

MARCO JURÍDICO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE INVERSIONES PÚBLICAS

Adolfo Céspedes Zavaleta

SUMARIO

1. *Principales Normas Legales sobre Descentralización.*
2. *Normatividad Esencial sobre Inversión Pública.*
3. *La Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, Ley N° 28059 y su Reglamento Aprobado Mediante D.S. 015-2004-PCM del 29 de Febrero de 2004.*
4. *Otras Normas de Interés.*
5. *Conclusiones.*

El tantas veces frustrado proceso de descentralización¹ en nuestra sociedad se ha re-iniciado el 2002,² con la constitución de regiones³ en cada

¹ *La descentralización es un proceso complejo que implica la modernización del sector público central, la redefinición de responsabilidades para cada uno de los sectores encargados de proveer servicios y cumplir con tareas estatales, así como el establecimiento de pesos y contrapesos y de reglas intergubernamentales creíbles. Harald Fuhr, Profesor de Política Internacional de la Universidad de Postdam. Resumen de una conferencia dictada en la FLACSO, 2000.*

² *La reforma constitucional del artículo 190° y subsiguientes de la Constitución Política del Perú de 1993, referida a los gobiernos regionales y locales, se dio el 6 de marzo de 2002.*

³ *Según lo dispone el artículo 28° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, las regiones se definen como unidades territoriales geo-económicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales.*

circunscripción territorial departamental, adicionándose a éstas las jurisdicciones pertenecientes a la Provincia Constitucional del Callao y a la Provincia de Lima Metropolitana.⁴ De este modo, son veintiséis Gobiernos Regionales los que actualmente se encuentran operando en el país, cuyos presidentes fueron electos por el voto popular en noviembre del 2002.⁵

Este proceso de conformación y creación de regiones, según lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, se consolidará legal y materialmente cuando a través de acuerdos macro-regionales se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes (las cuales deben orientarse a la constitución de regiones sostenidas, en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales), requiriéndose para ello que la propuesta de unificación sea aprobada mediante referéndum de las poblaciones comprometidas. Es así que el centralismo agobiante (tanto en lo que se refiere al aparato estatal como a la marcha de la economía) que ha caracterizado nuestra sociedad por décadas, concentrando los capitales y bienes económicos de manera desproporcionada en la capital peruana, estaría, al menos teóricamente, dando marcha atrás para el bien de la comunidad en su conjunto.⁶

Si quisiéramos definir al término descentralización, en un sentido amplio lo conceptuaríamos como una forma de aumentar la participación democrática de la población en la solución de sus problemas más cercanos, y como un mecanismo útil para racionalizar la gestión pública en aras del desarrollo integral y sostenible de las comunidades locales.⁷ Por otro lado, la descentralización implica un concepto usado con poca precisión en el debate político, donde los más diversos intereses locales, regionales y nacionales lo reclaman como su bandera, a menudo sin reflexionar adecuadamente respecto de las implicancias políticas y técnicas que posee para el conjunto de la función pública.

⁴ En el caso específico de Lima Metropolitana se deja constancia en la normatividad vigente que ésta no constituye ninguna región, pero que la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce las mismas funciones y posee iguales competencias que un Gobierno Regional (artículo 33° de la Ley de Bases de la Descentralización y artículo 65° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

⁵ Proceso que se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2° y 4° de la Ley de Elecciones Regionales, Ley No 27683.

⁶ Cabría resaltar que el problema del crecimiento desigual entre Lima y el resto de ciudades del país no debería replicarse de la misma forma entre aquellas provincias del interior del país que hayan desarrollado de una manera mucho mayor en relación a las provincias de extrema pobreza que las rodean.

⁷ Definición utilizada por la Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial para la Descentralización (ST-CSD) Managua, Nicaragua.

Consideramos que en esencia la descentralización debe asegurar la continua participación social y política de los ciudadanos en las instancias de control y decisión de la gestión pública, así como la adopción de medidas destinadas a garantizar mayores niveles de eficiencia en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, hecho que se manifiesta a través de la programación y ejecución de inversiones públicas acertadas y necesarias.

Si bien es cierto la descentralización a un nivel político, para algunos denominada descentralización pública distributiva,⁸ basada esencialmente en la redistribución del gasto público ha comenzado,⁹ y esta vez confiamos que se asiente sobre bases sólidas y duraderas para fomentar la eficiencia en su desarrollo, ésta no puede desligarse de una real y concreta descentralización en materia económica. En este tipo de descentralización constituyen un componente de innegable importancia en el desarrollo de las jurisdicciones regionales las inversiones públicas, materia del presente trabajo, basadas en el impulso y fomento de la iniciativa privada.¹⁰

⁸ Agrega el autor que “concentrados en la idea que el centralismo estatal genera ineficiencias, la descentralización en América Latina se ha focalizado en el tema estatal dejando de lado la descentralización en materia económica”, Gonzáles de Olarte, Efraín, *Prioridades de Investigación para la descentralización en el Perú*, Taller sobre la Red de Investigación en Descentralización, CIES, Junio 2003. Al respecto también recomendamos consultar a Prud’homme, Remi, *On the Dangers of Decentralization*, *The World Bank Research Observer*, 10 (1995) y para un análisis comparado de la descentralización en Latinoamérica ver Haggard Stephen, Garman Christopher y Willis Elizabeth, *The Politics of Decentralization in Latin America*, LARR, Vol 34, No 1, 1999 y el artículo “Procesos de Descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú”, publicado como Informe Especial en el Boletín de Transparencia Fiscal del MEF, 2002.

⁹ Hay que enfatizar, a pesar de algunos acontecimientos concretos que acontecen con algunas regiones del país, la rapidez con la cual marcha la regionalización en el país, en comparación con otras realidades. Por ejemplo, el proceso de descentralización español lleva 20 años y recién se está terminando. De la misma forma, en Alemania debieron pasar 29 años para que la población empiece a defender su esquema federal inaugurado en 1949. En igual sentido, Putnam señala que tuvieron que transcurrir más de dos décadas para que el proceso de descentralización en Italia muestre sus frutos. Robert D. Putnam; *Making Democracy Work*; Princenton University Press, 1993.

¹⁰ Tal como lo señala Efraín Gonzáles de Olarte, en el caso peruano donde el Estado es pequeño y débil frente al sector privado se aconseja una descentralización económica basada en la iniciativa privada antes que una descentralización únicamente del aparato estatal. Gonzáles de Olarte, Efraín, *El Financiamiento y desafíos de la descentralización*, *Economía y Sociedad* No 48, CIES, abril 2003, Pág. 30. De la misma forma se sugiere que la descentralización debe favorecer el desarrollo económico de un país sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica, JACINT, Jordana, *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001.

En ese orden de ideas, se hace necesario describir y comentar a grandes rasgos el marco normativo nacional que desde la perspectiva del derecho público sustenta, precisa y regula el modo en el cual se deben efectuar y supervisar las inversiones públicas en el ámbito regional,¹¹ sin dejar de tomar en cuenta los componentes político, fiscal y funcional¹² que todo proceso de descentralización conlleva.

La descentralización estimula la competencia para promover inversiones entre gobiernos regionales y locales,¹³ lo cual significa que los electores pueden castigar directamente a sus representantes que no hayan sabido promover eficientemente la inversión pública en sus jurisdicciones, inclusive puede obligar a la población a desplazarse a otros territorios donde la provisión básica de servicios públicos sea superior a la de los territorios donde habitan¹⁴. De ahí la necesidad que todos los gobiernos regionales evalúen la priorización de los proyectos que se vinculan con los intereses públicos, aprovisionando adecuadamente los bienes que la población necesita. Cabe enfatizar que en este aspecto, los Gobiernos Regionales se encuentran en mejor posición para dialogar con la ciudadanía y recolectar información sobre las verdaderas preferencias y necesidades de los ciudadanos, cobrando de esta manera inusitada importancia las audiencias públicas que regula la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444.¹⁵

¹¹ Algunas condiciones para que la descentralización no genere ineficiencias en el ámbito económico, han sido planteadas por Weingast: existe una jerarquía de gobiernos con una autonomía política y administrativa claramente determinada, el gobierno nacional tiene la autoridad para supervisar el funcionamiento del mercado y tiene la responsabilidad de prohibir que los gobiernos sub-nacionales impidan la movilidad de los bienes y los factores de producción entre las distintas jurisdicciones, lo cual asegura que las distintas jurisdicciones no estén en capacidad de levantar barreras arancelarias, protegiendo así la existencia de un mercado nacional, y asegura la plena competencia entre jurisdicciones sub-nacionales para atraer los distintos factores de producción. Weingast, Barry "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 11, 1995.

¹² Cuadernos sobre Descentralización, *La Descentralización en el Ecuador*, 2001.

¹³ Buchanan, James; *Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform*, *Publius: The Journal of Federalism*, 25, Spring 1995.

¹⁴ A esta curiosa forma de respuesta de la población ante las políticas ineficientes de los gobiernos descentralizados se le ha denominado "votar con los pies", OSTERFELD, David, *Radical Federalism: Responsiveness, Conflict and Efficiency en Geoffrey Brennan y Loren Lomasky, Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*, New York, Cambridge University Press, 1989.

¹⁵ Artículo 182° de la Ley del Procedimiento Administrativo General: las normas administrativas prevén la convocatoria a una audiencia pública, como formalidad esencial para la participación efectiva de terceros, cuando el acto al que conduzca el procedimiento administrativo sea susceptible de afectar derechos o intereses cuya titularidad corresponda a personas indeterminadas, tales como en materia medio ambiental, ahorro público, valores culturales,

Pasaremos a continuación a realizar un breve resumen y descripción de las principales normas que rigen el campo de las inversiones públicas centrándonos en un nivel regional, sin dejar de tener en cuenta la vertiginosidad con la cual muchas de estas disposiciones han sido emitidas en los últimos meses.

I. PRINCIPALES NORMAS LEGALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN.

1.1. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, del Título IV sobre Descentralización, Ley No 27680

Según lo dispuesto en esta Ley, que modifica la Constitución de 1993 para desarrollar legalmente el tema de la descentralización en el país, se dispone en el artículo 188° de la Carta Magna que la descentralización es una forma de organización democrática, que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que se desarrolla por etapas, en forma progresiva y que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Señala el artículo 192° del texto constitucional que los Gobiernos Regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo siendo competentes, entre otras cosas, para: fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional. En síntesis, la Constitución establece los cauces jurídicos esenciales en donde debe desarrollarse el proceso de descentralización nacional y de las inversiones públicas a un nivel regional.

1.2. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley No 27658

Aunque no constituye una norma específicamente destinada a regular el proceso de descentralización, la presente Ley se inclina decididamente por

históricos, derechos del consumidor, planeamiento urbano y zonificación; o cuando el pronunciamiento sobre autorizaciones, licencias o permisos que el acto habilite incida directamente sobre servicios públicos.

una visión del Estado peruano acorde con los fines últimos del referido proceso, pues establece en su artículo 1º que el Estado peruano se declara “en proceso de modernización en sus diferentes instancias con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano”, mientras que el artículo 4º establece que la finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado es obtener mayores niveles de eficiencia, alcanzando un Estado descentralizado y desconcentrado.

Por último, el artículo 5º de la norma señala como principales acciones del proceso de modernización del Estado la descentralización a través del fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Regionales y la gradual transferencia de funciones. Sobre la base de dicho marco general normativo se promulgan las leyes específicas sobre descentralización.

1.3. Ley de Bases de la Descentralización, Ley No 27783

Esta Ley Orgánica, tal como la denomina su artículo primero, deroga a la preexistente Ley No 26922, definiendo las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal de nuestra patria. La principal consecuencia de la Ley 27783 se encuentra constituida por la determinación de competencias para los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local¹⁶, regulando asimismo las relaciones existentes entre todos ellos, eliminando a los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARS) y al Ministerio de la Presidencia. Analizaremos a continuación las disposiciones esenciales, relacionadas con el tema de la inversión pública, contenidas en la presente norma.

1.3.1. Principios y Objetivos

Dentro de los principios generales¹⁷ que la descentralización peruana presenta, se encuentran comprendidos como fundamentales, para un adecuado manejo de los instrumentos financieros regionales, los siguientes:

¹⁶ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7.2º de la Ley bajo comentario, el gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República, mientras que los gobiernos regionales y municipales la poseen en su respectiva circunscripción territorial.

¹⁷ Artículo 4º de la Ley 27783.

- ❑ *Constituye un proceso dinámico, que se ejecuta en forma gradual por etapas previendo la adecuada, progresiva y ordenada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales.*
- ❑ *Es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero, promoviendo la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito.*

De la misma manera, constituyen objetivos de la descentralización, a nivel económico.¹⁸

- a) *El desarrollo económico, auto-sostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva.*
- b) *La cobertura y el abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.*
- c) *La disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión en las diferentes circunscripciones del país.*
- d) *La redistribución equitativa de los recursos del Estado.*
- e) *La potenciación del financiamiento regional y local.*

Complementando a ello el artículo 9° de la Ley 27783 dispone que todo Gobierno Regional posee autonomía económica, es decir, la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios¹⁹ y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias. Si bien es cierto que los Gobiernos Regionales poseen autonomía normativa en los diversos

¹⁸ Artículo 6° de la Ley 27783.

¹⁹ Un tema importante a considerar en este aspecto se refiere a la descentralización en materia fiscal, en torno al cual, se señalan algunas alternativas, concordantes con la normatividad vigente sobre el tema, como transferir la recaudación de los impuestos materia de exoneraciones a las regiones, al mismo tiempo que se les va transfiriendo funciones que requieran de dicho financiamiento. De igual manera se indica que los impuestos directos, sobretudo el impuesto a la renta y al patrimonio de capital físico serían cobrados y administrados por los gobiernos regionales, porque las tasas de este impuesto podrían ser un mecanismo para atraer a la inversión privada; es decir, podría ser un mecanismo de las regiones para competir por fondos de inversión, González de Olarte, Efraín; Op.Cit.

aspectos que requieran ser regulados en sus jurisdicciones, el artículo 10º señala que se encuentran sujetos a las normas técnicas referidas al Sistema Administrativo de Inversión Pública, entre otros sistemas.²⁰

1.3.2. Tipos y criterios para la transferencia de competencias²¹

El Gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales poseen principalmente los siguientes tipos de competencias:

Competencias exclusivas: Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.

Competencias compartidas: Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. Las leyes indican la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

A nuestro entender, los criterios más importantes para la asignación y transferencia de competencias en el plano de las inversiones públicas son los siguientes:

- a) **Criterio de subsidiariedad.** El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones. Es en ese sentido, que se delegan las facultades para calificar la viabilidad de los proyectos de inversión pública a los Gobiernos Regionales y Locales.*
- b) **Criterio de concurrencia.** En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de*

²⁰ En concreto se refiere a las disposiciones de la Ley No 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, su reglamento aprobado por D.S. No 157-2002-EF y las Directivas complementarias emitidas por el MEF.

²¹ En base a lo establecido en los artículos 13º y 14º de la Ley 27783.

determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar la economía de escala.

1.3.3. Planes de desarrollo y presupuestos participativos

Un aspecto esencial en cuanto a la programación y organización de las inversiones públicas regionales se encuentra constituido por los denominados planes de desarrollo, en los cuales se determinan y priorizan las inversiones a llevarse a cabo en una determinada región. De esta óptica descentralista surge un cambio de dirección en la elaboración de los planes de desarrollo para los distintos niveles territoriales: si antes los planes locales y regionales se reducían a aplicar los planes nacionales en su ámbito territorial, ahora los nacionales deben formularse, en buena parte, para apoyar las iniciativas y programas contenidos en varias regiones y localidades. Es decir la planificación a nivel sectorial se reconduce a una planificación a nivel territorial.

El artículo 18° de la norma bajo comentario establece que el Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local, que garanticen la estabilidad macroeconómica. Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional.

Los presupuestos de inversión regional y local se elaboran y ejecutan en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones debidamente concertados conforme a lo previsto en esta Ley, sujetándose a las normas técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, las cuales comentaremos más adelante. Asimismo, el artículo 19.2 precisa que el Ministerio de Economía y Finanzas dictará en forma anual las directivas que regulan la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, que se desarrollará y descentralizará progresivamente en el ámbito regional y local. A continuación expondremos las ideas esenciales del Plan Nacional de Desarrollo Territorial de aplicación al ámbito regional.

1.3.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo Territorial

A propuesta del CND en Julio del 2003 se formula el Plan Nacional de Desarrollo Territorial (PNDT) 2004-2013, el cual propugna una visión territorial con la mira de formar corredores económicos y ejes de desarrollo e integración, haciendo necesario un programa de inversiones coherente que comprometa a los sectores público y privado en cuanto a una participación concertada y sostenida a lo largo de varios años.²² En el mismo se indica que los índices de inversión pública en el Perú han decaído notablemente en los últimos años, siendo uno de los principales problemas al respecto la falta de integración entre los proyectos localizados sobre un territorio común al carecer de una visión en conjunto, precisando que los proyectos de inversión en infraestructura deben enmarcarse en la planificación del desarrollo con miras a un acondicionamiento territorial y posteriormente buscando la integración regional.

El PNDT plantea una inversión pública no concesionable en infraestructura de no menos de 6.5 mil millones de dólares para los próximos diez años, lo que implica una gran participación del sector privado a través del sistema de las concesiones²³. Obviamente, la inversión aumentaría gradualmente, siendo casi mínima en los dos primeros años poniendo los proyectos al nivel de inversión. Dentro de esta visión se considera como un territorio competitivo a aquél que se encuentra debidamente acondicionado como para facilitar y articular las relaciones económicas y sociales de la comunidad reduciendo los costos de las transacciones entre las empresas y elevando el nivel de vida de los ciudadanos. El PNDT identifica dentro de cada corredor o eje (4 corredores naturales y 12 cuencas y vertientes de importancia) los proyectos de inversión más relevantes en función a su potencial rol en el impulso de la integración regional y en la consolidación de las economías regionales.

La estrategia de Desarrollo Territorial queda conformada finalmente por 13 unidades entre corredores, ejes y circuitos: corredores bi-oceánicos nor-oriental, central y sur; corredor energético central; eje agroindustrial costa norte, costa sur, eje sierra verde norte, centro sur; eje desarrollo alternativo selva alta, eje pesquero mar territorial, circuito turístico sur altiplano, circuito fluvial amazónico, circuito turístico norte. Estos dos últimos no han sido

²² Tomado del preámbulo del Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004-2013, propuesto por el CND con fecha Julio del 2003, en base a lo dispuesto por el Título IX, Capítulo II de la Ley de Bases de la Descentralización.

²³ Sobre todo en lo referente a obras hidráulicas, de riego y energía, así como en cuanto a transmisión eléctrica y telecomunicaciones

considerados por el momento en el programa de inversiones del PNDT por cuanto sus proyectos de inversión no se encuentran en un nivel suficiente de desarrollo. En el PNDT no se ha priorizado entre ejes y corredores seleccionados lo que sí se debe priorizar son los proyectos de inversión al interior de cada uno de ellos a través de la programación financiera y de obras.

El Plan contiene²⁴ un inventario de los proyectos de inversión en infraestructura pública más importantes debidamente identificados dentro de los planes regionales de mediano y largo plazo que se encuentren ubicados en los corredores y ejes de integración económica. Tres grandes grupos de inversiones son consideradas en el PNDT: a) actividades y procesos productivos, b) grandes proyectos de infraestructura y c) inversiones necesarias en centros poblados. Para establecer cuáles serían los centros poblados directamente influenciados por los ejes de desarrollo se establecen algunos parámetros tales como: su proximidad a los ejes, densidad poblacional, dinámica económica local, función dentro de la infraestructura, recursos y potencialidades de desarrollo local, así como las articulaciones en escala regional y macrorregional.

El estudio económico que presenta el PNDT en su parte final demuestra que para que el programa de inversiones regionales sea viable se requiere garantizar la rentabilidad de las inversiones públicas y contar con un ambiente propicio para la inversión privada, asimismo si una parte significativa de la inversión regional se realiza a través de concesiones, la presión fiscal disminuirá sin necesidad de mantener impuestos ineficientes.

1.3.3.2. El Plan Nacional de Descentralización (2003-2006) – propuesta en consulta a la ciudadanía

El Plan Nacional de Descentralización establece estrategias, líneas de acción y resultados esperados según objetivos específicos, de los cuales hemos seleccionado aquellos directamente relacionados con las inversiones públicas y que indican con claridad lo que se quiere lograr con el proceso de descentralización en este aspecto.

De este modo, la estrategia de fortalecer las capacidades de los Gobiernos Locales y Regionales para la promoción del desarrollo y la prestación de servicios a la población en sus circunscripciones, se ejecuta a través de diversas líneas de acción, tales como: descentralizar el Sistema Nacional de

²⁴ En las páginas 25, 26, 27 y 28 del Texto.

Inversión Pública para su adecuación a la heterogeneidad de los Gobiernos Locales y Regionales del país; la provisión de asistencia técnica a los Gobiernos Locales y Regionales en la formulación y evaluación de sus Planes de Desarrollo, el uso de instrumentos de gestión pública, la elaboración y evaluación de proyectos de inversión, la mejora de la base estadística regional y local; y la incorporación de tecnologías de la información para su administración, con el consiguiente resultado de producir propuestas para la mejora de los sistemas de presupuesto e inversión pública consensuadas con el Ministerio de Economía y Finanzas.

De otro lado, la estrategia de asegurar el financiamiento sano y equilibrado de la descentralización a través de la provisión de recursos a las regiones y del aporte de ambos a su propio desarrollo se efectúa a través de líneas de acción, tales como el reforzamiento de la cooperación internacional no reembolsable hacia las Regiones y Municipios, asegurando que estos niveles de gobierno contribuyan con sus recursos propios a la contrapartida nacional de los proyectos como medio que promueva su acceso a fondos externos, la elaboración de propuestas conteniendo alternativas de financiamiento para los proyectos de inversión productiva y de la infraestructura económica y social, la realización de acuerdos multisectoriales de programación territorial de la inversión pública y su incorporación en los respectivos Planes de Desarrollo; con los resultados esperados de asegurar que el Presupuesto Público contribuya a materializar las prioridades nacionales inherentes a la descentralización mediante el aporte de recursos ordinarios y la institucionalización de mecanismos de programación de la inversión pública; canalizar y promover el flujo de fondos de fuentes de cooperación externa y organismos multilaterales de desarrollo, así como la adecuada provisión de recursos financieros dirigidos a la descentralización, la integración y el desarrollo regional y transferir los proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) a los Gobiernos Regionales, así como los fondos, programas y proyectos de lucha contra la pobreza y alrededor de la mitad de las competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales.

Por último, la estrategia de propiciar el desarrollo de zonas estratégicamente seleccionadas en función de sus recursos potenciales y contener el deterioro de ciertas áreas territoriales críticas, se ejecuta a través de las siguientes líneas de acción: promover la inversión privada nacional y extranjera como principal motor del desarrollo regional y local, así como la complementariedad entre la inversión privada y la inversión pública

asegurando una adecuada coordinación entre los Ministerios, Pro-Inversión, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y los Gobiernos Locales y Regionales; la identificación y promoción, con la participación del sector privado, de los proyectos de inversión de mayor relevancia dentro de cada eje, así como el apalancamiento del aporte de recursos financieros, físicos y humanos de los Gobiernos Regionales para tal efecto, con el resultado esperado de lograr el desarrollo de propuestas de financiamiento para los proyectos de inversión productiva y para la infraestructura económica y social asociada al desarrollo de los ejes y corredores necesarios para una mejor ocupación del territorio nacional.

1.3.3.3. El Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales²⁵

Documento dirigido en especial a las autoridades regionales²⁶, el cual incluye, entre otros, los siguientes aspectos vinculados a las inversiones públicas:

- *Fortalecimiento de los sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública.*
- *Fortalecimiento de las capacidades de formulación y evaluación de los proyectos de inversión.*

La misma norma de Gobiernos Regionales dispone que el Consejo Nacional de Descentralización homogenizará los contenidos de los programas de capacitación que se lleven a cabo y optimizará la utilización de recursos actualmente destinados a ese fin, lo cual se evidencia en el Plan Nacional de Capacitación, formulado por el CND²⁷. En este documento se establece

²⁵ Refrendado mediante D.S. No 021-2004-PCM del 19 de marzo de 2004. Su existencia se desprende de lo normado en los artículos 86° al 88° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

²⁶ Ver numeral 2.2. del Plan referido a la gestión regional y los problemas de gestión de los gobiernos regionales, donde se indica que la estructura presupuestal de los gobiernos regionales está principalmente destinada a gastos corrientes y muy poco a gastos de inversión.

²⁷ Dispone el artículo 3° del D.S. 021-2004-PCM que el CND está encargado de la coordinación, monitoreo y ejecución del Plan, directamente o a través de las entidades públicas y privadas que certificará con arreglo a los procedimientos contenidos en dicho Plan. La optimización de los recursos presupuestales de las entidades para ejecutar el Plan deberá ser coordinada con el CND. Las normas complementarias que se requieran para la mejor aplicación del Plan serán dictadas por el CND mediante Resolución Presidencial.

*el marco general y las bases directrices para el desarrollo de las acciones de capacitación y asistencia técnica que formulen y lleven a cabo las instituciones del Estado a efectos de asegurar la transferencia ordenada de facultades y recursos, así como la mejora de la gestión de los gobiernos regionales y locales en el proceso de descentralización.*²⁸

Las necesidades de capacitación que han sido identificadas para los Gobiernos Regionales y locales, mayormente vinculadas con inversiones públicas son las siguientes: Planificación del desarrollo, implementación de la planificación y presupuestos participativos, formulación, evaluación y administración de proyectos, competitividad regional, gestión y promoción de la inversión pública y privada, implementación de los sistemas de gestión pública, marco legal e institucional de la descentralización y regulación de las actividades locales y regionales.

De esta manera, se establece en el referido Plan, dirigido al Presidente y Vicepresidente Regional, los Consejeros Regionales, el Gerente General y Gerentes y Directores Sectoriales de los gobiernos regionales, como algunas de las acciones a realizarse en la segunda etapa del mismo²⁹, el fortalecimiento de las capacidades de planificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión y desarrollo de la competitividad regional y local, así como generar capacidades para promover el desarrollo sostenible que incluya tanto el manejo de iniciativas y proyectos del sector público como los proyectos relacionados con el sector privado.

En esa línea de ideas, el Plan Nacional de Capacitación especifica dentro de lo que comprendería el desarrollo de competencias y capacidades específicas, la necesidad de contar con capacidades técnicas para desarrollar esfuerzos de planificación consistente, articulada, que incluya tanto la planificación del desarrollo y la gestión territorial, con expresión de la concertación, y la adecuada priorización de objetivos y actividades que generen apropiado impacto, fomentándose capacidades técnicas para implementar los mecanismos de presupuesto que den soporte a los planes; proporcionar herramientas para el cumplimiento del ciclo de proyectos, crear

²⁸ Esto ha motivado en algunos países a promover procesos lentos, paulatinos o parciales, y a instaurar programas de capacitación técnica a los gobiernos subnacionales, política que ha sido más exitosa cuando se organiza como coparticipación de información que cuando se trata de una asistencia técnica proveniente de un nivel superior destinada a alcaldes renuentes. Más allá del Centro. La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe; Shahid Javed Burki, Guillermo Perry, William Dillinger; septiembre de 1999. (Principalmente el Prólogo).

²⁹ Que supuestamente se lleva a cabo durante el 2004.

capacidades a nivel regional para la elaboración de proyectos de inversión pública (PIP), la implantación de las herramientas y metodologías del sistema nacional de inversión pública (SNIP). Por lo antes dicho debe considerarse la disponibilidad de una cartera de proyectos concertados y aprobados que consideren el ambiente y acondicionamiento territorial; la formulación, aprobación e implementación de sus planes de desarrollo concertado y el plan anual; el Presupuesto Participativo; los programas de Promoción de inversiones y Exportaciones; de Competitividad; de Desarrollo de Capacidades Humanas y de Desarrollo Institucional.

1.3.4. El Consejo Nacional de Descentralización

Los artículos 22° al 24° de la Ley 27783, disponen que la dirección y conducción del proceso de descentralización esté a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND) el cual se crea por la misma Ley, como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el Presidente de dicho Consejo.

El Consejo Nacional de Descentralización tiene autonomía técnica, administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones, que son las siguientes:

- a) Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, con arreglo a la presente Ley.³⁰*
- b) Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal.*
- c) Coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local.*
- d) Canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional.*
- e) Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.*
- f) Brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del gobierno nacional.³¹*

³⁰ En concordancia con ello se emite el Cronograma de transferencia 2003 a Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales, aprobado mediante D.S. 036-2003-PCM.

³¹ De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6° del Reglamento de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, el CND podrá brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales que en vía de consulta soliciten opinión, cuando, con motivo de la presentación de proyectos de inversión que involucren a sus territorios y cuando consideren la existencia de potenciales conflictos de competencias.

- g) Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.*
- h) Promover la integración regional y su fortalecimiento.*

Como se puede apreciar las funciones del CND en materia de inversión pública regional son trascendentales puesto que se encuentran directamente relacionadas con la capacitación que requieren recibir las autoridades regionales para un manejo adecuado del tema, así como con la asesoría que se necesita recibir para el financiamiento de las inversiones y la coordinación respectiva para la elaboración de los planes de desarrollo. De esta manera tanto el Plan Nacional de Descentralización, el Plan Nacional de Capacitación, como el Plan Nacional de Desarrollo Territorial se convierten en instrumentos básicos y de conocimiento obligatorio por parte de todo aquél que se interese en el tema de las inversiones públicas.

Es importante resaltar que el CND tiene la responsabilidad de formular el Plan de Asistencia Técnica a los gobiernos regionales, para su aprobación por Decreto Supremo, el cual contendrá por lo menos los siguientes aspectos:

- *Apoyar la elaboración de un banco de datos e indicadores regionales que permitan la evaluación del desarrollo regional y el monitoreo de la gestión regional, dentro de las normas del Sistema Estadístico Nacional.*
- *Formulación, actualización y evaluación de sus planes de desarrollo y proyectos de inversión, a fin de que los mismos constituyan guías efectivas para su acción.*

1.3.5. Competencias exclusivas de los Gobiernos Regionales

Según el artículo 35º corresponde a los Gobiernos Regionales en materia de inversiones públicas:

- *Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizando mercados y rentabilizando actividades.*

De manera complementaria en el tema les corresponde a los Gobiernos Regionales:

- ❑ *Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.*
- ❑ *Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.*

1.3.6. Los Fondos de Recursos Económicos destinados a las Regiones

- ✓ *El Fondo de Compensación Regional (FONCOR)³²*

El Fondo de Compensación Regional (FONCOR), como principal instrumento en lo que respecta a la transferencia de recursos económicos a las regiones se constituye inicialmente con:

- a) *Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción, conforme al principio de neutralidad y responsabilidad fiscal, con criterios de equidad y compensación considerando factores de pobreza.*
- b) *El treinta por ciento (30%) de los recursos provenientes de los nuevos procesos de privatización y concesiones que realice el gobierno nacional, luego de deducir los gastos imputables directa o indirectamente a la ejecución de los mismos, y las obligaciones asumidas por el Estado para sanear las empresas privatizadas, así como no menos del 50% de los recursos asignados al FONCOR, provenientes de cada proceso de privatización y concesiones, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de inversión en beneficio de la población de la región donde se encuentra el activo o empresa materia del proceso de privatización o concesión.³³*

³² Según lo establecido en el artículo 39° de la Ley.

³³ Tal como lo dispone el artículo 73° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estos fondos son íntegramente utilizados para financiar proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública, regulaciones que son comentadas en detalle líneas más abajo.

El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

Es de enfatizar que por disposición expresa de la Ley, el Ministerio de Economía y Finanzas con la opinión favorable del Consejo Nacional de Descentralización, aprueba los índices de distribución del FONCOR, con sujeción a lo dispuesto precedentemente, previendo la transferencia de los recursos en la forma y plazos establecidos, bajo responsabilidad.

✓ *Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDE)*

El artículo 53° de la norma dispone la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), destinado a promover el financiamiento y co-financiamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración estará a cargo del Consejo Nacional de Descentralización.

El FIDE se constituye inicialmente con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria de la presente Ley.³⁴ Es importante comentar que no menos del 50% de los recursos asignados al FIDE al igual que lo que sucede con el FONCOR, provenientes de cada proceso de privatización y concesiones, deberá destinarse al financiamiento de

³⁴ Según lo dispone la Tercera Disposición Complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización, los recursos que efectivamente se perciban, como consecuencia de los procesos de privatización y concesiones, constituyen recursos públicos. Los recursos provenientes de los nuevos procesos de privatización y concesiones que realice el gobierno nacional, luego de deducir los gastos imputables directa o indirectamente a la ejecución de los mismos, y las obligaciones asumidas por el Estado para sanear las empresas privatizadas, se distribuirán de la siguiente manera:

- a) *El treinta por ciento (30%) al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE). De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 73-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se precisa que el FIDE es administrado por el Consejo Nacional de Descentralización. Obtiene sus recursos del 30% de los fondos captados por el proceso de privatización, concesiones y otras modalidades contractuales vinculadas a la administración de activos de alcance nacional propiedad del Estado. Asimismo, podrá recibir fondos provenientes de cooperación no reembolsable y operaciones de endeudamiento que para tal fin concrete el Gobierno Nacional. Los recursos de este fondo fomentarán el desarrollo regional, la integración de las regiones y la realización de proyectos que involucren a varios niveles de gobierno. El FIDE es un fondo sostenible y concursable destinado exclusivamente al financiamiento y co-financiamiento de proyectos.*
- b) *El treinta por ciento (30%) al Fondo de Compensación Regional (FONCOR).*

proyectos de inversión en beneficio de la población de la región donde se encuentra el activo o empresa materia del proceso de privatización o concesión.

1.3.7. Relaciones con organismos internacionales

Un tema de interés en cuanto al financiamiento de los proyectos de inversión pública se encuentra relacionado directamente con el apoyo de la cooperación técnica internacional para poder llevar a cabo los proyectos de desarrollo o iniciativas correspondientes en las regiones y los mecanismos legales más idóneos acerca de cómo concertar y definir este apoyo. En este orden de ideas, la norma faculta a los gobiernos regionales y locales poder promover y mantener relaciones de cooperación técnica y financiera con organismos internacionales, estando facultados para celebrar y suscribir convenios y contratos vinculados a los asuntos de su competencia, con arreglo a ley.³⁵

En el caso concreto de financiamiento externo con aval o garantía del Estado, los convenios o contratos se sujetan al procedimiento establecido en la ley específica.³⁶ De la misma forma, el gobierno nacional facilita y apoya la celebración de convenios de este tipo promovidos por y en favor de los gobiernos regionales y locales.

Es de enfatizar que las condiciones dispuestas por la Ley para que el endeudamiento sea un instrumento efectivo de desarrollo regional o local se concentran en que todo préstamo debe ser estrictamente utilizado para inversiones rentables, con proyectos priorizados de factibilidad adecuados y garantías reales, lo cual nos lleva al problema de cómo estructurar o establecer esta priorización o jerarquización de factibilidad de proyectos en un ámbito regional determinado, tema que debe ser extensamente debatido en los Planes de Desarrollo Regional concertados y en el Presupuesto Participativo de la Región, documentos que como hemos analizado constituyen una orientación concreta de objetivos en materia de inversiones públicas y los gastos que éstas conllevan.

Ciertamente son preocupantes, y a la vez aleccionadoras, las experiencias que al respecto se han tenido en otras realidades similares a la nuestra en Latinoamérica donde gobiernos regionales asumieron deudas que luego no

³⁵ Artículo 51° de la Ley. Son de aplicación en este tema las normas sobre cooperación técnica internacional.

³⁶ Esto se refiere a las normas sobre endeudamiento del sector público para el año fiscal correspondiente.

podieron cumplir y que terminaron siendo pagadas por el gobierno central, incrementando con ello el gasto público e impidiendo una adecuada descentralización económica.³⁷ Ciertamente estos ejemplos no deben repetirse en la sociedad peruana.

1.4. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley No 27867 y modificatorias.

Según el artículo 4º de la Ley 27867, modificada por Leyes 27902 y 28013, los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, el empleo, así como garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

De esta idea matriz se desprende que los proyectos de inversión pública a nivel regional constituyen uno de los pilares en los cuales se fundamenta las posibilidades efectivas de desarrollo de la región sin dependencias excesivas del Gobierno Nacional, y su adecuado manejo y planificación brindarán las muestras adecuadas de su real impacto en la descentralización del país, generando, de ser exitosos, los recursos económicos y materiales que constituyen la principal demanda de los Gobiernos Regionales en la actualidad.

1.4.1. Principios de la Gestión Regional aplicables a las inversiones públicas

De acuerdo a lo que dispone el artículo 8º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), la gestión regional se rige por los siguientes principios que consideramos de especial aplicación en el tema de la inversión pública:

- *Subsidiariedad.- El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias*

³⁷ Revisar los trabajos que al respecto desarrollan los ejemplos de Minas Gerais en Brasil y de la experiencia colombiana, Weisner, Eduardo; *La Descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1995* y Gómez, Eduardo, "The Origins of Brazil's Macroeconomic Crisis: State Debt, Careerism and Delayed Economic Reform", Paper delivered at the American Political Science Association, Atlanta, Septiembre, 1999. *Descentralización y mercado en América Latina, Michael Penfold, publicado en la revista del CLAD, Reforma y Democracia, No 16, Caracas, 2000.*

que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones. En este sentido, la administración y supervisión de los proyectos de inversión pública que tengan un impacto fundamental a nivel regional debe ser transferida progresivamente en su integridad a las regiones por parte del Gobierno Central.

- *Competitividad.- El Gobierno Regional tiene como objetivo la gestión estratégica de la competitividad regional. Para ello promueve un entorno de innovación, impulsa alianzas y acuerdos entre los sectores público y privado, el fortalecimiento de las redes de colaboración entre empresas, instituciones y organizaciones sociales, junto con el crecimiento de eslabonamientos productivos; y, facilita el aprovechamiento de oportunidades para la formación de ejes de desarrollo y corredores económicos, la ampliación de mercados y la exportación. Lo cual indica que la promoción y desarrollo de inversiones públicas debe orientarse a una visión de crecimiento mutuo con otras regiones que compartan propiedades y objetivos similares, siendo para ello de trascendental importancia el concepto de ejes y corredores económicos que los acuerdos macrorregionales deben tener como horizonte de su conformación en torno al Plan Nacional de Desarrollo Territorial.*

1.4.2. Competencias de los Gobiernos Regionales en inversiones públicas

El artículo 9º de la LOGR señala como competencia constitucional de los gobiernos regionales relacionada con los proyectos de inversión pública el fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional. Tal competencia se puede a su vez disgregar en competencias exclusivas y compartidas que en este ámbito asumiría el Gobierno Regional.

1.4.2.1. Competencias exclusivas y compartidas

a) Competencias exclusivas

Dentro de las Competencias exclusivas vinculadas a la inversión pública, establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización, la LOGR nombra las siguientes:

- ❑ *Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizando mercados y rentabilizando actividades.*³⁸
- ❑ *Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.*

b) Competencias compartidas

Como competencia compartida de los Gobiernos Regionales con los otros niveles de gobierno en materia de inversiones públicas se encuentra principalmente la referida a promover la competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.

1.4.3. Gestión regional

La gestión del Gobierno Regional³⁹ se rige tanto por lo establecido en el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con las políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Todos estos planes y presupuestos deben formularse y aprobarse con participación de la ciudadanía, en concordancia con lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización y las normas específicas sobre la materia, en particular la Ley del Presupuesto Participativo que servirá para establecer prioridades en una circunscripción regional en cuanto a los montos que podrán ser destinados por el Gobierno Regional para aquellos proyectos de inversión, que de acuerdo al Plan de Desarrollo hayan sido catalogados como los de mayor necesidad e importancia en sus regiones.

Al respecto, resulta de importancia tomar como referente obligatorio para la elaboración de los Planes de Desarrollo Regionales los conceptos e ideas más importantes establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004-2013, descrito líneas atrás.

³⁸ En ese sentido se entiende otra de las competencias asignadas a los Gobiernos Regionales constituida por la promoción de la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y la actualización e innovación tecnológica.

³⁹ Artículo 32° de la LOGR.

1.4.4. Los órganos del gobierno regional y sus funciones en materia de inversiones públicas

Los órganos que constituyen el Gobierno Regional son: El Presidente Regional, El Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional. Asimismo como órganos administrativos se encuentran las Gerencias Regionales.

El Presidente Regional y sus atribuciones

El artículo 21° de la LOGR señala sus atribuciones más importantes en materia de inversiones públicas:

- Suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo del Consejo Nacional de la Descentralización, y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de su competencia.
- Celebrar y suscribir, en representación del Gobierno Regional, contratos, convenios y acuerdos relacionados con la ejecución o concesión de obras, proyectos de inversión, prestación de servicios y demás acciones de desarrollo conforme a la Ley de la materia⁴⁰ y sólo respecto de aquellos bienes, servicios y/o activos cuya titularidad corresponda al Gobierno Regional.
- Presentar al Consejo Regional, el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.
- Proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el Consejo Regional.

El Consejo Regional y sus atribuciones

Es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros Regionales elegidos en cada región.⁴¹

Entre las atribuciones⁴² más importantes que poseen, relacionadas directamente con las inversiones públicas que se efectúen en la región se encuentran:

⁴⁰ Se refiere a las normas de inversión pública y a la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada entre otras.

⁴¹ LOGR, artículo 13°

⁴² LOGR, artículo 15°

- *Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional.*
- *Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional.*
- *Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y a las leyes anuales del Presupuesto General de la República y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.*
- *Autorizar, conforme a Ley, las operaciones de crédito interno y externo incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y solicitadas por el Presidente Regional. Las operaciones de crédito externo se sujetan a la Ley de Endeudamiento Público.*
- *Aprobar el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.*
- *Aprobar el plan de competitividad regional, los acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales e integrar las estrategias de acciones macro-regionales.*

En el caso del Concejo Metropolitano de Lima este posee competencias y funciones regionales especiales⁴³ en la materia, como aprobar la ejecución de las inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura, que lleve a cabo el Gobierno Nacional.

El Consejo de Coordinación Regional

Según lo establece el artículo 11º-A de la LOGR, es un órgano consultivo y de coordinación del Gobierno Regional con las municipalidades. Está integrado por el Presidente Regional, los Alcaldes Provinciales y por los

⁴³ LOGR, artículo 67º, asimismo en el caso de Lima Metropolitana las transferencias de competencias, funciones y recursos, así como de proyectos de inversión, se realizan a través de una Comisión Bipartita de Transferencia, integrada por cuatro representantes del Consejo Nacional de la Descentralización y cuatro representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

representantes de la sociedad civil.⁴⁴ Al menos la tercera parte de los representantes de la sociedad civil deberá corresponder a instituciones de empresarios y productores. Las organizaciones de la sociedad civil que podrán participar son, entre otras: organizaciones de productores, gremios empresariales, laborales, profesionales, agrarios y vecinales; universidades, iglesias, comunidades campesinas y nativas, mesas de concertación y organizaciones de mujeres y jóvenes.

Las funciones más importantes que los miembros del Consejo de Coordinación Regional poseen en materia de inversiones públicas se concentran en emitir opinión consultiva, concertando entre sí, sobre el Plan Anual, el Presupuesto Participativo Anual y el Plan de Desarrollo Regional Concertado, instrumentos de carácter esencial para la programación y ejecución de las mismas.

Las Gerencias Regionales y las inversiones públicas

Dentro de las funciones específicas sectoriales que desarrollan las gerencias regionales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 29-A de la LOGR le corresponde específicamente a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial ejercer funciones relacionadas con las inversiones públicas en la Región, además de las referidas a las materias de planificación estratégica prospectiva, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado. Por dicha razón esta Gerencia tendrá un rol fundamental en cuanto a la aplicación de las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública en sus jurisdicciones, así como en la planificación de las inversiones que sean más adecuadas para las características específicas de una región de acuerdo a los instrumentos de aplicación en el tema.

1.4.5. Promoción de la inversión privada en proyectos y servicios⁴⁵

Los gobiernos regionales crearán mecanismos para promover la inversión privada nacional y extranjera dirigidos a lograr el crecimiento económico regional conforme a ley. En el marco de sus competencias, otorgan

⁴⁴ La proporción de los alcaldes provinciales y la sociedad civil es de 60% y 40% respectivamente. El Consejo Regional invitará a los alcaldes distritales y representantes de la sociedad civil, en las mismas proporciones de 60% y 40% establecidas para los miembros plenos.

⁴⁵ De acuerdo a lo establecido en el artículo 34° de la LOGR.

concesiones y celebran cualquier otra modalidad contractual, siempre que se contribuya al desarrollo sostenible local y regional, se asegure una mayor eficiencia social y se garantice el cumplimiento de las normas legales establecidas.

Las concesiones y otras modalidades contractuales se sujetan a las condiciones estipuladas en los respectivos contratos celebrados y suscritos conforme a Ley.⁴⁶ Para cumplir con las funciones establecidas en los párrafos precedentes los Gobiernos Regionales están facultados para solicitar asesoría técnica y financiera especializada.

1.4.6. Normatividad Regional⁴⁷

De acuerdo a lo estipulado en la LOGR los Gobiernos Regionales pueden emitir los siguientes tipos de normas para regular materias referidas a las inversiones públicas en sus jurisdicciones.

□ Ordenanzas Regionales

Las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia. Son aprobadas por el Consejo Regional.⁴⁸

□ Acuerdos del Consejo Regional

Los Acuerdos del Consejo Regional expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.

□ Decretos Regionales

Los Decretos Regionales establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos

⁴⁶ Se refiere a las normas sobre privatizaciones y concesiones de obras y servicios públicos.

⁴⁷ De acuerdo a los artículos 38°, 39° y 40° de la LOGR.

⁴⁸ Según lo dispone el artículo 42° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales la norma regional de alcance general es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo plazo distinto expresamente señalado en la misma, debiendo publicarse además en el diario encargado de las publicaciones judiciales en la capital de la Región. Deben incluirse además en el portal electrónico del Gobierno Regional.

necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano. Los Decretos Regionales son aprobados y suscritos por la Presidencia Regional, con acuerdo del directorio de Gerencias Regionales.

1.4.7 Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales

Conforme al artículo 45° de la LOGR, los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Corresponde al Gobierno Nacional determinar la jerarquización de los activos, empresas y proyectos por su alcance nacional, regional o local, la que se aprobará mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión técnica del Consejo Nacional de Descentralización⁴⁹.

1.4.8. Funciones exclusivas de los Gobiernos Regionales en Inversiones Públicas

Funciones en materia de industria, comercio y transportes⁵⁰

- *Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de industria, comercio y transportes de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.*
- *Identificar las oportunidades de inversión y promover la iniciativa privada en proyectos industriales y de inversión en la región.*
- *Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en la Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.*

⁴⁹ Esto se ha verificado en la reciente aprobación del D.S. No 023-2004-PCM publicado el 24 de marzo de 2004 mediante el cual se establece la jerarquización de los bienes del estado por su alcance nacional, regional y local, en el marco del proceso de la descentralización.

⁵⁰ Artículos 54°, 55° y 56° de la LOGR.

Funciones en Telecomunicaciones, energía e hidrocarburos⁵¹

- *Promover, ejecutar y concesionar los proyectos regionales de telecomunicaciones de su competencia, en concordancia con la normatividad nacional y los convenios internacionales. Asimismo, promover la inversión privada en proyectos de telecomunicaciones, de acuerdo a la ley de la materia.*
- *Promover las inversiones en el sector de energía e hidrocarburos, con las limitaciones de Ley.*
- *Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano rurales, así como para el aprovechamiento de hidrocarburos de la región. Asimismo, otorgar concesiones para minicentrales de generación eléctrica.*

Funciones en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades⁵²

- *Promover la participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en sus diversas modalidades, brindando la asesoría y apoyo que requieran las organizaciones de base involucradas.*

Funciones en Turismo y Artesanía⁵³

- *Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos.*
- *Identificar oportunidades de inversión, difundir y promover el crecimiento de las inversiones en la actividad artesanal en la región, aprovechando sus ventajas comparativas y promoviendo la exportación de artesanías.*

1.4.9. Recursos de los Gobiernos Regionales

Son recursos de los Gobiernos Regionales los señalados en la Ley de Bases de la Descentralización y las empresas del Estado de alcance regional de su circunscripción que transferirá el Gobierno Nacional, en el

⁵¹ Artículo 59° LOGR.

⁵² Artículo 60° LOGR.

⁵³ Artículos 63° y 64° de la LOGR.

marco de la jerarquización y la gradualidad establecidos en los artículos 45 inciso a) y 81 de la LOGR.

También lo son, los recursos financieros transferidos correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, los generados por los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que otorgue el Gobierno Regional y todos los proyectos de inversión pública en ejecución, de alcance regional, presentes en su circunscripción, que serán transferidos por el Gobierno Nacional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, en el marco de lo establecido en los referidos artículos 45 inciso a) y 81.

Es necesario recalcar que el Gobierno Regional norma y administra sobre sus recursos, bienes y activos conforme a Ley.

1.4.10. Juntas de Coordinación Interregional

El artículo 91° de la LOGR dispone que a iniciativa de los Gobiernos Regionales o del Consejo Nacional de Descentralización, los Gobiernos Regionales podrán establecer, por común acuerdo, Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, las cuales se materializan a través de convenios de cooperación, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo, con la finalidad de consolidar los futuros espacios macrorregionales.

1.5. Ley de Descentralización Fiscal – Decreto Legislativo No 955

El presente Decreto Legislativo contiene algunas disposiciones en lo referido a las inversiones públicas a nivel regional, tales como el Artículo 11°, referido a la primera etapa de la asignación de ingresos a los gobiernos regionales, la cual comprendería las transferencias presupuestales realizadas por el gobierno nacional de los proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional.

Por otro lado el Artículo 14° dispone que aquellos Gobiernos Regionales que logren un saldo de balance en los recursos asignados, tendrán la posibilidad de destinar el importe de dicho saldo, en el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión y al mantenimiento de las obras de inversión según las normas que regulan la materia.

De la misma forma el artículo 21° establece que las mejoras sostenidas en el esfuerzo fiscal obtenidas en mérito a acciones de cada Región, debidamente acreditadas por la SUNAT serán objeto de incentivos otorgados por el Gobierno Nacional. Complementando lo anteriormente dicho se dispone que los recursos obtenidos por las Regiones por este esfuerzo deberán destinarse, como saldo para el ejercicio presupuestal siguiente, a proyectos de inversión. La norma dispone asimismo que los incentivos al esfuerzo fiscal podrán efectuarse en la primera etapa de la transferencia de presupuestos, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento.

Por último, la norma precisa que en cuanto al endeudamiento⁵⁴ que puede adquirir el Gobierno Regional, entendido como toda modalidad de financiamiento sujeta a reembolso, con o sin garantía del Gobierno Nacional, dichas operaciones deberán destinarse única y exclusivamente a financiar proyectos de inversión pública, aprobados previamente dentro del marco del Sistema Nacional de Inversión Pública y su Reglamento que analizaremos con más detalle líneas abajo.

1.6. Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley No 28056⁵⁵

Hemos recogido las que consideramos disposiciones esenciales en torno al presente tema. En primer lugar, tal como lo establece el artículo 2° de la presente Ley ésta tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, en este caso, así como la fiscalización de su gestión⁵⁶.

Entiéndase que la instancia de participación en el proceso de programación participativa a nivel regional se encuentra constituida por el Consejo de Coordinación Regional.

El artículo 5° enfatiza que la sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos

⁵⁴ El endeudamiento se efectúa dentro de los límites y reglas establecidos en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, el Marco Macroeconómico Multianual, la Ley General de Endeudamiento del Sector Público, La Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la presente Ley.

⁵⁵ Su reglamento fue aprobado mediante D.S. No 171-2003-EF.

⁵⁶ Dichos planes de desarrollo asimismo deberán estar armonizados con el Plan Estratégico Institucional con el que debe contar todo Gobierno Regional

regionales con énfasis en los gastos de inversión de acuerdo a las Directivas y los Lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional del Presupuesto Público⁵⁷ y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF.

Finalmente, la norma señala que los Planes de Desarrollo concertados⁵⁸, en el presente caso a nivel regional, constituyen la base para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto como principal instrumento orientador de la inversión, asignación y ejecución de recursos. Dentro de las acciones que se prioricen, de acuerdo a criterios tales como índices de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, grupos vulnerables, el Plan de Desarrollo Concertado a nivel regional se realizan las correspondientes evaluaciones técnicas que representan el análisis y desarrollo técnico y financiero de cada una de las acciones propuestas para declarar su viabilidad. En el caso de Proyectos de Inversión Pública, la evaluación considerará el mínimo de preinversión requerido de acuerdo con las normas del SNIP.

En resumen, los presupuestos participativos elaborados en torno a los planes de desarrollo regional concertados deben incluir aquellos proyectos de inversión pública de alcance regional que la ciudadanía, a través del Consejo de Coordinación Regional estime convenientes, debiendo estos proyectos cumplir con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, de esta forma serían los ciudadanos los que prioricen las inversiones públicas de su región de la manera más democrática y efectiva posible.

Habiendo descrito sucintamente las principales normas sobre descentralización, pasaremos a continuación a realizar un breve análisis sobre la legislación en materia de inversiones públicas y cómo se aplica al contexto de los actuales gobiernos regionales.

⁵⁷ Ver al respecto el Instructivo No 001-2004-EF/76.01, Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo, aprobado mediante R.D. No 010-2004-EF/76.01 publicado el 04 de marzo de 2004.

⁵⁸ Todo Plan de Desarrollo debe incluir como mínimo la visión del desarrollo, los objetivos estratégicos, las acciones a implementar y los compromisos que los actores públicos y privados tienen en el proceso, dejando en claro que los presupuestos participativos incluyen recursos que la propia sociedad civil pueda aportar para el logro de los objetivos comunes de la región.

II. NORMATIVIDAD ESENCIAL SOBRE INVERSIÓN PÚBLICA.

2.1. La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública

Para que las normas sobre inversión pública sean eficientemente aplicadas a la realidad primero se debe lograr que ésta constituya una suerte de factor de atracción de la inversión privada, debiendo el gobierno en el nivel regional sobretodo invertir en infraestructura productiva (energía, irrigaciones, carreteras, puertos o aeropuertos) siempre que el sector privado esté dispuesto a utilizar y favorecerse de esta inversión. Se debe tener en cuenta que las privatizaciones y concesiones descentralizadas fortalecen tanto al sector privado como al regional, por lo que resulta imprescindible la existencia de una institución financiera canalizadora de recursos a gobiernos regionales que muestren tener proyectos de inversión factibles, contribuyendo además a generar un sistema financiero descentralizado.

La Ley No 27293 dispone que todas las entidades y empresas del sector público no financiero que ejecuten proyectos de inversión con recursos públicos se encuentran sujetos a lo dispuesto en la misma. El Sistema Nacional de Inversión Pública tiene como objetivo primario optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión a través de un conjunto de normas técnicas, principios, métodos y procedimientos que rigen la inversión pública. Está compuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM), así como por los órganos resolutivos, las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI), las Unidades Formuladoras (UF) y Unidades Ejecutoras (UE) de todos los sectores del Gobierno Nacional, Regional y Local. El MEF a través de la Oficina de Inversiones (Dirección General de Programación Multianual del Sector Público)⁵⁹ es la más alta autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Los objetivos principales del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) son los siguientes:

- *Propiciar la aplicación del ciclo del proyecto de inversión pública: perfil-prefactibilidad-factibilidad (preinversión, a través del Banco de*

⁵⁹ El artículo 2º del D.S. No 157-2002-EF precisa que toda alusión a la Oficina de Inversiones (ODI) en la normatividad vigente se entiende hecha a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, órgano de línea del MEF que asumió las funciones de la ODI de acuerdo a la reestructuración organizativa institucional, aprobada por D.S. No 071-2001-EF.

Proyectos⁶⁰) expediente técnico-ejecución (inversión, a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo) control y evaluación ex post (Post-inversión).

- *Fortalecer la capacidad de planeación del sector público y crear las condiciones para la elaboración de planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 (tres) años.*

La Ley establece que la DGPM del MEF califica la viabilidad⁶¹ de los proyectos que se encuentren en las fases de Preinversión, pudiendo delegar a los sectores esta atribución total o parcialmente. Asimismo el artículo 10.3° de la norma dispone que las oficinas de programación e inversiones, o las que hagan sus veces, de cada sector, priorizan los proyectos de Inversión Pública que se encuentren en la fase de Inversión, y en segundo lugar a los que se encuentren en la fase de pre-inversión.

2.2. Conceptos y procedimientos básicos sobre inversión pública establecidos en las reglamentaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública:

A continuación realizaremos un breve resumen sobre las principales nociones en inversión pública y gobiernos regionales contenidas en las siguientes normas:

- *REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, aprobado por D.S. N° 157-2002-EF.*
- *DIRECTIVA N° 004-2002-EF/68.01, DIRECTIVA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, aprobada por Resolución Directoral N° 012-2002-EF/68.01 de fecha 18 de Nov. 2002.*
- *RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 458-2003-EF/15, por la que se delegan facultades para declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública, modificada por Resolución Ministerial No 694-2003-EF/15.*

⁶⁰ *Este contiene el registro de todos los Proyectos de Inversión Pública para los que se haya elaborado un perfil, estudio de pre-factibilidad o de factibilidad. Existen Bancos de Proyectos en cada Sector y un Banco consolidado en la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas que agrupa a los Bancos sectoriales. (artículos 7° y 8° de la Ley No 27923)*

⁶¹ *La viabilidad de un proyecto quiere decir que ha evidenciado ser socialmente rentable (beneficios son mayores que los costos), sostenible y compatible con los lineamientos de política, así la decisión del Presidente Regional, en el caso de los Gobiernos Regionales de ejecutar un PIP se respalda en estudios técnicos que la sustentan. Es un requisito previo a la elaboración del expediente técnico y su ejecución, según lo dispone el artículo 8.1 del Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública.*

- *DIRECTIVA N° 004-2003-EF/68.01, DIRECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA PARA GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES, modificada por R.D. N° 001-2004-EF/68.01 del 19ENE04.*

2.2.1. Nociones y Procedimientos:

a) Proyecto de Inversión Pública

Se define a un Proyecto de Inversión Pública (PIP) como toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos,⁶² con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos. No constituyen un PIP las intervenciones que constituyen gastos de operación y mantenimiento que permiten solucionar un problema. Asimismo, inclusive los PIP que son formulados y ejecutados por terceros, con sus propios recursos son regidos por las normas del SNIP cuando una entidad del sector público deba asumir, después de su ejecución, los gastos permanentes de operación y mantenimiento.⁶³

El PIP propuesto debe constituir la solución integral a un problema específico vinculado a la finalidad de la Entidad o empresa según sus competencias, aunque su ejecución pueda hacerse por etapas y en más de un ejercicio presupuestal cuando así lo justifique técnicamente su dimensión o complejidad, quedando prohibido su fraccionamiento, bajo responsabilidad de la Unidad Formuladora.⁶⁴ El Reglamento señala que le corresponde a la DGPM declarar la viabilidad de los PIP, atribución que se ha delegado en base a lo dispuesto en el inciso 3.3. del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado por D.S. No 157-2002-EF, a través de las disposiciones y requisitos correspondientes, a los Gobiernos Regionales.

⁶² Recursos Públicos son todos los recursos financieros o no financieros de propiedad del Estado o que administran las Entidades del Sector Público. De acuerdo con el artículo 14.2 de la Directiva del SNIP para los Gobiernos Regionales y Locales los recursos financieros comprenden todas las fuentes de financiamiento incluyendo a los recursos provenientes de cooperación técnica no reembolsable (donaciones y transferencias) así como todos los que puedan ser captados recaudados o incorporados por las entidades sujetas al SNIP.

⁶³ Artículo 14.3 de la Directiva para Gobiernos Regionales y Locales.

⁶⁴ Artículo 13.1 de la Directiva para Gobiernos Regionales y Locales.

b) Ciclo de Vida de los PIP

Conceptualizar el ciclo de vida de un PIP radica en la necesidad de una evaluación previa a la inversión, la aplicación de los resultados de dicha evaluación durante la inversión y una constatación posterior del resultado obtenido. Según lo define el Glosario de Términos de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral No 012-2002-EF/68.01 de fecha 18 de Nov. 2002, este ciclo comprende las fases de preinversión, inversión y post inversión.

Pre-Inversión

La fase de preinversión contempla los estudios de PERFIL, PREFACTIBILIDAD Y FACTIBILIDAD del proyecto.

El estudio de Perfil tiene como finalidad principal la identificación del problema y sus causas, los objetivos del proyecto, la adecuada identificación de alternativas para la solución del problema y la evaluación preliminar de dichas alternativas. Para evaluar los beneficios de la inversión deberán compararse los beneficios y costos de la situación “con proyecto” de la “sin proyecto” (lo que implica eliminar deficiencias en la operación de la situación actual a través de intervenciones menores o acciones administrativas).⁶⁵

El estudio de Pre Factibilidad acota las alternativas formuladas en el nivel del perfil sobre mayor detalle de la información analizando las diferentes alternativas seleccionadas en función del tamaño, localización, momento de iniciación, tecnología y aspectos administrativos, siendo la última instancia para eliminar proyectos ineficientes. Por su parte, el estudio de Factibilidad establece definitivamente la valoración precisa de los beneficios y costos de la alternativa seleccionada considerando su diseño optimizado los aspectos técnicos fundamentales: localización, tamaño, tecnología, el calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento, organización, gestión, y análisis financieros. Mientras que la elaboración del perfil es obligatoria, el estudio de pre y de factibilidad pueden no ser requeridos dependiendo del PIP.

Una vez aprobados los estudios de pre-inversión éstos tendrán una vigencia máxima de tres (03) años contados a partir de su aprobación por la OPI

⁶⁵ Según lo dispuesto en la Directiva No 004-2002-EF/68.01, DIRECTIVA GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA, aprobada por Resolución Directoral No 012-2002-EF/68.01

correspondiente o su declaración de viabilidad. Transcurrido dicho plazo sin haber proseguido con la fase siguiente del proyecto el estudio de pre-inversión volverá a evaluarse.⁶⁶

Inversión

La fase de inversión contempla el expediente técnico detallado (estudios de ingeniería de detalle con su respectiva memoria descriptiva, bases, especificaciones técnicas y el presupuesto definitivo) así como la ejecución propiamente dicha del proyecto.

Post-inversión

Comprende las evaluaciones de término del PIP y la evaluación Ex Post (determinar sistemática y objetivamente la eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas para alcanzar los objetivos planteados en el PIP), es realizada por la Unidad Ejecutora (UE) a través de una entidad independiente.

c) Conglomerado de PIP

El Conglomerado es un conjunto de PIP que comparten ciertas características que los hacen replicables. En el caso de las regiones, los PIP se deben enmarcar en las políticas establecidas en el Plan Estratégico de la Región y que las intervenciones a realizar estén orientadas a lograr el mismo objetivo y que sean PIP de pequeña escala.⁶⁷ El proceso de evaluación de los PIP dentro de un conglomerado tiene disposiciones específicas para las OPI y UE.

d) Programa de inversiones

Se considera como programa de inversiones al conjunto de líneas de intervención (conglomerados y PIP) que tienen un objetivo común. Los estudios de pre-inversión de programas que son financiados mediante una operación oficial de crédito o cooperación técnica internacional se podrán formular como los de un PIP individual requiriéndose la autorización expresa de la DGPM como requisito previo a su elaboración.

⁶⁶ Tal hecho acontece de la misma forma con los estudios definitivos o expedientes técnicos detallados de los PIP.

⁶⁷ El proceso de conformación de un conglomerado se encuentra regulado por la Directiva 004-2002-SNIP, asimismo la delegación de facultades para declarar la viabilidad en el marco de conglomerados se encuentra contenida en la R.M. No 066-200-EF-15.

e) Órganos que intervienen en el ciclo de vida de los PIP a nivel regional

Órgano Resolutivo

El Presidente de la Región como órgano resolutivo del SNIP tiene las siguientes facultades:

- *Aprobar, con acuerdo del Consejo Regional, el Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP) que forma parte del Plan de Desarrollo Regional Concertado.*
- *Designar al órgano encargado de realizar las funciones de OPI en su región, informando a la DGPM la designación del funcionario responsable y asegurar las condiciones que permitan el adecuado funcionamiento de la OPI.*
- *Establece las políticas regionales en el marco de las políticas nacionales autorizando la elaboración de expedientes técnicos, estudios definitivos y la ejecución de proyectos una vez declarada su viabilidad.*

Los Gobiernos Regionales tienen delegada⁶⁸ la facultad que la Ley 27923 confiere al MEF para declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública⁶⁹ que cumplan con los siguientes requisitos:

- *Cuenten con estudios de preinversión aprobados por la OPI⁷⁰.*
- *Propongan resolver problemas vinculados directamente a la prestación de servicios necesaria para cumplir la finalidad de la Entidad que los formula.*
- *Su costo total sea igual o menor a S/. 2 millones.*

⁶⁸ Artículo 2º de la Resolución Ministerial No 458-2003-Ef-15, por la que se delegan facultades para declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública.

⁶⁹ Los Proyectos viables aprobados en su Presupuesto Institucional de Apertura se consideran ya autorizados y no requieren de autorización expresa, salvo aquellos que impliquen una modificación presupuestaria.

⁷⁰ En concordancia con lo establecido en el Capítulo IV del Instructivo No 001-2004-EF/76.01, Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo, aprobado mediante R.D. No 010-2004-EF/76.01, las oficinas correspondientes del Gobierno Regional identificarán los proyectos de inversión viables y los que requieran de estudios de preinversión adicionales propuestos en los planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto Institucional. Los proyectos priorizados en estos planes que no son viables luego de los estudios de preinversión serán reemplazados a propuesta del Presidente del Gobierno Regional por otros proyectos resultantes del proceso participativo según la escala de prioridades establecida en el mismo.

- *Se enmarquen en las competencias de los gobiernos regionales.*
- *Sean formulados por una entidad o empresa perteneciente o adscrita al nivel del Gobierno Regional.*
- *Se enmarquen en los lineamientos de política del sector del Gobierno Nacional.*
- *Se enmarquen en el Plan de Desarrollo Regional Concertado*

Oficina de Programación e Inversiones (OPI)

Es el órgano técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública en cada Gobierno Regional, sus competencias incluyen:

- *Evaluar y emitir informes técnicos sobre los estudios de pre-inversión.*
- *Declarar la viabilidad de los PIP⁷¹, en el marco de las delegaciones otorgadas por el MEF, informar a la DGPM sobre los PIP declarados viables, consolidando los planes multi-anales de inversión.*
- *Mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos.*
- *Velar porque los proyectos de inversión pública se enmarquen en las competencias del nivel del Gobierno Regional, en los lineamientos de Política, en el Programa Multianual de Inversión Pública⁷², en el Plan Estratégico Sectorial de carácter multianual y en los Planes de Desarrollo Regional.*
- *Consolidar el PMIP de la Región.*
- *Solicitar el registro de nuevas UF ante el Banco de Proyectos y promover la capacitación permanente del personal técnico de éstas, encargado de la identificación y formulación de los PIP.*
- *Realizar el seguimiento de los PIP durante la fase de inversión.*
- *Evaluar y emitir informes técnicos sobre los estudios de pre-inversión.*

Las OPI regionales sólo están facultadas para evaluar los PIP formulados por las UF regionales que se enmarquen en los criterios y montos delegados expresamente por Resolución Ministerial del MEF o de un convenio de cooperación interinstitucional con un Gobierno Regional o Local

⁷¹ De acuerdo al artículo 35º del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, la facultad para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública de alcance regional es ejercida por la Oficina de Programación e Inversiones del Gobierno Regional.

⁷² Conjunto de PIP a ser ejecutados en un período no menor de tres años y ordenados de acuerdo a las políticas y prioridades del Sector. Se elabora en el marco de los planes estratégicos sectoriales y los Planes de Desarrollo Regional, teniendo en cuenta la normativa que resulte aplicable.

(convenio que apenas esté suscrito deberá ser remitido a la DGPM). De acuerdo a la evaluación que realiza la OPI regional se emite un informe técnico registrando en el Banco de Proyectos dicha evaluación. De esta manera la OPI puede observar el estudio, aprobar el perfil y recomendar otro nivel de estudios, aprobar el perfil y recomendar la declaración de viabilidad o rechazar el PIP. Durante la fase de inversión las OPI del gobierno regional coordinarán herramientas para realizar el seguimiento de los PIP.

Unidades Formuladoras y Unidades Ejecutoras (UF y UE)

La Unidad Formuladora está constituida por cualquier órgano o dependencia del Gobierno Regional registrada ante la DGPM a pedido de una OPI. Las UF elaboran el estudio de preinversión del PIP sobre la base de los contenidos mínimos para estudios de preinversión a nivel de perfil (SNIP-05). Para el registro de UF el órgano resolutorio debe utilizar el formato SNIP-01. Las UF registran los PIP en el Banco de Proyectos teniendo en consideración que la selección de la función, programa y sub-programa deberá realizarse en base al tipo de servicio sobre el cual el PIP va a intervenir independientemente de la codificación presupuestal utilizada.⁷³ Registrado el PIP la UF remite el perfil a la OPI que corresponda según las normas del SNIP.

Una vez aprobado el perfil la UF puede elaborar el estudio de pre-factibilidad, remitiendo a la misma OPI que aprobó el referido perfil, el estudio realizado. Lo mismo sucede con el estudio de factibilidad una vez aprobado el de pre-factibilidad por la OPI correspondiente.

La Unidad Ejecutora tiene capacidad legal para contratar y ejecutar PIP de acuerdo a la normatividad presupuestal vigente, siendo responsable de la elaboración del expediente técnico, la ejecución y la evaluación ex post. La UE deberá informar a la OPI que evaluó el PIP y a la DGPM del MEF cualquier modificación del PIP durante la fase de Inversión que pudiera afectar su viabilidad. Cabe recordar que la evaluación Ex Post de los PIP la realizan las UE a través de una agencia independiente.

⁷³ Artículo 9.3 de Directiva No 004-2003-Ef/68.01, Directiva Del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Locales.

f) Procesos y plazos para la evaluación de PIP⁷⁴

El Banco de Proyectos del MEF habilita el acceso de la Oficina de Programación e Inversiones del Gobierno Regional para registrar la evaluación y declaración de viabilidad del proyecto, en ese sentido la OPI del Gobierno Regional o la que haga sus veces, deberán remitir copia del formato de declaración de viabilidad y del informe técnico que la sustenta, de cada uno de los proyectos declarados viables, a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF y a la OPI del Sector del Gobierno Nacional responsable de la función, programa o subprograma cuando corresponda, en el plazo máximo de cinco días útiles posterior a dicha declaración. La DGPM del MEF evalúa semestralmente una muestra de los PIP declarados viables en uso de la delegación dispuesta.⁷⁵ En el caso de los PIP cuya declaración de viabilidad haya sido confiada a los Gobiernos Regionales, la OPI consigna la información de la declaración de viabilidad en el formato SNIP-03 suscribiéndolo y remitiéndolo conjuntamente con el informe técnico al órgano que corresponda declarar la viabilidad⁷⁶.

Cabe señalar que los PIP que formulen las empresas de servicios públicos de propiedad⁷⁷ o bajo administración de más de un Gobierno Regional deberán ser evaluados obligatoriamente por la OPI del Gobierno Nacional responsable de su evaluación, de acuerdo al clasificador de Responsabilidad Funcional del SNIP (anexo 9 de la directiva 004-SNIP).

En los casos de PIP que no se enmarquen en los criterios de delegación la Unidad Formuladora deberá remitir el Perfil a la OPI del Gobierno Nacional responsable de la evaluación adjuntando el estudio, la ficha de registro en el Banco de Proyectos y la opinión favorable de la OPI del Gobierno Regional sobre la compatibilidad del proyecto formulado con el Plan de Desarrollo Regional Concertado.⁷⁸

Los Gobiernos Regionales deberán tomar las medidas que sean necesarias a fin de propiciar la generación y fortalecimiento de capacidades de los funcionarios, servidores y consultores de la OPI, así como para dotarla de

⁷⁴ Artículo 8° de la Directiva 004-2002-SNIP, y artículos 17° al 29° de la norma precitada.

⁷⁵ Artículos 6°, 7° y 8° de la Resolución Ministerial No 458-2003-Ef-15, por la que se delegan facultades para declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública.

⁷⁶ Tener en cuenta para este apartado los cambios introducidos por el artículo 3° de la R.D. No 001-2004-EF/68.01

⁷⁷ Cuarta Disposición Complementaria de la R. Ministerial precitada.

⁷⁸ Artículo 9° de la norma bajo comentario.

los recursos humanos y logísticos que requieran para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.⁷⁹ Lo referido a los plazos de evaluación se encuentra regulado en el artículo 32° de la Directiva No 004-2003-Ef/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Locales.

Finalmente, es preciso recalcar que en cualquier nivel de estudios si el informe técnico de la OPI o del órgano resolutor señala observaciones o se informe de la alteración de algún factor que afecte la viabilidad de un proyecto, la UF debe reformular el estudio considerando las observaciones planteadas en dichos informes, actualizar la información registrada del PIP en el Banco de Proyectos y remitir el estudio reformulado a la OPI para su evaluación.

g) Formatos

Los anexos y formatos relativos a las normas de inversión pública se publican y actualizan en la página web de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas: <http://ofi.mef.gob.pe> sobresaliendo entre ellos el anexo SNIP-04 o Clasificador Institucional que define la relación de entidades que conforman cada uno de los sectores del SNIP, los contenidos mínimos para estudios de preinversión (anexos SNIP-05, 06 y 07) de observancia obligatoria por las Unidades Formuladoras, y el anexo SNIP-08 que define el sector responsable de la aprobación de los lineamientos de política y de la evaluación de los PIP. Además del SNIP 09 en cuyo texto final se ha adicionado el rubro de precio social de la mano de obra no calificada, referida a aquellos trabajadores que desempeñan actividades cuya ejecución no requiere de estudios ni experiencia previa.⁸⁰

h) Procedimientos especiales

El artículo 10° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado por D.S. No 157-2002-EF establece los procedimientos que la DGPM sigue cuando los PIP precisen financiamiento mediante una operación oficial de crédito.

⁷⁹ Séptima Disposición Complementaria de la Directiva No 004-2003-Ef/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Locales.

⁸⁰ El precio social de dicha mano de obra resulta de aplicar un factor de corrección o de ajuste al salario bruto o costo para el empleador de la mano de obra.

En los PIP cuya formulación o ejecución esté a cargo de una Entidad sujeta a las normas del SNIP y cuya fuente de financiamiento sea la Cooperación Técnica Internacional No Reembolsable la APCI deberá velar porque el PIP sea declarado viable como requisito previo al otorgamiento de dicho financiamiento. La DGPM y la APCI coordinan el acceso a la información de sus bases de datos con el objeto de evitar la duplicidad de la inversión programada.⁸¹

Los casos de PIP cuyo precio referencial de elaboración de un estudio a nivel de perfil o prefactibilidad supere las 60 UIT o un estudio de factibilidad 200 UIT requieren de la aprobación expresa de la DGPM a los términos de referencia de dicho estudio como requisito previo a su elaboración o contratación.

Finalmente, en los casos de situación de emergencia previamente declarada mediante el procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil podrá exceptuarse a los PIP que resulten elegibles de la fase de pre-inversión cuyo objeto sea la prevención o atención de la emergencia.⁸² En este tema la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, Ley No 28128 autoriza en su artículo 30º, numeral 30.4 al MEF aplicar un procedimiento simplificado a los PIP que apruebe la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres⁸³ a propuesta de la DGPM en coordinación con el INDECI. A continuación se hace un breve comentario sobre la más reciente Directiva sobre el tema.

h.1.- Directiva de los “Programas de Prevención y Rehabilitación de las Zonas Afectadas por Desastres”, aprobada por Resolución Ministerial No 104-2004-EF/15 del 1 de marzo de 2004

Establece un procedimiento simplificado aplicable a los Proyectos de Inversión Pública aprobados en el marco de los “Programas de Prevención y Rehabilitación de las Zonas afectadas por desastre” para mitigar los

⁸¹ Artículo 35º de la Directiva del SNIP para los Gobiernos Regionales y Locales.

⁸² Artículo 34º de la DIRECTIVA No 004-2003-EF/68.01, Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Locales..

⁸³ Creada mediante D.S. 081-2002-PCM, e integrada por el presidente del consejo de ministros, el ministro de economía y finanzas, ministro de agricultura, de la producción, transportes y comunicaciones, vivienda, construcción y saneamiento, educación, salud, mujer y desarrollo social, defensa, interior, energía y minas.

efectos de los fenómenos naturales extremos y antrópicos, así como recuperar la infraestructura pública afectada y la capacidad de producción de las regiones. En ese sentido, según el artículo 4 de la mencionada Directiva, los Proyectos de Inversión Pública deben estar destinados a realizar acciones de mitigación ante el impacto de los desastres y acciones de rehabilitación de la infraestructura pública para recuperar los niveles de servicio, acciones de recuperación de la capacidad productiva cuyo plazo de ejecución máximo sea hasta el 31 de diciembre de 2004. Los Proyectos deben ser ejecutados en zonas declaradas en Estado de Emergencia, o de lo contrario en los casos que lo apruebe la Comisión Multisectorial de Prevención y Atención de Desastres.

La presente Directiva incluye un formato de ficha técnica que deberá ser llenado por la Unidad Ejecutora del gobierno Regional quien la aprueba y suscribe para su presentación ante la DGPM quien lo declara elegible en coordinación con el INDECI. Una copia de la ficha técnica deberá remitirse al sector que corresponda el proyecto a ejecutarse con fines informativos. Finalmente, una vez declarado elegible el proyecto éste se encuentra expedito para su ejecución y cuando se haya finalizado la ejecución de la obra la Unidad Ejecutora deberá remitir a la DGPMSP, con copia al INDECI y a los organismos de control, un informe sobre los proyectos ejecutados, montos, modalidad de ejecución, fecha de inicio y beneficiarios del proyecto.

III. LA LEY MARCO DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN DESCENTRALIZADA, LEY N° 28059 Y SU REGLAMENTO APROBADO MEDIANTE D.S. 015-2004-PCM DEL 29 DE FEBRERO DE 2004.

Por su importancia en el presente tema, esta norma precisa de un comentario especial y detallado en lo que respecta a las implicancias que posee para las inversiones públicas.

En su Artículo 2° la Ley establece que los gobiernos regionales promueven el desarrollo de inversiones en las regiones para fortalecer el proceso de descentralización productiva del país, respetando los siguientes criterios y garantías:

- 1. El Estado garantiza la libre iniciativa e inversión privadas, nacional y extranjera.*

2. *La inversión del Estado está orientada a proveer de infraestructura básica, social y económica para el mejor desempeño de la inversión privada en la actividad productiva y de servicios.*⁸⁴

Es de enfatizar que el Reglamento, en su artículo 3º señala que los términos y condiciones incluidos en los convenios de estabilidad jurídica y en los contratos celebrados por el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y/o locales con el sector privado, con arreglo a sus competencias, no podrán ser dejados sin efecto ni modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.

Precisa el Artículo 5º del Reglamento los criterios para la determinación del ámbito de aplicación de los proyectos de inversión. En ese sentido, señala que para determinar si un proyecto de inversión se considera nacional, regional o local se tomarán en cuenta en forma sucesiva y excluyente los siguientes criterios:

- a) *Competencias atribuidas en la Ley de Bases de la Descentralización y otras.*
- b) *Capacidad de gestión de cada nivel de gobierno de acuerdo al sistema de acreditación respectivo.*
- c) *Ámbito de influencia del proyecto.*
- d) *Territorio en el que se ejecutará el proyecto.*

De esta forma y en base a los comentarios previamente expuestos, se establecen en la Ley funciones tanto para el Gobierno Nacional como para el Regional en el presente tema.

Función del Gobierno Nacional en cuanto a descentralización de inversiones

Coordinar y compatibilizar los planes y prioridades de inversión de gobiernos regionales y municipales, con el criterio de formación de corredores económicos, ejes de desarrollo y formación de macro-regiones; apoyar a los gobiernos regionales y municipalidades en el fortalecimiento de los instrumentos necesarios para la promoción de las inversiones descentralizadas, siendo responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del CND establecer qué entidades tendrán esta competencia.

⁸⁴ *Cabría comentar en este punto la definición de la descentralización como una reforma dirigida a modificar la relación existente entre los ciudadanos y los políticos orientada sobretodo a las reformas de mercado, Przworski, Adán, On the design of the state: A principal-agent perspective, May 1996.*

Función del Gobierno Regional

El artículo 4º de la Ley señala que los Gobiernos Regionales para la promoción de la inversión privada tienen las funciones de:

- *Definir, aprobar y ejecutar en su Plan de Desarrollo Concertado las prioridades, vocaciones productivas y lineamientos estratégicos para la potenciación y el mejor desempeño de la economía regional.*
- *Coordinar y compatibilizar los planes y prioridades de inversión de la región con el gobierno nacional y los municipios, de ámbito provincial y distrital, con el criterio de formación de corredores económicos, ejes de desarrollo y formación de macro-regiones.*
- *Ejercer la gestión estratégica de la competitividad y productividad regional, conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y demás principios de gestión regional.*
- *Concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada; formular y promover proyectos de ámbito regional para la participación de la inversión privada.⁸⁵*
- *Promover y desarrollar proyectos basados en la vocación regional⁸⁶, en particular aquellos que aprovechan de manera sostenible nuestra biodiversidad; promover la imagen de la región como destino de inversión en relación con otros mercados.*

Inversión privada en proyectos públicos

El artículo 6º de la Ley establece que la participación de la inversión privada en proyectos públicos se formaliza a través de contratos de participación de la inversión privada, tales como:

- a) *venta de activos*
- b) *concesión*
- c) *asociación en participación*

⁸⁵ *Para lograr esto se necesitan de reformas destinadas a mejorar la capacidad administrativa de los Gobiernos Regionales, lo cual puede llevarse a cabo a través de programas que tengan por objeto la modernización de la administración pública, su profesionalización en materias públicas, así como el aumento de los niveles organizativos y participativos de la sociedad civil, Michael PENFOLD, Descentralización y mercado en América Latina publicado en la revista del CLAD, Reforma y Democracia, No 16, Caracas, 2000.*

⁸⁶ *Esto va de la mano con la noción que la descentralización incrementa el cúmulo de información disponible para los funcionarios públicos y permite promover la experimentación en la ejecución de políticas públicas, MCKINNON & NECHYBA, Competition in federal Systems: the role of political and financial constraints, Stanford, Hoover Institution Press, 1997*

- d) *contrato de gerencia*
- e) *Joint Venture*
- f) *Outsourcing (especialización de servicios)*⁸⁷

*Las iniciativas privadas*⁸⁸ *en proyectos de inversión sobre recursos estatales son promovidas mediante los siguientes mecanismos:*

Oferta Pública, Licitación Pública o Concurso de Proyectos Integrales, *de presentarse uno o más interesados en la ejecución del proyecto de inversión objeto de la iniciativa privada, el órgano competente deberá cursar una comunicación escrita al solicitante poniendo en su conocimiento la existencia de terceros interesados en el proyecto y procederá a llevar adelante el correspondiente proceso de promoción de la inversión privada de acuerdo a los mecanismos y procedimientos contemplados en la legislación de la materia.*⁸⁹

Adjudicación o Concesión Directa, *donde procederá la adjudicación directa o el otorgamiento de la concesión directa, en caso no se haya presentado cuando menos un interesado en la ejecución del proyecto objeto de la iniciativa privada propuesta dentro del plazo de 30 días calendario contados a partir del día siguiente de la última publicación de la iniciativa privada. En dicho supuesto, el órgano competente, mediante un acuerdo de su órgano de más alto nivel, aprobará la propuesta de iniciativa privada y procederá la adjudicación o entrega en concesión directamente al solicitante, de la ejecución del proyecto de inversión propuesto, para lo cual se negociará y suscribirá el correspondiente contrato. Las iniciativas o propuestas privadas una vez presentadas y aprobadas por el Organismo Promotor de la Inversión Privada pasarán a formar parte del Banco Regional de Proyectos.*

⁸⁷ *Estos contratos implican la participación del Consejo de Coordinación Regional para garantizar su transparencia y se adjudican mediante concurso público, licitación pública u otros mecanismos de oferta pública. La definición detallada de cada una de estas modalidades se encuentra en el artículo 10° del Reglamento de la presente Ley.*

⁸⁸ *Los requisitos y trámites de las iniciativas privadas en proyectos de inversión, así como los criterios para su evaluación, inclusión en el Banco Regional de Proyectos y su posterior selección para ser ejecutados se encuentran detallados en los artículos 13° al 20° del Reglamento de la presente Ley.*

⁸⁹ *Artículo 7° de la norma, donde adicionalmente se establece que en este caso se reconocerán a favor de aquel que presentó la iniciativa privada los gastos incurridos en la formulación previa de los estudios siempre que no hubiese favorecido con la adjudicación correspondiente, con arreglo a los lineamientos generales de aplicación obligatoria.*

Las Agencias de Fomento de la Inversión Privada

Si bien es cierto no constituyen parte del tema principal del presente ensayo, consideramos conveniente realizar un breve comentario sobre las mismas. Son creadas por el Gobierno regional como un órgano especializado, consultivo, y de coordinación con el sector privado, que se funda en acuerdos explícitos entre ambos sectores.⁹⁰ Tienen entre sus atribuciones vinculadas con la inversión pública la de proponer modalidades de asociación del capital privado con la inversión pública, así como formas de complementariedad entre inversiones públicas y privadas para la ejecución de proyectos; la gestión de la imagen regional y local, con arreglo a su posicionamiento competitivo y la promoción de las oportunidades de negocios e inversión existentes en ellas; difundir la estrategia de participación en los fondos concursables del FIDE.

Instrumentos para la Promoción de la Inversión Privada

Tal como lo comentamos líneas atrás la Ley establece en su artículo 11°, que el Plan de Desarrollo Regional concertado deberá contener un capítulo donde se establezcan los objetivos, lineamientos de política, metas y estrategias de mediano y largo plazo en materia de promoción de la inversión descentralizada, asimismo el presupuesto participativo regional contendrá las metas y acciones que la región desarrollará para la promoción de las inversiones privadas en concordancia con el Plan antes mencionado. El Plan y el Presupuesto deberán ser concertados con el Consejo de Coordinación Regional y aprobado por el Consejo Regional mediante Ordenanza Regional. Los proyectos que requieran de participación del gobierno nacional serán consignados en el Plan Concertado de Desarrollo Regional y para ser incorporados en los presupuestos participativos deberán ser aprobados por las autoridades competentes a nivel nacional.

Banco Regional de Proyectos

Según el artículo 12° de la norma, está constituido por todos los PIP que se encuentran en la fase de preinversión a nivel regional⁹¹. Se encuentra a cargo de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento

⁹⁰ Artículo 8° de la norma.

⁹¹ El artículo 32° del Reglamento de la Ley Marco dispone que la inclusión en los Bancos Regionales de información referida a Proyectos de Inversión Pública Regionales se sujetará a las normas del SNIP, de conformidad con la normatividad que regula el tema. Adicionalmente dispone que los proyectos evaluados en el marco del SNIP deberán incluir toda la información del Banco de Proyectos regulado bajo las normas de dicho sistema.

Territorial del Gobierno Regional, contando con la asesoría de la DGPM del Sector Público del MEF, CND⁹², INEI, FIDE y de PROINVERSION. El mismo contiene lo siguiente:

- 1. Información económica y estadística sobre la región de interés para los inversionistas.*
- 2. Las ideas e iniciativas de proyectos regionales propuestos por el sector público y la sociedad civil, la información de todos los proyectos de inversión pública de alcance nacional, regional y local del Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública.*
- 3. Los proyectos de inversión pública de alcance regional y local de interés para la inversión privada. El Banco Regional de Proyectos es de acceso universal, pero para el ingreso de información y registro de evaluaciones se establecen códigos especiales de acceso.*

Los gobiernos regionales están facultados, según lo dispone el artículo 15° para evaluar y declarar la viabilidad de los PIP de alcance regional y local, respectivamente, en base a las normas del SNIP que analizamos líneas atrás⁹³. Corresponde al MEF con participación del CND conducir el proceso de descentralización de funciones de evaluación y declaración de viabilidad de proyectos de inversión pública⁹⁴.

Convenios de cooperación mutua⁹⁵

Los gobiernos regionales y locales y las universidades y centros tecnológicos desarrollarán convenios de cooperación mutua para identificar oportunidades de inversión y elaborar y desarrollar los proyectos, así como para la capacitación y perfeccionamiento de profesionales y técnicos competitivos necesarios para los proyectos estratégicos de inversión regional.

⁹² El precitado artículo señala asimismo, que los lineamientos que establezcan los Gobiernos Regionales para la inclusión de información en los Bancos Regionales de Proyectos deberán ser elaborados sobre la base del modelo que el CND elaborará.

⁹³ De la misma forma el artículo 34° del Reglamento de la presente Ley, señala que los Gobiernos Regionales ejercen sus facultades de evaluación y declaración de viabilidad de los PIP de alcance regional, en cumplimiento de las normas técnicas, principios, procesos y metodologías del SNIP y las normas que lo rigen.

⁹⁴ Complementa el artículo 36° del Reglamento de la citada norma que el proceso de transferencia de las funciones de evaluación y declaración de viabilidad de los proyectos de inversión pública se ejecutará según el cronograma aprobado mediante Resolución Ministerial del MEF, en coordinación con el CND y de conformidad con la Ley 27783.

⁹⁵ Artículos 13° y 14° de la norma.

Asimismo, los gobiernos regionales, las universidades y la inversión privada constituirán alianzas estratégicas para la formación de los centros de investigación y tecnología para el desarrollo regional y local con el financiamiento de las partes intervinientes y/o de agencias de cooperación.

Relación de los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional

Finalmente el artículo 17° de la Ley dispone que los proyectos de inversión que se desarrollen por iniciativa de dos o más gobiernos regionales deberán contar con la participación de PROINVERSION. Los proyectos nacionales propiciarán la participación de los gobiernos regionales de la jurisdicción se procurará la formación de Juntas de Coordinación Interregional, estos proyectos serán financiados por el FIDE.

IV. OTRAS NORMAS DE INTERÉS.

4.1. Ley De Creación De La Agencia Peruana De Cooperación Internacional – APCI, Ley No 27692

El Artículo 3° establece a la APCI como el ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la política nacional de desarrollo, en el marco de las disposiciones legales que regulan la cooperación técnica internacional.

Según el artículo 4°, tiene entre sus funciones la de coordinar con el SNIP la viabilidad de los proyectos que requieran de cooperación internacional, cuando éstos estuviesen en su ámbito, así como la de apoyar a su solicitud a las entidades del Gobierno Central, Poder Legislativo, Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales en la preparación de los planes, programas y proyectos de cooperación técnica internacional y en la ejecución de los mismos.

El artículo 5° establece que los Gobiernos Regionales canalizan y suscriben directamente sus solicitudes de cooperación, dando cuenta a la APCI para los fines de Registro y de incorporación en el Plan Anual de Cooperación Internacional.

Los proyectos de inversión pública, incluyendo los financiados mediante cooperación internacional, se rigen para su formulación, declaración de viabilidad, ejecución y evaluación ex post por las normas del Sistema

Nacional de Inversión Pública. Sin perjuicio de lo anterior, la APCI y el MEF establecerán mecanismos de coordinación para complementar esfuerzos en los programas de cooperación de su competencia y para establecer criterios comunes en la negociación con las fuentes cooperantes⁹⁶.

4.2. Directiva No 002-2004-APCI/DE “Tratamiento de los proyectos enmarcados en el Sistema Nacional de Inversión Pública que involucran Cooperación Técnica Internacional” aprobada mediante Resolución Directoral Ejecutiva No 126-2004/APCI-DE

Señala al APCI como organismo que posee las responsabilidades de gestionar, oficializar y negociar las solicitudes de cooperación técnica internacional para el Perú ante los gobiernos extranjeros y organismos internacionales, además de coordinar con el Sistema Nacional de Inversión Pública la viabilidad de los proyectos de inversión pública⁹⁷ que requieran de cooperación técnica internacional, coordinar con los titulares de los pliegos presupuestarios la previsión de los recursos de contrapartida nacional para los proyectos financiados con Cooperación Técnica Internacional que lo requiera, canalizar los pedidos de cooperación técnica internacional de las entidades del Gobierno nacional, regional y local, a su solicitud.

En el artículo 5.3. se señala que las entidades son responsables de remitir a las fuentes cooperantes a través del APCI todas las solicitudes de Cooperación Técnica Internacional No reembolsable y de formular el PIP cuando sea necesario y presentar su declaratoria de viabilidad, como requisito previo a su inclusión en el Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional.

Procedimiento: la entidad presenta ante APCI la solicitud de cooperación técnica en el caso del PIP se debe adjuntar el estudio de preinversión y copia de la declaración de viabilidad. Evaluadas las solicitudes se verifica que dicha operación se enmarque en el Plan Nacional de Cooperación Técnica Internacional No Reembolsable. APCI gestiona, oficializa y negocia el financiamiento de los proyectos ante las fuentes cooperantes, suscribiendo de ser necesario el Convenio correspondiente.

⁹⁶ Primera Disposición Complementaria de la norma.

⁹⁷ Indica la norma que un PIP puede incluir la forma de donación de bienes muebles e inmuebles, las donaciones en efectivo destinadas a proyectos de inversión y la capacitación, asimismo los estudios de pre-inversión financiados con recursos de cooperación técnica internacional deben sujetarse a los contenidos mínimos establecidos por el SNIP.

Por último se precisa en la Directiva que la APCI no gestionará ni oficializará solicitudes de financiamiento de PIP que no cumplan con presentar el estudio, declaración de viabilidad y sustenten la capacidad de la entidad solicitante para asumir los recursos de contrapartida, de acuerdo a las normas presupuestarias vigentes.

4.3. Normas por emitirse relacionadas con el tema

Aún se encuentran en preparación las siguientes normas:

1. *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (de acuerdo a la segunda disposición transitoria, etapa preparatoria, numeral (i), de la Ley de Bases de la Descentralización).*
2. *Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (de conformidad con la segunda disposición transitoria, etapa preparatoria, numeral (v), de la Ley de Bases de la Descentralización).*
3. *Ley que aprueba el Plan de Regionalización (segunda disposición transitoria, segunda etapa, numeral (iii), de la Ley de Bases de la Descentralización).*
4. *Ley del Sistema Nacional de Acreditación (artículo 85° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).*
5. *Decreto Supremo reglamentando la Ley de Bases de la Descentralización (primera disposición final de dicha Ley).*
6. *Decreto Supremo reglamentando la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (primera disposición final de la Ley de Bases de la Descentralización).*
7. *Decreto Supremo aprobando el Plan de Asistencia Técnica a los Gobiernos Regionales (artículo 88° inciso b) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).*
8. *Decreto Supremo aprobando los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales (segunda disposición transitoria, tercera y cuarta etapa, de la Ley de Bases de la Descentralización, y artículo 83° y cuarta disposición transitoria, complementaria y final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).*

9. *Decretos Supremos aprobando la transferencia de recursos para cada etapa del proceso de la descentralización (quinta disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización).*
10. *Decreto Supremo reglamentando los mecanismos de sostenibilidad fiscal del proceso de descentralización (artículo 89° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).*
11. *Resolución Ministerial aprobando los índices para la distribución del Fondo de Compensación Regional - FONCOR (artículo 39° y tercera disposición complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización, y el artículo 73° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).*
12. *Resolución Presidencial reglamentando el Fondo Intergubernamental para la Descentralización-FIDE (artículo 53° y tercera disposición complementaria de la Ley de Bases de la Descentralización y artículo 73°-a de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).*

V. CONCLUSIONES.

- A. *El Marco normativo para la descentralización de las inversiones públicas a nivel regional está dado en lo fundamental, requiriéndose cuanto antes de las normas que complementen a las vigentes. Lo que se sugiere realizar en el presente es un Texto Unico Ordenado de las normas que regulan la materia y concordar las disposiciones aplicables al tema, de la Ley de Bases de la Descentralización con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, hecho que se puede realizar a través de la promulgación de los reglamentos de las mismas.*
- B. *El proceso de descentralización que sigue nuestra patria debe tomar en cuenta los diferentes aspectos que conlleva el mismo, siendo el económico de trascendental importancia para lograr la consecución de los fines que se pretenden obtener, dentro de este proceso se encuentran las inversiones públicas como un instrumento impostergable para medir el desarrollo de las regiones y localidades del país.*
- C. *Las experiencias de otros países en el tema de las inversiones públicas descentralizadas deben servir como muestra de errores y aciertos que deberían guiar los rumbos que este tema tome en el Perú, sobretudo*

en lo que respecta a las normas que regulan la capacidad de endeudamiento de los gobiernos regionales.

- D. La planificación del desarrollo con un enfoque predominantemente territorial se convierte en la directriz fundamental de las inversiones públicas a nivel regional por lo que instrumentos tales como el Plan Nacional de Desarrollo territorial, El Plan de Descentralización y el Plan Nacional de Capacitación en Gestión Pública constituyen documentos cuyo contenido debe ser difundido y discutido constantemente.*
- E. Organismos públicos a nivel nacional, como es el caso del CND, PRO INVERSION, MEF tienen un rol preponderante en el proceso de descentralización de las inversiones públicas a nivel regional, más su participación sólo debe ser orientadora dejando a los propios gobiernos regionales asumir poco a poco todas las competencias y funciones que la ley determina al respecto.*
- F. Los recursos a captar (FONCOR y FIDE), los mecanismos de cooperación técnica internacional y de endeudamiento deben ser apropiadamente regulados para favorecer las inversiones públicas regionales.*
- G. La capacitación a las autoridades regionales en las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública descritas en el presente trabajo es esencial antes de iniciar cualquier programación de las mismas en el nivel regional.*
- H. Finalmente, la participación activa de la población en la planificación y programación de las inversiones públicas regionales a través de los mecanismos establecidos como los presupuestos participativos se hace obligatoria tanto jurídica como fácticamente para poder definir, concordar y ejecutar armónicamente estas inversiones en las jurisdicciones correspondientes, respetándose de esta forma los principios esenciales de la descentralización, guiando asimismo el accionar de los gobiernos regionales en esta difícil tarea.*