**Solo se puede asignar presupuesto a las inversiones incluidas en la Programación Multianual de Inversión (PMI) de cada sector nacional, regional o local. ¿Cuál es el impacto en la Ley de Contrataciones del Estado?**

La nueva Directiva para la Programación Multianual que regula y articula la fase de Programación Multianual del Sistema Inverte.pe y la fase de Programación del Sistema Nacional de Presupuesto, en adelante la Directiva, aprobada mediante Resolución Ministerial Nº 035-2018-EF/15[[1]](#footnote-1), prevé dos objetivos:

* Establecer procesos y disposiciones aplicables para el funcionamiento de la fase de Programación Multianual del ciclo de inversión en el marco del Invierte.pe, así como disposiciones técnicas para que las entidades programen y formulen su presupuesto con una perspectiva multianual.
* Articular la fase de programación del sistema de inversión con la fase de programación del sistema de presupuesto respecto de las inversiones.

De entrada, estos dos objetivos son revolucionarios, dado que realiza un alineamiento entre los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, el presupuesto y la cartera de inversiones. El resultado de dicho alineamiento lo constituye la Programación Multianual de Inversiones (PMI), que poneénfasis en el cierre de brechas de infraestructura, así como el establecimiento de metas e indicadores de resultado en un horizonte de 3 años a ser desarrollados por los sectores, gobiernos regionales.

Pero no solo eso. También alinea la Ley de Contrataciones del Estado (LCE) al sistema Invierte.pe. Es decir, obliga a las entidades a mejorar su planificación. Puede realizarse la siguiente analogía: Con la LCE toda contratación debe estar prevista en el Plan Operativo Institucional, ahora toda inversión debe estar en el PMI, de eso modo, únicamente, tendrá el presupuesto garantizado dicha inversión. Con ello, además, se reduce la nefasta práctica política de ofrecer la ejecución de obras en cualquier momento, a sabiendas de que no están incluidos en el PMI y, por ende, no podrán ser financiadas.

Ello ha sido plasmado muy claramente en la nueva Directiva PMI, al señalarse en el numeral 7.7 que “*las entidades, en las etapas de Programación y Formulación de la Programación Multianual en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, solo pueden asignar recursos a aquellas inversiones consideradas en sus respectivos PMI”*. En ese mismo sentido, el artículo 15 de la Directiva citada señala claramente “*no podrán programar gastos públicos en inversiones que no estén incluidas en el PMI correspondiente en aquellos casos en que dichas inversiones se encuentren bajo el ámbito del Invierte.pe*”. Ese es el gran objetivo, alinear programación y presupuesto, cosa que antes no sucedía necesariamente.

Con ello también se busca desaparecer los “proyectos habilitadores” o proyectos que no se van a ejecutar, los cuales eran incluidos por las entidades en su Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) con el único objetivo de tener una “bolsa” para distribuirla posteriormente, sin ningún criterio de priorización o reducción de brechas. Es decir, creas un presupuesto fantasma, donde figura una inversión, bajo la expectativa de que se va a ejecutar, sin embargo, luego se retira esa inversión, lo que genera desconfianza y desilusión en la poblaciones y comunidades.

En ese sentido, si bien, con los últimos cambios normativos de la LCE se ha avanzado mucho en el esfuerzo de planificar las contrataciones de cada entidad, de modo que asegure el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes estratégicos institucionales -y estos estén alineados a los planes estratégicos sectoriales multianuales y los planes de desarrollo concertado, en el caso de gobiernos regionales y locales-, con esta nueva Directiva, además, se refuerza la articulación de la planificación y programación de inversiones con el sistema de presupuesto, a fin de reducir brechas, cumplir metas e indicadores[[2]](#footnote-2).

Los desafíos que plantea esta Directiva son interesantes y esperemos que se logren de manera sostenida, sin perjuicio de que en el proceso de implementación se presenten ajustes y mejoras.

En los siguientes párrafos se realizará un resumen de algunos artículos de la nueva Directiva PMI, principalmente sobre los criterios para la Programación Multianual de Inversiones, la Estructura de la fase de Programación Multianual en el marco del Sistema Invierte.pe y su articulación con la fase de Programación del Sistema de Presupuesto, así como la evaluación de la calidad de los PMI por parte del MEF.

1. **Criterios para la Programación Multianual de Inversiones**

Los criterios previstos en el artículo 4 de la Directiva son dos:

1. **Continuidad:**

Se refiere a las inversiones en ejecución física durante la Fase de Ejecución del Ciclo de Inversión que requieran más de un año fiscal para culminar su ejecución.

1. **Ejecutabilidad y oportunidad:**

Las Entidades deben estimar o programar recursos para una inversión hasta por un monto que sea ejecutable en el año fiscal en que se programa, buscando la oportuna culminación de dicha inversión en los casos que corresponda, para lo cual tiene en cuenta los cronogramas de ejecución de la inversión, los procedimientos y plazos de los sistemas administrativos del sector público, y la normatividad vigente.

Por su parte, el artículo 5 define la Programación Multianual en el marco del Invierte.pe y en el marco del Sistema de Presupuesto (dicha programación deberá registrarse en el aplicativo informático para un período de 3 años fiscales consecutivos, que se actualizará anualmente).

El artículo 6 señala cuáles son los órganos del Invierte.pe, así como sus respectivas funciones:

1. El MEF, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, en su calidad de ente rector del Inveirte.pe.
2. El Órgano resolutivo (OR), en los sectores es el ministro, el Titular o la más alta autoridad ejecutiva del Gobierno Nacional, en los gobiernos regionales es el Gobernador Regional y en los gobiernos locales es el alcalde.
3. La Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de cada sector, gobierno regional o local. Es el órgano técnico responsable de la fase de Programación Multianual del ciclo de inversión.
4. La Unidad Formuladora (UF), que puede ser cualquier órgano o entidad o empresa adscrita de un sector del Gobierno nacional, regional o local, incluyendo a los programas creados con la finalidad de realizar funciones de Unidad Formuladora.
5. Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), como Unidad Ejecutora Presupuestal.

Tanto la UF y la UEI deben remitir toda la información que requiera la OPMI, independientemente de la etapa en la que se encuentre, y coordinan con ella para la elaboración del PMI, siendo la veracidad de dicha información de responsabilidad de la UF y la UEI.

1. **Estructura de la fase de Programación Multianual en el marco del Invierte.pe**

Las etapas son las siguientes:

* **Elaboración del diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos y definición de objetivos respecto al cierre de brechas.**

La OPMI conceptualiza y define los indicadores de brechas de infraestructura o acceso a servicios públicos del sector. Luego el OR de cada sector comunica a la DGPMI mediante el Anexo N° 1, para su validación metodológica. Posteriormente, y una vez validada, la OPMI lo publica en su portal institucional los formatos de Presentación del Indicador asociado a la brecha de servicios. La fecha máxima de publicación en cada año fiscal es el 5 de febrero.

Sobre la base de los indicadores, la OPMI elabora el diagnóstico detallado de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso de servicios público, establece sus objetivos a alcanzar respecto al cierre de brechas, sobre la base de sus objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales, así como los planes de desarrollo concertado regionales y locales y, finalmente, define los criterios de priorización sobre la base de su diagnóstico de brechas y objetivos para la selección de su cartera de Inversiones.

Concluido la identificación de las brechas y establecidos los criterios de priorización, la OPMI remite al OR para su aprobación.

* **Selección de la cartera de inversiones.**

En esta etapa se realiza la selección y priorización de las inversiones a ser financiadas, identificadas para lograr el alcance de metas e indicadores asociados a la inversión, que deben ser consistentes con los objetivos de cierre de brechas identificadas y priorizadas previamente para su inclusión en el PMI. Debe considerar la capacidad de gasto de capital y gasto corriente para su operación y mantenimiento.

La OPMI debe priorizar la culminación de inversiones en ejecución física antes de programar nuevas inversiones.

El literal a. del artículo 7.2 indica los criterios para seleccionar y priorizar las inversiones, en concordancia con lo señalado en el artículo 4.

La cartera de inversiones mostrará el orden de prioridad de las inversiones seleccionadas.

* **Elaboración y propuesta de PMI**

La OPMI presenta una propuesta de PMI. En coordinación con sus unidades, verifica que los montos estimados estimados de las inversiones programadas guarden coherencia con el cronograma de ejecución de dichas inversiones y los criterios del artículo 4.

Asimismo, a fin de evitar duplicidad de inversiones, las OPMI de los sectores del gobierno nacional coordinan sus carteras de inversión con las OPMI de gobierno regional y local, y por su parte, éstas informarán su propuesta de cartera a la OPMI de los sectores, quienes emitirán una opinión sobre dicha cartera, según el plazo establecido en el Anexo N° 9. Luego de ello, la OPMI presentará dicha propuesta al OR para su aprobación.

* **Aprobación del Programa Multianual de Inversiones**

El PMI sectorial es aprobado por el ministro, titular o la máxima autoridad ejecutiva del sector. El PMI regional es aprobado por el Gobernador Regional. El PMI local es aprobado por el alcalde. No es delegable dicha facultad.

* **Presentación del PMI a la DGPMI**

El OR, mediante oficio presenta a la DGPMI el reporte informático del PMI correspondiente, registrado por la OPMI en el Módulo de Programación Multianual de Inversiones (MPMI) hasta el 15 de abril de cada año fiscal. Asimismo, dicho oficio debe adjuntar el diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, y los criterios de priorización. La presentación del PMI incluye la presentación del diagnóstico de brechas, los criterios de priorización y la cartera de inversiones.

* **Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE)**

El PMIE constituye el marco orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones y se elabora sobre la base de los PMI sectoriales, regionales y locales presentados a la DGPMI, los cuales deben reflejar los criterios de priorización aprobados por los respectivos OR y los objetivos de cierre de brechas.

La DGPMI verificar la consistencia entre las brechas de infraestructura y/o de acceso a servicios públicos identificados, los objetivos y criterios de priorización propuestos con la Cartera de Inversiones de los PMI presentados, y luego la DGPMI consolidada los PMI y remite la cartera de inversiones del PMIE a la DGPP del MEF hasta el 30 de abril de cada año fiscal para que sea tomado en cuenta para la Asignación Presupuestaria Multianual.

La DGPP remite a la DGPMI la información sobre la programación presupuestaria anual de las inversiones realizados por los sectores nacionales, regionales o locales, para evaluar la consistencia con el PMIE.

Luego de ello, cuando corresponda, la DGPMI en coordinación con dichos sectores actualiza los PMI en el MPMI, consolida y evalúa su consistencia considerando a asignación total para los gastos de inversión establecida en la Ley Anual de Presupuesto, y revisa que se cumplan los indicadores asociados a la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios públicos y criterios de priorización registrados en el MPMI, y publica el PMIE actualizado en el portal institucional del MEF hasta el 31 de enero de cada año fiscal.

Cabe resaltar que las entidades, en las etapas de Programación y Formulación de la Programación Multianual en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, solo pueden asignar recursos a aquellas inversiones consideradas en sus respectivos PMI, o en el de las entidades a las cuales están adscritas, aprobados conforme al numeral 7.4 de la presente Directiva.

1. **Sobre la articulación de la fase de programación multianual del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones con la fase de programación del sistema nacional de presupuesto**

El artículo 15.2 de la Directiva señala que las Entidades sujetas al Invierte.pe, durante la Programación Multianual en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, no podrán programar gastos públicos en inversiones que no estén incluidas en el PMI correspondiente en aquellos casos en que dichas inversiones se encuentren bajo el ámbito del Invierte.pe.

1. **Evaluación de calidad de los Programas Multianuales de Inversiones**

La Segunda Disposición Complementaria Final establece que la DGPMI realizará evaluaciones muestrales, con periodicidad anual sobre la calidad de los PMI sectoriales, regionales y locales, para tal efecto podrá solicitar a las OPMI la información que considere pertinente. El resultado de dichas evaluaciones será publicado en el Diario Oficial “El Peruano” y en el Portal Institucional del MEF.

1. La Directiva ha sido publicada en el Diario Oficial El Peruano el 6 de febrero de 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Una entidad, a modo de ejemplo escribió lo siguiente en la elaboración de su PMI “*En cuanto a la priorización de los proyectos efectuada por la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), se ha tomado en cuenta los criterios de priorización definidos en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, la capacidad de gasto del Sector, y el orden de prelación (orden de ejecutabilidad del proyecto)*”. [↑](#footnote-ref-2)