

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Análisis de los determinantes en la eficiencia del gasto público en obras por administración directa

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de
Licenciado en Economía presentado por:

Chuchón Huallanca, Daniel Víctor

Asesor:

Leyva Zegarra, Janneth Zonia


Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Leyva Zegarra, Janneth Zonia, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Análisis de los determinantes en la eficiencia del gasto público en obras por administración directa del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Chuchon Huallanca, Daniel Victor dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 19/12/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 20 de enero del 2025

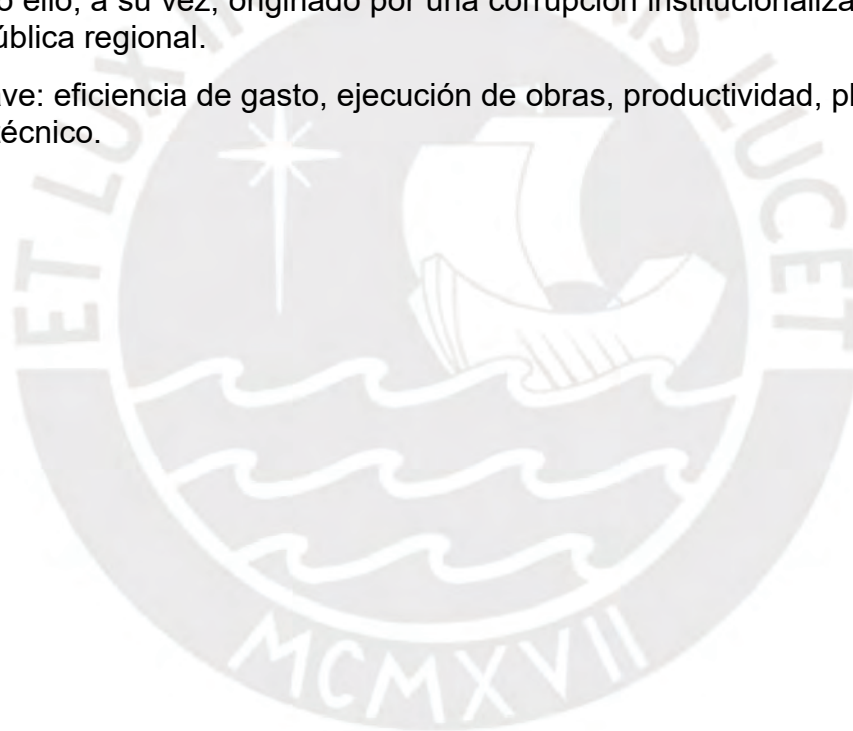
Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Leyva Zegarra, Janneth Zonia</u>	
DNI: 45045389	Firma 
ORCID: 0000-0002-1480-4558	

Resumen

El presente documento tiene como objetivo sistematizar mi experiencia laboral como asistente administrativo en la administración de proyectos de inversión bajo la modalidad de ejecución presupuestal directa en el Gobierno Regional de Ayacucho. Mi experiencia se desarrolla en la tercera fase del ciclo de inversión del INVIERTE.PE. Naturalmente, este tipo de proyectos son claves para el desarrollo social y económico del país, ya que contribuye al cierre de brechas de infraestructura, incrementando el acceso a los servicios públicos esenciales para la población como agua potable y saneamiento, salud, seguridad, carreteras, entre otros.

El trabajo hace un análisis detallado de las principales dificultades que los proyectos de inversión afrontan durante la etapa de ejecución presupuestal. Para empezar, explica el ciclo de inversión pública, los riesgos asociados a la ejecución de este tipo de proyectos y su tendencioso vínculo con la corrupción. Posteriormente, y, en base a mi experiencia laboral, se expone evidencia que demuestra que la mala elaboración del expediente técnico y la contratación no meritocrática de personal técnico y obrero han sido los principales factores del ineficiente gasto en la obra “6 de agosto”; todo ello, a su vez, originado por una corrupción institucionalizada dentro de la entidad pública regional.

Palabras clave: eficiencia de gasto, ejecución de obras, productividad, planificación, expediente técnico.



Índice

Introducción	1
1. Marco de referencia.....	3
1.1 El sistema INVIERTE.PE	3
1.2 Contexto profesional	5
1.3 Marco teórico.....	7
2. Fase de ejecución presupuestal de un proyecto público	12
Conclusiones	22
Referencias bibliográficas	24
Anexos	26



Índice de tablas

Tabla 1. Probabilidad de cometer un acto de corrupción	10
Tabla 2. Riesgos en la ejecución de un proyecto de inversión.....	13
Tabla 3. Funciones del asistente administrativo de obra del GRA	27
Tabla 4. Definiciones de corrupción entre 1960-1990 y a partir de 2000	29



Índice de gráficos

Gráfico 1. Ejecución física de la obra..... 21



Índice de figuras

Figura 1. Ubicación geográfica de la obra 6 de agosto.....	26
Figura 2. Organigrama del Gobierno Regional de Ayacucho	28



Introducción

Hace más de dos décadas que se promulgó la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, transfiriendo importantes funciones y recursos fiscales con el objetivo de mejorar el desarrollo en las regiones al interior del país. En principio, el uso adecuado de estos recursos, incrementaría la eficiencia del gasto público, debido a que los gobiernos regionales y locales son los que disponen de mejor información respecto a las necesidades y exigencias de la población; y dada su cercanía los haría más responsables (Bardhan y Mookherjee 2006, 168). Sin embargo, las expectativas de la descentralización se han enfrentado a un conjunto de factores que han empeorado la ejecución de las obras públicas en las regiones.

En tal sentido, el objetivo del trabajo es analizar aquellos factores que influyen negativamente en el gasto de un proyecto de inversión (en adelante, PI) ejecutado a través de la modalidad de Administración Directa (en adelante, AD). Para lo cual, en base a la casuística obtenida en otros PI, expondré los problemas que amenazaron la ejecución del colegio “6 de agosto”; y, que actualmente, han llevado a la paralización del mismo.

En la primera sección, se muestra el marco de referencia. Para empezar, se presenta el proceso del ciclo de inversión pública del INVIERTE.PE. Luego, se explica brevemente las funciones que competen a un asistente administrativo en la fase de ejecución del ciclo de inversión. Posteriormente, se expone el marco teórico de la corrupción, presentando los conceptos y la literatura que describen los riesgos que asume la entidad pública durante la ejecución de una obra por AD.

En la segunda sección, se analiza la fase de ejecución presupuestal de una obra por administración directa. Se presenta la problemática y, a través de las variables y herramientas expuestas en la sección anterior, se examinan los factores que influyen negativamente en la eficiencia del gasto de una obra pública.

Finalmente, se concluye que aquellos factores son consecuencia de una corrupción institucionalizada en la gestión pública a nivel de gobierno regional: deficiencias en la elaboración del expediente técnico; el clientelismo político; la falta de capacidades del personal técnico; administrativo y obrero (mano de obra no calificada), limitaciones en la rendición de cuentas (supervisión efectiva y sanción

efectiva, incluyendo la poca credibilidad de las sanciones) y un fraccionamiento de la habilitación presupuestal que ralentizan el avance físico.



1. Marco de referencia

1.1 El sistema INVIERTE.PE

El INVIERTE.PE¹ es el sistema administrativo que orienta el uso adecuado de los recursos estatales destinados a la inversión pública. Su objetivo es una adecuada prestación de servicios e infraestructura en aras del desarrollo nacional. Se compone de 4 fases. En primer lugar, está la etapa de Programación Multianual de Inversiones (PMI). Esta primera fase es la encargada de elegir una cartera de inversiones de un conjunto de inversiones necesarias para la población, los cuales se eligen a través de criterios de priorización que anteponen el interés nacional para el logro de metas nacionales, sectoriales o territoriales con el fin de cerrar las brechas de infraestructura.

En segundo lugar, en la etapa de Formulación y Evaluación (FyE), tal como su nombre lo indica, se formula y evalúa los PI a través de fichas técnicas² o estudios de pre inversión³. Asimismo, se analiza los riesgos y se fundamenta la decisión de inversión; buscando la mejor alternativa económica, técnica y ambiental para una adecuada atención de la necesidad priorizada. En tercer lugar, tenemos la etapa de Ejecución. En esta fase, una vez declarado viable el proyecto y habiendo asegurado el presupuesto para su ejecución, se procede a escoger al ejecutor y la forma de inversión⁴ de acuerdo al tipo de proyecto y tecnología requerida para su construcción.

¹ Se creó mediante Decreto Legislativo N° 1252, y entró en vigencia el año 2017. Reemplazó al SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública), pasando a ser el Sistema Nacional de Programación Multianual y de Gestión de Inversiones del Perú; y es uno de los once sistemas administrativos del Estado, cuyo ente rector es el MEF a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.

² Existen 3 tipos de ficha técnicas para cada tipo de proyecto. La primera, es la ficha técnica simplificada para montos de inversión menores o iguales a 750 UIT. Luego, la ficha técnica estándar para montos menores a 15 mil UIT. Finalmente, la ficha técnica para proyectos de baja y mediana complejidad para montos menores o iguales a 407 mil UIT.

³ Los estudios de pre inversión se realizan en 4 contextos: a) proyectos de alta complejidad, b) asociación público-privada, c) cuyo financiamiento sea deuda externa, o d) para montos mayores a 407 mil UIT.

⁴ Se debe señalar que según Morón (2016), la forma de inversión podría desglosarse en 5 alternativas: a) por administración directa; b) por el contrato de obra, encargando la ejecución a un contratista; c) por medio de un contrato principal de organización (integrador) o de gerencia de proyecto de construcción; cuando se contrata a una empresa especializada, asignándosele el presupuesto total de la obra, y realice bajo su propia responsabilidad, cuantos contratos sean necesarios para lograr el resultado; d) por la concesión de obra, cuando dentro del acuerdo se encarga a un privado para que recupere la inversión realizada a través del cobro de peaje u otros cobros a los usuarios; y e) por medio de las obras por impuestos, en la que la infraestructura es financiada con cargo a los impuestos futuros que puede generar la empresa privada. (pp. 253)

Por otra parte, cabe señalar, que respecto a proyectos que requieren un alto nivel técnico especializado, dada la magnitud y complejidad de su ejecución, como los Juegos Panamericanos o el Aeropuerto Internacional de Chinchero, el Estado comienza a optar por los contratos celebrados entre gobiernos (G2G), para lo cual se utilizan los contratos estándares internacionales de construcción: NEC, FIDIC, FAC-1, ENNA, entre otros.

Finalmente, la fase de funcionamiento, que comprende la operación y mantenimiento de la obra pública concluida. En esta etapa se espera que la entidad encargada de su funcionamiento tenga un presupuesto pre-establecido que le permita dar un servicio público adecuado.

Respecto a la tercera fase, de acuerdo a la Contraloría General de la República (2019), existen dos formas de ejecutar un PI: a través de una ejecución presupuestaria directa, lo que denominamos obra por administración directa o AD; o a través de una ejecución presupuestaria indirecta, por medio de un contrato o convenio con empresas privadas. En esta última, las entidades públicas no usan sus propios recursos, sino que lanzan un concurso público para escoger al mejor postor privado para ejecutar determinado proyecto, cuyo pago será efectuado por la entidad pública bajo condiciones específicas en la ejecución del contrato. Se debe señalar en este último punto, que los tipos de contratos que se pueden establecer son diversos⁵.

En cambio, una obra por AD es realizada íntegramente por una entidad pública, sin ninguna tercerización; sólo cuenta con su propio personal, maquinaria, equipo e infraestructura (Contraloría General de la República, 2019). De hecho, este tipo de obras suelen ejecutarse a falta de oferta privada, ya sea por realizarse en lugares inaccesibles o problemas que afecten la rentabilidad esperada; e, inclusive, cuando se da de baja una obra por contrata debido a incumplimientos en los términos del contrato. De cualquier forma, de acuerdo a su marco normativo⁶, una obra por AD deberá de cumplir con ciertos requisitos establecidos⁷. De igual manera, el costo total

⁵ Para empezar, de acuerdo Art 35 “Sistemas de Contratación” del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, tenemos el sistema a suma alzada, utilizada cuando la cantidad, magnitud y calidad de la prestación están definidas. El sistema de precios unitarios; utilizado cuando no se pueden conocer con exactitud las cantidades o magnitudes requeridas del proyecto. El sistema mixto, que usa criterios de los dos anteriores. El sistema de tarifas, cuando no se conoce con precisión el tiempo de prestación del servicio. El sistema en base a porcentajes, y, por último, el sistema en base a un honorario fijo y comisión de éxito.

A su vez, se debe señalar que las contrataciones pueden contemplar dos modalidades: a) llave en mano y b) concurso oferta. La principal diferencia entre ambas es que la primera, una vez culminado la obra, deberá equiparla y ponerla en funcionamiento, como, por ejemplo, hospitales e hidroeléctricas.

⁶ Este tipo de ejecución aún se regula bajo la Resolución de Contraloría N° 195-88-CG del año 1988. No obstante, a partir del 1 de junio del presente año entrará en vigencia la nueva Directiva N° 017-2023-CG/GMPL⁶, mediante la Resolución de Contraloría N° 183-2024-CG publicada el 27 de marzo de 2024 en el diario el Peruano (Contraloría General de la República, 2024).

⁷ La Contraloría (2019) señala que para el inicio de su ejecución, la obra deberá de contar con: a) Asignación presupuestal, b) Expediente técnico aprobado, c) Presupuesto analítico de obra aprobado (documento mediante el cual se considera el presupuesto para los servicios específicos de la obra, en función del Clasificador del Gasto Público aprobado para el año fiscal vigente), d) Personal técnico, e) Capacidad administrativa, para manejo de planillas de obreros, adquisiciones de materiales programadas para la ejecución de la obra en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, control de almacenes, f) Equipos y maquinaria para el avance físico de la obra

de la obra no deberá exceder al presupuesto base, debido a que no se considera la utilidad que se genera cuando es ejecutada por un privado.

En cualquier caso, todo proyecto de inversión -sea por contrata o AD-, después de la segunda fase del ciclo de inversión, es decir, luego de haberle dado la viabilidad al proyecto con la elaboración de las fichas técnicas o estudios de pre inversión, requiere de la elaboración del Expediente Técnico (en adelante, ET), ya que este último es el documento que le dará dirección y validez legal a la ejecución del proyecto. La elaboración del ET se realizará a través de convocatorias públicas; los postores pueden ser personas naturales, jurídicas y/o consorcios. De acuerdo a ley, el ET deberá cumplir con una serie requisitos⁸ para su aprobación.

Una vez aprobado el expediente, quien tenga la buena pro para la ejecución del proyecto deberá ejecutar la misma en conformidad con lo establecido en dicho expediente. Por ejemplo, para el presente caso, el ejecutor⁹ (Gobierno Regional de Ayacucho, en adelante GRA), ha ido ejecutando estrictamente las partidas contenidas en el ET. Por lo que, una mala elaboración de aquella conllevaría a una serie de problemas a lo largo de toda la ejecución: desde potenciales problemas estructurales en la infraestructura hasta incremento en el costo de su ejecución; ya que ineludiblemente acarrearía ampliaciones de plazo. Finalmente, se debe señalar que la vigencia máxima de este documento es de 3 años.

1.2 Contexto profesional

Mi experiencia laboral se dio en la administración de obras por contrata durante el período 2020-2023, en los departamentos de Junín y Ayacucho. Me desempeñé como asistente y –posteriormente- como administrador de obra en ese tipo de obras. No obstante, mi experiencia en la ejecución de obras por AD, comenzó con la construcción del colegio “6 de agosto” -objeto de estudio del presente trabajo-, en setiembre de 2023. Específicamente, me desempeñé administrando la construcción

(alquilados o en condición de préstamo por parte del SEM), g) Cuaderno de obra foliado y legalizado y h) Designación de responsables de ejecución y supervisión de obra. (Resolución de Contraloría N°195-88-CG)

⁸ Esta comprende: “memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos detallados de ejecución de obra, metrados por partidas, presupuesto de obra, fecha de determinación del presupuesto de obra, Valor Referencial, análisis de precios unitarios, calendario de avance de obra valorizado, fórmulas polinómicas de ser el caso y, estudio de mecánica de suelos, estudio topográfico, evaluación del riesgo, estudio de impacto ambiental.” (Programa Nacional de Infraestructura educativa, 2022, 9)

⁹ El ejecutor del PI ha sido el gobierno regional debido a que no había oferta privada para la construcción del colegio “6 de agosto”

de dicho colegio¹⁰ en la selva de Ayacucho. Mi cargo fue la de asistente administrativo¹¹, sin embargo, en la práctica asumí las funciones del administrador de obras, debido a la ausencia de un administrador por razones relacionadas a preferencias territoriales.

Al respecto, las funciones que me correspondieron están expuestas en el Anexo B de la sección de Anexos. Sin embargo, por temas de espacio y para fines del presente trabajo se podría sintetizar mencionando que la principal función de un administrador es la de preparar toda la documentación necesaria para solicitar la atención –y posterior provisión- de bienes y servicios que el cuerpo técnico y obrero demandasen, de la manera más diligente posible; sin descuidar el manejo eficiente, íntegro y transparente de los recursos estatales.¹²

No obstante, el principal responsable es el Residente de obra (en adelante RO), ya que tiene responsabilidad técnica y jurídica en la ejecución de la obra. No obstante, tenemos al Supervisor de obra (en adelante SO), quien es el responsable de supervisar y asegurar el cumplimiento de lo establecido en el ET; de igual forma, se encarga de controlar que la ejecución de la obra se realice dentro de las normas técnicas establecidas (El Peruano, 2023, 6-7). Ambos son designados junto al Administrador de Obra, por los sub gerentes¹³ del GRA. A su vez el RO designa la contratación del personal técnico, administrativo y obrero; componiéndose esta última por tres tipos de categorías: operario, oficial y peón.¹⁴

¹⁰ La obra en mención es un colegio de nivel primaria que lleva el mismo nombre de la localidad a la que pertenece: “6 de agosto”. Y está ubicada en el distrito de Anco, provincia La Mar, departamento de Ayacucho, a 7 horas de la ciudad de Huamanga, capital del departamento. Al respecto, un primer detalle a tomar en cuenta es la lejanía del PI. Véase el mapa del Anexo A de la sección de Anexos.

¹¹ Para ser contratado como Administrador de obras, es necesario el título universitario.

¹² El administrador de obra se apoya del asistente administrativo y apoyo administrativo de obra para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Al respecto, el primero asiste en la elaboración de los contratos del personal técnico, administrativo y obrero; planillas de obreros; pago de haberes del personal técnico y administrativo; solicitudes de requerimientos; remisión de conformidades, entre otros. El segundo, apoya en la entrega de documentos administrativos, y el posterior seguimiento de los mismos; además interviene en otras labores administrativas de menor complejidad, como el registro y almacenaje ordenado de los documentos presentados y la foliación de documentos por presentar.

¹³ Subgerente de Obras, Subgerente de Supervisión y Liquidación y/o por el Gerente Regional de Infraestructura; e inclusive por el Gerente Regional. Puede verse el organigrama en el Anexo C de la sección de Anexos.

¹⁴ El primero, el operario, es el de mayor especialización y experiencia, y por ende mayor remuneración; el segundo, de una calificación promedio; y el último de menor calificación que se dedica a labores manuales que faciliten o agilicen las labores de los dos primeros. Algunas obras pueden llegar a tener un personal de más de 100 personas, por lo que es aquí donde se suele encontrar un manejo irregular del presupuesto estatal.

Por otra parte, respecto a la provisión de bienes y servicios, el RO solicita, también a través de las competencias del administrador de obra, los materiales que requiera ante la Oficina de Abastecimiento del GRA. A su vez, esta última contrata dichos bienes y servicios a terceros (privados), a través de los procesos de adquisición y contratación establecidas por el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE); los cuáles concluirán con su respectivo pago, después de las emisiones de órdenes de compra¹⁵ (O/C) u órdenes de servicio¹⁶ (O/S).

Finalmente, respecto a la fiscalización y control de la ejecución física de las obras, esta se realiza a través de diversos mecanismos de control¹⁷. La más importante e ilustrativa para determinar el avance de la ejecución física es la Valorización Mensual¹⁸. Mientras que el administrador se encarga de elaborar y presentar los informes quincenales del avance de la ejecución financiera del gasto de bienes, servicios y personal. Más adelante, y en línea con el objetivo del presente trabajo, se mostrará el avance de la ejecución financiera realizada durante mis labores. En términos económicos, ambos indicadores nos apoyarán en el análisis de la eficiencia del gasto.

1.3 Marco teórico

La literatura académica ha propuesto una serie de conceptos a lo largo de los años para abordar el problema de corrupción¹⁹. De hecho, existen definiciones tan

¹⁵ Respecto a las compras, estos pueden incluir la adquisición de materiales de construcción como cemento, fierros y agregados para la culminación de la partida de estructuras; o la adquisición de porcelanatos, pegamento, cables, pinturas, entre otros para el acabado arquitectónico del mismo. Este tipo de compras llegan a incluir las compras patrimoniales como mobiliario y equipos de cómputo (impresoras o laptops) que permitan un buen desempeño en las funciones técnicas administrativas del personal.

¹⁶ Respecto a los servicios contratados, estos pueden contemplar desde el alquiler de máquinas retroexcavadoras o cargadores frontales hasta estudios topográficos, estudio de suelos, servicio de fotocopias y “ploteos”; inclusive, el contrato del seguro de ley vida y exámenes pre ocupacionales, entre otros. No obstante, el GRA también puede complementar estos servicios, poniendo a disposición de las obras maquinaria pesada a través del Servicio de Equipo Mecánico (SEM), que es una de sus dependencias, con el objetivo de acelerar la ejecución física de las obras.

¹⁷ Como la Valorización Mensual; el formato CEPLAN, que compara el avance de la obra con el planeamiento programado; el formato INFOBRAS, que permite realizar el seguimiento de las obras de manera oportuna en el Sistema de Información de Obras Públicas de la Contraloría General de la República; el formato 7A, que toma forma de declaración jurada del registro de proyecto de inversión; entre otros.

¹⁸ De acuerdo al Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, se define a esta como “la cuantificación económica de un avance físico en la ejecución de la obra, realizada en un período determinado”

¹⁹ La corrupción es un problema que parece acrecentarse. Ya que, el Perú ha empeorado su imagen internacional: descendió 3 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI), cayendo de 36 puntos para el año 2022 a 33 puntos para el año 2023; ubicándonos junto a países como Angola o Uzbekistán (Proética, 2024). Y

acotadas que pueden perder de vista la amplitud y matices del fenómeno (Flores, 2016, 5). Por lo que, se hace oportuno determinar los límites, o, en todo caso, lo esencial del concepto que nos permita lograr los objetivos del presente trabajo. En ese sentido, de las definiciones más usadas²⁰ en el ámbito académico, se podría inferir que la corrupción “implica la violación al compromiso que exige anteponer objetivos o intereses comunes a los privados” (Flores, 2016, 6). En otras palabras, que es toda acción que envuelve el abuso del poder público para beneficio personal (OCDE, 2013).

Del mismo modo, desde el enfoque racional del individuo podríamos decir que la corrupción es un método racional de optimizar costos (Barsukova, 2009); es decir, es el acto de un individuo racional que maximiza el beneficio privado a costa de un beneficio público, ajeno al que se comprometió a respetar en el contrato del principal-agente (Becker, 1998; Vishny y Shleifer, 1993 y Rose-Ackerman, 1999, como se citó en Flores, 2016, 7).

Entonces, aunque existan matices en las conceptualizaciones, podemos utilizar la idea consensuada respecto a sus perjudiciales consecuencias. No obstante, la corrupción puede tener dos dimensiones claras: a) de carácter económico o social, y b) el ámbito de lo público o privado. En la primera dimensión, respecto a lo económico, implica un intercambio monetario o en especie; por ejemplo, los sobornos, *speed money* (el pago para la agilización del papeleo), extorsión, colusión o fraude (Ackerman, 1999, como se citó en Flores, 2016, 8). En cuanto a lo social, los beneficios no son tangibles, sino que se expresan como un medio – es decir, arreglos o favores que terminan direccionando las decisiones del funcionario para un fin: lograr contratos o puestos públicos. Por ejemplo, formas como el clientelismo²¹, el nepotismo, favoritismo o similares (Médard, 1998: 308 en Fjeldstad, 2000, como se citó en Flores, 2016, 11).

En el segundo ámbito, la distinción entre corrupción pública o privada será determinada según suceda al interior o exterior de uno u otro sector (Flores 2016, 11). De hecho, el acto corrupto en el ámbito público surge de una relación o contrato entre

probablemente este año sea peor, dada la polémica generada por los actos poco íntegros y transparentes de las autoridades nacionales.

²⁰ En el Anexo D de la sección de Anexos se puede observar dichas definiciones.

²¹ Definida como “el uso indebido del cargo público para favorecer a otros en especie, e inclusive cargos públicos y otros” (Johnston, 2000; Lambsdorff, 2002; Senior, 2006; Theobald, 2000, como se citó en Flores 2016, 11)

el Estado y la sociedad que se viola o se incumple. No obstante, la corrupción no se atañe exclusivamente a la presencia estatal en dicha relación, sino que se puede dar también entre privados (OCDE, S/A; Senior, 2006; Jonhston, 2002; Banco Mundial, 1995, como se citó en Flores, 2016, 11), por lo que en una u otra situación el fenómeno de la corrupción será el mismo: violar las reglas que estructuran una relación para priorizar intereses privados de manera ilegal (Flores 2016, 11).

Desde esta perspectiva, Flores (2016) señala que algunas características institucionales de los contratos determinan la probabilidad de que un agente se desvíe del propósito de la relación hacia el acto de la corrupción. En otras palabras, que “la combinación de reglas (formales e informales) a las que debe sujetarse un individuo en el marco de una relación de delegación explica la probabilidad de los actos corruptos (Goudie y Stasavage, 1998; Rose-Ackerman, 2006). Es decir, la delegación de responsabilidad que entraña una relación principal-agente sin una regulación deriva en actos corruptos” (Flores 2016, 14)

En esa línea, se utiliza el modelo de Klitgaard (1988), para determinar dicha probabilidad. Expresada en la fórmula siguiente:

$$C = M + D - A$$

Donde M es el monopolio de decisión, D es la discrecionalidad y A es la rendición de cuentas (*accountability*). La primera variable podría definirse como el grado de poder que tiene determinado funcionario para la provisión de un determinado bien o servicio. La segunda variable es el poder o la libertad que tienen los agentes para aplicar las reglas tan pronto cuentan con el poder de decisión sobre los bienes de gobierno. La última variable comprendería los sistemas de transparencia y rendiciones de cuenta que usa el principal para monitorear las actividades del agente frente a asimetrías de información (Goudie y Stasavage 1998, como se citó en Flores, 2016, 17)

Se debe agregar, que las dos primeras variables son interdependientes, puesto que cuando se otorga poder de decisión, también se está determinando el grado de discrecionalidad (Flores 2016, 19). En cuanto a la tercera variable (rendición de cuentas), podríamos complementarla con la propuesta de Scheler (2011), la cual señala que, para la efectividad y el mantenimiento de las normas, se deben establecer

dos mecanismos: supervisión efectiva y sanción efectiva.²² La primera para detectar violaciones a través del monitoreo, mientras que la segunda actúa como un medio disuasorio de malas conductas (Flores 2016, 19-20).

Entonces, por un lado, la probabilidad de realizar un acto de corrupción se puede dar a partir del poder de decisión del agente y su consecuente grado de discrecionalidad; y, por otro lado, de los mecanismos de rendición de cuentas (incluida la credibilidad y severidad de los castigos). En ese sentido, la rendición de cuentas toma mayor relevancia si el agente analiza su participación en el acto de corrupción en dos momentos: en t_1 , tiempo presente, cuando tiene poder de decisión y discrecionalidad; y en t_2 , tiempo futuro, cuando cabría la exigencia de la rendición de cuenta. Por lo que, a determinado nivel de aversión al riesgo, el agente disminuirá la probabilidad de cometer actos de corrupción dada su aversión al castigo en el tiempo futuro (Flores 2016, 19-20).

De todo ello, la Tabla 1 muestra la probabilidad del acto corrupto de acuerdo a las variables anteriormente señaladas: poder de decisión (discrecionalidad) y rendición de cuentas.

Tabla 1
Probabilidad de cometer un acto de corrupción

Dimensiones		Rendición de cuentas	
		Efectivo	Inefectivo
Poder de decisión (discrecionalidad)	Alto	P(o): alta	P(o): máxima
	Bajo	P(o): mínima	P(o): baja

Fuente: Flores 2016

Para empezar, la probabilidad de cometer un acto de corrupción será *máxima* cuando el agente tiene el más alto poder de decisión, y consecuentemente un alto nivel de discrecionalidad; y, además, no enfrenta una redición de cuentas efectiva.

²² A su vez, este mecanismo se ejerce en dos momentos. Por un lado, demandando a los políticos y funcionarios a informar y justificar sus decisiones en público (answerability). Por otro lado, asegurando los medios que permitan sancionar a aquellos en caso del incumplimiento o violación de sus funciones (enforcement) (Flores 2016: 19).

Lógicamente, este sería el escenario menos deseado por las instituciones públicas, ya que como Flores afirma:

En este caso la rendición de cuentas no es lo suficientemente efectiva, [lo que] [...] significa que probablemente el principal no ha logrado transparentar los actos de su agente. Las posibles opciones para explicar la ineffectividad son diversas. Por mencionar sólo algunos ejemplos, podría considerarse que la rendición de cuentas no ha logrado castigos creíbles o que tiene poca probabilidad de detectar las irregularidades, incluso que los mecanismos de control son tan costosos que es preferible tolerar las corruptelas de bajo nivel (Escalante, 1989: 337). [Aquí] el cálculo de costo – beneficio que realiza el agente para tomar su decisión de participar o no en actos corruptos parece indicar un mayor beneficio respecto a sus costos (Klitgaard, 1998; Shleifer y Vishny, 1993; Menezes, 2001). (2016, 22)

Por otra parte, la probabilidad disminuirá, aunque seguirá siendo *alta*, cuando a pesar de tener un alto poder de decisión, el agente o funcionario público se enfrente a un efectivo mecanismo de rendición de cuentas. Esta probabilidad disminuiría relativamente aún más si el funcionario público es adverso al riesgo de ser castigado en el futuro (t_2), debido a la severidad y credibilidad de hacer efectiva las sanciones (Flores 2016, 22).

En cambio, la probabilidad será *baja* cuando el poder de decisión y la discrecionalidad que tenga el agente sea bajo, y no tenga una rendición de cuentas efectiva. En esta situación, la probabilidad dependerá casi en su totalidad de la credibilidad de los mecanismos de control: en la detección de faltas (supervisión efectiva) y sus consecutivas sanciones (sanción efectiva). Por lo que, si las posibilidades de detección son bajas, entonces la probabilidad aumentará relativamente en este nivel; pero si aquellas posibilidades de detección son altas, entonces será necesario acompañarlas de castigos creíbles para disminuir de manera efectiva la probabilidad de ocurrencia (Flores, 2016, 23). De lo contrario, sólo se daría la detección, y no la mecánica adecuada que desincentive el acto corrupto.

Finalmente, la probabilidad de cometer un acto de corrupción será la *mínima* cuando el agente tenga un poder decisión y discrecionalidad bajo y, a su vez, un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia efectivo. En este caso, aunque el agente quiera aprovechar la poca discrecionalidad que tiene, la probabilidad de éxito sería la mínima debido a la alta probabilidad de detección, y consecuentes castigos creíbles (Flores, 2016, 23). Inclusive, la probabilidad disminuirá aún más, si el agente es adverso al riesgo, ya que, frente a potenciales castigos creíbles, estos serían un

incentivo suficiente para mantener prácticas corruptas fuera de línea. Por ello, este es el escenario ideal al que aspiraría cualquier sistema anticorrupción.

Por otra parte, Locatelli et. al también nos advierten que el tamaño y la singularidad del proyecto, la fuerte implicación del gobierno y la complejidad técnica y organizativa son características que incrementan la probabilidad de que un proyecto padezca corrupción; y que tales proyectos que son ejecutados en “países corruptos” o “contextos de proyectos corruptos” tendrán más probabilidades, *ceteris paribus*, de tener corrupción frente a otros contextos menos corruptos (2017, 264).

Para concluir, cabe mencionar brevemente el alcance de la corrupción en el desarrollo nacional. La evidencia empírica señala la relación directa –inclusive causal– entre corrupción y variables económicas, políticas o culturales (Morales, 2009: 207; Treisman, 2000); y muestra los efectos adversos de la corrupción en el crecimiento económico (Wedeman 1997; Mo 2001), afectando la tasa de inversión pública y privada (Mauro 1995; Tanzi y Davoodi, 1998) y reduciendo la productividad (Lambsdorff, 2003, como se citó en Locatelli et al. 2017, 256).

En efecto, a mayores niveles de corrupción hay menores niveles de desarrollo social o económico. Inclusive se detectan bajos niveles de competitividad, escolaridad y crecimiento económico (OCDE, 2012; Svensson, 2015; Casar, 2015). No obstante, puede haber casos extraordinarios como el de China, que, a pesar de tener altos niveles de corrupción, tiene altos niveles de crecimiento (Flores 2016, 14). Con todo lo mencionado hasta aquí, pasemos al análisis detallado de los factores que afectan negativamente a la eficiencia del gasto de un PI.

2. Fase de ejecución presupuestal de un proyecto público

La Constitución Política del Perú limita el autoprovisionamiento del Estado²³, relegando dicha función estatal a un rol subsidiario, contemplada en el Art 60 de la Carta Magna – y que deberá ser dada por ley expresa²⁴. De hecho, la establece

²³ Ya que esta señala expresamente en su artículo 76, que “las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente *por contrato* y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes” (Constitución Política del Perú, 1993).

²⁴ Actualmente, la Ley N° 31774 es la que autoriza la ejecución de los proyectos de inversión que estén bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (es decir, en la cartera de inversiones de la primera fase del Invierte.pe anteriormente explicada), del Poder Judicial y del Ministerio Público (El Peruano, 2023)

únicamente como excepción y sujeta a determinados procedimientos y condiciones. Sin embargo, cuando se recurre a ella, Moron (2016) señala que hay condiciones negativas²⁵ que deben de evitarse, y de las cuales podemos resaltar dos más importantes: los riesgos que asume la entidad pública durante la ejecución del PI y la transparencia de la ejecución del mismo.

El primer punto se enmarca dentro del concepto de un contrato administrativo –como un acuerdo entre el Estado y un privado-, y que constituye una manera de asignar los riesgos entre las partes para la ejecución de un proyecto. Estos riesgos se encuentran en la Tabla 2.

Tabla 2

Riesgos en la ejecución de un proyecto de inversión

Riesgos de Diseño	debido a errores en el diseño o elaboración del expediente técnico entregado por el postor, o inclusive una equivocada supervisión del proyecto.
Riesgos de Construcción	que involucra las variaciones de precios de materiales o equipamiento, riesgos geológicos, necesidad de partidas no previstas, falta de licencias o permisos administrativos, defectos en ejecución de obra, entre otros.
Riesgos Operacionales	como la operatividad del contrato (suficiencia del presupuesto oficial, del plazo o los derivados de procesos, equipos humanos o técnicos inadecuados o insuficientes) o la variación de costos operativos dada la complejidad del proyecto, merma en los niveles de eficiencia y/o mano de obra no calificada.
Riesgos Sociales	como la oposición de grupos sociales específicos a la ejecución de obras (gremios, sindicatos, pobladores, etc).
Riesgos Económicos	como la fluctuación de precios para la adquisición de insumos o materiales, debido al comportamiento del mercado.

²⁵ Estas son: (i) la asunción íntegra de los riesgos de la construcción; (ii) El uso fraudulento para evadir el proceso de selección necesario; (iii) la restricción al acceso y crecimiento del mercado de proveedores, (iv) la falta de transparencia en la concertación y ejecución de la administración directa; y, (v) La distorsión en la formación del precio [...] (Moron, 2016, 259). Respecto del segundo punto, se puede señalar que el problema se genera cuando entidades públicas que no cuentan con el personal ni el equipo necesario para llevar a cabo determinadas obras, subcontratan su ejecución, incurriendo en un fraude a la legislación de contratos públicos. El tercer punto, se refiere al problema que genera la intervención del Estado al restringir la competencia privada, puesto que, en lugar de incentivar el ingreso de terceros, este se presenta como un competidor más. El quinto punto, se refiere al problema generado en la formación del precio como consecuencia de la intervención del Estado.

Riesgos Financieros	que son el riesgo de financiación o liquidez para la culminación del contrato; entre otros.
Riesgos de la Naturaleza	eventos naturales que podrían tener impacto en la ejecución del contrato
Riesgos Ambientales	que se refieren a obligaciones legales y permisos de carácter ambiental.
Riesgos Tecnológicos	derivados de nuevos desarrollos tecnológicos o estándares que deben ser tenidos en cuenta para la ejecución del contrato.

Fuente: Moron (2016)

Pues bien, a diferencia de un contrato administrativo con una empresa privada, cuando la entidad realiza la ejecución de una obra por AD, está asumiendo íntegramente los riesgos que eventualmente pudieran surgir durante la ejecución del PI; incluyendo la rigidez burocrática a los que el funcionario se deberá enfrentar. Por ejemplo, esta última se ve plasmada cuando un bien se malogra y al solicitar la reparación, se comienza un proceso administrativo engorroso que inicia con el estudio de mercado, para que posteriormente –la oficina competente- autorice la contratación del repuesto o el servicio técnico que vuelva operativo el equipo, o, en todo caso, determine la necesidad de reemplazar el mismo. Todo ello provoca retrasos en las obras, afectando el plazo y demás costos. (Mauricio, 2014, como se citó en Moron, 2016, 256).

Aunado a este asunto tenemos el problema de la transparencia. Puesto que la ejecución de obras por AD está distante de la aplicación de reglas de libre concurrencia, transparencia o auditabilidad; inclusive, impide conocer cómo se establecieron las condiciones para el aprovisionamiento (plazos, calificaciones, precios, equipos, etcétera) (Morón, 2016, 258). A su vez, de acuerdo a la Tabla 1 de la segunda sección, se podría señalar que la probabilidad de cometer actos corruptos es máxima a nivel gerencial dentro del GRA, debido a que los gerentes (y subgerentes) cuentan con un alto poder de decisión (y discrecionalidad) que les permite designar al conjunto del personal en las obras por AD ejecutadas por la entidad, así como los bienes y servicios que requiriese²⁶. También, porque no

²⁶ Efectivamente, “el poder de decisión está imbuido de un determinado grado de discrecionalidad. Se considera que un alto grado de poder de decisión está presente cuando el agente tiene la capacidad de restringir la oferta de un bien o servicio del gobierno. Como lo estudian Shleifer y Vishny (1993) si esto sucede, entonces el

enfrentan un mecanismo de rendición de cuentas efectivo²⁷; y lo que empeora aún más la situación es que, a pesar de que pueda haber una probabilidad de detección de faltas, no se aplican sanciones o castigos creíbles²⁸.

Respecto al nivel directivo, la probabilidad es baja (no mínima), debido a que, a diferencia del nivel gerencial, los RO mantienen un poder de decisión (y discrecionalidad) bajo; manteniendo el mismo nivel bajo en la rendición de cuentas que en el anterior caso. Y, aunque, el poder de decisión y discrecionalidad que disfrutaban es bajo, y “el agente difícilmente tiene la última palabra para asignar el bien o servicio” (Flores, 2016, 21), ello no disminuye significativamente la probabilidad de cometer actos corruptos para beneficios propio. Pues se debe recordar que aún pueden designar a una pequeña parte del personal técnico y administrativo, y gran parte del personal obrero. Es más, la probabilidad se incrementa en virtud de que las prácticas corruptas en el GRA, ya están ampliamente institucionalizadas. De hecho, esta se incrementa aún más, a causa de que la detección de faltas es mínima dada la distancia y lo inaccesible de la obra; dándole, a su vez, un mayor margen de maniobra (discrecionalidad) para cometer actos corruptos. De hecho, la contraloría no va a fiscalizar la obra en mención debido a los peligros de la zona, puesto que colinda cerca con la ruta del tráfico de drogas y de los remanentes terroristas que la resguardan.

Asimismo, la descentralización realizada años atrás no ha hecho más que mantener los problemas que se tenían cuando el sistema de corrupción estaba centralizado y bien organizado; en cuyos casos se sabe que los efectos sobre la economía de los países son extremadamente perjudiciales (Wedeman 1997, como se citó en Locatelli et al., 2017, 264). De hecho, “Bardhan y Mookherjee (2006c) sostienen, en su modelo teórico, que la descentralización da lugar a la sustitución de los sobornos cobrados por los burócratas del gobierno central por la captura de las élites de los gobiernos locales. Las medidas de corrupción basadas en el soborno

funcionario es dueño de los derechos de propiedad del bien porque las regulaciones le otorgan poder sobre la distribución.” (Flores, 2016, 21)

²⁷ De hecho, los consejeros regionales cuya función es la de “verificar el accionar de las principales autoridades políticas y funcionarios y funcionarias de las entidades de la administración pública” (Congreso de la República, 2015, 111), acuerdan tratos bajo la mesa para repartirse puestos de trabajo que les permitan pagar “deudas políticas” adquiridos durante la campaña y la adjudicación de determinadas licitaciones para beneficio propio. Respecto a la Contraloría se podría señalar que el control que ejercen es limitado y parcial para las poco más de 60 obras que maneja el GRA.

²⁸ El propio gobernador de Ayacucho se ha librado de 180 investigaciones penales, y actualmente enfrenta 12 investigaciones en el Ministerio Público (Infobae, 2024).

disminuyen y, al mismo tiempo, también disminuyen la eficiencia económica y la equidad” (Bardhan y Mookherjee 2006 ,162).

Aunque la descentralización ha sido una medida adoptada por muchos países para mejorar el desarrollo nacional, en el Perú esta no fue una medida fructífera²⁹. Por una parte, debido a que, al no ser planificada, no se acompañó de una adecuada transferencia de capacidades técnicas hacia los funcionarios públicos regionales; tampoco porque no se le dio el énfasis ni la adecuada importancia al problema de la corrupción³⁰. En verdad, es a partir del 26 de abril de 2018 que recién se observa un esfuerzo político real en la lucha contra la corrupción, con la aprobación del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 044-2018-PCM.

Por otra parte, como señalan Bardhan y Mookherjee (2006), al no tener facultad recaudadora, los gobiernos regionales pierden incentivos para minimizar la extracción de rentas (corrupción) o mejorar los servicios públicos para la atracción de inversión privada, ya que no les preocupa incrementar la recaudación en las arcas públicas, debido a que los recursos los obtiene gracias a las transferencias recibidas del gobierno central. Entonces, tampoco les preocupa demasiado maximizar la eficiencia del gasto. Inclusive, al no existir incentivos a mejorar los servicios públicos (p.e. infraestructura vial), los ejecutores de las obras que se ejecuten por AD procurarán extraer rentas adquiriendo materiales, bienes o servicios de mala calidad, ya que el dinero pagado en la corrupción podría recuperarse disminuyendo la calidad y la relación calidad-precio del proyecto (May et al., 2001, como se citó en Locatelli et al. 2017, 256)

Al respecto, el GRA tampoco tiene una institucionalidad fuerte, ni una adecuada capacidad técnica, menos aún una ética pública lo suficientemente extendida para la

²⁹ La descentralización parece tener efectos diferentes en los distintos países. Por ejemplo, Qian y Weingast (1997), y Jin et al. (1999) sostienen que la descentralización fue un factor importante que contribuyó al rápido crecimiento económico de China desde principios de los años ochenta. Por el contrario, Blanchard y Shleifer (2000) sostienen que los gobiernos locales retrasaron el crecimiento en Rusia en la década de 1990. Ambos grupos de autores parecen coincidir en que los efectos de la descentralización gubernamental han diferido sustancialmente entre China y Rusia. (Bardhan y Mookherjee, 2006 ,163)

³⁰ Numerosos análisis teóricos de la corrupción (por ejemplo, Besley y McLaren 1993; Mookherjee y Png 1995; Mookherjee 1997; Acemoglu y Verdier 1998; Chand y Moene 1999; Waller et al. 2002) han demostrado que el diseño óptimo de las políticas puede no implicar la minimización de la corrupción, ya que puede suponer un sacrificio demasiado grande de otros objetivos de bienestar (por ejemplo, el aumento de los ingresos fiscales o la regulación medioambiental) (Bardhan y Mookherjee 2006 ,163)

ejecución idónea de un PI; en otras palabras, no existe el contexto adecuado que permita una *eficiencia* en el gasto público. Ineludiblemente, entendida como el ahorro de la mayor cantidad de recursos físicos y financieros para lograr productos o resultados específicos; en otras palabras, que “implica la capacidad de buscar la máxima reducción proporcional de input para lograr producir una determinada cantidad de output” (Barraud y Torres, 2016, como se citó Flores, 2016). En esa línea, se podría argumentar que el GRA ha realizado un gasto ineficiente durante la ejecución de la obra “6 de agosto”.

Para empezar, además del problema de la transparencia, la entidad ha asumido la mayor parte de los riesgos anteriormente expuestos en la Tabla 2. Las cuales son explicadas (y, en ocasiones causadas) por la corrupción que se ve plasmada a través del soborno (cohecho), la colusión, el clientelismo político y el nepotismo. Por un lado, el soborno (o cohecho) y la colusión usualmente son usados por los proveedores para lograr que sus productos o servicios sean los que provean a la obra³¹. En esa línea, estos tipos de corrupción afectan la eficiencia del gasto, al incrementar directa e injustificadamente el costo de la obra, puesto que incrementan los riesgos de construcción y económico.

Por ejemplo, los precios de los materiales e insumos contemplados en el ET han variado significativamente con los actuales, a causa de las fluctuaciones en el precio de mercado de algunos insumos, pero también por el incremento en el costo de los bienes y servicios que adquiere la entidad de proveedores ya asignados. Esto último atañe al riesgo e financiación, ya que, además de las razones anteriormente expuestas que reducen el saldo del presupuesto habilitado, ese direccionamiento en los procesos de compra y servicios, que suelen adquirirse a precios más altos que del mercado (al incluir el soborno y la ganancia del corruptor).

Inclusive, afectan los riesgos de diseño o elaboración del ET, ya que su elaboración no suele realizarse por el proyectista mejor preparado sino por el proyectista o contratista mejor financiado, direccionando la obtención de la licitación a través de la colusión o el cohecho. Entonces, se incrementa las posibilidades de error en su elaboración, al no asegurar un correcto y exhaustivo estudio que evite

³¹ Siendo aplicada a dos niveles: gerencial (tratos con algún gerente o sub gerente regional) y directivo (tratos con el RO o SO).

posteriores problemas que incrementen el costo y tiempo de ejecución de la obra. Así, por ejemplo, para la construcción del colegio, estos problemas se exteriorizaron durante la ejecución con una notoria desactualización de precios, y partidas no contempladas en el documento, pero necesarias para el funcionamiento de obra. Esto incrementó el plazo de su ejecución, con las consecutivas ampliaciones de plazo que han ido extendiendo el horizonte de tiempo de la ejecución³², lo que, a su vez, redundó en el incremento del costo económico de la obra.

Por otro lado, el clientelismo político y nepotismo incrementan los riesgos operacionales y sociales, debido a que no se contrata personal capacitado para el puesto³³, sino a personas afines al RO, o al partido político de la gestión en curso. Lo cual conlleva a una mala gestión del proyecto: acumulación de la documentación de las O/C y O/S debido a un desconocimiento del trámite documentario³⁴, que ralentiza el avance físico de la obra, y con ello la eficiencia del gasto al prolongar el tiempo de ejecución. Esto empeora cuando los directivos designan personal íntimamente relacionado a ellos, que, dada la ventaja de su posición, emplean el mínimo esfuerzo para las tareas que se les encomiende.³⁵

Aunque también se ha asumido los riesgos geológicos y ambientales, porque frente al desplazamiento de tierra –como consecuencia de las constantes lluvias en la zona- se ha tenido que incluir la construcción de un muro de contención como un adicional de obra (partida no prevista en el ET), y que arrastra un incremento considerable en el presupuesto, extendiendo así también el plazo de ejecución. Entre los riesgos operacionales, por una parte, se incluye a la incapacidad o incompetencia

³² Por ejemplo, la obra ya cuenta con 8 ampliaciones de plazo. De hecho, el plazo de ejecución de la obra fue de 436 días calendarios, estableciéndose como fecha de inicio de obra el 1 de diciembre de 2022, y fecha de culminación el 31 de marzo de 2023.

³³ Se debe recordar que estos son contratos que “saldan” deudas políticas que se adquirieron durante la campaña política.

³⁴ En caso de que estos documentos no estén correctamente elaborados, tomará tiempo para su corrección; que peor aún puede terminar siendo observado más de una vez por las diferentes oficinas por las que pasan dichos documentos. Por ejemplo, personal administrativo que elabora “requerimientos de acero” para la construcción de obra, puede cometer más de un error al no ser instruido correctamente, desde una mala elaboración del informe, mal manejo del foliado, una incorrecta clasificación del bien en la plataforma SIGA, o un error en el tipeo de la cantidad requerida, hasta la falta de presupuesto en la correspondiente específica de gasto. Lo que se traduce en la ralentización de la provisión de bienes y servicios en el avance de obra.

³⁵ La magnitud de los problemas respecto a la contratación de estos últimos contempla factores de tiempo en la ejecución de la obra, debido a que son ellos los que se encargan de la elaboración de los trámites documentarios como solicitud de habilitación presupuestal, requerimientos de bienes o servicios, modificaciones por específica de gasto, contratación del personal técnico, administrativo y obrero, entre otros.

por parte del personal técnico y administrativo, que afecta la productividad del personal en su conjunto, ya que -como se mencionó líneas arriba- no se basan en designaciones meritocráticas, sino directas por el RO o por ejecutivos a nivel gerencial. Por otra parte, tenemos a los operarios cuya mano de obra no calificada ha ido mermando la calidad y el avance de la obra, dado que su productividad³⁶ es baja en comparación con la de obreros de la capital departamental o Lima.

Inclusive podríamos hablar de una disminución del rendimiento debido factores climáticos. Por ejemplo, la OIT en su informe “Trabajar en un planeta más caliente” señala lo siguiente: “La productividad laboral disminuye cuando la temperatura supera entre los 24 o 26 °C. Al alcanzar los 33 o 34 °C, con una intensidad de trabajo moderada, los trabajadores pierden un 50% [de productividad]” (2019,1). El costo de vida, aunado a otros factores de accesibilidad a la obra en mención, explicarían el porqué, a pesar del apreciable sueldo que recibe este personal³⁷, se tienen pocos incentivos para que personal calificado acuda a zonas tan remotas. En línea con este último punto, conjugan los riesgos sociales, ya que existe un chantaje implícito por parte de la población local para que parte de estos sean contratados por el RO. E inclusive son menos productivos que el personal que va desde la ciudad, lo que incrementaría la cantidad de horas-hombre requeridos para la culminación del PI; encareciendo aún más su ejecución.

Análogamente, debido a la facilidad de contratación que permite el Régimen de Construcción Civil, el nepotismo o el clientelismo político se inmiscuye en la contratación de obreros que –en la práctica- no se desempeñan en la obra “6 de agosto”, pero que son contratados por esta para trabajar en otras oficinas del GRA que requieran apoyo³⁸. Dentro de este mismo ámbito, otra forma en la que se extraen recursos estatales a nivel directivo, es contratando a un determinado obrero que realiza labores de peón, como si fuera un operario. Entonces, el peón cobrará lo que

³⁶ En temas de ejecución de obra se podría decir que esta productividad parcial, es entendida como el resultado de dividir la producción o cantidad de entregables entre la cantidad de HH (horas-hombre) (Castillo & Flores, 2016).

³⁷ El sueldo promedio de los operarios ronda los S/ 4,500.00, sin contar asignación familiar.

³⁸ Debido a que la cantidad de personal no puede ser modificado, salvo directivas o resoluciones, muchas oficinas optan por contratar personal de apoyo a través de la contratación de personal obrero de las diferentes obras que maneja el GRA. A su vez, estas personas contratadas están recibiendo a través de un puesto de trabajo el pago por el apoyo de las mismas durante la campaña electoral a la gestión de turno.

le corresponde de acuerdo a su modalidad³⁹, y entregará la diferencia al funcionario que se lo haya pedido⁴⁰.

Otra modalidad que incrementa el gasto de la obra, es la contratación de personal “fantasma”: personas que figuran en la nómina del personal obrero pero que no trabaja en realidad en la obra, ni en ninguna oficina del GRA. A través de personas coludidas, los funcionarios implicados reciben el sueldo de personas que nunca pisaron la obra. De todo ello, se debe señalar que la obra 6 de agosto tenía en su planilla, casi 60 obreros; sin embargo, casi 20 trabajaban realmente en la construcción del colegio.

Finalmente, de acuerdo a mi experiencia, un último problema que afecta la eficiencia del gasto público es la falta de habilitación presupuestal, o, en su defecto, habilitaciones parciales con montos modestos. Estos terminan ocasionando retrasos en la ejecución de la obra, y, a su vez, elevan el costo de la misma; esto a razón de que, sin dinero suficiente para comprar todos materiales de manera oportuna, la obra se estanca en su avance, esperando a que se habilite el resto del presupuesto. Y cuando lo hace, se habilita nuevamente poco presupuesto, por lo que las compras y servicios adquiridos sólo servirán por un corto periodo de tiempo. Lo que conllevará otra vez a la espera de otra habilitación presupuestal: generando un bucle. De hecho, en ocasiones, por presión social y política, se habilitan presupuestos excepcionales solamente para cubrir planillas de obreros y demás personal técnico, generando un gasto innecesario que no aportó al avance físico de la obra.

Por ejemplo, el año pasado la obra se quedó sin fondos, y mientras se esperaba la habilitación presupuestal, que en teoría se habilitaría sólo en cuestión de días, los obreros siguieron laborando en la obra durante ese periodo de tiempo; en otras palabras, asistían sin muchas labores que hacer debido a la falta de materiales. En esta ocasión, tampoco fue posible acceder al préstamo de materiales por otras obras del GRA debido a que las más cercanas no disponían de materiales en sus almacenes. Así pues, al no llegar los materiales se suspendió la ejecución de obra. Pero los obreros ya habían asistido a obra un mes; y, posteriormente, los mismos presionaron al gobierno regional para que se les pague el mes trabajado, que, aunque

³⁹ Aproximadamente S/ 3,000.

⁴⁰ Aproximadamente S/ 1,500

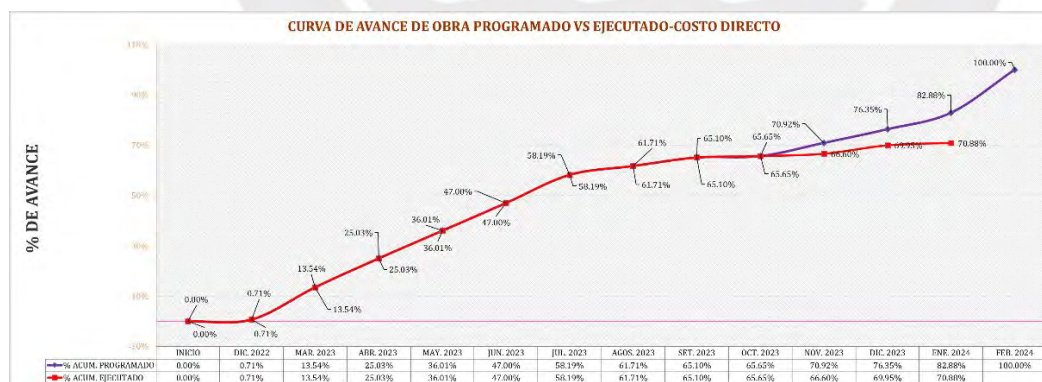
justo o no, les correspondía. Entonces, el GRA habilitó presupuesto a la obra solamente para pagar el sueldo del personal obrero, que ascendió a casi 250 mil soles.

Asimismo, el personal técnico-administrativo tampoco desempeñó funciones que aporten directamente al avance de obra, sino –solamente- al cumplimiento de trámites administrativos y la entrega de documentos técnicos como parte de las obligaciones contractuales del cuerpo técnico. Esto último, debido a que el personal técnico, a través del Régimen 276, suele tener contratos de 3 a 6 meses, no pudiendo efectuarse un despido arbitrario debido a temas legales. Entonces, al no tener todos los materiales requeridos para la ejecución de obra, se pierden horas hombre y se incrementa el costo de la obra sin mejorar el avance físico de la misma.

En ese sentido, la ineficiencia del gasto del PI “6 de agosto” se observa en el Gráfico 1, que es el avance físico de la obra. Se contempla cómo la ejecución física está por debajo de la ejecución programada casi por un 30%. Esto empeora si consideramos que para los meses de febrero, marzo y abril tampoco hubo avance físico, pero sí gasto en el personal técnico. De hecho, la obra paralizará para el mes de junio, además de la obvia inviabilidad económica del proyecto, debido a que el MEF le quitará el “polémico” presupuesto que obtuvo el Presidente Regional del Gobierno Central.

Gráfico 1

Avance físico de la obra



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Se encuentra que el denominador común a la mayoría de los problemas que impactan negativamente en la ejecución de obras por AD, y –específicamente- a la obra “6 de agosto”, ha sido la corrupción pública y al contexto institucional en el que esta se ha desarrollado. De hecho, un alto poder de decisión, una alta discrecionalidad en la toma de decisiones y una inefectiva redición de cuentas, que incluye inefectivos mecanismos de control (en la detección de faltas y consecutivas sanciones), han sido los elementos que han permitido que la corrupción irrumpa durante la ejecución de la obra. De ahí que la probabilidad de corrupción de los funcionarios públicos sea máxima a nivel gerencial, y alta a nivel de directivo (RO).

En efecto, el cohecho, la colusión, el clientelismo político y el nepotismo, aunado por una descentralización mal planificada que desincentiva comportamientos que minimicen la extracción de rentas y la depredación de la calidad de los servicios públicos para rentabilizar actos corruptos, ha acentuado los riesgos a los que cualquier proyecto de inversión está inmerso: los riesgos de construcción y económicos, los riesgos de diseño o elaboración del ET, riesgos operacionales, riesgos sociales, riesgos geológicos y ambientales. Con lo cual se ha provocado excesivos incrementos en el gasto de la obra pública en mención, extendiéndose el plazo de ejecución de la misma.

De manera concreta, se concluye que durante mis labores en el PI “6 de agosto”, los factores determinantes que afectaron la eficiencia del gasto de la obra fueron los cinco siguientes: la incompetencia del personal técnico administrativo, una inadecuada elaboración del Expediente Técnico, la mano de obra no calificada del personal obrero, la contratación de personal obrero no existente y la falta de habilitación presupuestal (o sus habilitaciones parciales). Como ya se mencionó, todo ello ha sido provocado en gran medida por una corrupción institucionalizada dentro del Gobierno Regional de Ayacucho, que –en la práctica- carece de un sistema de contratación meritocrático; violando así los principales principios del régimen de contratación pública: Principio de Eficiencia, Principio de Economía, Principio de Imparcialidad, Principio de Equidad, Principio de Transparencia, entre otros.

Debo concluir mi trabajo advirtiendo que, aunque el camino para el establecimiento del paradigma del funcionario público probo, transparente y con

vocación de servicio es un objetivo de largo plazo, iniciado con el Plan Nacional de la Lucha contra la Corrupción, es deber de los investigadores aunar fuerzas profundizando en la real magnitud del problema de la corrupción en los debates académicos dentro y fuera de las aulas.



Referencias bibliográficas

Congreso de la República (2015). *Consejeros y consejeras regionales ejerciendo la función fiscalizadora: fiscalizando para transparentar la gestión pública*. [Comentario en foro en línea].

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/20DA1CB3770FACB605258225006054C5/\\$FILE/Pags_111_140_Programa_de_entrenamiento_para_cons_ejeros_regionales.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/20DA1CB3770FACB605258225006054C5/$FILE/Pags_111_140_Programa_de_entrenamiento_para_cons_ejeros_regionales.pdf)

Contraloría General de la República (2024). *Nueva regulación para Obras por Administración Directa entra en vigencia desde el 1 de junio* [Comentario en foro en línea]. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/930016-nueva-regulacion-para-obras-por-administracion-directa-entra-en-vigencia-desde-el-1-de-junio>

Contraloría General de la República (2024). Obras Públicas. [Archivo pdf]. https://es.slideshare.net/slideshow/7obraspublicas2019-2pdf/263303132#google_vignette

Contraloría General de la República (2023). *Resolución de contraloría n° 432-2023-cg*. [Comentario en foro en línea]. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5623613/4984570-directiva-n-017-2023-cg-gmpl.pdf>

Flores Martínez, Paulina (2016). *Irregularidades en el fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS): una aproximación al estudio de la corrupción en la obra pública en México*. [Tesis de Maestría, Centro de investigación y docencia económicas A.C.]. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/525/1/000153937_documento.pdf

Giorgio Locatelli, Giacomo Mariani, Tristano Sainati, Marco Greco (2017). *Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!*. International Journal of Project Management, Volume 35, Pages 252-268. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.09.010>.

Google. (s.f.). [Centro poblado 6 de agosto-Distrito de Chungui, Ayacucho]. Recuperado el 30 de mayo de 2024 de <https://maps.app.goo.gl/i59nory3NNinC9AH8>

Programa Nacional de Infraestructura educativa (2023). [Archivo pdf]. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3094291/TDR.pdf?v=1652387067>

Proética (2023). Índice de percepción de la corrupción 2023: Perú registra su peor caída en el instrumento de medición global de transparencia internacional desde 2012 [Comentario en foro en línea]. <https://www.proetica.org.pe/noticias/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2023-peru-registra-su-peor-caida-en-el-instrumento-de-medicion-global-de-transparencia-internacional-desde-2012>

Pranab Bardhan y Dilip Mookherjee (2006). Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview. En International Handbook on the Economics of Corruption, Chapter 6, 161-188. chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/45633/1/97.pdf

Riera, M. (20 de enero de 2020). *Re: Cancelar hipoteca o invertir* [Comentario en foro en línea]. <https://www.helpmycash.com/preguntas/30255/cancelar-hipoteca-o-invertir/>

Ley N° 31774 de 2023. Ley que autoriza a los gobiernos regionales y gobiernos locales para ejecutar proyectos de inversión pública, bajo el ámbito del sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones, del poder judicial y del ministerio público, con la finalidad de optimizar el servicio de justicia. 07 de junio de 2023.

MEF (2022). *Reglamento de la Ley N° 29230, ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y del decreto legislativo n° 1534, decreto legislativo que modifica la ley n° 29230, ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y dispone medidas para promover la inversión bajo el mecanismo de obras por impuestos.* [Archivo pdf]. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Anexo_DS210_2022EF.pdf

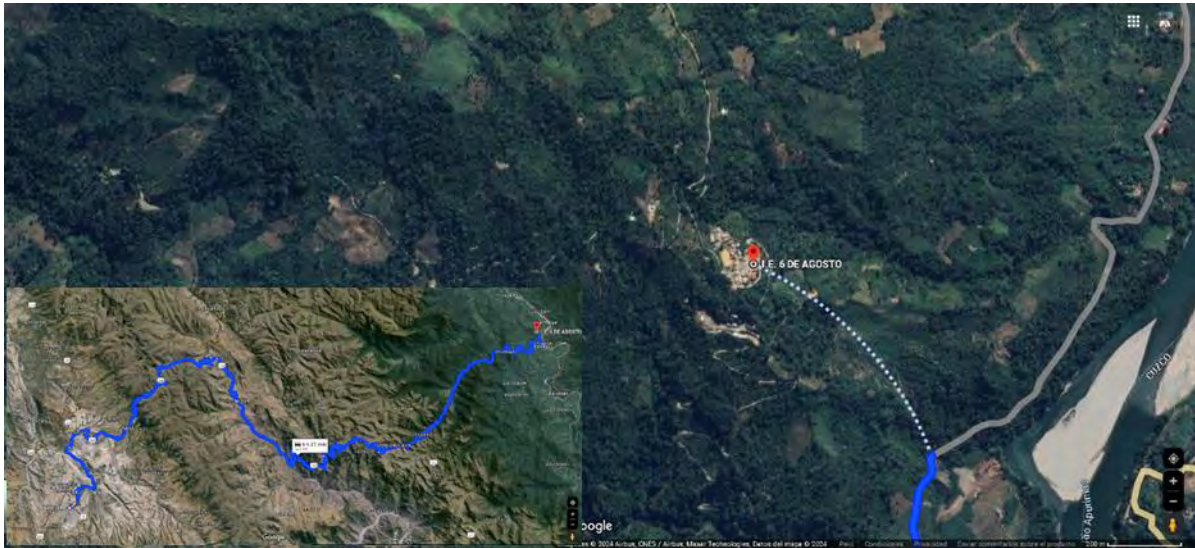
Morón Urbina, Juan Carlos (2016). Las obras por administración directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas? *Revista IUS ET VERITAS*, N° 53, 246-260. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16546/16892>

OCDE (2013). Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública. [Comentario en foro en línea]. <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

OIT (2019). Trabajar en un planeta más caliente, el impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente, Editorial OIT, https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_711950.pdf

Anexos

Figura 1
Ubicación geográfica de la obra 6 de agosto



Fuente: Google Maps



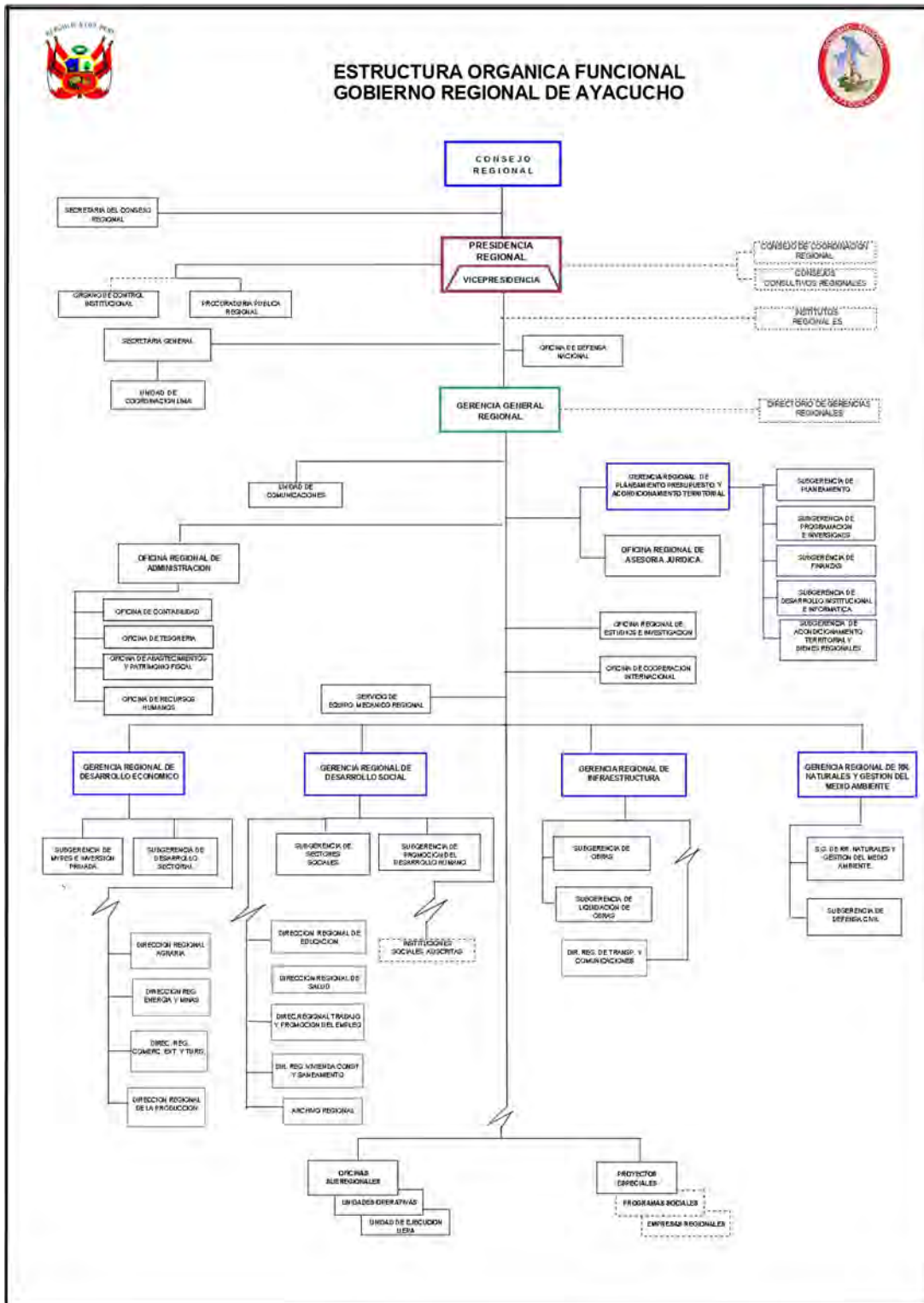
Tabla 3

Funciones del asistente administrativo de obra del GRA

FUNCIONES GENERALES		Coordinar, dirigir e impulsar las actividades relacionadas con la gestión financiera y administrativa del proyecto.
		Preparar toda la documentación necesaria, para requerir la atención de los bienes, servicios y personal a requerir en el proyecto y confirmarla, bajo responsabilidad.
		Asegurar la aplicación de control interno en todas las etapas de la ejecución financiera y administrativa del proyecto.
		Cumplimiento de los procedimientos y directivas del Gobierno Regional de Ayacucho, que rige la ejecución de la atención de bienes, servicios y personal en la ejecución del proyecto.
FUNCIONES ESPECÍFICAS	EN MATERIA PRESUPUESTAL	Tramitar las modificaciones presupuestales y priorizaciones del presupuesto asignado.
		Incorporación y seguimiento del POI 2024 en el CEPLAN.
		Tramitar las certificaciones presupuestales de bienes, servicios y personal que requiere el proyecto.
		Elaboración de Términos de Referencia para contratación del Personal Técnico y Adminis.
		Verificación y cumplimiento que los Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas cumplan en todos sus extremos con la Normativa vigente (Ley de Contrataciones del Estado Ley 30225 y DS 1341, RLCE 350-2015, DS 056-2017-EF y Directivas Internas aprobadas por el Gobierno Regional)
	EN MATERIA DE BIENES Y SERVICIOS:	Hacer seguimiento de la Adquisición de Bienes y Servicios a través de procedimiento de Selección.
		Responsable de efectuar los pedidos de bienes y servicios a través del SIGAMEF.
		Efectuar el seguimiento y monitoreo de los contratos de bienes y servicios del proyecto.
		Coadyuvar en el suministro oportuno de los materiales requeridos para el proyecto.
		Supervisar el buen manejo de almacén periférico de Obra, verificando los ingresos y salidas de materiales, herramientas e insumos, conforme las directivas aprobadas GRA
		Elaborar los informes técnicos de los bienes patrimoniales que sean adquirido en el transcurso de la ejecución del proyecto, cuyo destino es, la entrega a los beneficiarios del mismo, para luego proyectar la Resolución de transferencia.
		Son responsables directos del control y custodia de los bienes patrimoniales asignados a su uso en ejecución de los proyectos.
	EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS:	Efectuar la documentación mensual y trámite oportuno para el pago del personal Técnico-Administrativo y personal obrera del proyecto.
		Asesorar al responsable de almacén de la obra, para el estricto control y registro tanto de ingresos como salidas de materiales de construcción herramientas y otros.
		Velar por la buena administración del presupuesto base asignado de acuerdo al presupuesto analítico.
		Coordinaciones con las diferentes oficinas administrativas a fin de regularizar documentos.
		Elaboración de informes para trámites de pagos de personal de la obra.
		Elaboración de informes de requerimientos varios para la obra.
		Seguimiento de los documentos realizados por todo concepto a fin de agilizar y cumplir con las metas trazadas.
		Revisar y verificar los documentos fuente de los procesos contables y administrativos.
		Antes del inicio de obra garantizar el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) tanto del personal técnico y personal obrero afecto a la obra.
		Controlar la asistencia del Personal técnico, administrativo y Obrero, por lo que deberá firmar la hoja de tareo del personal obrero y control de asistencia del personal Técnico-Administrativo.
		Elaborar informes acerca del estado administrativo de la obra.
		EN MATERIA DE EJECUCION FINANCIERA
	Contar con la documentación sustentadora del gasto del proyecto, tales como: contratos, Planillas del personal Obrero y Otros gastos del proyecto:	
	Ordenamiento de archivo y foliación oportuna de la documentación generada en el proceso de ejecución financiera del proyecto	
	Efectuar el seguimiento de gastos de planillas y otros, hasta la fase de Girado-Pagado.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Resolución Gerencial General Regional N° 836-2023-GRA-GGR

Figura 2
Organigrama del Gobierno Regional de Ayacucho



Fuente: GRA

Tabla 4

Definiciones de corrupción entre 1960-1990 y a partir de 2000

<i>Autor y año</i>	<i>Definición</i>
<i>J.S. Nye (1967: 416)</i>	Comportamiento que se desvía de la obligación formal, de un rol público, por satisfacer el interés privado (personal, familia cercana, privado) monetario o, por la ganancia de status; o comportamiento que viola las reglas para el ejercicio de, ciertos tipos de, influencia del interés privado” (en Wedel, 2012: 458).
<i>Klitgaard (1988: xii).</i>	La corrupción existe cuando un individuo ilícitamente pone sus intereses personales sobre los de otros y, sobre los ideales a los que, él o ella, se comprometió a servir” (Klitgaard, 1988).
<i>Heidenheimer et al (1989: 6).</i>	Una transacción, entre actores del sector público y del privado, a través de la cual los bienes colectivos son ilegítimamente convertidos en pagos para los privados (en Fjeldstad, 2001).
<i>Waterbury (1973)</i>	Corrupción es el abuso del poder público y la influencia para fines (objetivos) privados (en Senior, 2006: 20).
<i>Alam (1989)</i>	La corrupción puede ser definida como el sacrificio del interés del <i>principal</i> a cambio de beneficiar el interés del <i>agente</i> ; o la violación de las normas que definen el comportamiento del agente (en Senior, 2006: 21).
<i>Neild (2002)</i>	Corrupción es el rompimiento, que hacen personas públicas a fin de conseguir una ganancia financiera o política privada, de las reglas de conducta en los asuntos públicos prevalecientes en una sociedad durante un periodo considerado (en Senior, 2006: 24).
<i>Senior (2006)</i>	La corrupción ocurre cuando un corruptor, de manera encubierta, otorga un favor (bien, servicio u otro) a un corrupto o a quien es un prospecto para ser corrompido, para influir acciones que beneficien al corruptor a un representado de éste, y sobre lo cual el corrupto tiene autoridad (Senior, 2006: 27).

Fuente: (Flores, 2016)