

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Oportunidades de mejora para la fase de ejecución de proyectos de inversión pública de la función salud, en el Gobierno Regional Piura, entre los años 2018-2021

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

que presenta:

Manuel Leonidas Hidalgo León

Asesora:

Tracy Alexandra Prieto Barragán

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Tracy Alexandra Prieto Barragán, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada Oportunidades de mejora para la fase de ejecución de proyectos de inversión pública de la función salud, en el Gobierno Regional Piura, entre los años 2018-2021, del autor Manuel Leonidas Hidalgo León; dejo constancia de lo siguiente:


-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 15 %.

Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 23/11/2023.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis 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, 09 de diciembre de 2023

Apellidos y nombres de la asesora: <u>Prieto Barragán, Tracy Alexandra</u>	
DNI: 41875993	Firma: 
ORCID: 0000-0003-2063-4687	

Dedicatoria

Para mi esposa Sarita e hijo Ignazio, por su apoyo en la obtención de la presente tesis, y para mi mamá Doris y papá Manuel que siempre buscan lo mejor para sus hijos.



Resumen

El presente trabajo de investigación identifica oportunidades de mejora para la fase de ejecución de proyectos de inversión de salud gestionados por el Gobierno Regional Piura. Aborda el estudio de casos, de seis proyectos en fase de ejecución; a partir de ello se identifican limitantes de diseño y de implementación de la política de inversión.

La investigación empleó el método cualitativo, con el uso de instrumentos como la entrevista y fichas de campo. Además, de explorar lecciones aprendidas en la gestión de sistemas de inversión pública en América Latina; de utilidad para proponer oportunidades de mejora.

Respecto de las limitantes de diseño de la política de inversiones, se encuentra que, los mecanismos de control e incentivos no fueron contemplados en el diseño original de la política y que su incorporación, posterior, desacelera la implementación; además, de no advertir, durante el diseño, la complejidad de la política formal en la práctica.

Las limitantes de implementación, atañen al inadecuado desempeño institucional implementadora de la política pública de inversiones, donde se evidencia recurso humano desorganizado; débil capacidad para la coordinación; además de una evolución desordenada de la política pública de inversiones.

Las oportunidades de mejora incumben a cuestiones de diseño como: instrumentalizar la política de inversiones; potenciar la supervisión y control y promover incentivos con reglas y metas claras. Para los asuntos de implementación, es necesario preparar la organización para retos de inversión; fortalecer o desarrollar capacidades para una mejor gestión de proyectos de inversión y promover la especialidad en proyectos de inversión para la función salud.

Palabras clave: política pública, inversión pública, fase de ejecución, oportunidad de mejora, función salud, diseño de políticas, implementación de políticas.

Abstract

The present research work identifies various improvement opportunities for the execution phase of health investment projects managed by the Piura Regional Government. It addresses the study of cases of six projects in the execution phase; from there on, design and implementation limitations of the investment policy are identified.

The research used a qualitative investigation method, which employs instruments such as interviews and field cards. Furthermore, to explore lessons learned in the management of public investment systems in Latin America; useful for proposing opportunities for improvement.

Regarding the limitations of the design of the investment policy, it is found that the control and incentive mechanisms were not contemplated in the original design of the policy and that their subsequent incorporation slows down the execution; in addition, of not noticing, during the design, the complexity of the formal policy in the practice.

The execution limitations concern the inadequate institutional performance implementing the public investment policy, where disorganized human resources; weak ability for coordination; moreover, to a disorderly evolution of public investment policy are noticeable.

The opportunities for improvement concern design issues such as: instrumentalizing the investment policy; enhance supervision and control and promote incentives with clear rules and goals. For execution issues, it is necessary to prepare the organization for investment challenges; strengthen or develop capacities for a better management of investment projects and promote the special field in investment projects for the health department.

ÍNDICE

Carátula	i
Informe de Similitud	ii
Dedicatoria	iii
Resumen	iv
Abstract	v
ÍNDICE	vi
ÍNDICE DE TABLAS	viii
ÍNDICE DE FIGURAS	ix
Introducción	xi
CAPITULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	3
1.1 Estado de la Cuestión	3
1.1.1 Inversión Pública en América Latina	3
1.1.2 Inversión pública en el Perú	5
1.1.3 Inversión pública en salud y otros en el nivel subnacional	8
1.2 Marco Teórico	10
1.2.1 Sistema de Inversión pública	10
1.2.2 Políticas Públicas	12
1.2.3 Diseño de la política pública	13
1.2.4 Implementación de la política pública	16
1.2.5 Gobernanza y gestión pública	19
CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO Y ORGANIZACIÓN del GOBIERNO REGIONAL PIURA PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA FUNCIÓN SALUD	23
2.1 El Desarrollo de la ejecución de proyectos en perspectiva normativa.	24
2.2 Desarrollo de la fase de ejecución del proyecto en el GORE Piura	26
2.2.1 Órganos involucrados en la fase de ejecución de proyectos	27
2.2.2 El proyecto de inversión y sus implicancias y fase de ejecución	28
2.2.3 Sistemas administrativos en la ejecución de proyectos	29
CAPÍTULO III: PROYECTOS DE INVERSIÓN ESTUDIADOS EN EL GORE PIURA	34
3.1 Proyecto Máncora	34
3.2 Proyectos Huancabamba y Huarmaca	36
3.3 Proyecto Ayabaca	38
3.4 Proyectos Tacalá	40
3.5 Proyecto Algarrobos	41
3.6 Cronología y balance de los proyectos caso de estudio	42

CAPÍTULO IV: LIMITANTES EN PERSPECTIVA DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN EN LA FASE DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA FUNCIÓN SALUD EN EL GORE PIURA.	45
4.1 Limitantes de diseño de la política de inversiones	45
4.2 Limitantes en la implementación de la política de inversiones.	50
CAPÍTULO V: EXPERIENCIAS DE INVERSION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y OPORTUNIDADES DE MEJORA PARA LA FASE DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS EN EL GOBIERNO REGIONAL PIURA	58
5.1 Experiencia de la ejecución de inversiones en ALC	58
5.1.1 La fase de ejecución de inversiones en Chile	60
5.1.2 La fase de ejecución de inversiones en Panamá	61
5.1.3 La fase de ejecución de inversiones en Ecuador	62
5.2 Oportunidades de mejora para la fase de ejecución de proyectos de inversión de la función salud en el Gobierno Regional de Piura.	65
Conclusiones	72
Recomendaciones	77
Referencias bibliográficas	78
Anexo	85



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Factores de diseño que condicionan el éxito de una política pública	14
Tabla 2: Lista de Entrevistados (as)	23
Tabla 3: Cronología de los proyectos casos de estudio	43



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Presupuesto asignado a la inversión pública y ejecución (2010-2021)	6
Figura 2: Ciclo de la inversión pública en el Perú	11
Figura 3: Sección del organigrama del GORE Piura	27
Figura 4: Influencia de Sistemas Administrativos en la fase de ejecución de proyectos de inversión	30
Figura 5: Órganos y sistemas administrativos en la fase de ejecución de proyectos de salud en el GORE Piura	32
Figura 6: Eficiencia de la inversión pública en ALC	59
Figura 7: Oportunidades de mejora para la ejecución de proyectos de inversión	68



Acrónimos

AL	: América Latina
ALC	: América Latina y el Caribe
APP	: Aplicativo
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CUI	: Código Único de Inversión
DGPP	: Dirección General de Presupuesto Público
DGPMI	: Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
DIRESA Piura	: Dirección Regional de Salud Piura
DL	: Decreto Legislativo
ENAP	: Escuela Nacional de Administración Pública - SERVIR
ET	: Expediente Técnico
GORE Piura	: Gobierno Regional de Piura
GRPPAT	: Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
ILPES	: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INVIERTE.PE	: Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
LOPE	: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MIDESO	: Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile
NGP	: Nueva Gestión Pública
OASA	: Oficina de Abastecimiento y Servicios Auxiliares
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPMI	: Oficina de Programación Multianual de Inversiones
ORA	: Oficina Regional de Administración
PBI	: Producto Bruto Interno
PI	: Proyecto de Inversión
PMI	: Programa Multianual de Inversiones
PNIC	: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad
PP	: Política Pública
PRONIS	: Programa Nacional de Inversiones en Salud
SERVIR	: Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGRPPI	: Sub Gerencia Regional de Planeamiento, Programación e Inversiones
SNIP	: Sistema Nacional de inversión Pública
SIPeIP	: Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública
SISA	: Sistema de Inversiones en Salud
SNIP	: Sistema Nacional de Inversión Pública
SNPD	: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
UE	: Unidad Ejecutora
UEI	: Unidad Ejecutora de Inversiones
UF	: Unidad Formuladora

Introducción

La presente investigación busca identificar oportunidades de mejora en la fase de ejecución de proyectos de inversión pública, a través de un análisis de limitantes de diseño e implementación de la política de inversiones, en un caso específico. Habiendo estudiado la fase de ejecución de 6 proyectos de inversión en la función salud en el Gobierno Regional de Piura, se identificaron las limitantes en el diseño e implementación y posteriormente, considerando la experiencia comparada de la inversión pública en países de la región, se han planteado oportunidades de mejora, aplicables al diseño de la política de inversiones y a la institución como implementadora.

Desde el 2016, la inversión pública en el Perú se encuentra regulada por el Decreto Legislativo (DL) N°1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Previo a ello, entre 2000-2016, fue regulado por la Ley N°27293 que creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El DL N°1252, conjuntamente con su reglamento y directivas complementarias, establecen métodos y procedimientos que, aplicados por actores en distintos niveles de gobierno, buscan el uso adecuado de los recursos públicos de inversión y de este modo la provisión de los servicios públicos del Perú.

En el departamento de Piura, la asignación presupuestal para inversiones en la función salud ha sido creciente entre 2017-2021; según el aplicativo de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Gobierno Regional Piura (GORE Piura) para el año 2017 alcanzó un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de S/ 83 444 247 y para el 2021 un PIM de S/ 166 639 560, representando un incremento del 100 %.

Al mismo tiempo, la inoportuna ejecución del gasto de inversión se hizo evidente al no lograr ejecutar los proyectos de inversión, bajo estudio, en plazos adecuados, alcanzando para el año fiscal 2021 un avance de ejecución financiera de inversiones de 40.9%; por debajo del promedio institucional que fue del 60%. Esto provocó que en la provisión de los servicios de salud los problemas persistan o se agudicen. Cabe indicar que

comúnmente la ejecución física se encuentra, en promedio, entre tres y cinco puntos porcentuales por debajo de la financiera.

Se elige la fase de ejecución por ser la más visible o expectante en relación a la mejora del servicio de salud. Asimismo, el análisis se concentra en las inversiones de salud por representar presupuestalmente una alta inversión. Por ejemplo, el proyecto con menor costo es de 50 millones de soles; comparativamente con otros proyectos, de otros sectores, que oscilan entre 3 a 15 millones de soles. Además, la investigación se aplica en el GORE Piura porque, en relación a los servicios de salud, es la máxima autoridad territorial y principal promotora para el desarrollo de una mejora infraestructura para el sector.

La metodología utilizada, para identificar las oportunidades de mejora para la ejecución de los proyectos de inversión, es la cualitativa. Para el recojo de información se emplearon dos instrumentos: la entrevista (estructurada y semiestructurada) que permite especificar y corroborar la información que se necesita y la ficha de campo que sirve para registrar información de análisis de documentos o archivos. Se entrevistaron funcionarios y equipos técnicos del GORE Piura, de Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), de las áreas de planificación y presupuesto, equipos técnicos y ex directivos de la Dirección Regional de Salud y personal de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI).

La presente investigación se organiza en cinco capítulos, el primer capítulo, presenta el estado de la cuestión y el marco teórico, donde se desarrolla información vinculada a inversión pública en América Latina y el Perú; seguido de teorías relacionadas a las políticas públicas, especialmente de diseño e implementación. El segundo capítulo, aborda el marco normativo y dinámica organizativa del gobierno regional Piura para la ejecución de proyectos de inversión de la función salud. Se da a conocer el uso de la norma en la parte en parte práctica o de implementación del sistema de inversiones, así como su relacionamiento con otros sistemas administrativos del estado.

El tercer capítulo, presenta seis proyectos como caso de estudio, todos de la función salud, encontrando que todos superaron el plazo promedio de ejecución, además, de no observarse claridad para la

culminación de ejecución física y consecuente cierre de proyecto, que permitiría ingresar en fase de operación o funcionamiento y correspondiente prestación de servicios de salud para la población.

El cuarto capítulo, presenta información sobre las limitantes en perspectiva de diseño e implementación en la fase de ejecución de proyectos de inversión de la función salud en el GORE Piura, que se identificaron desde la práctica con referencia a lo que la teoría nos señala que debe estar presente en un buen diseño e implementación de políticas públicas.

El quinto capítulo, contiene información sobre experiencias de inversión en América Latina y el Caribe y oportunidades de mejora para la fase de ejecución de proyectos en el Gobierno Regional Piura. Exponiendo elementos normativos y de coordinación de otros países que la literatura señala tener buen performance en la gestión de inversiones. Estos elementos, conjugados con las limitantes de diseño e implementación de la política de inversiones permiten identificar oportunidades de mejora para la ejecución de proyectos de la función salud en el Gobierno Regional Piura.

Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones del trabajo.

CAPITULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

El presente capítulo se organiza en dos secciones, estado de la cuestión y marco teórico, información que orientan el abordaje del tema de estudio.

1.1 Estado de la Cuestión

La presente sección contiene información proveniente de libros y tesis sobre lo que se ha escrito acerca del tema de estudio en lo referente a: inversión pública en América Latina, el Perú, y específicamente sobre inversión en salud y otros sectores en el nivel de gobierno subnacional. De antemano se debe señalar que son escasos los estudios en materia de ejecución de inversiones de la función salud.

1.1.1 Inversión Pública en América Latina

En los últimos años se viene estudiando la inversión pública como política pública y los efectos que tiene la planificación estratégica, en la eficiencia de la inversión y su racionalización en el gasto para el desarrollo. Al respecto, ILPES y CEPAL (2021), desarrollan una investigación sobre características de los sistemas de inversión en 16 países de América Latina y el Caribe. Se destaca que el principal objetivo de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) es la generación de rentabilidad social, económica y ambiental, en el marco de las políticas nacionales de cada país; lo que busca la inversión pública es mejorar la calidad de vida.

Sobre los SNIP en América Latina y el Caribe, ILPES y CEPAL (2021) indican que el ciclo de las inversiones se divide, regularmente, en 4 fases: 1) planificación, 2) asignación de recursos, 3) implementación (ejecución) y 4) evaluación ex post de la inversión. Señalan que en cada fase del ciclo se interrelacionan una serie de actores públicos, privados y de la sociedad civil; en el marco de una gestión por procesos. Además, resaltan que bajo estas estructuras también interactúan una serie de sistemas administrativos como el de planificación, presupuesto, contrataciones, de control, etc. El estudio resalta la importancia de una buena relación o integración entre planificación y presupuesto para generar una infraestructura de calidad.

Asimismo, ILPES y CEPAL (2021) desarrollan un estudio sobre las características de los planes de inversión en 16 países, los planes fueron

clasificados según su función, que puede ser estratégica, programática o ambas. En un grupo, con planes de inversión estratégicos, están los países de Colombia, Bolivia, Panamá, República Dominicana, Ecuador; en otro grupo los países con planes de inversión programáticos: Ecuador, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana; y, finalmente, el grupo de países que tienen planes de inversión estratégicos y programáticos: Perú, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Argentina.

Según el estudio antes indicado, para el caso peruano, los planes de inversión combinan la mirada de planificación territorial y su alineamiento con los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, además de contar con listados de proyectos según programas, integrando indicadores de resultado para medir los impactos de las intervenciones.

Para Armendáriz y Carrasco (2019) la inversión pública en América Latina (AL) es importante para el desarrollo económico, especialmente porque persisten las brechas de infraestructura las mismas que se traducen en brechas de productividad e ingresos. Al respecto resalta que entre el 2012 – 2016, el monto de la inversión pública promedio en 16 países evaluados alcanza el 3.9% respecto del PBI. En la misma línea, indican que AL tiene menos perspectivas de crecimiento económico, siendo necesario cuidar el gasto público, procurando restar el gasto corriente, que no tiene los efectos que brinda el gasto de capital en términos de rentabilidad y desarrollo económico.

El estudio de Armendáriz y Carrasco (2019) precisa también que el gasto de inversión es mucho más complejo que el gasto corriente, resultando necesario una gestión específica en todo el ciclo del proceso, siendo prioritario potenciar la organización de los sistemas de inversión para evitar efectos negativos, tales como: una mala selección de proyectos; corrupción; sobrecostos en implementación; e inadecuada prestación de servicios públicos.

La literatura consultada resalta la necesidad de desarrollar un buen ciclo de la inversión pública, toda vez que es gatilladora del desarrollo y productividad en un determinado espacio territorial. Por ello, para América Latina, según Armendáriz y Carrasco (2019), es necesario establecer mecanismos de mejora continua que permitan eficacia del gasto público destinado para la inversión. Para ello es conveniente que durante el ciclo de la inversión se mejore la

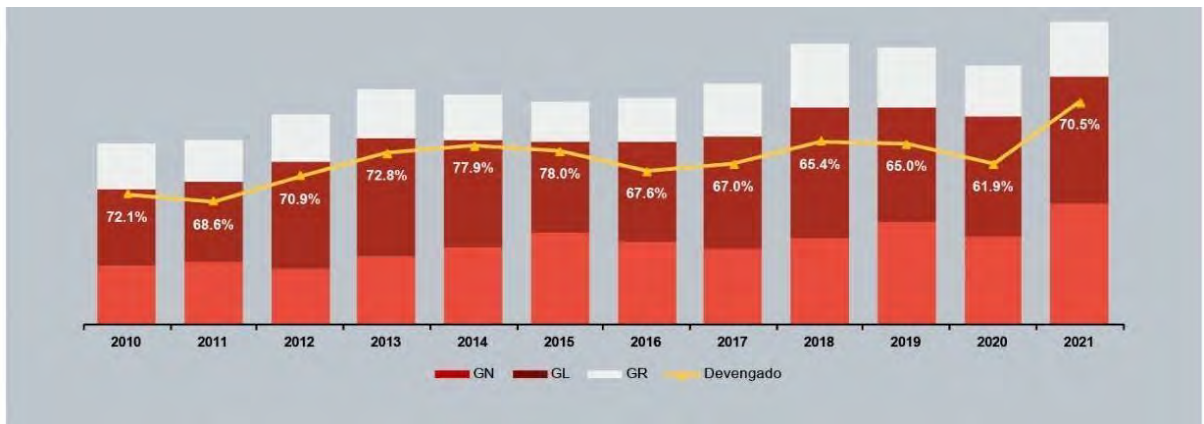
asignación del gasto público, se perfeccionen las formas de transparencia para planificar y ejecutar.

1.1.2 Inversión pública en el Perú

Según el Ranking de Competitividad Mundial 2021, elaborado por the Institute of Management Development (IMD) de Suiza, en asociación con Centrum PUCP (2021), el Perú está en el puesto 58 de 64 países, habiendo retrocedido seis posiciones respecto del 2020. Cabe indicar que hay retrocesos en todos los pilares evaluados: “desempeño económico, eficiencia del gobierno, eficiencia de negocio e Infraestructura” (2021, s.p.). Este último hace referencia a infraestructura básica y prestación de servicios básicos como cobertura de agua, acceso a salud y educación, ocupando el puesto 60 de 64.

Para Escaffi y Parihuana (2022), la inversión, pública y privada, es la que promueve el desarrollo económico. La suma de ambas inversiones, para el periodo 2000 – 2020, representó el 21.6% del PBI peruano; asimismo, específicamente, la inversión pública para el periodo 2017-2020, alcanzó un promedio de 4.57% del PBI. Además, señalan que, los recursos para inversión han crecido en la última década, como se observa en la figura 1. Sin embargo, se revela que no se gasta bien y que el ritmo de ejecución es bajo, lo que se debería a una baja capacidad de gobierno y de gerencia de las inversiones en los tres niveles de gobierno (Escaffi y Parihuana, 2022).

Figura 1: Presupuesto asignado a la inversión pública y ejecución (2010-2021)



Fuente: Escaffi y Parihuana (2022),

Para Escaffi y Parihuana (2022), existe una baja calidad de proyectos (preinversión) y expedientes (ejecución) que provocan paralización de obras, sobre costos, arbitrajes; sumándose una mala operación y mantenimiento; afectado la atención de la población.

Los problemas antes indicados, según Escaffi y Parihuana (2022), deben resolverse en base a evidencia, con estrategias que aborden el problema a corto y largo plazo, o de manera escalonada. Al respecto, identifican la necesidad de revisar cada fase previa antes de dar el siguiente paso con el fin de resolver dudas o detalles técnicos, que normalmente afectan las siguientes fases; siendo necesaria la presencia de expertos que permitan procesos colaborativos, transparentes y fundamentalmente de alto impacto para la demanda en las funciones de sociales como salud, educación y transportes.

Garcés (2021) realiza un análisis sobre el INVIERTE.PE, detectando debilidades como la baja sostenida en cuanto a ejecución. En su análisis explica algunas respuestas posibles sobre la baja ejecución, así como algunas propuestas de mejora.

Al respecto, Garcés (2021), señala que hubo un mal dimensionamiento del problema en relación a las inversiones, creyendo que con el cambio normativo del SNIP por el INVIERTE. PE se resolvería el problema. Desde esa óptica se creyó que el problema era interno o propio del sistema, dejando de ver la integralidad de este sistema con otros sistemas administrativos (planificación,

presupuesto, administración, abastecimientos, recursos humanos, control gubernamental), además de la participación de actores o agentes públicos. En esa línea la respuesta al mal desempeño de las inversiones estaría orientada más a fallas en los implementadores (organizaciones y personas) y menos a fallas normativas que la política formal provee.

Asimismo, Garcés (2021) hace énfasis en: i) mejorar el sistema de recursos humanos, para profesionalizar y especializar la gestión pública, y ii) involucrar el control gubernamental, para una mejor integridad pública y reducir riesgos. Un dato importante, al que se refiere al autor, es que el mecanismo de Gobierno a Gobierno para ejecutar las obras públicas no es una buena salida para mejorar el *performance* de la inversión pública. Dicho mecanismo esconde las debilidades del sistema, en materia de gestión de la inversión, además que la ejecución solamente se refiere a los componentes de infraestructura y equipamiento sin ver la prestación propia del servicio que le sigue tocando al aparato de gobierno.

Por otro lado, mejorar la prestación de servicios, a través de la inversión pública, es un reto para el Estado. Alza (2012), en un balance sobre las inversiones públicas en el Perú, indica que nuestro país, comparado con otros países de América Latina y el Caribe, se encuentra siempre por debajo del promedio regional en relación a la prestación de servicios, por ejemplo en los servicios básicos de saneamiento.

En esa misma línea, según el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - PNIC (2019), en el Perú la brecha de infraestructura de mediano plazo (cinco años) en servicios elementales para el ser humano es de 117.2 mil millones de soles. La brecha en infraestructura, para los próximos veinte años, en servicios básicos se valoriza en 363.5 mil millones de soles. De esta brecha, la mayor parte corresponde al sector transporte (44%) y el sector salud corresponde a un 16%.

Según PNIC 2019, cerrar la brecha de miles de millones de soles nos pondría al nivel de los países de la OCDE y permitiría mejorar nuestra productividad y poder ser competitivos. Cabe resaltar que estos indicadores de brecha representan datos cuantitativos en torno a montos para el cierre de

brecha en infraestructura, no necesariamente observan las brechas sociales en relación a los servicios.

Inversión pública y desarrollo económico regional, es una relación que emplea Ponce (2013) para explicar la importancia del gasto público a través de “proyectos productivos” que permiten crecimiento, desarrollo y rentabilidad social. Los resultados de la investigación, que metodológicamente hace uso de datos aplicados en 24 departamentos del Perú, nos dicen que hay una relación favorable entre PBI e inversión pública. Siendo esta impulsora del crecimiento económico, pero que la inversión privada tiene mayores impactos. Ponce (2013) recomienda mejorar las competencias del personal involucrado en los proyectos de inversión, permitiendo seleccionar intervenciones que tengan un mayor impacto en la sociedad.

1.1.3 Inversión pública en salud y otros en el nivel subnacional

Una investigación reciente en materia de inversiones del sector salud la realiza Miranda (2020) que habla de la poca o inoportuna ejecución de proyectos de inversión para mejorar los servicios de salud, a cargo del Programa Nacional de Inversión en Salud (PRONIS). El autor indica que dicha inoportunidad tiene efectos negativos en la provisión de los servicios, e identifica como una de las causas la inadecuada capacidad de los agentes de la organización implementadora.

Miranda (2020) afirma que lo engorroso del procedimiento del Sistema de Inversiones también es otra de las causas; seguido de la poca transparencia para acceder a información en torno a los proyectos, provocando descoordinación y ausencia de seguimiento. Desde su análisis, precisa que esta última causa es la más significativa y plantea una propuesta de innovación, con un instrumento denominado “Sistema de Inversiones en Salud – SISA” que desde una plataforma web coadyuva para la coordinación, seguimiento y monitoreo de las inversiones.

Por otro lado, se encontró un estudio que aborda hallazgos sobre la poca eficiencia en la gestión de proyectos de inversión en los departamentos de Arequipa y Moquegua entre los años 2004-2020. Este fue desarrollado por Flores (2021) quien, a través de un método inductivo básico no experimental, nos dice

que, de los proyectos analizados, llamados emblemáticos, han generado sobrecostos considerables y plazos excesivos imposibilitando que los servicios lleguen al ciudadano, con impactos negativos en los servicios de salud específicamente.

Se han desarrollado Investigaciones sobre ineficiencia en el gasto público en relación al presupuesto para inversiones a nivel regional y provincial. Destaca el estudio de caso desarrollado por Callupe y Turco (2022). Los autores analizan la demora en la ejecución de obras entre el 2018-2020 e identifican sus causas, entre ellas, el déficit del personal especializado para el desarrollo de la fase de ejecución. Frente a ello, plantean una propuesta de mejorar las capacidades y el empleo de herramientas de seguimiento.

En esta línea, una mirada de caso, de gobierno local provincial, es la investigación que desarrolló Gómez (2021) con su tesis relacionada a las capacidades del gobierno local provincial frente a los recursos públicos de inversión en la provincia de La Convención. Señalando que la falla radica en que no se logran resultados de la inversión pública en este nivel de gobierno; encontrando como causas: el clientelismo, la corrupción y débil capacidad institucional. Al respecto, Gómez (2021) recomienda capacitar al personal en temas de inversión y gerencia pública en general, además de un eje de integridad.

En esta línea, Alza (2012) hace referencia a la variación impredecible del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) versus el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y los efectos en la entrega de servicios. Las variaciones presupuestales complican aún más las dificultades organizativas de los ejecutores en relación a mejorar los servicios.

Los estudios de investigación precedentes concuerdan en que el gasto público de inversiones en la práctica es complejo y, además, a esa complejidad se le suman una serie de limitantes vinculados a los actores y organizaciones que implementan el tema de inversiones. Estas limitantes abarcan temas relacionados a las capacidades del actor o recurso humano como por ejemplo la poca especialización en torno a la inversión pública; débil capacidad para gerenciar las inversiones; y, la ausencia del seguimiento y/o monitoreo de la inversión en todas sus fases.

Al respecto, la presente investigación hace un análisis de un caso en concreto que no ha sido estudiado; abordando la fase de ejecución de proyectos de la función salud en el GORE Piura. Donde, desde la mirada del operador, que comprende las limitantes propias y de la organización, también identifica limitantes de diseño de la política de inversión; así como, los márgenes de actuación que la política formal existente otorga para mejorar la implementación. Asimismo, identifica oportunidades de mejora, para lo que se apoya en lecciones aprendidas de los SNIP de otros países, con el ánimo de plantear progresos al sistema de inversión peruano.

1.2 Marco Teórico

Esta sección busca comprender teóricamente a la inversión pública como un sistema complejo de relaciones endógenas y exógenas, regulados por un marco normativo, que indica los objetivos, el ciclo por donde se desarrolla la política, además de los roles, y responsabilidades. Asimismo, es importante comprender teóricamente a la inversión pública como una política pública, generadora de valor y que depende de la actuación de los actores, que forman parte de cada organización implementadora de la política pública. Estos actores, en representación del Estado y gobierno, buscan la gobernanza combinando modelos burocráticos y de nueva gestión pública, bajo la constante necesidad de lucha contra la corrupción.

1.2.1 Sistema de Inversión pública

Según Gómez (1997) el crecimiento de las organizaciones modernas es explosivo, en ese escenario, nace la necesidad de crear o fortalecer sistemas administrativos como todo un reto. Estos Sistemas operan complejamente y en ellos interactúan e integran actores públicos, privados, de sociedad civil; además, de otros sistemas bajo el imperio de la leyes y normas orientados siempre hacia la entrega bienes y servicios públicos.

Los sistemas administrativos del sector público en el Perú, según Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son 11: “gestión de recurso humano, abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, inversión pública, planeamiento, defensa judicial, control y modernización de la gestión pública” (Ley N°29158).

En el Perú, el año 2000 se crea el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) aprobado mediante Ley N°27293, con el fin hacer un uso adecuado de los recursos públicos destinado para inversión, para ello se implantaron una serie de procedimientos y normas aplicables en al curso de las inversiones. Para Andia (2004), la aplicación progresiva del SNIP en los gobiernos regionales y locales fue una decisión acertada, pero con ciertas limitaciones en el manejo de información y metodologías, por parte de los operadores, que debió ser acompañado por una apuesta por profesionalizar y desarrollar una “cultura de proyectos” en torno al sistema (2004, p. 71)

Transcurridos 17 años, con Decreto Legislativo (DL) 1252 del 2017, se deroga el SNIP y se crea en el Perú el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Según norma, su objetivo es mejorar la entrega de servicios, en particular el componente de infraestructura, haciendo un buen gasto de los recursos públicos.

Esta norma señala los principios rectores que orientan el sistema; su comprensión es crucial para una buena gestión de las inversiones, destacando: 1) cerrar brechas, 2) inversión planificada con mirada territorial, 3) procurar el mayor impacto social.

Según DL 1252 el ciclo de la inversión pública comprende cuatro (04) fases:

Figura 2:Ciclo de la inversión pública en el Perú



Fuente: DL 1252 Elaboración: Propia (2022).

El desarrollo de las fases tiene un carácter evolutivo con interdependencia, e involucra una serie de participantes, por lo que debemos tomar en cuenta a los órganos e involucrados en el sistema con el fin de dilucidar dónde recaen las responsabilidades para que el sistema funcione adecuadamente.

El DL 1252, capítulo I, artículo 5, enumera claramente estos órganos, entre los que destacan: “Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones, Unidades Formuladoras y Unidades Ejecutoras de Inversiones, Gobierno Regional o Local” (2017, s.p.) Entre estos actores, la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) tiene la mayor responsabilidad en la fase de ejecución.

1.2.2 Políticas Públicas

Según Montenegro (2021), una política pública son soluciones específicas para mejorar problemas públicos. Se configura sobre organizaciones en la que participan agentes públicos, privados e instituciones. La política pública aparece cuando un problema llama la atención y se incorpora en la agenda pública. Estas agendas buscan resolver problemas sociales que necesitan debate público con la intervención de autoridades.

Gómez (2010) señala que el ciclo de políticas públicas está compuesto por las siguientes fases: agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación. Destaca que el punto de partida, como parte de la agenda política, es el problema público, el autor acentúa que las fases del ciclo no necesariamente son consecutivas, sino que son interdependientes.

Para Aguilar y Lima (2009), las políticas públicas son acciones que poseen objetivos y metas, con el fin de solucionar problemas colectivos de manera constante y coherente en el ámbito público. Para los autores las políticas públicas son diseños intencionales que orientan actuaciones, que involucra necesariamente a tomadores de decisión y toda una red de relaciones que la hacen efectiva. Señalan también que la política pública busca revertir cuestiones no deseadas y que los actores involucrados en las soluciones no son exclusivamente de gobierno sino más bien de todos los involucrados en el campo público.

Según Suarez (2022), las políticas públicas son decisiones que toman los políticos, que en los últimos tiempos se van sustentando en diseños científicos operados por especialistas que analizan los problemas, los dimensionan y desarrollan un análisis de causa efecto con el fin de brindar las mejores alternativas para hacer frente a los problemas públicos.

Según, Martínez (2023) existen dos formas de ver o comprender a las políticas públicas: por un lado, la mirada instrumental, que de alguna forma se acerca a los conceptos antes indicados, donde la política pública se desarrolla partiendo de un problema, diseña y formula soluciones, implementación y evaluación. Esta mirada racional y ordenada de abordar la política se sustenta en el manejo de información y datos que buscan neutralidad en el abordaje de las soluciones públicas. Por otro lado, está la mirada que reconoce a las políticas públicas como un escenario crítico, de conflictos, donde el poder y las formas de dominación se instrumentalizan a través de la burocracia, en un ámbito de relaciones sociales inestables, no advertidos en los modelos o diseños de políticas públicas.

Esta investigación aborda directamente el estudio de la implementación o de ejecución de la política pública, en este caso de la inversión pública; al respecto, Gómez (2010) nos dice que la implementación es un proceso complejo donde se interrelacionan muchos actores, múltiples decisiones, necesita de monitoreo y coordinación, se utilizan estructuras institucionales haciendo uso de recursos humanos y económicos; es aquí donde se detectan problemas en los diseños u otros que pueden ser de contexto.

1.2.3 Diseño de la política pública

Aguilar y Lima (2009), recogiendo los aportes de Bardach (1998), sobre las formas de analizar las políticas públicas, proponen un modelo que plantea cuatro fases de las políticas: gestación, formulación, implementación y evaluación. Detallan, además, que por cada fase se contemplan subfases; por ejemplo: en la fase de formulación, que es el diseño de la política, se desarrollan y seleccionan alternativas adecuadas para enfrentar el problema público; siendo necesario una serie de intercambios entre actores formales e informales, dejando de lado el tomar decisiones aisladas. Además, el autor señala que existen retos para el buen desarrollo de las fases y que los hacedores de políticas

deben hacerlos propios, resaltando la demanda de los diseños se materialicen de manera consensuada entre los actores implantadores.

Para Fuenmayor (2014), la formulación de una política pública es un proceso complejo y altamente conflictivo, donde interactúan una serie de actores con intereses distintos, resultando de todo ello una política formal que puede ser una ley, un decreto o una norma; sellada con la firma de un gobernante o decisor político. Al respecto, para Rubio (2013), en el ciclo de las políticas ocurren sesgos y exclusiones que atañen al momento de formular: 1) la orientación top down o sea de arriba hacia abajo, centrado en un reducido número de actores con rol decisor en la cima del poder, con manifestaciones altamente legalistas, excluyendo o dejando de lado, durante el diseño, a una variedad de actores, instituciones y niveles de gobierno subnacionales considerados como frágiles. 2) no mirar el contexto de manera objetiva antes de decidir, deja de lado al implementador, generando políticas desconectadas de la realidad, especialmente de la fuerza laboral que es la responsable de ejecutar las políticas. Para el autor, citando a Majone y Wildavsky (1995) “la separación del diseño de la política de su implementación es fatal” (2013, p. s.n.), provocando incumplimientos y retrasos.

Al respecto, Rubio (2013) indica que existen elementos que son condicionantes para una política tenga éxito o fracase, los que deben abordarse durante el diseño; citando a Bardach (2004), resaltan tres: 1) conocer a profundidad el problema que se pretende resolver; 2) conocer la complejidad del cambio que implica la política pública; 3) controles sobre la política pública.

Tabla 1: Factores de diseño que condicionan el éxito de una política pública

Factores	Descripción
Conocer a profundidad el problema público	Hacer un adecuado análisis del problema o fenómeno (analizando sus causas), con ello es posible brindar soluciones de mejor impacto sobre lo que se busca resolver.

Complejidad del cambio	Saber lo cambios conductuales y técnicos necesarios para la implementación. Esto influye en el grado de dificultad para implementar la política
Establecer controles	Teóricamente, cuando más sistemas de control se establecen para supervisar la implementación de la PP, la probabilidad de éxito es mayor.

Fuente: Rubio (2013)

Elaboración: Propia

En línea con la complejidad del cambio, Ortegón (2008) señala una serie de preguntas que deben resolverse para facilitar el diseño, que resueltas contribuyen al éxito de la política, destacando: ¿quienes participan en el desarrollo de la política pública?, ¿existen modelos institucionales ideales de la política? Suma a ello preguntas relacionadas a los actores involucrados en la política pública, tales como: ¿qué preferencias, incentivos y capacidades tienen? ¿En qué contextos se relacionan? Esta serie de interrogantes deberán resolverse con el fin de conocer el entorno institucional, organizacional, individual y contextual sobre el que se va a implementar la política.

Para Stein y Tommasi (2006) los resultados de las políticas públicas dependen de “procesos críticos” que implican discusión para dar forma a las políticas, para luego aprobar de manera concertada y poner en práctica. Es decir, ir más allá del tecnicismo en la formulación y ahondar en las cuestiones que le dan forma, la ponen en práctica y mantienen en el tiempo; cuestiones estrechamente ligadas con el campo del poder político. Para Silva (2017) que también comprende a las políticas públicas como procesos complejos, recoge metodologías de carácter cualitativo de las ciencias sociales, como la del mapeo de actores para el diseño de políticas, es decir para los momentos predecisionales. Reconoce que dicha herramienta, de manera conveniente, identifica coaliciones, consensos, tensiones, intereses, relaciones de poder e influencias en torno a la formulación de políticas. Para el autor, el uso de esta herramienta cualitativa otorga confianza en la toma de decisiones para formular e incluso para implementar las políticas.

Por lo tanto, se entiende que el ciclo de las políticas públicas y en particular la fase de diseño se da mediante procesos complejos y críticos, en el que deben predominar la necesidad de hacer una buena selección de alternativas para enfrentar el problema público con mayores resultados. Donde la discusión, el intercambio de opiniones, posiciones y los consensos para dar forma a la política deben predominar, evitando decisiones aisladas o de tipo top down que no contribuyen con la confianza de las políticas.

En efecto, recogemos para el análisis los factores que a consideración de Rubio (2013) pueden elevar la probabilidad de éxito de las políticas, factores propios de la fase de diseño: 1) avizorar la complejidad del cambio que significará al momento de implementar, para lo cual es necesario reconocer capacidades técnicas, organizativas, institucionales e individuales en torno a los actores de las políticas. 2) establecer mecanismos de control, para supervisar el curso de implementación de las políticas. De manera explícita, para comprender la etapa del diseño de las políticas públicas, agregamos lo que para Ortegón (2008) es angular en las políticas, 3) los incentivos, capaces de dinamizar las actuaciones individuales y colectivas del aparato público, responsables de su implementación.

1.2.4 Implementación de la política pública

Para Cejudo (2019), en la ejecución de la política pública no solo se debe mirar los efectos casuales del diseño, sino más bien comprender que el éxito de la política pública pasa por desarrollar cada fase de manera adecuada para realmente generar valor público. Para el autor, una buena implementación de política pública necesita de un aparato burocrático meritocrático, además, de control interno. Indica, además, que existen factores que no se pueden perder de vista como la “entropía organizacional” entendida como el desorden interno de la organización que afecta, incluso, los mejores objetivos decisionales.

Al respecto, Aguilar (2000) refiere que, entre otras cosas, el factor organizacional del gobierno (funcionarios, recursos, capacidades, niveles, jerarquías e intereses) afectan a la política pública. Señala también la necesidad de conocer sobre la magnitud del cambio que prevé la política sobre los operadores o implementadores y el grado de consenso con el que se configuró el diseño y pretende la puesta en escena. Destacando que las intervenciones

públicas tienen mejor éxito cuando su implementación se da sobre algo ya existente (pericia administrativa sobre los objetivos de la política) y las actuaciones organizacionales requieren progresos o cambios graduales. Ocurre lo contrario cuando la política implica cambios drásticos y estructurales en las organizaciones que las implementan.

Cejudo (2019) señala que, entre las fases de la política pública, la de implementación es poco estudiada y se convierte en todo un reto para los implementadores. Para ello, desde un análisis de caso en México, sobre la implementación de la política de documentación consular, el autor recoge características que puede tener una buena política pública en la práctica. Al respecto, resaltan: que sea evolutiva con progresión ordenada e iterativa. El éxito de la ejecución de políticas públicas, según el caso de estudio, recae en que no es de revolución y tampoco de rediseño, sino más bien de evolución con enfoque repetitivo.

Rubio (2013), precisa que existen factores que elevan la probabilidad de éxito al implementar una política pública, que tienen que ver con los recursos de la política pública y a los agentes. Los recursos tienen que ver con despliegue de: medios físicos, financieros, humanos para facilitar la implementación. Otro factor, son los incentivos y la capacidad de buena coacción que se puede ejercer sobre los actores públicos y/o ciudadanos. En esta línea, la cantidad de actores involucrados en la política pública es otro factor que afecta la implementación, entre más actores, los intereses son mayores y en efecto es más complejo coordinar y comunicar. Otros factores, relacionados a los actores, tienen que ver con la aceptación del cambio y la capacidad de adaptación de los servidores públicos y ciudadanos para ejecutar con éxito la política pública.

Para Ortegón (2008) una buena política pública tiene que ver con la calidad de la intervención. Para que esto suceda es necesario que tenga ciertas características, como: estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación, orientación y eficiencia. La coordinación es el factor clave, destacando aspectos como evitar desconexiones que entorpecen o diluyen sinergias, asegurar la compatibilidad coordinada con políticas afines y hacer que la política pública sea el resultado de una buena coordinación entre los diseñadores e implementadores. Al no existir coordinación, el resultado es: dispersión de

esfuerzos, mayores costos, menos satisfacción, desconfianza, baja credibilidad, frustración y protestas.

Siguiendo con las características de adaptabilidad y estabilidad de una buena política; para Ortigón (2008) la adaptabilidad es la capacidad que tiene la política pública para ajustarse de manera progresiva a los intereses y capacidades de las instituciones y actores sociales, buscando siempre acordar objetivos comunes, más aún cuando las circunstancias cambian. Por otro lado, la estabilidad tiene que ver con cuán estable es la política en el tiempo; sobre este punto, Zurbriggen (2006) indica que, a través de los procesos decisionales, las instituciones son las que afectan la estabilidad de las políticas públicas, especialmente, como lo señala Cejudo (2019) cuando sobre la política se desarrollan rediseños, que implican nuevas dinámicas de organización para su implementación.

Sumamos en este punto otra característica que, según Ortigón y ya indicado por Rubio (2013), es relevante y crucial para la política pública; refiriéndose a los incentivos que se usaran para el despliegue de la política. Para el autor los incentivos “son piedra angular de la política” (2008, p.149). Indica que tanto las personas, las instituciones e incluso los sentimientos se mueven por incentivos. Precisa que un buen gobierno, ejecutor de políticas públicas, requiere necesariamente de un potente sistema de reglas e incentivos; que además son indicación de prioridad para el Estado. En este punto es menester señalar que ambos autores consideran que los incentivos son parte del diseño o formulación de la política pública.

Otras características, que se deben conocer, para comprender las políticas públicas, son los modelos de implementación. Al respecto, Rubio (2013), recogiendo los aportes teóricos de Pulzl & Treib (2007) y Barret (2006), resumen tres modelos teóricos para comprender la implementación: “top-down” (de arriba hacia abajo), donde la implementación se da desde el nivel jerárquico superior, con un esquema centralista y donde la burocracia local se considera débil se limita a ejecutar lo que manda el diseño de la política. “bottom-up” (de abajo hacia arriba) aquí la implementación se da desde la burocracia local (fuerte) hacia arriba y ésta tiene capacidad de decisión. El modelo “híbridos” donde la implementación fluye en ambos sentidos de arriba hacia abajo y

viceversa, denota colaboración y para que ocurra necesita una buena capacidad de organización de los actores.

Según Fuenmayor (2014), la política pública real (hechos) se ejecuta en distintos contextos, con instituciones heterogéneas, con actores con capacidades desiguales. La implementación se da bajo el manto de negociaciones, ambigüedades y otras cuestiones ligadas a las creencias y valores de los burócratas. En este punto, introduce el concepto de *hábitus* como una teoría que nos ayuda a comprender que la acción humana o agente político, en el escenario económico, social, moral o el que fuere, posee una dotación de subjetividad. Es decir, con sus propias formas de valorar y percibir, construidas de manera colectiva e individual; frente a condicionamientos institucionales (estructurales) y/o racionales.

A partir de los textos, explorados, para el análisis se tomarán elementos, propios de las políticas públicas y también de la administración pública, entendidos como claves al momento de implementar las políticas: 1) coordinación, con el objeto de ganar sinergias y agilidad en el logro de resultados. 2) recursos humanos con capacidades técnicas adecuadas, incentivado y con funciones y roles claramente definidos; 3) evolución con estabilidad, es decir que las políticas se implementen de manera gradual, progresiva e incluso iterativa, con objetivos claros y sencillos sin contramarchas en los avances de implementación y búsqueda de valor público.

1.2.5 Gobernanza y gestión pública

Para Merchán (2022) la interacción positiva entre Estado, actividad privada y sociedad civil con el deseo de lograr el bien común es la razón de ser de la gobernanza; un factor clave, para el logro de gobernanza, es la gestión pública que debe basarse en la confianza y coherencia para conseguir resultados.

Según Merchán (2022), una eficiente gestión pública permitirá un escenario positivo para que la sociedad despliegue su potencial y sea responsable de su desarrollo; en este marco, el gobierno se convierte en un dirigente social que busca la actuación colaborativa de sus actores para alcanzar

fines comunes, mediante la implementación, por ejemplo, de intervenciones que buscan satisfacer necesidades prioritarias y fundamentales del ciudadano.

En dicho escenario, dentro de la administración pública aparece la necesidad de implementar la Nueva Gestión Pública (NGP). Para Ramos (2009), la NGP aparece con el objetivo de mejorar la entrega de servicios, buscando modernizar la administración pública ocupada por el modelo burocrático Weberiano, que para Ramió (s.f.) tiene características de impersonal, jerárquico, rutinario, de apego excesivo al reglamento.

La NGP toma como ejemplo los modelos teórico y técnico del sector privado, adoptado algunos valores de la filosofía libertaria dándole mucho valor a la meritocracia y la capacidad de gerenciar. Labraña y Brunner (2022) señalan que la NGP adopta principios del mundo empresarial, como: la evaluación permanente según indicadores, el análisis de la evidencia para tomar decisiones. Además, de otros elementos, como: la incorporación de metas estratégicas, incentivar la productividad y planificar para resultados; características que ya se viene aplicando en América Latina.

Según Kettl, citado por López (2021), la frase “dejar que los gestores gestionen”, resume uno de los principios que cobra fuerza en la comprensión de la NGP. Según el autor, sobre los gestores recae responsabilidad y poder para actuar con flexibilidad, procurando las mejores repuestas y alternativas de solución para resolver, no necesariamente de primera mano los problemas públicos, sino más bien las dificultades propias de la gestión, pensando siempre en el que el fin de todo es la satisfacción del ciudadano.

Al referirnos al modelo burocrático conviene entender un poco más en detalle el planteamiento de Weber y específicamente los principios que rigen la burocracia moderna; al respecto, Azuero (2020), citando el texto Economía y Sociedad de Weber (2004), nos dice que rigen los principios de: atribuciones oficiales; jerarquía funcional y la tramitación; documentación; el concienzudo aprendizaje; máximo rendimiento del funcionario; todo esto en el marco de normas y reglamentos. Azuero (2020) citando a Rivas, nos dice que la burocracia es el impulso de la organización, y el postulado que resume la teoría weberiana es que las reglas objetivas, racionales, donde las decisiones se toman de manera

no personal y se cuenta con recurso humano preparado técnicamente, permiten una buena organización pública.

Según Ramió (s.f), en la administración pública conviven dos modelos de gestión, el burocrático y el gerencial, con resultados algo perversos, puesto que por un lado se pierde eficacia en la regulación jurídica de la sociedad y, por otro, no se logra atender la demanda social. Al respecto, el autor plantea la necesidad de una mejor convivencia entre ambos modelos de gestión, donde cada uno cumpla con los retos de otorgar una mejor seguridad jurídica y al mismo tiempo prestar servicios públicos personalizados de manera eficiente y eficaz.

El aparato público tiene la necesidad de modernizarse. Según Cusma (2021), existen tendencias internacionales para que ello suceda, entre las que destacan el deseo de identificar qué intervenciones funcionan o no en un gobierno. Esto con el fin de tomar decisiones oportunas que respondan al interés público y se encamine un buen gobierno. Al respecto, Montenegro (2021) resalta la necesidad de evaluar las intervenciones públicas como una herramienta importante para obtener información documental relevante que permita detectar oportunidades de mejora en la actuación pública, con el fin de fortalecer programas o políticas públicas que funcionan pero que necesitan ser potenciadas.

Para Montenegro (2021), otro elemento importante que debe considerarse para el análisis del problema es el de la integridad en la gestión pública. Para Naciones Unidas (2019) la integridad pública tiene que ver con el uso adecuado del poder, con actuaciones honestas, transparentes y siempre buscado la efectividad de cara a resolver problemas colectivos. En esta línea, la OCDE (2017) nos dice, en términos un poco más generales, que la integridad pública es sobreponer el interés colectivo o público sobre cualquier interés personal o subalterno que satisfaga apetitos personales.

Comprender la integridad pública es elemental para el ejercicio de un buen gobierno, la integridad pública permite legitimidad del gobierno y sus gobernantes. Según Naciones Unidas (2019), es la “antítesis de la corrupción”, y hacer que las organizaciones actúen con integridad es una tarea compleja que implica que la propia organización interiorice desde su personal una cultura ética individual y organizacional.

Para el Estado peruano y sus organismos de gobierno, hacer frente a la corrupción es una tarea pendiente, considerando que en los últimos años los efectos de la corrupción son significativos. Al respecto Shack, Pérez & Portugal (2020) documentan y dimensionan la corrupción en el Perú; destacando que los cálculos se basan en los informes de control posterior que se han efectuado en el aparato de gobierno nacional, regional y locales. En cálculos económicos se estima que el Perú perdió más o menos el 19 % del presupuesto público del 2019, producto de conducta funcional o ilícitos penales cometidos por servidores públicos o funcionarios. El estudio resalta también que las pérdidas económicas se dan a través de los tres niveles de gobierno; donde los sectores más afectados, a nivel nacional, son transportes, salud y educación.

Considerando los aportes de Shack, Pérez & Portugal (2020), se comprende a la corrupción como un problema de asunto de política pública. En efecto las soluciones deben abordarse desde esa perspectiva, desde esta mirada conceptual cabe la necesidad de identificar elementos o variables de mejora para hacer contrapesos a la falta de integridad. Una de las herramientas existentes hoy en día para dicho control es el Sistema de Control Interno creado con Ley N° 28716.

Además, se busca comprender el caso de estudio desde la teoría del neoinstitucionalismo que nos permite ver las actuaciones individuales e interacciones de los actores en el sistema de inversión, específicamente en la fase de ejecución. En esa línea, el aporte del modelo weberiano y el de NGP nos brinda claridad en cómo deberían configurarse esas actuaciones para generar mejoras en la fase de la inversión estudiada. Específicamente con la mixtura de ambos modelos, con las características de meritocracia, especialidad, gerencia y orden jurídico.

CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO Y ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL PIURA PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA FUNCIÓN SALUD

A continuación, se detalla el marco normativo, elemento ordenador y jurídico que regula el desarrollo la fase de ejecución de los proyectos de inversión. Seguidamente observamos cómo es la dinámica de la fase de ejecución del proyecto en perspectiva organizativa del Gobierno Regional Piura (GORE Piura), encontrando en este punto elementos de organización, cambios sobre el proyecto de inversión (documento técnico que detalla la intervención) y la interrelación con otros sistemas administrativos propios de políticas públicas.

Para el desarrollo del presente capítulo se ha recolectado información de fuente secundarias, específicamente del marco normativo, como: el Decreto Legislativo del sistema de inversión pública, reglamentos y directivas del Invierte.Pe, Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del GORE Piura, Ley de presupuesto público y sus directivas, portales de transparencia del sistema de inversiones y de presupuesto. Asimismo, se ha recogido información de fuentes primarias mediante entrevistas semiestructuradas con 11 actores entre personal que laboran en los sistemas de inversión, planificación, presupuesto y abastecimiento, sector salud y otros vinculados en los procesos de ejecución de inversiones, los que se listan a continuación:

Tabla 2:Lista de Entrevistados (as)

N	Código	Cargo	Unidad Orgánica/Lugar	Fecha-Hora
01	SGRPPI	Sub Gerente	Sub Gerencia Regional de Planeamiento Programación e Inversión - GORE Piura	08-07-22 11:00 am
02	DIRESA1	Profesional	Unidad Formuladora– DIRESA Piura	08-07-22 6:00 pm.
03	DIRESA2	Profesional	Unidad Formuladora– DIRESA Piura	11-07-22 10:00 am

N	Código	Cargo	Unidad Orgánica/Lugar	Fecha-Hora
04	DIRESA3	Ex Directivo	Dirección Regional de Salud Piura	15-07-22 4:00 pm.
05	GRI1	Profesional	Gerencia Regional de Infraestructura – GORE Piura	08-08-22 3:00 pm.
06	GRI2	Profesional	Gerencia Regional de Infraestructura – GORE Piura	09-08-22 3:00 pm.
07	SGRPCT	Profesional	Sub Gerencia Regional de Presupuesto, Crédito y Tributación – GORE Piura.	15-08-22 4:00 pm.
08	ORA	Profesional	Oficina Regional de Administración	22-09-22 4:00 pm.
09	OPMI	Directivo	Ofician de Programación Multianual de Inversiones	29-09-22 4:00 pm.
10	ARCC	Ex Directivo	Autoridad de Reconstrucción con Cambios	15-08-22 11:00 am
11	RMMANCORA	Poblador	Mancora	16-09-22 3:00pm

Fuente: libreta de campo (2022)

2.1 El Desarrollo de la ejecución de proyectos en perspectiva normativa.

La fase de ejecución de proyectos de inversión, de la función salud, se desarrolla bajo los parámetros de la normativa vigente. De esa manera, el GORE Piura aplica como marco general el Decreto Legislativo N°1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado el 01 de diciembre del 2017.

De igual modo, aplica: 1) el reglamento, aprobado con Decreto Supremo N°027-2017-EF, emitido en febrero del 2017; y 2) la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada en enero del 2019, con dos modificaciones aprobadas en el año 2020.

Cabe indicar que no existen directivas complementarias emitidas por el GORE Piura en relación a la gestión de inversiones.

Cabe resaltar que el reglamento tardó tres meses en aprobarse cuando el marco legal estableció un plazo de 60 días calendario. En tanto no se contaba con reglamento, el SNIP ya había sido derogado con el DL 1252, encontrando un vacío legal que afectó la implementación del *invierte.pe*.

Por otro lado, la Directiva General del Sistema se aprobó casi dos años después de emitido el reglamento (23 meses después) de la publicación del reglamento. De igual modo, los proyectos nuevos, formulados después de la promulgación del *invierte* y que pretendían ser ejecutados el 2017, no aplicaban a la programación multianual de inversiones o de planificación, aplicando el resto de fases del ciclo de inversión¹.

La ausencia de marco normativo como instrumento de operación trajo consigo en palabras de DIRESA1 desconcierto, lentitud en los procesos de inversiones y una mayor brecha de conocimiento en torno al sistema de inversión.

DIRESA1 "...cuando aparece el *invierte*, el personal aún tenía debilidades con el manejo SNIP [Sistema Nacional de Inversión Pública], digamos que existía una brecha de capacidades para manejar el sistema, con el *invierte* la brecha de conocimiento se acentuó y también creció" (Piura, 8 julio 2022.)

Los entrevistados indican que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ente rector de la política pública de inversiones, cuando existía el SNIP desarrollaba de manera continua programas de capacitación, dictaban cursos que permitían un efectivo fortalecimiento y desarrollo de conocimiento. Había un avance significativo en la gestión de las inversiones, en especial de la fase de ejecución que según los entrevistados es la más compleja.

DIRESA1 "creo que los operadores no terminamos de manejar bien al cien por ciento el SNIP y nos pusieron otro sistema que aparentemente es parecido, pero en el fondo no lo es" (Piura, 8 julio 2022.)

¹ Quinta disposición complementaria transitoria del DL 1252

OPMI “con el invierte.pe pasamos a un sistema sin duda más ágil, da libertades de actuación, facilita la discrecionalidad y, por otro lado, digamos lo desfavorable, es que pierdes el control en la calidad en la gestión de los proyectos, ahora la UF [Unidad Formuladora] es la responsable de aprobar todo.”

Explorar cómo las normas del sistema de inversiones se dinamizan o implementan, desde una mirada de política pública, necesita la comprensión o el análisis de las prácticas de los operadores. Técnicos y profesionales que desarrollan procedimientos con el llenado de formatos, uso de aplicativos y módulos informáticos, entre otros. Asimismo, se debe analizar el rol de los directivos, responsables de tomar decisiones sobre los contratiempos y entrapamientos de distinta índole, que suscitan en la fase de ejecución.

Vale precisar que, según norma², la fase de ejecución de un proyecto de inversión implica dos momentos: 1) elaborar el expediente técnico, y 2) materializar las inversiones públicas. Los registros en fase de ejecución nos dan claridad sobre la complejidad de la fase, señalando que implica otros procedimientos como: la declaración de viabilidad, que puede requerir actualización, en caso haya perdido vigencia; modificaciones antes o después de elaborar o aprobar el expediente técnico (ET); modificaciones durante la ejecución y finalmente, el registro de cierre.

2.2 Desarrollo de la fase de ejecución del proyecto en el GORE Piura

En el GORE Piura, el desarrollo de la fase de ejecución de los proyectos de inversión (PI) se configura sobre la estructura organizacional existente de la entidad, que comprende los órganos de línea, asesoría y apoyo. Además, encontramos que durante la implementación de sistema de inversiones se da una activa interrelación e interdependencia con otros sistemas administrativos del Estado, propios de otras políticas públicas; tal como se observa en la figura 4.

² Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Directiva N° 001-2019-EF/63.01

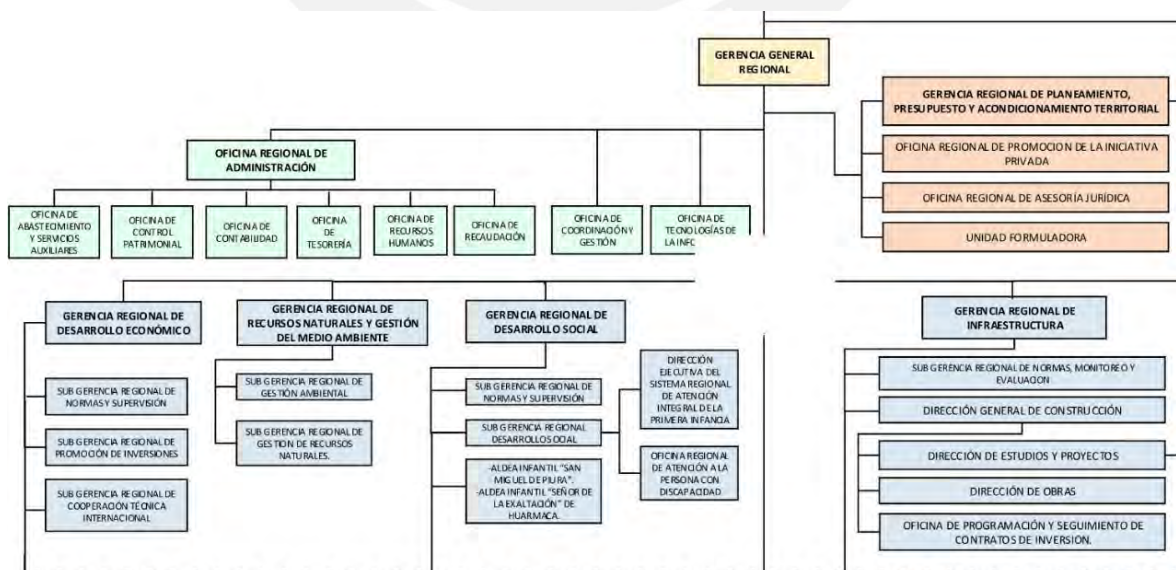
2.2.1 Órganos involucrados en la fase de ejecución de proyectos

Los órganos de línea, de apoyo y de asesoría, involucrados en la gestión de los PI, son seis (06), con frecuencia de participaciones distintas.:

- La oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), encargada de planificar y priorizar las inversiones que contribuyan al cierre de brechas
- La UEI o Gerencia Regional de Infraestructura (GRI), responsable de la ejecución física y financiera de los proyectos
- La Oficina Regional de Administración (ORA), responsable de conducir los procesos de contrataciones y responsable del sistema de abastecimiento.
- La GRPPyAT, responsable del sistema de planificación y presupuesto en materia de inversiones
- La Unidad Formuladora (UF), responsable de formular, evaluar y dar viabilidad a las inversiones
- La Unidad Ejecutora (UE) Salud, responsable de la administración de los recursos para la prestación de los servicios de salud

Un aspecto importante es la dependencia directa de los órganos que participan con mayor relevancia en el proceso, respecto de la Gerencia General Regional, tal es el caso de la GRI, ORA, la Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT) y UF.

Figura 3: Sección del organigrama del GORE Piura



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones del GORE Piura

2.2.2 El proyecto de inversión y sus implicancias y fase de ejecución

A continuación, se describen las acciones que se desarrollan para la ejecución del proyecto de inversión. El hito inicial, según la OPMI, es la priorización del proyecto de inversión (PI), es decir, seleccionar la inversión que aporte o responda al cierre de brechas y se considera en la Programación Multianual de Inversiones (PMI). Posteriormente, la GRI o UEI asume el proyecto e inicia el procedimiento para elaborar el Expediente Técnico (ET) que es un documento de carácter técnico y/o económico, que buscan una adecuada ejecución de obras públicas. En este punto, la GRI, con sus 6 unidades orgánicas, asume el rol de área usuaria, como un vehículo que se encarga de mejorar los servicios de salud, este aspecto se debe observar con cuidado, pues es usuario del procedimiento de ejecución más no el prestador del servicio.

Seguidamente, con el apoyo del órgano de contrataciones, cuya responsabilidad recae en la Oficina Regional de Administración (ORA), se preparan los términos de referencia para contratar la formulación del ET, incorporando la necesidad del servicio en el Plan Anual de Contrataciones (PAC). De esa manera, el servicio para la ejecución del proyecto alcanza certificación presupuestal, prosiguiendo con el proceso de contratación y dar la buena pro a un postor, que, bajo la supervisión de un consultor, ejecuta o elabora el ET.

Posteriormente se registra cualquier variación sobre la concepción inicial del proyecto, con verificación de consistencia a cargo de la UF que se involucra en toda la fase de ejecución, contrastando que la naturaleza de la inversión no se altere respecto de la viabilidad. Según OPMI, la UF juega un rol clave en la gestión de los proyectos, es formulador, es evaluador, otorga viabilidad y además es verificador de los cambios que ocurren sobre la naturaleza de inversión. Con el ET aprobado se procede con la ejecución de obra y equipamiento (ejecución física), previo proceso de contratación, para finalmente entregar la intervención (infraestructura, equipamiento) al responsable funcional de la prestación del servicio.

Un aspecto que no debemos dejar pasar, según los entrevistados (GRI1, GRI2, SGRPPI), es que la Gerencia Regional de Infraestructura (GRI) o Unidad

Ejecutora de Inversiones (UEI) durante la fase de ejecución asume el rol de gestor o monitor de las inversiones. Y particularmente, para el caso de proyectos en salud, indican que no se cuenta con personal (especialmente de planta) profesional o especializado en servicios de salud. Esto ocasiona un inadecuado control de la supervisión, contratada para verificar la calidad del expediente técnico y/o ejecución de obra.

Según el informante OPMI, un elemento que se deja de lado en los proyectos de inversión, específicamente en la fase de formulación y evaluación, es el hecho de plantear como parte del proyecto el componente de gestión de la inversión, cuyo propósito es que la UEI tenga un mejor desempeño en la gestión del proyecto. Sobre este punto, el informante indica que el MEF no promueve el desarrollo o uso de este componente, por no confiar en las entidades, quienes podrían hacer un malgasto presupuestal en torno a este componente.

Al respecto, DIRESA1 indica que “las UF no le dan la importancia debida, creen que es suficiente con el jefe de proyecto, incluso creen que si cargan presupuesto significa duplicidad... todos sabemos lo difícil que es gestionar proyectos grandes o más complejos...” Verificando lo dicho por los entrevistados, se corrobora que efectivamente una directiva del MEF³ brinda detalles sobre la gestión del proyecto en la fase de ejecución, referido a un plan de implementación del proyecto, donde se detalla la necesidad de recursos (equipos, recurso humano, espacios) para cumplir de manera adecuada con la ejecución del proyecto.

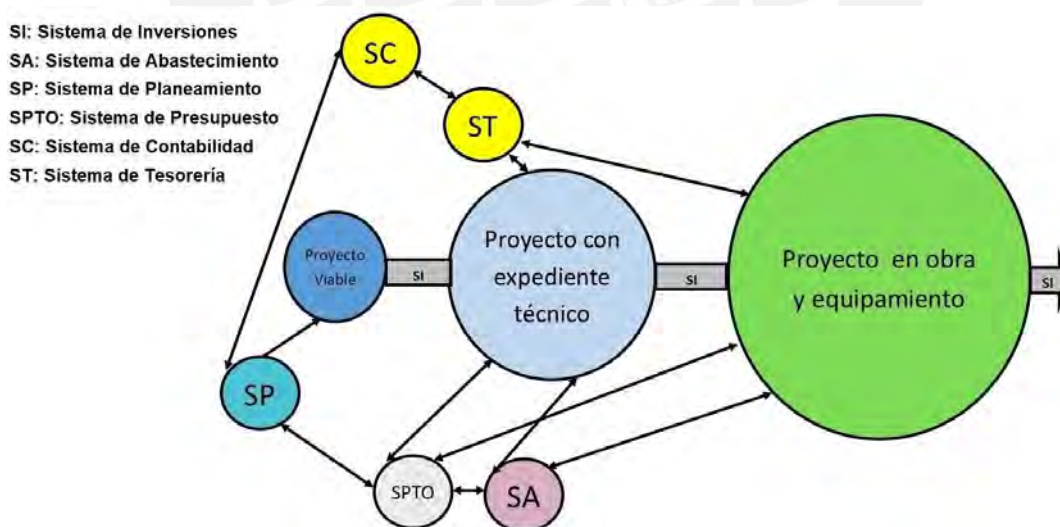
2.2.3 Sistemas administrativos en la ejecución de proyectos

Otro aspecto que no se observa de manera minuciosa en la gestión de las inversiones, en especial en la fase de ejecución de los proyectos y que usualmente hace referencia al campo estrictamente técnico o de operación, son los procedimientos y generación de documentos en relación a los sistemas administrativos. Entre los sistemas administrativos se generan interrelaciones o interfases que de alguna forma se pueden comprender como controles para la ejecución presupuestal y procesos de contratación.

³ Anexo 07: Contenido mínimo del estudio de preinversión a nivel de perfil para proyectos de inversión. Directiva N° 001-2019-EF/63.01

Según el recojo de información en campo y la revisión de fuentes secundarias, los sistemas administrativos que se involucran e influyen de manera directa, en la ejecución de inversiones, son: 1) inversión pública; 2) presupuesto público, 3) planificación; 4) abastecimiento (que involucra contrataciones); 5) contabilidad; 6) tesorería y 7) patrimonio. Los llamados controles son las interfases que se hacen entre los sistemas administrativos, donde predomina inversión, presupuesto, abastecimiento y contabilidad. Todo esto hace que la evolución del gasto tenga una interdependencia, como lo indica GRPCT, a manera de ejemplo: “luego de otorgar la certificación presupuestal, para que el proyecto se ejecute, ésta se relaciona (numéricamente) con un proceso de contratación y técnicamente es imposible de retroceder o desafectar la certificación presupuestal, salvo que el proceso de contratación deje de existir”. Para los involucrados, éstas llamadas interfases contribuyen para una correcta ejecución del gasto, favorable para la ejecución de proyectos.

Figura 4: Influencia de Sistemas Administrativos en la fase de ejecución de proyectos de inversión



Fuente: libreta de campo (2022) Elaboración: Propia

Un aspecto importante, según las entrevistas, es que el sistema de inversiones necesita de manera predominante del sistema de abastecimiento y presupuesto y que estos operen de manera adecuada y a tiempo. Los entrevistados, involucrados en estos dos sistemas, como la ORA y SGRPCT,

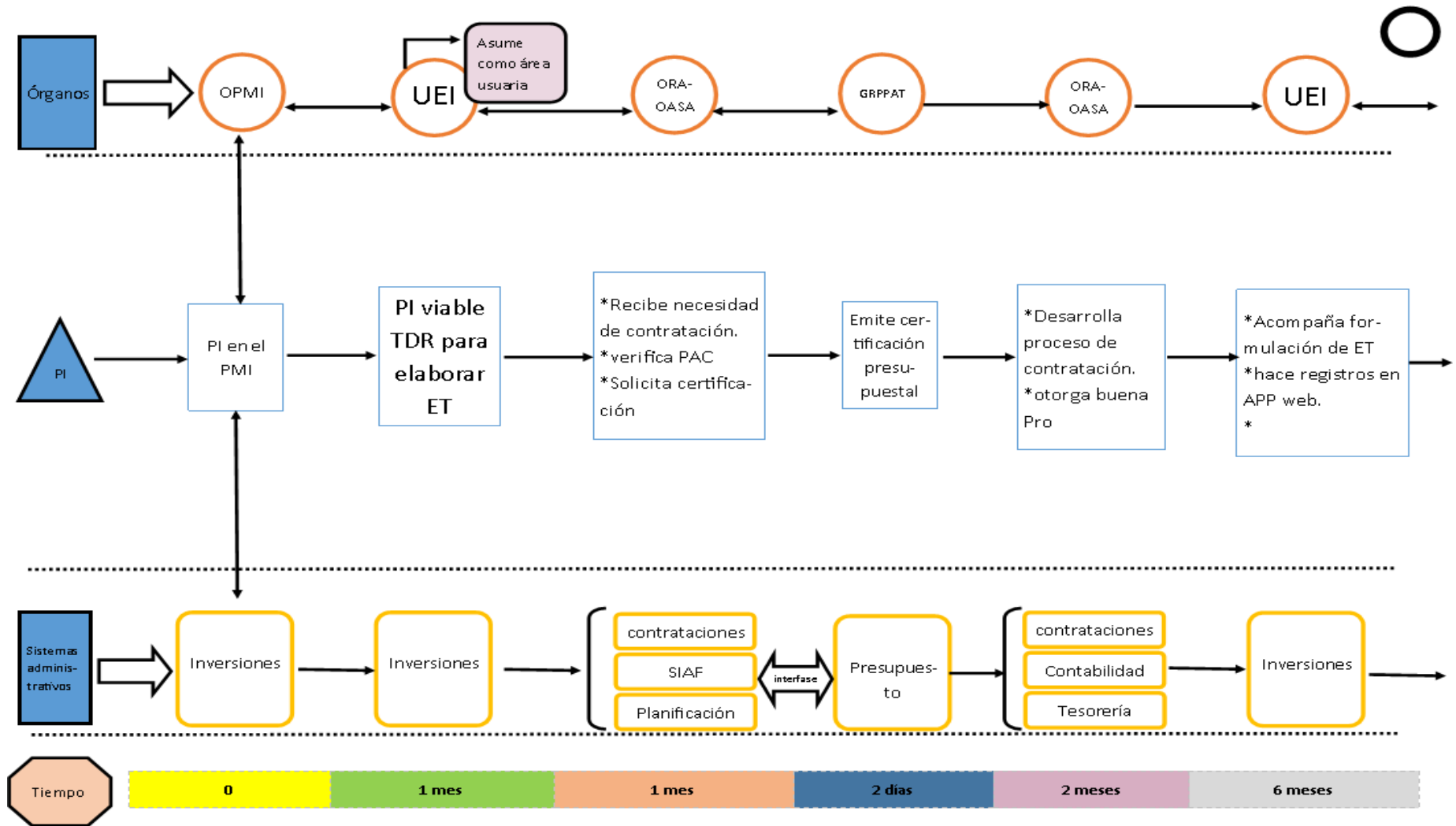
califican a la GRI o UEI como “lenta, desordenada, con personal poco capacitada y sobrecargada laboralmente”; además, de “excesivamente dependiente para resolver aspectos de gestión de la inversión, todo lo resuelve verbalmente la Gerencia General” evidenciando que las fallas predominan en la UEI.

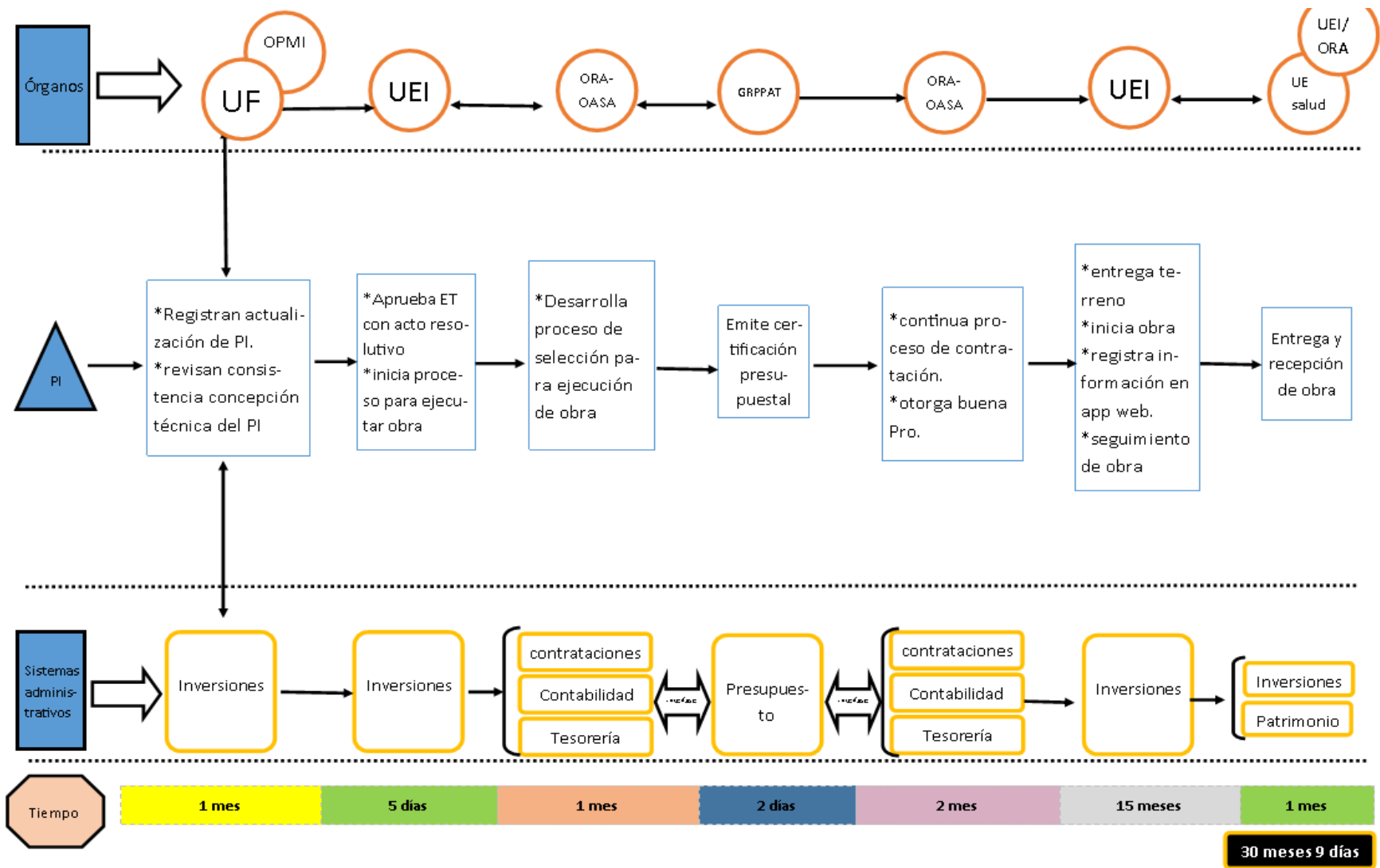
A modo de balance, la responsabilidad en la ejecución de inversiones, en la función salud en el GORE Piura, en términos organizacionales, recae en la GRI (UEI), quien es la gatilladora o impulsora para que los procedimientos administrativos transiten. En este punto es relevante recordar que esta unidad depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional, órgano de línea que en la formalidad operativa de la inversión no tiene un rol o responsabilidad protagónica, pero que, en la práctica, por organización y/o factor político tiene una alta injerencia sobre el desarrollo del proyecto.

Por otro lado, se evidenció, a grandes rasgos, los cambios que sufre el proyecto de inversión (entendido como documento técnico) pasando de perfil a expediente técnico, actualizaciones de expediente y materializarse, etc.; siendo necesario que el proyecto circule por sistemas administrativos poniéndolo en vista de más actores del aparato organizacional. Se observa entonces el involucramiento de varios sistemas administrativos, necesario para que el sistema de inversiones se dinamice, que en la práctica necesitan de comunicación verbal y escrita. Creando, de este modo, lazos sociales entre los agentes e interfases operacionales propias de cada sistema administrativo, muchas veces no observadas o de interés marginal en la gestión de la inversión.

Finalmente, se estimaron los tiempos promedio que, según informantes, serían los plazos que ocuparía el desarrollo de la fase de ejecución de una inversión de mediana complejidad en el sector salud, siendo éste de 30 meses aproximadamente.

Figura 5: Órganos y sistemas administrativos en la fase de ejecución de proyectos de salud en el GORE Piura





Fuente: libreta de campo y apuntes de entrevista. Elaboración propia (2022)

CAPÍTULO III: PROYECTOS DE INVERSIÓN ESTUDIADOS EN EL GORE PIURA

En el año 2012, mediante Resolución Ministerial N°997-2012/MINSA, con algunas modificaciones posteriores, se definieron un conjunto de establecimientos de salud denominado estratégicos para el Perú. Se les considera así por formar parte del esquema para mejorar la capacidad de atención de los establecimientos de salud del primer nivel de atención, promovido por el sistema nacional de salud para mejorar resultados en materia de salud materna, desnutrición infantil, salud mental, etc.

El listado de 748 establecimientos estratégicos contempla, entre otros, seis (06) en el departamento de Piura: uno en Ayabaca; dos en Huancabamba, ubicados en capital de provincia y distrito de Huarmaca; dos en Piura, ubicados en los distritos de Castilla y Piura; y, uno para Talara, ubicado en el distrito de Máncora. Se tenía previsto que estos establecimientos de salud aportasen de manera significativa a mejorar la prestación de servicios de salud tanto en la sierra como la costa piurana, lo que permitió su incorporación en la agenda pública.

A continuación, se toma de manera descriptiva, el caso de estos 6 proyectos de inversión, que se detallan en el anexo 01, sobre los que se aborda: información respecto de la formulación y detalles respecto de la gestión en fase de ejecución. Vale precisar que la información se obtuvo a través de fuentes secundarias y primarias.

3.1 Proyecto Máncora

El proyecto del establecimiento de salud Máncora alcanza su viabilidad el año 2013, buscando beneficiar, según ficha de proyecto, a un total de 12 mil habitantes. Se formuló mediante servicio de consultoría, bajo la dirección de la Unidad Formuladora de la sede central del GORE Piura. El proyecto se incorporó en el Plan de la Reconstrucción con Cambios, post fenómeno “El Niño Costero” del año 2017, logrando financiamiento el año 2018 por parte de la Autoridad Regional de la Reconstrucción con Cambios (ARCC).

Según información de campo, y registros de información en la plataforma Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI) del MEF, el proyecto entró fase de ejecución el año 2017, iniciando de este modo gastos de inversión. El expediente técnico se logró el 2021, en resumen, el tiempo transcurrido para la elaboración del ET alcanza 3 años 6 meses. Vale precisar que, por norma, la valorización del expediente técnico se somete a actualización cada 6 meses en caso no logre ser adjudicado.

Los informantes refieren que la demora para la formulación del Expediente Técnico del establecimiento de salud Máncora se debió a varias razones. Al respecto, DIRESA2 resalta que hubieron “problemas con el saneamiento físico legal, que dificultó el desarrollo del expediente, encontrándose además que el área indicada para obra no tenía relación con el área indicada en el perfil y consignado en registros públicos”. De igual forma VFDIRESA2 indica que se encontraron fallas con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), suma además el hecho de no tener una comunicación fluida entre GRI y DIRESA Piura, órgano que aprueba el programa médico funcional, programa médico arquitectónico, programa de equipamiento y programa de capacitación.

Posteriormente, durante la fase de proceso de contratación, para ejecutar la obra física, los procesos de selección, según SSI, se desarrollaron en 4 oportunidades: desde el 2020, año que fue declarado nulo (se buscó entregar expediente y obra en conjunto); el 2021 el proceso de selección entrega la buena pro al “consorcio constructor MNDC”, aquí DIRESA2 señala que se prepara el inicio de obra y la empresa solicita el primer adelanto de obra por 3.9 millones de soles. Luego del pago en favor de la empresa constructora, los medios de comunicación informan que el postor había logrado ganar la obra presentando documentos falsos. Esto devino en que la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción y Contraloría intervengan, encontrando serios indicios de falta a la integridad, tal como lo indica el Informe de Hito de Control N°5745-2021-CG/GRPI-SCC y 10462-2021-CG/GRPI-SCC.

Posterior a los hallazgos, el Gobierno Regional Piura lanza por tercera el proceso de selección, el mismo que se declara nulo; intentando una cuarta vez donde el proceso queda desierto. Finalmente, por presión mediática y de la población de Máncora, el Gobierno Regional Piura retorna el presupuesto a la ARCC, transfiriendo de igual modo la UEI. En efecto, el proyecto regresa al momento cero de la fase de ejecución. Al respecto, un ex trabajador de la ARCC comenta:

ARCC “nosotros advertimos en su momento al GORE Piura, que nos pase el proyecto, veíamos que las cosas no andaban bien. En total ese proyecto tuvo 4 procesos malos [vicios en el proceso de contratación], uno que incluye temas de corrupción donde GG del Gore Piura purga prisión preventiva. El GORE Piura se enteró y dijo que ellos lo ejecutarían, al final devolvieron el presupuesto, pero faltando 4 millones de soles que están implicados en la investigación por el tema de cartas fianza falsas”.

A manera de resumen, el proyecto Máncora, a diciembre 2022, alcanzó a formular el expediente técnico en un plazo de 3 años 6 meses, logrando un cero (0) en avance físico de obra, con un avance de ejecución financiera de S/ 5,237,899.54 que representan un 11%. Todo esto pone crisis a los operadores de la fase de ejecución del GORE Piura, además de provocar malestar en la población de Máncora, expectante en la mejora de los servicios de salud.

RMMANCORA “los mancoreños nos sentimos estafados, aquí hicieron toda una fiesta con eso de la primera piedra, luego vimos que no avanzaban y para remate sale el tema de la falsificación de documentos y todo el lío de los encarcelados... hemos previsto una marcha para exigir que se ejecute la obra, el presupuesto existe y es nuestro...”

3.2 Proyectos Huancabamba y Huarmaca

Los proyectos para los establecimientos de salud Huancabamba y Huarmaca fueron declarados viables el año 2015 y elaborados mediante servicio de consultoría bajo dirección de la Unidad Formuladora del GORE Piura. El año 2018 fueron

incorporados en el Plan de la Reconstrucción con Cambios, producto del fenómeno El Niño, logrando financiamiento de parte de la ARCC.

La fase de ejecución, de ambos proyectos, se dio bajo la modalidad de ejecución contractual concurso oferta, es decir se otorgó el desarrollo de expediente, obras civiles y equipamiento a una empresa contratista. Inició su fase de ejecución el año 2015, la empresa contratista, según JBGR1 “resultaría ser la misma para ambos proyectos, cambiando solo su razón social mas no los consorciados, estas son cosas que sabemos, pero nadie dice nada o reclama”. En ambos casos el ET fue aprobado 3 años después (2018), iniciando el mismo año la ejecución de obra y equipamiento.

Algunos aspectos relevantes, sobre la gestión de ambos proyectos, indicados por los informantes, tienen que ver con controversias al inicio de la fase de ejecución y sobre la capacidad de gestión para ambos proyectos, en particular por la GRI o UEI. Al respecto, GBGR11 indica que “uno de los primeros problemas que se vieron durante el inicio de la ejecución fue que los planes de contingencia no estuvieron previstos en los proyectos, razón por la que se contrató servicios para el desarrollo de ese componente, es decir separado del expediente técnico. Otro tema que conviene tomar en cuenta es que durante el desarrollo del expediente técnico no se contó con servicio de supervisión, ante esa situación el personal de planta de la UEI asumió la supervisión”. Lo señalado por la informante evidencia fallas en la formulación del proyecto y una forma inadecuada de gestionar la fase de ejecución y en particular la supervisión del proyecto.

Sobre la inadecuada forma de gestionar la supervisión de un proyecto en fase de ejecución, LSGRI2 indica que “el personal de planta [Gerencia Regional de Infraestructura] no cuenta con las especialidades necesarias para ejercer una supervisión de calidad, especialmente para proyectos de salud. Además, la GRI hoy por hoy tiene la capacidad para monitorear más no para involucrarse directamente en cuestiones específicas de ejecución”

Un hallazgo importante sobre el proyecto Huarmaca, según informante DIRESA2, es acerca de “la estructura edificada tiene fallas estructurales por estar

construida sobre una escorrentía [humedad del suelo], el desarrollo de obras civiles no desarrolló el afianzamiento estructural y todas las medidas de protección, se estima que la corrección de estos aspectos supera los 2 millones de soles, que están por fuera de los costos actuales del proyecto. Toda esta información es de carácter extraoficial y de conocimiento de la empresa constructora, la UEI y DIRESA Piura”

Según los informantes: DIRESA2, GRI1, DIRESA1, ambos proyectos tuvieron una serie de problemas en la elaboración del expediente técnico y ejecución de obra civil, básicamente por problemas en la solvencia técnica y financiera del contratista; al respecto los hallazgos indican que la propia contratista reporta deficiencias en el expediente técnico, siendo ella quien lo elaboró. Al cierre de la investigación, el entrevistado ORA reporta “el contrato se encuentra en proceso de resolución por acuerdo de las partes, siendo necesario un peritaje del avance físico de obra para determinar los saldos...los jefes quieren que se continúe con un proceso de contratación directa pero la norma no lo permite pues las causas por las que hoy se resuelve el contrato no están tipificadas para dar pase a una contratación directa...no sé qué va pasar cuando lean la norma”

A manera de resumen, a diciembre del año 2022 el proyecto Huarmaca presenta un avance de ejecución financiera de 76% con un avance de obra física de 43.34%; mientras que el proyecto Huancabamba tiene un avance de ejecución financiera de 85%, con avance de obra física de 54.76%. Vale precisar que la información referente al avance físico de obras no se encuentra en los aplicativos informáticos de acceso público, por lo que recurrimos a fuentes primarias para el dato. Ambos proyectos reportan 7 años en fase de ejecución, actualmente paralizados, sin un horizonte claro para su cierre o culminación; la continuidad de ejecución de obra física depende del inventario físico de obra o peritaje, para desarrollar el expediente técnico de saldo de obra y licitar.

3.3 Proyecto Ayabaca

El proyecto del establecimiento de salud Ayabaca, logró viabilidad el año 2015, fue elaborado por servicio de consultoría a través de la Unidad Formuladora

del GORE Piura. Al igual que los proyectos anteriores, fue incorporado en el Plan de la Reconstrucción con Cambio, producto del fenómeno de El Niño, alcanzado financiamiento de la ARRC a partir del año 2018.

Según GRI1 “este proyecto entra en fase de ejecución el año 2015, el contrato se da bajo la modalidad concurso oferta y se observa que los consorciados para adjudicar esta obra son los mismos que ganaron los proyectos Huarmaca y Huancabamba, creo que hubo favorecimiento para las empresas consorciadas”.

Los aspectos que más llaman la atención entre los informantes de la GRI y DIRESA, es que cuando se inicia el desarrollo de le expediente técnico, por aviso del sector salud, aparece la necesidad de desarrollar el plan de contingencia, la empresa contratista señala que el perfil aprobado no lo contempla y quedaría fuera de su alcance. Al respecto, el GORE Piura, a través de la UEI, toma la decisión de contratar un servicio aparte para desarrollar un expediente técnico sobre el plan de contingencia.

En este punto aparece la pregunta de cómo pueden existir dos expedientes técnicos sobre un mismo proyecto, al respecto el informante GVGR11 indica que no es exactamente un expediente técnico sino un servicio que ayudaría al desarrollo de la ejecución del ET principal para evitar controversia con el contratista, señalando textualmente “al final de cuentas al momento de hacer la consistencia con la UF este se sumaría y actualizaría los costos del proyecto tal como sucedió”. Aquí aparece un tema relevante, la UF que en su momento formuló, en fase de ejecución deberá opinar sobre algunas omisiones que no observó, apareciendo la figura de “juez y parte” en el ciclo de la inversión.

Otro aspecto importante, indicado por GRI1, es que “durante el desarrollo del expediente técnico no se contó con servicio de supervisión, creo que no se logró adjudicar y esa tarea la asumió la UEI a pesar que no estar preparados para esa función, al final siempre hay alguien que dice yo lo hago”. GRI1 también refiere que no todos aceptan supervisar obras que necesitan cierta especialidad, pero por presión y necesidad aparecen profesionales que lo hacen y todo esto se da bajo la modalidad de locación de servicio. En esta línea de deficiencias aparece que

durante la ejecución de obra física no se tuvo un contratista para supervisión integral, se decidió contratar especialistas por separado, para el informante GRI1 “esto no fue correcto, significando incluso fraccionamiento del servicio”

En resumen, la formulación del ET inició el 2015, logrando el 2018 la aprobación de este documento, continuó con la ejecución de obra y equipamiento. Al diciembre del 2022, según fuente del área de la GRI y Abastecimiento, el contrato con la empresa, que inició ejecución el 2015, está en proceso de resolución, puesto que la empresa ejecutora se declaró en insolvencia, técnicamente la ejecución se encuentra paralizada. El proyecto del establecimiento de salud Ayabaca alcanza una ejecución financiera de 69.11%, versus un avance físico de obra de 36.7%. La continuidad de ejecución de proyecto es incierta puesto que no hay claridad en la forma de contratación según marco normativo.

3.4 Proyectos Tacalá

El proyecto del establecimiento de salud Tacalá fue declarado viable el año 2016, la formulación del proyecto estuvo a cargo de un servicio de consultoría bajo la dirección de la Unidad Formuladora del GORE Piura. El proyecto busca beneficiar directamente a un total de 33 174 habitantes ubicados en el distrito de Castilla de la provincia de Piura.

Según el SSI, la fase de ejecución inició el año 2017 con la elaboración del expediente técnico, aprobado el año 2020. Según DIRESA2, la formulación del ET tuvo inconvenientes con los estudios de impacto ambiental; ocurrió también el desfinanciamiento para el pago del ET, para DIRESA1 “no fue de interés o prioritario para los decisores de gobierno, provocando que el expediente tenga que actualizarse de manera constante por tema de precios según mercado”

El año 2022 se contrata el servicio de ejecución física (obra y equipamiento), según GRI1 el inicio de ejecución de obra civiles no se da según cronograma porque no se puede desarrollar el plan de contingencia, espacio donde se desarrolla infraestructura básica para dar continuidad a la prestación de los servicios existentes, por problemas en torno al terreno donde se ejecutaría; el terreno no es de propiedad del sector salud, siendo propietario un tercero.

Al respecto, DIRESA2 señala que el expediente técnico no contempló la propiedad del terreno donde se desarrollará el plan de contingencia para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios del EESS Tacalá. Aparentemente, el terreno identificado y destinado para el plan de contingencia fue cedido bajo acuerdos informales (actas). Por lo que, al momento de entregar el terreno cuya propiedad o cesión de uso no es oficial, esto no permiten iniciar la ejecución de obra, provocando que la intervención se desarrolle fuera de los plazos previstos.

En resumen, a diciembre del 2022 el proyecto alcanza 5 años en fase de ejecución y, según el SSI, el avance de ejecución financiera es de 12 % con un avance físico obra de 0%.

3.5 Proyecto Algarrobos

El proyecto para construcción del establecimiento de salud los Algarrobos fue declarado viable el año 2015, la formulación estuvo a cargo de un servicio de consultoría bajo la dirección de la Unidad Formuladora del Gobierno Regional Piura. El proyecto beneficia de manera directa a un total de 44 008 habitantes ubicados en el distrito de Piura. Después del fenómeno El Niño (2017) el proyecto fue incorporado en el Plan de la Reconstrucción con Cambios; durante su ejecución contó con el financiamiento de la ARCC.

La ejecución del proyecto inicia el año 2015, según GRI1 “se otorgó la buena pro para el desarrollo del expediente a los mismos consorciados de los proyectos Ayabaca, Huancabamba y Huarmaca”. Vale precisar que, según revisión de contratos, el contrato inicial se da bajo el sistema A Suma Alzada-Llave en Mano, que contemplaba la elaboración del expediente, ejecución de obra y equipamiento. El desarrollo del expediente culminó el año 2018, siendo actualizado el 2019, por valorización de precios. Según GRI1, “el año 2019 bajo procedimiento de contratación pública especial⁴ y con fondos provenientes de la ARCC se otorga la ejecución de obra a un nuevo consorcio, pero viene nuevamente con sorpresas, son las mismas empresas que desarrollaron el expediente técnico”

⁴ Aprobado con Decreto Supremo 071-2018-PCM

Hasta el cierre de la investigación, los informantes, GRI1 y ORA, indican que la ejecución física del proyecto, es decir la obra y equipamiento se encuentra paralizada por haber entrado en proceso de rescindir contrato con la empresa, que aparentemente indica insolvencia técnica y financiera. Sobre la continuidad de ejecución del proyecto, ORA señala que “todo depende del peritaje o inventario físico de obra y equipamiento para con el saldo de obra desarrollar expediente y consecuente ejecución”. La fuente refiere que el panorama para continuar con la ejecución, en el presente año, es bastante incierto, puesto que el procedimiento de contratación no está claro y los tiempos para el cambio de gestión de gobierno están cerca.

En resumen, el proyecto tiene siete 7 años en fase de ejecución y, según SSI, a diciembre del 2022, la ejecución financiera es de 43.53% y con un avance físico de obra de 36.70%.

3.6 Cronología y balance de los proyectos caso de estudio

Con la intención de visualizar con mayor agilidad el desarrollo de la fase de ejecución de los proyectos, caso de estudio, a continuación, se presenta un cuadro que permite observar los tiempos (en años) que toma el desarrollo de los proyectos. Partiendo desde la viabilidad, condición para ingresar en fase de ejecución, y el tiempo que viene tomando esta fase, tanto para el expediente técnico y ejecución física que implica obra y equipamiento.

Tabla 3: Cronología de los proyectos casos de estudio

N	Proyecto	Viabilidad (V)			Ejecución: Expediente Técnico (ET) Obra y Equipamiento (OE)								
		2013	2015	2016	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
01	<u>Mancora</u>	V					ET	ET	ET	ET	ET	OE	Paralizado
02	Huarmaca		V		ET	ET	ET	ET	OE	OE	OE		Paralizado
03	Huancabamba		V		ET	ET	ET	ET	OE	OE	OE		Paralizado
04	Ayabaca		V		ET	ET	ET	ET	OE	OE	OE		Paralizado
05	<u>Tacalá</u>			V		ET	ET	ET	ET	ET			OE
06	Algarrobos		V		ET	ET	ET	ET	OE	OE	OE		Paralizado

Fuente: Libreta de campo (2022). Elaboración: Propia

Por norma, una de las condiciones para que un proyecto de inversión pase a la fase de ejecución es la viabilidad, al respecto, del total de proyectos (06), 4 alcanzan viabilidad el año 2015, nos referimos los proyectos de los establecimientos de salud: Huarmaca, Huancabamba, Ayabaca y Algarrobos. Los otros 2 proyectos: Máncora y Tacalá alcanzan viabilidad el 2013 y 2016 respectivamente.

El conjunto de proyectos que logran viabilidad el 2015, en adelante, es decir en fase de ejecución, tienen un desarrollo parecido; todos elaboran el expediente técnico entre los años 2015 y 2018, además de, según los informantes, haber contratado a los mismos consorciados para dichos servicios que incluyen obra y equipamiento. De igual modo, todos entran en ejecución de obra física el año 2019 hasta el 2022 que se paralizan las obras e ingresan en proceso de rescindir contratos. Vale precisar que el tiempo estimado según contratos para el desarrollo de expediente, obra y equipamiento fue de 750 días calendarios, claramente subestimado, respecto del tiempo promedio de 30 meses 9 días, que según los informantes refieren tardaría la fase de ejecución. Un aspecto importante y que no debemos perder de vista es que estos proyectos inician fase de ejecución con

financiamiento institucional del GORE Piura y luego alcanza el financiamiento con fondos de la ARCC.

Por otro lado, el año 2016, el proyecto del Hospital Tacalá inicia su ejecución, con la formulación del ET, logrando su aprobación el año 2020, la extensión de cuatro años para lograr el ET se dio por razones de carácter político, al no ser de prioridad para los gobernantes de turno. Este proyecto logra ingresar en fase de ejecución el año 2022, presentando algunos inconvenientes de carácter técnico con el saneamiento físico legal del terreno, descrito líneas arriba. Vale indicar que este proyecto no forma parte del Plan de la Reconstrucción con Cambios que financia la ARCC.

El proyecto del Hospital Máncora, entra en fase de ejecución el año 2017, con la formulación del ET que culminó el 2021, el mismo año continua con la ejecución física de proyecto, la misma que se trunca entre el 2021 y 2022 por problemas aparentemente de corrupción. Por lo descrito, se hizo el cambio de UEI pasando del GORE Piura a la ARCC quien otorgó el financiamiento inicial para su ejecución, por ser una inversión considerada en el Plan de la Reconstrucción con Cambios.

Finalmente, el conjunto de los 6 proyectos que representan una inversión global de S/ 449 717 262 alcanzan un promedio de ejecución financiera de 40.79% con un avance físico promedio de 28.58%. Entre todos los proyectos se observa una media de 6.5 años en fase de ejecución, cuando el tiempo estimado debió ser 2.5 años; además de no observarse claridad para la culminación de ejecución física y consecuente cierre de proyecto, que permitiría ingresar en fase de operación o funcionamiento y correspondiente prestación de servicios de salud para la población.

CAPÍTULO IV: LIMITANTES EN PERSPECTIVA DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN EN LA FASE DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA FUNCIÓN SALUD EN EL GORE PIURA.

4.1 Limitantes de diseño de la política de inversiones

La teoría estudiada indica que existen un conjunto de factores que elevan la probabilidad de éxito de las políticas. Para nuestro análisis de la política de inversiones, sometemos a discusión tres: 1) avizorar la complejidad del cambio que significará al momento de implementar, para lo cual es necesario reconocer capacidades técnicas, organizativas, institucionales e individuales en torno a los actores de las políticas. 2) establecer mecanismos de control, para supervisar el curso de implementación de las políticas. 3) considerar incentivos para una mejor dinámica de los actores en la implementación de la política pública de inversiones.

a) Inadvertir la complejidad el cambio para implementar la política pública

Cuando ocurrió el tránsito del SNIP hacia el Invierte.pe, los entrevistados en su mayoría refieren que fue de manera rápida sin consensos o debates que permitan un diseño participativo o por lo menos consultado o coordinado, que como lo indicó Ortegón (2018) explore o comprenda el contexto donde se desenvuelven los actores, adema de saber sus pretensiones y capacidades. Para DIRESA1 el cambio de un sistema [de la política de inversión pública] por otro fue “sorpresivo”, para SGRPPI: “el cambio del SNIP por el Invierte.pe, fue algo abrupto, se dio de manera rápida, recuerdo que ese año no realizamos presupuesto participativo... ocurrió un vacío normativo...”

Por otro lado, respecto del tránsito de un sistema a otro, para OPMI: “el paso del SNIP al inverte.pe, tiene sus pro y contras, lo bueno es que el sistema se visualiza normativamente más ágil [principal razón para el cambio del SNIP por el Inverte.pe], aunque esto se debe evaluar para saber si la agilidad va de la mano con la calidad... lo malo es que desmanteló la OPI [la mayoría fueron trasladados a la Unidad Formuladora]... ahora la OPI es la OPMI que solo programa y en la práctica no necesariamente le hacen caso”.

El principal impacto para el GORE Piura se dio en su estructura organizacional, dado que tuvo que implementar cambios organizativos y traslado de personal. El informante de la OPMI refiere que la OPI tenía [con el SNIP] un esquema consolidado de gestión, con mirada de especialidad para cada función o sector, indicando que todo se diluyó por el cambio de la Ley. Se colige que la política no previó la complejidad del cambio organizativo en los implementadores, alterando roles y funciones existentes y afiatados en la organización. Presumiblemente, lo avanzado en materia de gestión de las inversiones se pudo explotar mejor.

Si bien, el marco normativo del sistema de inversiones detalla quienes son los órganos responsables, con competencias y funciones establecidas; la norma no da mayores detalles sobre la necesidad [compleja] de coordinación y de interrelación con otros sistemas administrativos que en buena cuenta son políticas públicas. Sobre este punto GRI1 indica que “la norma nos da la ruta que debemos seguir y esa ruta no es tan difícil, o sea debemos hacer un perfil, luego un buen ET y luego ejecutar...claro no todo depende de la GRI sino de otras áreas para avanzar” .Al respecto, sobre la interdependencia con otras áreas o sistemas administrativos, OPMI considera que “hay desarticulación, por ejemplo, entre planificación y presupuesto; la norma dice lo que debemos hacer, pero no da detalles de cómo hacer esa articulación, creo que este nuevo sistema no lo planteó como algo central, sin articulación no se puede avanzar de manera ordenada...”

Sobre la comprensión de la complejidad del cambio, entendida para el análisis como estar al tanto de las capacidades institucionales y conductuales de los individuos implementadores, se encontró que, en percepción de los operadores (OPMI, GRI, DIRESA, SGRPPI), el *invierte.pe* no lo consideró de manera suficiente durante el diseño de la política pública [*invierte.pe*]. Sobre este punto, los entrevistados difieren en opinión, por un lado, un grupo (OPMI, SGRPPI, GRI1) creen que las normas [ley y reglamento] son claras y que tan solo se debe hacer lo que ellas indican. Por otro lado, otro grupo (DIRESA1, DIRESA3 y SGRPCT) consideran que debió evaluarse las capacidades del recurso humano y de la organización operadora y sobre eso procurar: asistencia técnica y programas de capacitación sostenibles con respaldo académico, para fortalecer y/o desarrollar

capacidades personales y organizacionales de los implementadores. Asimismo, señalan que se debió desarrollar más instrumentos y herramientas que ayuden en la implementación: directivas, metodologías, instructivos y otros, para gestionar las inversiones de manera progresiva, ordenada y lograr mejores resultados.

OPMI: “el sistema de inversiones mediante sus normas y directivas son claros y si realmente hacemos lo que ella indica podemos lograr resultados, lo cierto es que se necesita buen criterio y capacidad de gestión, en este punto se depende mucho del factor político, puede que los profesionales sepan cómo hacer la cosas, pero los decisores políticos no lo permiten”

DIRESA1: “creo que unos tienen más capacidad que otros, lo vemos en las UF [unidades formuladoras] igual en las UEI [unidades ejecutoras de inversiones] por ejemplo la UEI Morropón Huancabamba ejecutó hace un tiempo un establecimiento de salud de baja complejidad en Canchaque y todo le fue bien. Aquí, el llamado a ordenar las cosas es el ente rector, que debió evaluar todos estos casos y promover en toda la transición de un sistema a otro el desarrollo y fortalecimiento de capacidades, así como la dotación de herramientas como directivas, instructivos, guías detalladas”

b) Mecanismos de control no contemplados en el diseño de la política pública de inversiones

Otro elemento que impacta sobre la política pública de inversiones es el factor de control en relación a las inversiones que ingresan o salen de la Programación Multianual de inversiones (PMI); antes de la regulación que implanta criterios y procedimientos para la modificación de la PMI, esta fue en exceso dinámica, se modificaba de manera permanente contraviniendo la planificado y presupuestado, cuestión que no se advirtió al momento de diseñar. Al respecto, SGRPPI, SGRPCT, DIRESA1 y OPMI consideran que debió pautearse desde el comienzo y no esperar que se genere el desorden y descontrol, como ocurrió, para recién regularlo. La regulación indicada se incluyó en setiembre del 2022, mediante la modificación de la directiva general del sistema nacional de programación

multianual y gestión de inversiones, dada con la Resolución Directoral N 00004-2022-EF/63.01

En la misma línea, la incorporación del factor de control gubernamental en la política de inversiones, es otro tema que no se planteó en el diseño y que impacta en la implementación de la política. En opinión de GRI1, OPMI, y DIRESA1 esto aparece porque al desear que el sistema sea más ágil, da la impresión que se pierde la calidad de las inversiones y esa calidad es afectada específicamente por temas de corrupción, que suceden en el ciclo de las inversiones y en especial para la fase de ejecución. Tal como se observó en el estudio de caso de los 6 proyectos de salud que han superado todos los plazos previstos en fase de ejecución, con impactos negativos en la provisión de servicios de salud. Por ello, La Contraloría General de la República, del 2021, incorporó el control concurrente en las inversiones superiores a los diez millones, con cargo al costo del proyecto. En opinión de OPMI, el presupuesto de los proyectos se ve afectado, porque la asignación presupuestal de la inversión se suministró pensando en los costos del proyecto, según sus componentes. “El proyecto no se formuló con un componente de control”

Vale precisar que la incorporación de control concurrente en los proyectos de inversión, es una apuesta del sistema nacional de control y se formalizó con la Ley que establece medidas para la Expansión del Control Concurrente, Ley N 31358, publicada el 15 de noviembre del 2021.

c) Incentivos no contemplados en el diseño de la política pública de inversiones

Respecto de la concepción inicial de la política pública de inversiones, encontramos un aspecto que es relevante durante el diseño, los incentivos. Del análisis del Decreto Legislativo 1252 que regula el *invierte.pe*, su reglamento y su directiva, se identifica que no lo concibió en el diseño inicial. Sobre este punto los entrevistados indican que recientemente el MEF está promoviendo el tema de incentivos en torno a la gestión de los proyectos de inversión.

OPMI: “el MEF va creando parches, ahora tiene el tema de los incentivos por la buena ejecución y todos corremos apurados para lograrlo, si la norma lo

planteaba desde el comienzo creo que cada organización lo hubiera tomando en cuenta y hacer las cosas mejor... y debe no solo apuntar a la fase de ejecución, sino también a la formulación”

GRI2: “los incentivos son un dolor de cabeza para los que estamos en la UEI, los jefes nos piden avanzar rápido, incluso lo usan como pretexto para gastar [ejecutar] rápido y después terminan en la cárcel como es el caso que sabemos...Mancora”

La norma que promueve el incentivo denominado Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) es la Ley de Presupuesto del año fiscal 2022,⁵ en el marco del Sistema de Nacional de Presupuesto. Cabe precisar que la implementación del REI, por norma⁶, se da bajo la rectoría de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del MEF, y su implementación se ejecuta en coordinación con la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF.

Desde el análisis queda claro que el elemento de incentivos en el campo de las inversiones es concebido desde otro sistema administrativo, el de presupuesto público. Al respecto es conveniente aprovechar la existencia del incentivo y que el sistema de inversiones juegue un rol predominante o mayor en la aplicación, buscando mejores resultados en la gestión integral del ciclo de las inversiones y particularmente en la fase de ejecución de los proyectos.

En conjunto, sobre los tres factores en análisis, se colige que la política de inversiones, según el caso de estudio, no previó durante la fase de diseño la comprensión de la complejidad del cambio que significaría implementar la nueva política de inversiones. Para comprender era necesario estudiar las cualidades de conocimiento y gestión de los actores, que según el caso se muestran débiles y en parte fuertes con la experiencia ganada en la gestión del SNIP, así como la influencia de desandar del factor político o decisor en las diferentes fases del ciclo de la política y en particular para la ejecución de inversión.

⁵ Ley N° 31365.

⁶ Resolución Directoral N° 0002-2022-EF/50.01

Asimismo, el diseño de la política no involucró factores claves para su éxito como el de los incentivos individuales y/o colectivos; y mecanismos de control que coadyuven en alcanzar los objetivos propuestos por la política. Estos incentivos y controles que ahora se aplican o implementan sobre la marcha, de manera desordenada y sobre un aparato administrativo con poca pericia administrativa en la gestión de inversiones, ralentizando aún más la implementación. Ello hace un llamado a aprovecharlos, mejorando su implementación, desde una mirada de gestión de la inversión y menos de carácter presupuestal y control gubernamental.

4.2 Limitantes en la implementación de la política de inversiones.

Para comprender las limitantes de implementación de las políticas, en este caso de la política de inversiones en el GORE Piura, a partir del análisis de 6 proyectos de inversión de la función salud, se somete a discusión un conjunto de factores, que la teoría indica como claves para la generación de valor público y cumplimiento de objetivos y metas propuestos por las políticas públicas, tal es el caso de:

1. Coordinación interna
2. Recurso humano con capacidades técnicas adecuadas, incentivos, con funciones y roles claramente definidos. Este factor involucra el enfoque de la Nueva Gestión Pública, se entiende que sobre los gestores recae responsabilidad de procurar mejores repuestas y alternativas de solución para resolver las dificultades propias de la gestión.
3. Evolución con estabilidad, es decir que las políticas se implementen de manera gradual, progresiva e incluso iterativa.

Luego de someter estos factores en el estudio de caso se encontró que las limitantes para la implementación de proyecto son: a) débil coordinación, b) recurso humano con capacidades limitadas y c) evolución desordena en la implementación del invierte.pe

a) Débil coordinación

En relación a la coordinación, encontramos el no involucramiento (directo), de la autoridad sanitaria en la región Piura, la DIRESA Piura, en la fase de ejecución de los proyectos; que según ROF (2018) es la responsable de la prestación y de la política pública en torno a los servicios de salud, en el ámbito del departamento de Piura. La DIRESA Piura es un órgano de línea del Gobierno Regional Piura y con relación técnico normativa con el Ministerio de Salud. En esa perspectiva un ex directivo de la DIRESA indica:

DIRESA3: “la DIRESA Piura necesita asumir el lugar que le corresponde y ser más influyente, desde hace 12 años venimos hablando de elevar la complejidad de los servicios de salud, la demanda lo exige. Y no nos preparamos [técnicamente] para atender todo el boom de las inversiones en infraestructura de salud que ahora se está dando y que se vienen... en todo este desarrollo debe estar involucrado directamente el órgano responsable de los servicios de salud, aquí no es suficiente la ingeniería, el expertise es otro...”

Al consultar sobre la participación de la DIRESA Piura en la fase de ejecución, los entrevistado OPMI, SGRPPI y GRI1 precisas que ésta no tiene una participación normativamente definida [la normativa del invierte.pe no lo dice], es decir no forma parte de la UEI responsable de conducir la fase de ejecución. Refieren que, se le consultan cosas puntuales acerca de los servicios de consultoría para hacer los ET y ejecución física y/o equipamiento. Los entrevistados en su mayoría consideran que la DIRESA debería sumarse de manera formal y directa en la gestión de la fase de ejecución, puesto que ellos manejan las normas técnicas de salud en cuanto a prestación del servicio, infraestructura y equipamiento biomédico. Ante la propuesta, cabe la necesidad de que el invierte.pe lo establezca en sus normas o que la organización lo regule con directivas internas.

La no participación de la DIRESA Piura en la fase de ejecución de proyectos de su sector, pone en evidencia la ausencia de coordinación o conexión entre políticas, la de inversiones y la de salud. Según DIRESA1 la GRI se termina convirtiendo en una isla, que eventualmente, o de forma intermitente, conversa con

los responsables de los servicios de salud, incluso creen que es suficiente la coordinación en la fase de pre inversión o de formulación de los proyectos. Al respecto, DIRESA2 indica “usan a la DIRESA como mesa de partes para aprobar una u otra cosa del proceso de formulación e incluso de la ejecución”.

En relación a la coordinación entre los sistemas administrativos, que debieran ser armónicos en la materialización de los proyectos de inversión, se encuentra que la GRI o UEI, según ORA, no actúa en los plazos que el sistema de contrataciones manda, establecidos para los procesos de selección y contratación de obras. La SGRPPI indica “... una de las razones por la que la ejecución es lenta o con malos resultados es porque existen muchas fallas en la elaboración de los Expediente Técnicos. Cuando lanzan un proceso de selección para licitar una obra, resulta que llegan hasta 250 observaciones... la UEI debe comprender que el sistema de contrataciones tiene plazos y tiempos que la norma establece para el desarrollo de sus procesos”.

En relación a la capacidad de coordinación para la gestión de los 6 proyectos de inversión de la función salud del GORE Piura; OPMI, SGRPPI, DIRESA 1, indican que el factor político [decisor] es crucial para conseguir resultados. Para el caso de los proyectos en análisis, se observó que los decisores [Gerencia General Regional, Asesores] prefirieron “despachar” o gestionar directamente con el personal de confianza de la UEI y el órgano de contrataciones del sistema de abastecimiento. Para SGRPPI “en la gestión de los proyectos de salud hay una excesiva discreción, no querían mayor involucramiento de otras áreas”. Señalando que el Comité de Seguimiento de Inversiones [exigido por la norma] no logró resultados para mejorar la ejecución, resaltando que “las reuniones son poco efectivas frente a tanto proyecto, de diferente complejidad y especialidad”

Según SGRPPI, para la opinión pública parecería que es falla del sistema de abastecimiento y en el fondo no lo es, la responsabilidad mayor es de los actores del sistema de inversiones. El liderazgo de la UEI no funciona y en la interna de organización se buscan culpables de manera permanente. Incluso se observa que la coordinación (interna) en la propia UEI o GRI es lenta y poco efectiva. Al respecto,

las responsabilidades de la UEI, establecidas en el reglamento del invierte.pe, se ejecutan bajo el esquema organizacional, funcional y de procedimientos que establece la entidad. Organizacionalmente, la GRI del GORE Piura cuenta con seis (06) unidades orgánicas, y todas se involucran en la ejecución de las inversiones, denotando que la dinámica de la fase de ejecución de inversiones se complejiza desde el momento que el actor clave, la UEI, desarrolla sus funciones en la entidad.

Toda esta descoordinación tiene impactos en todos los sistemas, por ejemplo, se evidencian con el de presupuesto y contabilidad que deben retrotraer los pasos de la ejecución presupuestal, especialmente cuando no se cumple con la elaboración expedientes técnicos y es necesario actualizar precios. Todos estos cambios alteran la necesidad presupuestal de inversiones, además, se modifica la Programación Multianual de Inversiones, afectando lo planificado.

b) Recursos humanos con limitadas capacidades

Según GRI 1, SGRPPI y DIRESA1, en los últimos años los profesionales que ocupan los cargos de confianza o gerenciales en la Gerencia de Infraestructura, que según ROF debe gestionar todas las inversiones del pliego GORE Piura, no poseen la formación y experiencia necesaria para la gestión de proyectos y menos poseen el expertise para dirigir proyectos de la función salud. En esa línea, según OPMI y GRI 1, el personal de planta hoy en día también se ve limitado en número y capacidades, incluso la mayoría son locadores de servicio. El debilitamiento del recurso humano de la GRI se da porque la ejecución de los proyectos es por administración indirecta y se cree que con la contratación de una empresa para ejecutar la obra y un supervisor es suficiente, olvidando que el responsable de la buena ejecución del proyecto es la UEI.

Al consultar sobre el involucramiento del personal de planta [personal con régimen laboral 276] de la UEI en la fase de ejecución de proyectos; GRI1 y GRI2 indican que como equipo profesional no son escuchados, señalando que, en relación a los 6 proyectos de salud, elevaron informes advirtiendo que existían deficiencias en la ejecución de 5 proyectos de la función salud, con excepción de proyecto Tacalá [sin contrato], donde sugerían rescindir contratos antes que se

detecte deficiencias burdas. En este punto observamos una desarticulación entre el equipo profesional y técnico, en su mayoría de planta, con el directivo de confianza encargado de la unidad orgánica (GRI), que no tomó en cuenta o encarpetó las advertencias.

Sobre los mecanismos para fortalecer al personal de la GRI, se encontró que el MEF brinda asistencia técnica contratando profesionales [consultores externos] a tiempo completo para la gestión de las inversiones en el GORE Piura. Para SGRPPI esa incorporación es positiva, porque ayuda a resolver problemas o contratiempos en la gestión de las inversiones, especialmente en la revisión de los expedientes técnicos y atender observaciones en los procesos de selección. Por el contrario, OPMI señala que la coordinación con el MEF no resulta tan efectiva en el sentido de que los profesionales asignados responden a las indicaciones del MEF, es decir no se ponen a disposición del GORE Piura y mucho menos logran hacer escuela para mejorar las capacidades del personal. Además, precisa que queda a criterio del GORE Piura definir sobre qué y en cuántos proyectos pueden colaborar los llamados “consultores del MEF”. Asimismo, señaló que, para los 6 proyectos de salud, casos de estudio, no tuvieron mayores involucramientos a solicitud de los directivos [decisores] del GORE Piura.

El informante de la SGRPPI, órgano asesor en materia de gestión de inversiones del GORE Piura, señala que, con el ánimo de mejorar la gestión de inversiones, específicamente para salud, el órgano asesor sugirió la creación de un espacio dentro de la GRI para elevar la capacidad de gestión de proyectos de inversión de la función salud. Se tenía conocimiento que la cantidad de presupuesto en dicha función sería superior, comparándola con años pasados. El espacio sugerido involucraba más personal, integrando personal calificado con experiencia, que podía ser externo o de otras UEI del sector salud del pliego gobierno regional. Era necesario especialistas en inversiones. El entrevistado refiere que la propuesta no fue aceptada por la alta dirección, es decir no consiguió el respaldo político y se desestimó.

c) Evolución desordenada del Invierte.Pe

Según OPMI, SGRPPI, y DIRESA1, cuando se implanta el Invierte.pe las UF y las Unidades Ejecutoras habían logrado pericia en la gestión de ciertos proyectos, en especial para servicios de educación, riego, carreteras, etc., no había ocurrido lo mismo con proyectos para el sector salud. DIRESA 1 refiere que “eran contados los proyectos de salud, se prosiguió formulando y ejecutando uno que otro proyecto para mejorar postas medicas” no se evidenciaba mayor la capacidad para gestionar inversiones de mayor complejidad.

Para SGRPPI, con la aparición del Invierte.pe, los operadores del sistema de inversiones se vieron frente a un modelo distinto, en palabras de OPMI “mucho más rápido y ágil, la evaluación desapareció, como parte de un proceso, ahora formulas y a la par te evalúas y brindas la viabilidad”. Con el Invierte.pe, las formas de control y de evaluación necesarias para dar viabilidad se diluyeron o perdieron, pudiéndose aprovechar mejor para fortalecer el sistema de inversiones. Además, la demanda por atender servicios de salud de categorías superiores [I-4] fue creciendo y empezaron a gestionarse proyectos para el sector que representaron todo un reto, puesto que la organización no había logrado pericia en la gestión de proyectos para salud.

Por otro lado, según DIRESA1 y OPMI, el Invierte.pe no trajo mayores herramientas al momento de iniciar su implementación, sino que en el camino fue sumando elementos a la política como: el incentivo REI que plantea metas de ejecución presupuestal para los operadores; regulaciones en la planificación de las inversiones a raíz de las modificaciones a la PMI, con implicancias en asignación presupuestal y capacidad de ejecución; y la incorporación del control concurrente para inversiones iguales o mayores a 10 millones. Además, el Invierte.pe continuó brindando capacitaciones proveída por el ente rector (DGPMI-MEF) que tiene características de ser poco sostenible y dispersa, sin apuntar de manera puntual a inversiones en salud.

Además, según OPMI y SGRPPI, hay otros elementos, estipulados en el reglamento de Invierte, que los implementadores o el ente rector hasta el momento

no regulan para hacerlo efectivo, son las evaluaciones ex ante y ex post que aportarían de manera significativa con información y datos confiables para saber si las inversiones ejecutadas están generando valor público o cerrando brechas de infraestructura o de servicios, de lo contrario corregir. OPMI, considera que desarrollar ambos momentos (evaluación ex ante y ex post) necesita de más personal y fundamentalmente calificado; además, que, los implementadores conjuntamente con el ente rector ya deberían estar coordinando la instrumentalización y cumplir con el reglamento del invierte.pe.

A la pregunta de cómo debería implementarse la política pública de inversiones; para OPMI, SGRPPI y DIRESA1 es necesario “sobre la marcha evaluar y organizar toda la política de inversiones, enfrentando fallas, e integrar todo lo que apareció después de su promulgación”, y que de alguna forma robustecen la política pública formal, pero que, para el caso del GORE Piura, pausan el ritmo de implementación de las inversiones, porque no estaba previsto y necesita pericia para gestionarse, tal es el caso del REI y el control concurrente. Además, focalizar capacitaciones y asistencia técnica continua para mejorar la gestión de inversiones en salud.

Haciendo un balance de los tres factores que limitan la implementación de la política pública de inversiones; desde una perspectiva institucional, se concluye que, el Gobierno Regional Piura, mediante la GRI, no logra coordinar de manera adecuada la ejecución de proyectos en salud, evidenciándose en los retrasos que se encontraron en las inversiones materia de estudio. Además, se evidencia que, el responsable de la prestación de los servicios de salud, la DIRESA Piura no participa de manera directa en la fase de ejecución, siendo ella la responsable de administrar y prestar los servicios de salud. En ese sentido, la GRI, actor importante para que la coordinación funcione y permita materializar los proyectos, no responde a las expectativas del sector salud, además de no lograr un trabajo armónico y efectivo con el resto de sistemas, como: abastecimiento, presupuesto, contabilidad, incluso en su propio sistema de inversiones.

Por otro lado, el recurso humano directivo y de planta no posee capacidades profesionales y de especialidad para ejecutar proyectos de salud, y en particular el personal de planta o nombrado es desplazado o no tomado en cuenta, soslayando su participación, creyendo que la ejecución de proyectos bajo administración indirecta es suficiente para un buen desempeño de las inversiones.

De igual modo, se observa una implementación desordenada del Invierte.pe, con aspectos que ralentizan la implementación de la política de inversiones, específicamente en la ejecución de proyectos. Tal es el caso de la aplicación del REI, promovida por el sistema de presupuesto y el control concurrente, liderado por el sistema de control. Ambos se gestionan específicamente sobre la fase de ejecución del proyecto, requiriendo conocimiento y capacidad de acción operativa; cuestiones carentes en la organización y recurso humano del GORE Piura. Por otro lado, las evaluaciones ex ante y ex post, estipuladas en el reglamento del Invierte.pe y que no se implementan.



CAPÍTULO V: EXPERIENCIAS DE INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y OPORTUNIDADES DE MEJORA PARA LA FASE DE EJECUCIÓN DE PROYECTOS EN EL GOBIERNO REGIONAL PIURA

A continuación, se presenta información relacionada a la experiencia de los SNIP en América Latina y el Caribe (ALC), específicamente de tres países: Panamá, Ecuador y Chile. Si bien, la información acerca de la fase de ejecución no es abundante y menos específica, se encontraron algunos elementos que dan luces de cómo se organiza la ejecución de las inversiones. Esta sección es útil para recoger elementos positivos, a manera de ejemplos, que eventualmente se pueden adaptar en la experiencia de inversión pública peruana.

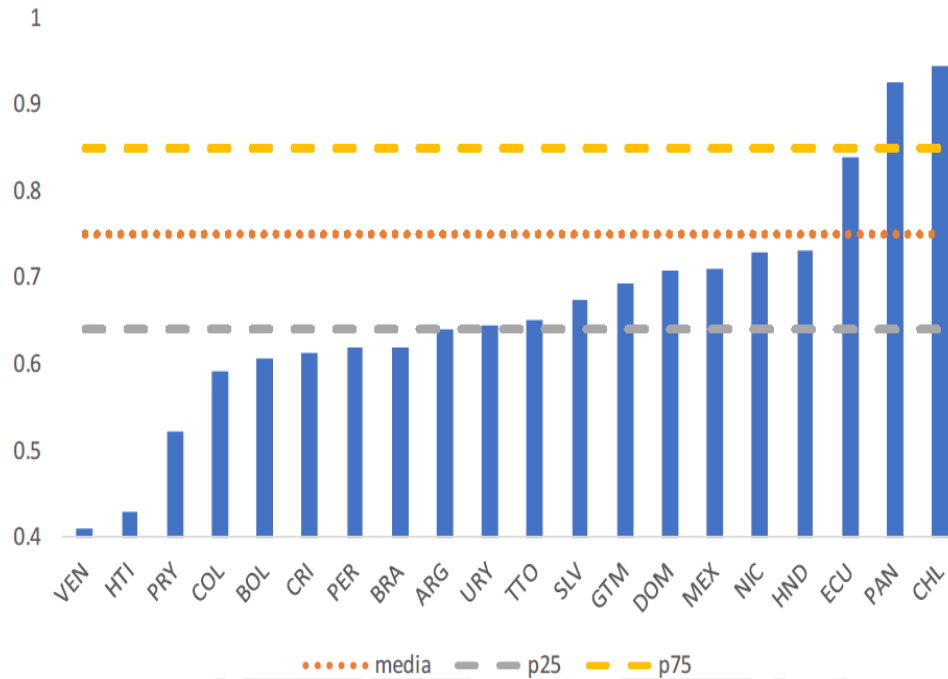
Seguidamente se presentan oportunidades de mejora para la fase de ejecución de proyectos de la función salud en el GORE Piura.

5.1 Experiencia de la ejecución de inversiones en ALC

Según, Ardanaz, Briceño & García (2019), entre el 2000 y 2015 los países de América Latina y el Caribe (ALC) incrementaron el gasto público respecto del PBI, pasando de 3.6% el 2000 a 4.3% el 2015. El estudio señala que, aunque hay un incremento del gasto, la brecha de infraestructura entre los países en vías de desarrollo y los prósperos se mantiene de manera sostenida. Indica, además, que la calidad de la infraestructura de los servicios públicos se encuentra por debajo de lo esperado, respecto del stock de capital. Por ello, para Ardanaz, Briceño & García (2019), es necesario comprender que los sistemas de inversión cumplen un papel fundamental en la optimización del gasto público.

De la combinación del stock de capital y la calidad de la infraestructura, el estudio antes indicado propone una ilustración sobre la eficiencia de la inversión pública para 20 países de la región. Encontrando que existe una brecha significativa entre la mayoría de países respecto de los más eficientes (Ecuador, Panamá, Chile), dicha brecha es superable tan solo con actuaciones de eficiencia, requiriendo sistema de inversión y organizaciones fuertes con el mismo nivel de gasto público.

Figura 6: Eficiencia de la inversión pública en ALC



Fuente: Ardanaz, Briceño & García (2019)

Un dato relevante, sugerido por los resultados del análisis de Ardanaz, Briceño & García (2019), es que se podría mejorar la infraestructura de los servicios públicos en más de 30% con el mismo nivel de gasto público, además de poder ahorrar hasta en 40% del presupuesto de inversión si es que se tienen proyectos de calidad.

En efecto, con el fin de identificar lecciones sobre la fase de ejecución de inversiones en países de América Latina y el Caribe, se revisa de manera descriptiva cómo se organiza la fase de ejecución desde la perspectiva del sistema de inversiones en tres países: Chile, Panamá y Ecuador, que están por encima de la media en eficiencia en inversión pública, según el estudio antes indicado.

Al respecto, el Observatorio Regional de Planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe, nos muestra descriptivamente como se desarrolla el ciclo de proyectos de inversión pública, relativamente homogéneo en los sistemas

de inversión pública de los tres países en revisión: planificación formulación (evaluación ex ante), ejecución y operación (evaluación ex post).

5.1.1 La fase de ejecución de inversiones en Chile

El sistema nacional de inversiones (SNI) de Chile, se rige por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Decreto Ley 1.263 de 1975) que comprende todos los procesos administrativos necesario para cumplir con los fines y objetivos de Estado. Dicha ley señala que todos los sistemas administrativos se orientan por las directrices del sistema de planificación.

Con el fin de dar operatividad al SNI, el año 2011, con Ley 20.530, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) que, con el acompañamiento de la Dirección de Presupuestos, es la responsable de gestionar el Banco Integrado de Proyectos de Inversión (BIPI). Como parte de la implementación del BIPI se observa un esfuerzo particular en relación a la generación de instrumentos, herramientas, metodologías para la fase de preinversión o formulación de proyectos, de igual modo para la evaluación ex post de las inversiones.

Según el Gobierno de Chile el objetivo mayor del SNI es entregar a la nación buenas iniciativas de inversión, a fin de que se puedan ejecutar las opciones más convenientes. Es por ello que el SNI contemplan 4 sub sistemas: 1) sub sistema de evaluación ex – ante, 2) sub sistema de evaluación ex – post, ambos gestionados por el MIDESO; 3) sub sistema de formulación presupuestaria, 4) sub sistema de ejecución presupuestaria, ambos gestionados la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Cabe resaltar que los subsistemas de evaluación ex – post y ejecución presupuestaria, desarrollan acciones en campo sobre la ejecución de los proyectos, regulando y supervisando el gasto público, así como la verificación de cumplimiento de resultados sobre el proyecto culminado, previo a la operación. Todo esto con el fin de retroalimentar y mejorar el SNI.

Operativamente, el MIDESO, mediante la División de Evaluación Social de Inversiones, realiza la evaluación de las inversiones que se incluyen el presupuesto público. El MIDESO juega un rol importante en la supervisión y control de las inversiones. Se suman, particularmente para supervisar y evaluar la ejecución de

las inversiones la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Las unidades ejecutoras de inversiones son las responsables de registrar el avance físico y financiero de los proyectos en el Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIFGE) que lo gerencia la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Cabe indicar que cada unidad ejecutora tiene sus propios mecanismos internos para hacer seguimiento a al avance de los proyectos. Con la información registrada en el SIFGE, la DIPRES y la Contraloría desarrollan evaluaciones de las inversiones. Por otro lado, el MIDESO en coordinación con Ministerio de Hacienda, recogiendo la información generada por las evaluaciones, pone a disposición, de los diferentes niveles de Gobierno, informes que da cuenta de los avances de ejecución.

5.1.2 La fase de ejecución de inversiones en Panamá

El Sistema Nacional de inversiones públicas (SINIP) de Panamá es regulado por el Decreto Ejecutivo 148 del año 2001, que lo crea. La norma establece que los objetivos del SINIP son: fundamentar las inversiones en los objetivos de desarrollo y necesidad de los pueblos; fortalecer la capacidad para ejecutar inversiones; y garantizar que los recursos públicos sean asignados de manera oportuna. La norma le otorga a Dirección de Proyectos de inversión (DPI) del Ministerio de Economía y Finanzas, una serie de funciones entre las que destacan el desarrollo de capacitaciones, metodologías e instrumentos para la fase de preinversión de los proyectos; asesorar a la Dirección de Presupuesto de la Nación en los procesos de asignación presupuestal para el gasto de capital. La Dirección de Presupuesto de la Nación tiene la función de hacer el seguimiento de las inversiones.

La fase de ejecución de los proyectos de inversión en el sistema de inversiones de Panamá se desarrolla a través de todos los niveles de gobierno, bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección de Proyectos de inversión (DPI). La DPI es la responsable de gestionar los procesos de inversión y de asegurar la buena gestión de la inversión pública. Las unidades ejecutoras, tienen la tarea de reportar el avance físico a la DPI y financiero a la

Dirección de Presupuesto Nacional (DIPRENA); vale precisar que la parte financiera la reporta a través del Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ITSMO). Según el observatorio, no existen otros sistemas de seguimiento que se integren, siendo un reto para Panamá.

Un aspecto relevante sobre la participación de la DPI en la gestión de las inversiones es que de manera inopinada visita las obras, especialmente de las de mayor relevancia por su complejidad o costo. La DPI con la combinación de informes producto de sus visitas y recepción de información remitida por las unidades ejecutoras de inversiones e informes de DIPRENA, en relación a las obras en ejecución; desarrolla la programación del presupuesto de inversiones del siguiente año, considerando el desempeño de los implementadores.

5.1.3 La fase de ejecución de inversiones en Ecuador

El Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) del Ecuador es regulado por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, aprobado con Ley s/n (2010) que establece como responsabilidad de las entidades de la función ejecutiva en materia de inversiones las que se deben implementar de acuerdo a las políticas nacionales y los documentos de planificación territorial

En Ecuador, el ente responsable de coordinar y liderar las inversiones es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SNPD), quien además es el rector de la planificación nacional y territorial. Entre las funciones más importantes de la SNPD resalta la de brindar alertas de manera oportuna para mejorar la ejecución de inversiones establecida en el Plan Anual de Inversiones (PAI), para cual coordinara con el Ministerio de Finanzas (MF).

En Ecuador, los responsables de ejecutar las inversiones son las unidades o entidades ejecutoras, existentes en cada nivel de gobierno. Las ejecutoras son las responsables de reportar al MF y a la SNPD los avances de obras, lo hacen por un sistema interno de acceso restringido, y a través de los Bancos de Proyectos del SNPeIP.

Vale precisar que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y reglamento aprobado con decreto ejecutivo 489 (2014) establecen una especial

atención para las fases de preinversión (exante) y evaluación (expost) de los proyectos. Indicando la necesidad de desarrollar instrumentos, herramientas y metodologías detalladas para abordar ambas fases, acompañado de programas de capacitación para en conjunto lograr una mejor calidad de proyectos. De esta forma plantean que se ejecuta lo mejor para el logro de resultados según lo indicado en los instrumentos de planificación nacional, subnacional y de orden territorial.

De manera complementaria a la descripción del marco legal y actores de los distintos niveles de gobierno involucrados en la ejecución de proyectos de inversión de los países de Chile, Panamá y Ecuador; conviene citar el estudio de Ardanaz, Briceño & García (2019), que sobre la revisión de fuente documentales y entrevistas de actores claves, expone algunas lecciones, para mejorar las inversiones en AL, como: desarrollar una visión integrada y con rigor técnico equilibrado de todo el ciclo de inversión y dejar de lado la sobredimensión de la fase de pre inversión.

El estudio de Ardanaz, Briceño & García (2019), indica, entre otras cosas, que, para insertar los SNIP en el aparato de gobierno es necesario primero reconocer los espacios o contextos institucionales y políticos, procurando esfuerzos para impulsar ajustes institucionales y marcos regulatorios con instrumentos apropiados. De manera complementaria, señala que es clave continuar con el fortalecimiento del uso de sistemas tecnológicos, buscando la transferencia de información y de este modo desarrollar capacidades, generar incentivos y promover el intercambio de experiencias con el fin de ganar eficiencia en los SNIP.

Por otro lado, y de manera más específica, Timana (2022) que describe la ejecución de proyectos educativos en Ecuador, menciona que los proyectos de inversión son favorables para la efectividad de las políticas públicas que desarrollan los Estados. Siendo necesario desarrollar de manera óptima cada fase del ciclo de la inversión; así como no perder de vista el sentido de pertenencia de parte de los prestadores y usuarios en el ciclo de la inversión.

A manera de balance, los SNIP en los países de ALC cumplen un rol crucial en relación a optimizar el gasto público de inversión y reconociéndose como heterogéneos en sus modelos de desarrollo e implementación. Por ello, a pesar del

incremento del gasto de capital respecto del PBI, no se traduce en mejor infraestructura para el desarrollo, encontrando desigualdades entre los países con economías emergentes y los desarrollados, siendo necesario arreglos institucionales y organización con pertenencia de los actores para una mejor respuesta en la implementación de inversiones y mejorar el impacto social y económico.

De las tres experiencias: Chile, Panamá y Ecuador, acerca de la implementación de las inversiones públicas, se encuentra que todas concentran la gestión de los proyectos desde el aparato de gobierno nacional. Es decir, que los mecanismos de selección de las inversiones dependen de procedimientos e instrumentos que órganos de gobierno central se encargan de aplicar. Todos indican que los proyectos que llega a fase de ejecución son los mejores y más convenientes para el logro de resultados según la planificación. Vale indicar que en su mayoría los órganos responsables de gestionar las inversiones públicas se encuentran fuera de los ministerios de economía o finanzas, usualmente rectores del sistema de inversión. Tal es el caso de Chile a través del MIDESO y Ecuador mediante la SNPD.

Otro aspecto relevante, identificado en los tres países, es que los órganos de gobierno central mantienen un estricto control y supervisión (presencial e inopinada) en la ejecución de los proyectos, sumando incluso a la Contraloría como es el caso de Chile. Todo esto con el propósito de brindar alertas para mejorar la ejecución de uno u otro proyecto en curso; retroalimentar el sistema de inversión corrigiendo fallas e implantando mejoras de manera continua; e incluso como argumento para asignar más o menos recursos en las próximas programaciones de presupuesto de inversiones, según desempeño de las entidades ejecutoras.

En las tres experiencias se observa que involucran el desarrollo de la evaluación ex ante y ex post y de manera homogénea el uso los sistemas de información para saber cómo van las obras. Estos sistemas son útiles, no solo para el control y supervisión, sino también para la transferencia de experiencias y conocimiento. Todos por igual involucran de manera permanente el desarrollo de

capacidades de los gestores de proyectos, evidenciando una particular atención o de esfuerzo mayor para la atención de la preinversión, que según los analistas debe cambiarse, buscando el equilibrio de atención, por igual, de todas las fases del ciclo del proyecto de inversión.

5.2 Oportunidades de mejora para la fase de ejecución de proyectos de inversión de la función salud en el Gobierno Regional de Piura.

Considerando las limitantes, tanto de diseño como de implementación de las inversiones y en particular de los 6 proyectos de inversión de salud del GORE Piura, sumada la revisión de las experiencias de inversiones en países de América Latina y el Caribe, se identifican algunas oportunidades de mejora, que el presente estudio considera pueden ser aplicables no solo en la fase de ejecución de proyectos, sino en todo el ciclo de los proyectos de inversión pública. Estas oportunidades se plantean para las fases de diseño, siendo necesario revisar las brechas de la política formal de inversión desde la implementación; y para la parte de implementación considerar arreglos o mejoras institucionales que atañen al operador o implementador, en este caso, el GORE Piura.

Oportunidades de mejoras en el diseño de la política pública de inversiones

Las mejoras de diseño requieren de la participación activa y concertada de los agentes inmersos en la inversión pública, con el fin de evaluar y construir una política formal evolutiva, capaz de aprovechar no solo la experiencia de implementación del Invierte.pe, sino también rescatar lo positivo del SNIP. En esta línea, es necesario la reunión de expertos, de todo nivel, con experiencia en formulación e implementación de la política de inversiones; de parte de la implementación se requiere el expertise particular por cada fase: de formulación y evaluación (preinversión), ejecución (inversión) y operación (post inversión).

Las mejoras de diseño buscan obtener una política de inversiones robusta que permita una mejor coordinación entre los agentes o actores involucrados en la inversión, incluso con otras políticas públicas; un mejor control para la integridad pública; así como con posibilidades de aplicar modelos de NGP al momento de

organizar la implementación. De manera puntual convendría para la política formal, contemplar de manera evolutiva lo siguiente: instrumentalizar la política; potenciar la supervisión y control; y promocionar incentivos con reglas y metas claras.

Instrumentalizar la política de inversiones, requiere el desarrollo de un conjunto de herramientas que permitan una mejor implementación de la política, que para una organización dada su heterogeneidad de capacidades podría resultar compleja. Las herramientas sugeridas son guías metodológicas para la fase de ejecución, que, dadas las circunstancias, incluso, requieren ser diferenciadas, según la función o servicio público que se quiere mejorar mediante proyecto de inversión. De manera un tanto general y como una aproximación a instrumentalizar la gestión de inversiones, es posible considerar la experiencia de uso de guías que el Invierte.pe tiene para la fase de formulación y evaluación, procurando lo mismo para la fase de ejecución y complementar la directiva existente.

Asimismo, convendría dar una mirada al gobierno de Costa Rica que cuenta con la “guía para el cierre de proyectos de inversión” y la “guía metodológica para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de inversión pública” cuyo objetivo es que los agentes responsables de la ejecución se preparen de manera adecuada antes de iniciar cualquier obra pública.

Potenciar la supervisión y control, con un modelo de implementación híbrido (top-down y bottom -up) que permita desarrollar la supervisión presencial, ayudados en los sistemas de seguimiento a las inversiones como el SSI, que necesariamente debe estar actualizado, con especialistas que busquen calidad en el proceso de la inversión y específicamente el logro de resultados. Es necesario que la acción de supervisión la comande el ente rector (DGPMI) y tenga implicancias, según desempeño, en la asignación presupuestal de inversiones para los próximos años fiscales de cada pliego presupuestal, de esta forma se puede promover un mejor desempeño de las entidades.

De manera específica, es oportuno que los avances existentes en materia de control concurrente, y que hoy se aplica a determinados proyectos (superiores a 10 millones) con particular rigor en la fase de ejecución, se integre en la política formal

de inversiones, para que sea una cuestión intrínseca en todo el ciclo de la inversión pública y exija un nuevo modo de gerenciar las inversiones. De esa manera, se evitaría la inadecuada percepción del control concurrente, entendido como un aspecto externo a la gestión de proyectos de inversión, actualmente enfocado desde el sistema de control.

Promover incentivos con reglas y metas claras, mejorar la implementación del actual incentivo denominado REI (reconocimiento a la ejecución de inversiones), introduciendo el incentivo en la gestión de las inversiones, es decir en la integridad de las fases del ciclo de inversión, con una mirada de inversiones y no de ejecución presupuestal. Actualmente el incentivo REI tiene un carácter presupuestal, otorgando asignaciones presupuestales a la entidad que logra avances en la ejecución del gasto: avances en certificación presupuestal, compromiso anual y en menor medida se incentiva los avances en fase devengado. Desde el análisis, el incentivo debe escalar y promover un mejor desempeño desde la mirada eficiencia (resultado inicial) o economía (productos) en torno a proyectos estratégicos o prioritarios para el cierre de brechas sociales, por ejemplo.

Además, con el fin de incentivar el involucramiento responsable, profesional y de competitividad entre los actores involucrados en el ciclo de la inversión, convendría involucrar incentivos con beneficios económicos o no económicos que ayuden al desarrollo profesional a equipos de trabajo con participación en las distintas fases del ciclo de la inversión, cuestiones que se podrían definir de manera conjunta con SERVIR. Al respecto, la experiencia de convenios de desempeño colectivo desarrollada por el Estado de Chile es un referente para promover mejoras de desempeño institucional bajo los principios de eficacia, eficiencia, económica y calidad. Dicho incentivo otorga beneficios económicos remunerativos, según el logro de metas alcanzables, las mismas que se alcanzan con trabajo en equipo y con la finalidad de mejorar los servicios para la ciudadanía.

En conjunto, las mejoras de diseño requieren un constante análisis de la política formal en fase de implementación con el fin de recoger elementos de valor para resolver fallas y detectar oportunidades de mejora para la política pública. Esta

acción de análisis requiere la aplicación de la NGP que reafirma la necesidad de alcanzar eficacia y eficiencia en la aplicación de las políticas públicas; introduciendo además la mirada de mejora continua como herramienta que busca de manera permanente la corrección y detección de oportunidades para mejorar los procesos en la prestación de los servicios públicos.

Figura 7: Oportunidades de mejora para la ejecución de proyectos de inversión



Fuente: libreta de campo y apuntes de documentos. Elaboración: Propia

Oportunidades de mejora en los implementadores de la política pública de inversiones

El campo de la implementación, complejo por las heterogéneas formas de organización, conocimientos, recursos humanos e infraestructura que se evidencian en el GORE Piura, requieren una particular atención o un doble esfuerzo para que la organización de manera conjunta camine hacia el mismo fin. En este campo, es necesario impulsar mejoras y/o arreglos institucionales, tales como: una mejor organización para atender retos de inversión en salud; fortalecer o desarrollar

capacidades para gestionar proyectos de inversión en salud y promover la especialidad en proyectos de la función salud.

Preparar la organización para retos de inversión en salud, esto implica conocer el estado situacional de la organización, conocer los procesos que desarrolla en el campo de las inversiones y determinar los espacios a mejorar para alcanzar lo óptimo. Para lograr una mejor organización y que ésta mejore su capacidad de coordinación, es necesario que la GRI o UEI (actor central en la fase de ejecución) regule los procesos internos con el fin de darle agilidad y mejorar su capacidad de coordinación interna y con el resto de sistemas. Además, regular, con directivas internas, el involucramiento de los prestadores de servicios de salud en la fase de ejecución de los proyectos, dándole un sentido de pertenencia a las inversiones en salud.

Para lograr el sentido de pertenencia en los proyectos de inversión, es necesario que los prestadores de los servicios de salud como la DIRESA Piura y sus 7 unidades ejecutoras, responsables de la provisión de los servicios de salud del primer y segundo nivel de atención, sean parte de manera permanente en las fases del ciclo de un proyecto de inversión, como un aliado de las UF y UEI.

De igual modo, con el fin de fortalecer la capacidad de organización de la GRI, es necesario el involucramiento de un equipo especializado, con expertise en la gestión de inversiones de salud, propio de la entidad y/o externo, para evaluar los avances y contramarchas en la gestión de los proyectos de la función salud. Las funciones de este equipo coadyuvarían a la GRI con el seguimiento y evaluación de los proyectos en fase de ejecución.

Fortalecer o desarrollar capacidades del recurso humano para una mejor gestión de proyectos de inversión en salud, la gestión de proyectos es un aspecto que las UEI y/o las entidades públicas no han logrado implementar como un componente de los proyectos, a pesar de existir el marco normativo que lo permite. Por ello, implementar el componente de gestión de la inversión permitiría asignar presupuesto para fortalecer el recurso humano que se encarga de dicha

función, cuyo fin es ejecutar el proyecto con eficiencia, reduciendo los riesgos que dilaten los plazos de ejecución.

Además, es necesario desarrollar y fortalecer las capacidades del personal, especialmente de planta o nombrado, para asegurar que el conocimiento se quede en la organización; para ello el GORE Piura en coordinación con la DGPMI del MEF, y el MINSA, deben desarrollar cursos especializados en materia de inversiones para salud, con certificación o acreditación académica. De igual modo, es posible que la entidad los ejecute a través del Plan de Desarrollo de Personas en coordinación con alguna entidad pública con misión en formar y capacitar como ENAP de SERVIR o universidad pública o privada del medio regional, por ejemplo.

Promover la especialidad en proyectos de inversión para la función salud, los informantes del GORE Piura reconocen que no hay especialidad para proyectos orientados a mejorar servicios de salud, que se complejizan cuando se diferencia entre los niveles de atención del servicio (centro de salud, hospital, y hospital de alta complejidad). Para resolverlo, es oportuno que la DGPMI-MEF, MINSA, conjuntamente con la DIRESA del GORE Piura promueva la especialidad en ejecutar proyectos, que se podría sumar a la formación en gerencia de proyectos. Dicha especialidad requiere un rigor mayor que va más allá de la gestión de la inversión, es decir va a la especialidad en torno conocer y comprender cada componente (equipamiento biomédico, infraestructura, capacitación) que se buscan ampliar, mejorar o crear a través de las inversiones.

Sobre las dos oportunidades de mejora, orientadas a mejorar las capacidades de los profesionales y/o técnicos que laboran o son parte del sistema de inversiones, especialmente en las UEI, se propone una certificación obligatoria en gestión de inversiones, parecida a la certificación por niveles de OSCE. Con el ánimo de profesionalizar y especializar, además de promover salarios competitivos, entre los actores involucrados en los procesos de ejecución de la inversión pública y de este modo mejorar el desempeño de la entidad en el campo de las inversiones.

Para que las oportunidades de mejora, propuestas, que implican arreglos y mejoras institucionales en el nivel funcional, logren su implementación, es necesario

que la política de inversiones fortalezca la aplicación del incentivo existente (REI) promoviendo incentivos remunerativos a nivel de equipos de trabajo que motiven el logro de metas y mejorar el desempeño asociado a la ejecución (física y financiera) de proyectos de inversión y consecuente contribución al cierre de brechas.



Conclusiones

1. La inoportuna ejecución del gasto de inversión en el GORE Piura se hizo evidente al no lograr ejecutar los proyectos de inversión de salud (caso de estudio) en los plazos establecidos. El año fiscal 2021, en relación a los proyectos de la función salud, el GORE Piura logró un avance de ejecución financiera de 40.9%; por debajo del promedio institucional que fue del 60%; provocando que en la prestación de los servicios de salud los problemas persistan o se agudicen.
2. Se elige la fase de ejecución de los proyectos de inversión por ser la más visible o expectante en relación a la mejora del servicio de salud. Asimismo, el análisis se concentra en las inversiones de salud por representar presupuestalmente una alta inversión. Además, la institución GORE Piura es la máxima autoridad en el territorio y la principal promotora para el desarrollo de una mejor infraestructura para el sector.
3. Los estudios de investigación precedentes concuerdan en que el gasto público de inversiones en la práctica es complejo y, además, a esa complejidad se le suman una serie de limitantes vinculados a los actores que implementan inversiones. Estas limitantes abarcan temas relacionados a las capacidades del actor o recurso humano como por ejemplo la poca especialización en torno a la inversión pública; débil capacidad para gerenciar las inversiones; y, la ausencia del seguimiento y/o monitoreo de la inversión en todas sus fases. Dejando un espacio para la presente investigación que aborda oportunidades de mejora aplicables al diseño de la política, así como los márgenes de actuación que la política formal brinda al momento de ser implementada y que los agentes responsables del sistema de inversiones consideran como una oportunidad de mejora.
4. A partir de los textos consultados en el marco teórico, se ponen en análisis factores propios de la fase de diseño, como: avizorar la complejidad del cambio, para lo cual es necesario reconocer capacidades técnicas, organizativas, institucionales e individuales en torno a los actores de las políticas. Establecer mecanismos de control, para supervisar el curso de implementación de las

políticas. Y de manera explícita, los incentivos, un factor que es angular en las políticas, capaces de dinamizar las actuaciones de los agentes involucrados en la política de inversiones.

5. A partir de los textos explorados en el marco teórico, se tomarán elementos propios de las políticas públicas y también de la administración pública, entendidos como claves al momento de implementar las políticas: 1) coordinación, con el objeto de ganar sinergias y agilidad en el logro de resultados. 2) recursos humanos con capacidades técnicas adecuadas, incentivado y con funciones y roles claramente definidos; 3) evolución con estabilidad, es decir que las políticas se implementen de manera gradual, progresiva e incluso iterativa, con objetivos claros y sencillos sin contramarchas en los avances de implementación y búsqueda de valor público
6. En perspectiva normativa, la fase de ejecución de los proyectos de inversión de la función salud en el GORE Piura se desarrolla bajo el marco general del Decreto Legislativo 1252, reglamento y directivas que componen el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, sin registrar directivas complementarias autogeneradas para la gestión de la fase de ejecución. La fase de ejecución, por norma, comprende la elaboración del expediente técnico y la ejecución física (obras civiles y equipamiento) de la inversión pública.
7. En perspectiva práctica, la fase de ejecución de los proyectos de inversión de la función salud en el GORE Piura se dinamiza y visibiliza sobre la estructura organizacional existente de la entidad, involucrándose órganos de línea, asesoría y de apoyo; además de configurare una intrincada relación e interdependencia con otros sistemas administrativos del estado como: presupuesto, abastecimiento, planificación, contabilidad y tesorería.
8. En relación a la participación de actores, comprendidos como unidades orgánicas del GORE Piura, aparece por naturaleza del sistema de inversiones, la Gerencia Regional de Infraestructura (GRI) como protagonista en la gestión de proyectos de inversión de la función Salud, en especial en la relación

dinámica para con el resto de sistemas administrativos. Se identifica que la GRI no cuenta con los profesionales en número y capacidades de formación en servicios de salud adecuados para ejercer dicha función desde las inversiones. La GRI no necesariamente es influyente en la gestión de la fase de ejecución, donde por jerarquía organizacional surge la Gerencia General Regional como actor decisivo e influyente en la ejecución de proyectos de inversión de la función salud.

9. Para el estudio, se han analizado seis proyectos de inversión de la función salud cuyo fin es mejora la prestación de servicios del primer nivel de atención categoría I-4 con capacidad de internamiento. Del análisis específico de los seis proyectos de inversión se logró recoger información de las limitantes en el diseño y la implementación. Encontrándose además que estos se encuentran en fase de ejecución con una media temporal de 6.5 años, mucho mayor al tiempo estimado promedio de 2.5 años. Además, de presentar una baja ejecución presupuestal con un avance promedio de 40.79%, el cual tampoco es coherente con el avance físico promedio que es de 28.58%.
10. Desde la mirada de diseño, la política de inversiones no logró prever tres cuestiones: avizorar la complejidad del cambio del SNIP por el Invierte, y lo que significaría al momento de implementar, sin reconocer las capacidades técnicas, organizativas, institucionales e individuales en torno a los actores. De igual modo, al momento de diseñar la política no se consideró establecer mecanismos de control que contribuyan con la integridad pública. Asimismo, la política no concibió, en el diseño inicial, incentivos para promover una mejor respuesta de los actores en la implementación de la política pública de inversiones.
11. En relación a las limitantes de implementación, se identifican las siguientes: la débil coordinación entre los actores vinculados al buen progreso de la ejecución de proyectos de inversión de la función salud, especialmente entre la GRI y el responsable de prestar los servicios de salud, la DIRESA Piura; desconfigurándose incluso las coordinaciones con planificación, presupuesto, abastecimiento, e incluso en el propio sistema de inversiones representando por

la GRI o UIE. Se suma, que, el recurso humano de la UEI no posee capacidades técnicas adecuadas para el desarrollo de las funciones vinculadas a la correcta gestión de la ejecución de proyectos en salud. Observándose, además, que la implementación del Invierte.pe es desordenada, con elementos de incentivos y control concurrente, que se implementan sobre la marcha de ejecución de inversiones, ralentizando la ejecución. Y otros aspectos, estipulados en el reglamento, como la evaluación ex ante y ex post, que no se implementan.

12. Al analizar la experiencia comparada de los sistemas de inversión pública en la región, se exploraron los casos de Ecuador, Chile y Panamá. En las tres experiencias, se observa que involucran el desarrollo de la evaluación ex ante y ex post en la gestión de las inversiones y de manera homogénea el uso los sistemas de información para conocer y supervisar los avances de ejecución física y financiera de los proyectos. Todos por igual involucran de manera permanente el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los gestores de proyectos.
13. En relación a las oportunidades de mejora para el diseño de la política de inversiones es necesario instrumentalizar la política de inversiones, requiriendo por ejemplo el desarrollo guías metodológicas para la fase de ejecución de proyectos en salud. Asimismo, se requiere potenciar la supervisión y control, con un esquema de implementación híbrido (top-down y bottom -up) que permita una supervisión con especialistas que busquen calidad en el proceso de la inversión y específicamente el logro de resultados. Finalmente, se necesita promover incentivos con reglas y metas claras, mejorar la implementación del actual incentivo denominado REI (reconocimiento a la ejecución de inversiones) sujeto a la evaluación de avances en la ejecución presupuestal; introduciendo el incentivo en la gestión de las inversiones, promoviendo un mejor desempeño desde la mira da eficiencia (resultado inicial) o economía (productos) en torno a proyectos estratégicos.
14. En conjunto, las mejoras de diseño requieren un constante análisis de la política formal en fase de implementación, con el fin de recoger elementos de valor para

resolver fallas y detectar oportunidades de mejora para la política pública. Esta acción de análisis requiere la aplicación de la NGP que reafirma la necesidad de alcanzar eficacia y eficiencia en la aplicación de las políticas públicas.

15. Las oportunidades de mejora, para la implementación de proyectos, tienen que ver con preparar la organización, especialmente a la GRI o UEI, para retos de inversión en salud, para lograrlo es necesario el desarrollo de directivas internas que mejoren los procesos internos de la GRI y otras que permitan sumar a la UEI a los responsables de administrar las unidades prestadoras de servicios, es decir ejecutar proyectos con sentido de pertenencia. Por otro lado, fortalecer o desarrollar capacidades del recurso humano de la GRI, para una mejor gestión de proyectos de inversión en salud, siendo necesario implementar el componente de gestión de la inversión lo que permitiría asignar presupuesto para fortalecer el recurso humano cuyo fin es ejecutar el proyecto con eficiencia, reduciendo los riesgos en la ejecución. Además, es necesario desarrollar y fortalecer las capacidades del personal, especialmente de planta o nombrado, para asegurar que el conocimiento se quede en la organización; para ello el GORE Piura, en coordinación con la DGPMI del MEF y el MINSA, deben desarrollar cursos especializados en materia de inversiones para salud, con certificación o acreditación académica. Finalmente, promover la especialidad en proyectos de inversión para la función salud, se plantea una certificación obligatoria en gestión de inversiones, parecida a la certificación por niveles de OSCE. Todo esto con el ánimo de profesionalizar y especializar, además de promover salarios competitivos entre los actores involucrados en los procesos de ejecución de la inversión pública, y de este modo mejorar el desempeño de la entidad en el campo de las inversiones.

Recomendaciones

Resulta necesario, para posteriores investigaciones, analizar de manera comparada, entre distintos Gobiernos Regionales el desempeño de la política de inversiones en la ejecución de proyectos de inversión de otras funciones o de manera comparativa entre dos funciones estratégicas según las competencias funcionales del este nivel de gobierno. Esto contribuirá al debate en relación a las limitantes y potencialidades del sistema de inversión de cara detectar alternativas para mejorar la ejecución de las inversiones y contribuir con la generación de valor público.



Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (2000) La implementación de las políticas. Políticas Públicas ISBN 968-842-999-6. 2020, pp. 0-20.

http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Van_Meter-Van_Horn_El-proceso-de-implementaci%C3%B3n.pdf

Alza, C. (2012) *Gestión Pública: Balance y Perspectivas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/173111/Gesti%C3%B3n%20p%C3%bablica%20balance%20y%20perspectivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ardanaz, M.; Briceño, B.; García, L. (2019) Fortaleciendo la gestión de las inversiones en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas del apoyo del BID a los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). (Documento para discusión N IDB-DP-00719) Banco Interamericano de Desarrollo.
https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Fortaleciendo_la_gesti%C3%B3n_de_las_inversiones_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_Lecciones_aprendidas_del_apoyo_del_BID_a_los_Sistemas_Nacionales_de_Inversi%C3%B3n_P%C3%BAblica_SNIP.pdf

Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, XIV(3), 599-618.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13314307>

Armendaris, E., & Carrasco, H. (2021) El gasto en inversión pública de América Latina. Cuánto, quién y en qué. [Documento para Discusión N° IDB- DP- 697] Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado, 05 de mayo del 2022, de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El_gasto_en_inversi%C3%B3n_p%C3%BAblica_de_Am%C3%A9rica_Latina_Cu%C3%A1nto_qui%C3%A9n_y_en_qu%C3%A9.pdf

Arobes, S. (2017). Desenredando la madeja: la importancia de mejorar el proceso de formulación de políticas públicas. *POLITAI*, 3(5) 135-144. Recuperado, el 05 de mayo del 2022, en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14131/14747>

Callupe, F., & Turco, J. (2021). Propuesta de mejora para enfrentar la baja eficiencia en la ejecución de obras públicas en el Gobierno Regional de Junín. [Trabajo de Investigación para optar el grado de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, en Pontificia Universidad Católica del Perú]. PUCP. Repositorio <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/22119>

Cejudo, G. (2019). Variaciones de implementación: Ocho casos de políticas públicas. Centro de Investigación y Docencia Económica. https://books.google.es/books?id=2k6vDwAAQBAJ&printsec=copyright&hl=es&source=gbs_pub_info_r#v=onepage&q&f=false

CENTRUM PUCP (201, junio 23) Resultados del Ranking de Competitividad Mundial 2021 desarrollado por Institute of Management Development (IMD) de Suiza, en asociación con CENTRUM PUCP. PUCP <https://centrum.pucp.edu.pe/centrum-news/noticias-institucionales/resultados-ranking-competitividad-mundial-2021/>

Congreso de la República. (2022, junio 9). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. [Ley 29158]. Plataforma digital única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/ositran/informes-publicaciones/1860950-ley-n-29158>

Escaffi, J., y Parihuana, J. (2022, enero 17). Importancia y desafíos de la inversión pública en el Perú. [artículo en página web] Instituto Peruano De Economía. Recuperado, el 09 de mayo del 2022, en <https://www.ipe.org.pe/portal/importancia-y-desafios-de-la-inversion-publica-en-el-peru-desafio-peru/>

Flores, J., Jinchuña, J., Cornelio, R., Chacolla, M., de la Paz, J., & Fernández, L., (2021) Escasa eficiencia en costos y plazos en proyectos de inversión en Arequipa y Moquegua 2004-2020. CUESTIONES POLÍTICAS Vol. 39 N° 71 (2021): 800-821. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/37478>

Garces, A. (2021) El sistema de inversión pública (invierte.pe) y los desafíos que enfrenta para mejorar la ejecución de la inversión pública: ¿un error de diagnóstico? Revista de Derecho Público Económico 1, n.º 1, enero-diciembre 2021, pp. 25-44. Recuperado el, 10 de mayo de 2022, en

<http://journals.continental.edu.pe/index.php/derechopublicoeconomico/article/view/>

[739](#)

Gómez, G. (1997). Planeación y Organización de Empresas. Conceptos Básicos en Sistemas. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Consulta: 16 de junio de 2022.

Gómez, J. (2010, agosto). El ciclo de las políticas públicas. ECLAC. [diapositivas] Comisión Económica para América Latina y el Caribe https://www.academia.edu/4272888/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL

Gómez, R. (2021). Fortalecimiento de capacidades en gestión municipal y fondo soberano de inversión para enfrentar la reducida eficacia y eficiencia de la inversión pública financiada con los fondos provenientes del canon gasífero en la municipalidad provincial de la convención durante los años 2007-2019. [Trabajo de Investigación para optar el grado de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas] Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/19839>

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021) [Notas de planificación para el desarrollo N° 11]. CEPAL. Recuperado, el 06 de mayo del 2022, en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/note/files/Nota%20de%20Planificaci%C3%B3n%20N11.pdf>

Labraña, J. & Brunner, J. (2022). La ideología de la nueva gestión pública desde la mirada de los directivos de las universidades chilenas: un estudio de casos múltiples. Revista iberoamericana de educación superior, 13(38), 3-23. Epub 27 de marzo de 2023. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2022.38.1507>

Martínez, P. (2006), "El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica" Pensamiento & Gestión, núm. 20, Barranquilla, Colombia 2006, pp. 165-193. Recuperado, el 22 de abril del 2022, en <https://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf>

Merchán, N., Pinargote, N. & Acebo, R. (2022). La gestión pública como factor clave en el desarrollo factible de la gobernanza. Revista Científica FIPCAEC ISSN : 2588-090X . Polo De Capacitación, Investigación Y Publicación (POCAIP), 7(1), 751-774. En <https://www.fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/547/969>

Ministerio de Economía y Finanzas (2019) Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2019-2023. Gobierno del Perú. Recuperado, el 4 de mayo de 2022, en https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf

Ministerio de Hacienda. (1975, 21 de noviembre). Decreto Ley 1263. Decreto Ley Orgánico De Administración Financiera Del Estado. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6536>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2001, 26 de diciembre). Decreto Ejecutivo 148. Por La Cual Se Crea El Sistema Nacional De Inversiones Públicas (SINIP En La República de Panamá Y Se Dictan Otras Medidas.

<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/decreto-ejecutivo-no-148-de-panama#:~:text=Crea%20el%20Sistema%20Nacional%20de,procedimientos%20de%20importancia%20en%20el>

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2010, 20 de octubre) Ley s/n. Código Orgánico De Planificación Y Finanzas Publicas. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf

Miranda, S. (2020). *Aplicativo web denominado sistema de inversiones en salud – SISA, para mejorar la oportunidad en la ejecución de los proyectos de inversión en salud, realizados por el PRONIS*. [Trabajo de Investigación para optar el grado de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas] Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/21269>

Montenegro, G. (2021) Modelos para el análisis de políticas públicas en salud reportados en publicaciones científicas. *Gaceta Sanitaria* Volume 35, Issue 3, May–June 2021, 270-281. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911119302754?via%3Dihub>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (s.f.) CEPAL. [Página web] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/inversion-publica>

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2019) Integridad pública y ética.- [serie de modulo universitario, modulo 13]. Naciones Unidas. Recuperado en https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_13_-_Public_Integrity_and_Ethics_-_Spanish_v.pdf

Ordoñez, G. (2013) Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=rvejDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT36&dq=dise%C3%B1o+de+pol%C3%ADticas+p%C3%ABlicas&ots=zUATPLKt-Z&sig=DO7tbcXU38CEDJ5Hrz_kPQMenFA#v=onepage&q=dise%C3%B1o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas&f=false

Ortegón, E. (2008). Guía sobre el diseño de políticas públicas. Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología. <http://repositorio.colciencias.gov.co/handle/11146/182?show=full>

Ponce, S. (2013) *Inversión Pública y Desarrollo Económico Regional*. [Tesis para optar el Grado de Magíster en Economía] Pontificia Universidad Católica del Perú. Repositorio. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/2367006>

Presidencia Constitucional de la República del Ecuador. (2014, 26 de noviembre) Decreto Ejecutivo 489. Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

<https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2015/06/14REGLAMENTOFINANZASPUBLICAS1.pdf>

Presidencia de la República (2016, noviembre 30) Decreto que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. [Decreto Legislativo 1252] Diario Oficial el Peruano. https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1398-29158_7293_Ley_del_Sistema_Nacional_de_Inversi%C3%B3n_P%C3%BAblica_-_DECRETO_LEGISLATIVO_-_N%C2%BA_1252_-_PODER_EJECUTIVO_-_

Ramió, C. (s.f) Teoría de la organización y administración pública. P.p 1-30., el recuperado, el 10 de abril del 2022, en <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12817/Teoria%20de%20la%20organizaci%C3%B3n.pdf?sequence=1>

Ramos, D. (2009) La Nueva Gestión Pública. Cuadernos de Ciencias Políticas N2. Gobierno y políticas públicas, pp. 77-89. Recuperado el, 8 de mayo del 2022, en https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/25897/cuaderno_ciencias_politicas_02_03.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Rodríguez, L. (2008). Neoinstitucionalismo en ciencia política. Economía Sociedad y Territorio. Revista SciELO Analytics 8(26), 549-560. Recuperado, el 22 de octubre del 2022, en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000100010

Roth, A. (2007). Análisis de las Políticas Públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. CIENCIA POLITICA N3, 44-68. Recuperado el, 8 de mayo del 2022, en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522>

Rubio, J. (2013) Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. Buen Gobierno, ISSN 1874-4271, núm. 15, julio-diciembre, 2013, pp. 146-156. <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660536006.pdf>

Sánchez, A. (Comp.). (2020), "El método de estudio de caso". *LOS MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE LAS TESIS DE MAESTRÍA EN EDUCACIÓN*. pp. 41-50. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://files.pucp.education/posgrado/wp-content/uploads/2021/01/15115158/libro-los-metodos-de-investigacion-maestria-2020-botones-2.pdf>

Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. [Documento de Política en Control Gubernamental]. Contraloría General de la República. Lima, Perú. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

Timana, S.; Esteves, Z.; Luján, G.; Melgar, K. (2022). Proyectos de inversión pública para mejorar la infraestructura educativa. CIENCIAMATRIA, Año VIII. Vol. VIII. Nro 2. (Edición Especial 2. 2022), 693-704.
<https://www.cienciamatriarevista.org.ve/index.php/cm/article/view/757>

Villegas, E. (2018). Factores que condicionan la eficiencia de los proyectos de inversión pública y su influencia en el desarrollo sostenible del distrito de Sanagorán, 2017. [Tesis de grado para optar el grado de Maestro en Gestión Pública] Universidad César Vallejo. En:
https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/17699/villegas_le.pdf?sequence=1.%20%20Fecha%20%20de%20consulta:%2002/02/2021.



Anexo

Anexo 01: Lista de proyectos de inversión de la función salud del GORE Piura, caso de estudio:

N	Nombre del proyecto	CUI	Monto S/
1	Mejoramiento de los Servicios de Salud en el Establecimiento de Salud Máncora, Distrito de Máncora, Provincia de Talara, Departamento de Piura.	2321065	47 402 273
2	Proyecto Mejoramiento de los Servicios de Salud del Establecimiento de Salud Jesús Guerrero Cruz De La Red de Servicios de Salud Huancabamba, Distrito y Provincia De Huancabamba del departamento de Piura	2434227	104 577 197
3	Proyecto Mejoramiento de los Servicios de Salud del Establecimiento de Salud Huarmaca, del Distrito de Huarmaca, Provincia de Huancabamba, Departamento de Piura.	2434215	81 927 796
4	Mejoramiento de los servicios de salud del establecimiento de salud Ayabaca de la provincia y distrito de Ayabaca, departamento de Piura.	2434225	91 252 533
5	Mejoramiento de los Servicios de Salud en el Establecimiento de Salud <u>Tacalá</u> , Distrito de Castilla, Provincia de Piura, Departamento de Piura.	2320997	60 588 626
6	Mejoramiento de los Servicios de Salud del Establecimiento de Salud los Algarrobos Distrito y Provincia de Piura-Departamento	2437053	63 968 837

Fuente: Consulta amigable MEF (diciembre del 2022). Elaboración: Propia