

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Maestra en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Andrea Isabel Trujillo Cabrera

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Maestro en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Víctor Hugo Pretell Cabrera

Asesor:

Renato José Gandolfi Castagnola

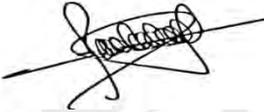
Lima, 2024

INFORME DE SIMILITUD

Yo, Renato José Gandolfi Castagnola , docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del trabajo de investigación titulado Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023, de los autores Andrea Isabel Trujillo Cabrera y Víctor Hugo Pretell Cabrera, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 9/07/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de julio de 2024.

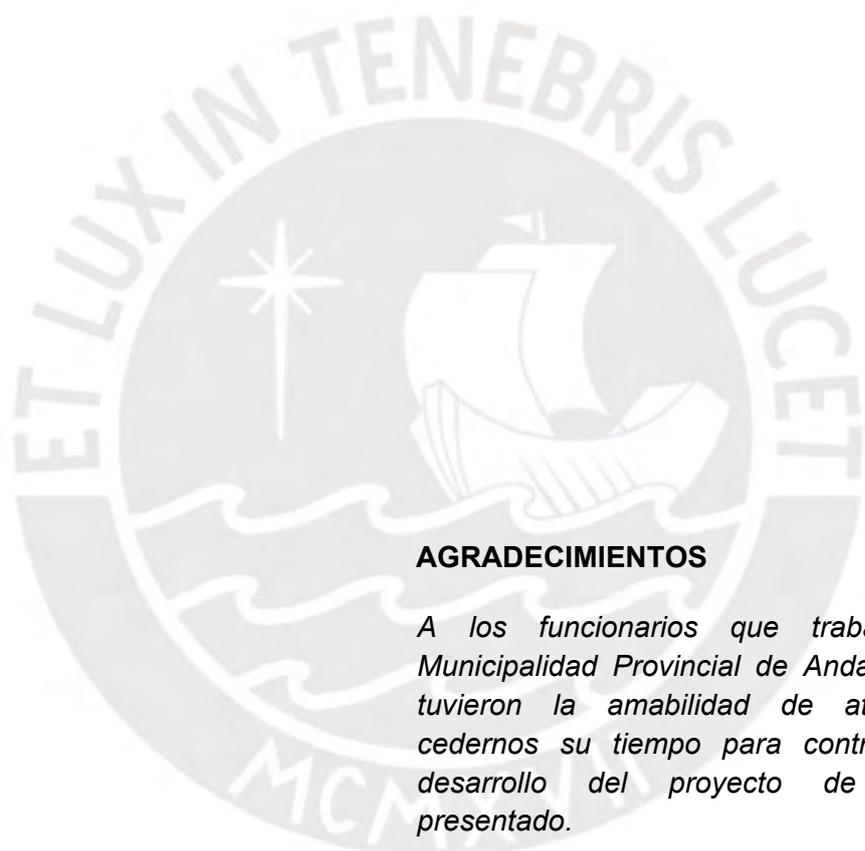
DNI:09398474	Firma
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3913-1775	



DEDICATORIA

Dedicado a mi hijo Nacho, el motivo principal de mis esfuerzos y a mis padres Víctor y Elizabeth, cuyo sacrificio fue el inicio de mi camino.

Dedicado a mis padres Patricia y David, y a mi esposo Oscar, quienes son mi principal motivación y quienes me han apoyado en todo este camino.



AGRADECIMIENTOS

A los funcionarios que trabajan en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas que tuvieron la amabilidad de atendernos y cedernos su tiempo para contribuir con el desarrollo del proyecto de innovación presentado.

A Dios, por ser guía y fuente de conocimiento en este camino de exploración académica.

RESUMEN

En el Perú, a nivel subnacional, existe una marcada tendencia a la baja ejecución presupuestaria en inversiones públicas. Año a año, el presupuesto designado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hacia los gobiernos locales, no es ejecutado en su totalidad y, por ende, el dinero es devuelto a las arcas nacionales. La baja ejecución presupuestal tiene distintas causas tales como una deficiente capacidad del personal que administra la ejecución del presupuesto, la voluntad política de los alcaldes electos de los gobiernos locales, los cuales, deciden y definen las inversiones prioritarias que avanzan, y el deficiente soporte tecnológico presente en las municipalidades.

Con el fin de acotar el análisis, se eligió iniciar la investigación en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, la cual pertenece a la Región Apurímac, y posteriormente, se pretende extrapolar las propuestas de innovación planteadas que permitan mejorar estos indicadores a las demás municipalidades. El proyecto de innovación presentado se enfoca en plantear una solución que ayude a menguar el problema público, la cual es de carácter tecnológico y va abocada a reforzar las capacidades técnicas de los funcionarios a nivel subnacional. Si bien en el Perú, se han planteado ideas tecnológicas de gran ayuda como el APRENDEMEF, la innovación presentada se enfoca en reforzar aspectos distintos sobre los funcionarios públicos asignados a roles concernientes con la ejecución presupuestal. Es así como se presenta el sistema online denominado SAMI, el cual, contiene dos herramientas modulares: la primera es un módulo de asesoría virtual especializada y, la segunda, un foro de experiencias en gestión pública que permite el networking entre funcionarios.

Palabras claves:

Ejecución presupuestal, gobiernos locales, inversión pública, asesoría virtual, foro de experiencias, SAMI.

ABSTRACT

In Peru, at the subnational level, there is a marked tendency to low budget execution in public investments. Year after year, the budget assigned by the Ministry of Economy and Finance (MEF) to local governments is not executed in its entirety and, therefore, the money is returned to the national coffers. This problem has different causes such as a deficient capacity of the personnel that manages the execution of the budget, the political will of the local government authorities, which decide and define the priority investments, and the deficient technological support present in the provincial and district municipalities.

In order to carry out a consistent analysis, the research began in the Local Government of Andahuaylas, which belongs to the Apurímac Region, and then, it's intended to extrapolate the innovation proposals to improve these indicators to the rest of municipalities. This innovation project focuses on formulate a possible solution that helps reduce the public problem, which is technological in nature and is aimed at strengthening the technical capabilities of officials at the local government level. Although in Peru, very helpful technological ideas such as APRENDEMEF have been proposed, the innovation presented focuses on reinforcing different aspects of public officials assigned to roles concerned with budget execution. Thus, the online system called SAMI is presented, which contains two modular tools that collaborate with the purpose of the system: in first place, there is a module of specialized virtual consulting, on the second, a forum of experiences in public management that allows networking among civil servants.

Keywords:

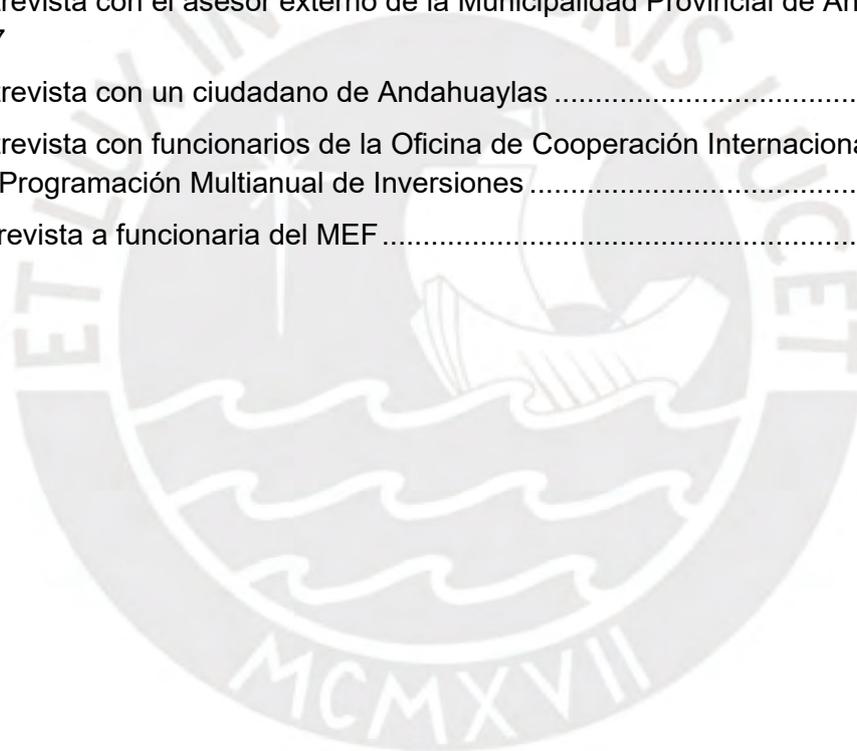
Budget execution, local governments, public investment, control board, virtual advice, experience forum.

ÍNDICE

CARÁTULA.....	i
INFORME DE SIMILITUD.....	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS.....	iv
RESUMEN	v
ABSTRACT.....	vi
ÍNDICE.....	vii
ÍNDICE DE TABLAS	x
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xi
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	xii
Introducción	1
Capítulo I: Definición y descripción del problema	2
1.1 Redacción formal del problema público	8
1.2 Marco conceptual del problema público.....	8
1.2.1 Capacidad:	8
1.2.2 Sistemas administrativos:.....	8
1.2.3 Obra pública:	9
1.2.4 Ejecución de obra por administración directa:	9
1.2.5 Invierte.pe:.....	9
1.2.6 Etapas de inversión pública:	9
1.2.7 Ejecución presupuestal:	10
1.2.8 Trabas en la ejecución de proyectos:.....	10
1.3 Arquitectura del problema	10
1.3.1 Magnitud del problema en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Perú	10
1.3.2 Proceso de ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa	16
1.3.3 Actores en el proceso de ejecución de inversiones	19
1.3.4 Características sociales y económicas de la provincia de Andahuaylas.	19
1.4 Marco normativo e institucional.....	21
1.4.1 Marco Normativo	21
1.4.2 Marco institucional.....	22
1.4.3 Políticas públicas generales.....	23
Capítulo II: Causas del problema.....	24

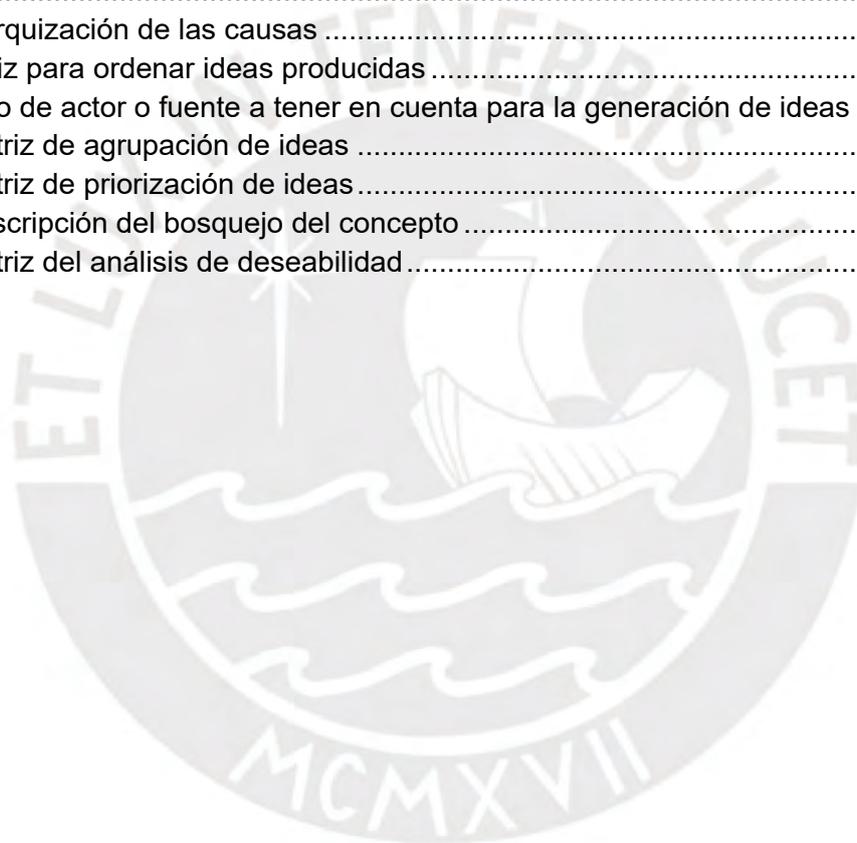
1.1	Marco teórico sobre las causas del problema.....	24
1.1.1	Deficiente capacidad técnica del personal.....	24
1.1.2	Voluntad política (alcaldes).....	25
1.1.3	Soporte tecnológico inadecuado.....	25
1.1.4	Bajos recursos presupuestales.....	26
1.1.5	Burocracia.....	27
1.2	Causas del problema.....	28
1.2.1	Causa 1: Deficiente capacidad técnica del personal.....	29
1.2.2	Causa 2: Deficiente soporte tecnológico.....	30
1.2.3	Causa 3: Voluntad política.....	30
1.3	Árbol de problemas.....	32
Capítulo III: Diseño del Prototipo.....		33
2.1	Definición del desafío de innovación.....	33
2.2	Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación.....	34
2.3	Proceso de ideación.....	38
2.3.1	Lluvia de ideas:.....	38
2.3.2	Tipo de actor o fuente a tener en cuenta para la generación de ideas.....	40
2.3.3	Agrupación y priorización de ideas.....	40
2.3.4	Priorización de grupo de ideas:.....	41
2.4	Concepto de solución.....	42
2.4.1	Técnicas de maduración del concepto:.....	43
2.5	Proceso de prototipado y testeo.....	50
2.5.1	Nivel conceptual:.....	50
2.5.2	Nivel sensorial:.....	53
2.6	Concepto y prototipo final de la innovación.....	54
2.6.1	Concepto final de innovación.....	54
2.6.2	Prototipo de alta resolución.....	56
Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo.....		61
3.1	Análisis de deseabilidad.....	61
3.2	Análisis de factibilidad.....	62
3.3	Análisis de viabilidad.....	64
Conclusiones.....		66
Recomendaciones.....		69
Bibliografía.....		72
Anexo 1: Tres problemas públicos identificados.....		78

1.1	Problema 1: Alto nivel de corrupción en las contrataciones del estado en el período de gobierno del 2018-2022 en el sector transporte (MTC) en el Perú.....	78
1.2	Problema 2: Limitado acceso a agua potable en el distrito de Huata del departamento de Puno en el periodo 2017-2021	79
1.3	Problema 3: Bajo nivel de ejecución del presupuesto de inversión pública en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas - Región Apurímac en el ejercicio presupuestal 2019-2023.	80
1.4	Justificación sobre el problema seleccionado	82
Anexo 2: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público.....		83
Anexo 3: Entrevistas a funcionarios de la MPA		86
3.1	Entrevista con el jefe de la OPMI de la MP de Andahuaylas	86
3.2	Entrevista con el jefe de logística de la MP de Andahuaylas	98
3.3	Entrevista con el asesor externo de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas 107	
3.4	Entrevista con un ciudadano de Andahuaylas	108
3.5	Entrevista con funcionarios de la Oficina de Cooperación Internacional y de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones	110
Anexo 4: Entrevista a funcionaria del MEF		112



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Top 5 Devengado per cápita de presupuesto de inversiones de gobiernos locales, según departamento	4
Tabla 2 Top 10 de departamentos con menor # de km pavimentados, según red vial, 2022	5
Tabla 3 Distribución de proyectos con presupuesto en el periodo 2019-2023 de la MPA, según tipo	7
Tabla 4 Distribución de proyectos con presupuesto en el periodo 2019-2023 de la MPA, según función.....	7
Tabla 5 Ejecución de inversiones por función de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, 2019-2023	12
Tabla 6 Top 5 de Municipalidades Provinciales con mayor ejecución de su presupuesto en inversiones.....	13
Tabla 7	20
Tabla 8 Jerarquización de las causas	33
Tabla 9 Matriz para ordenar ideas producidas	38
Tabla 10 Tipo de actor o fuente a tener en cuenta para la generación de ideas	40
Tabla 11 Matriz de agrupación de ideas	40
Tabla 12 Matriz de priorización de ideas.....	42
Tabla 13 Descripción del bosquejo del concepto	42
Tabla 14 Matriz del análisis de deseabilidad	62



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Porcentaje de ejecución de los tres niveles de gobierno 2019-2023.....	2
Figura 2	Porcentaje de ejecución de inversiones según nivel de gobierno, 2019-2023	3
Figura 3	Población con acceso a red pública de alcantarillado, 2019	5
Figura 4	Avances de ejecución de inversiones de gobiernos locales en el departamento de Apurímac 2019-2023, según provincia en %	6
Figura 5	PIM y ejecución de inversiones de la MP Andahuaylas, 2019-2023	11
Figura 6	PIM y ejecución de inversiones de las MP del Perú, 2019-2023.....	13
Figura 7	Flujograma etapa de ejecución de inversiones.....	17



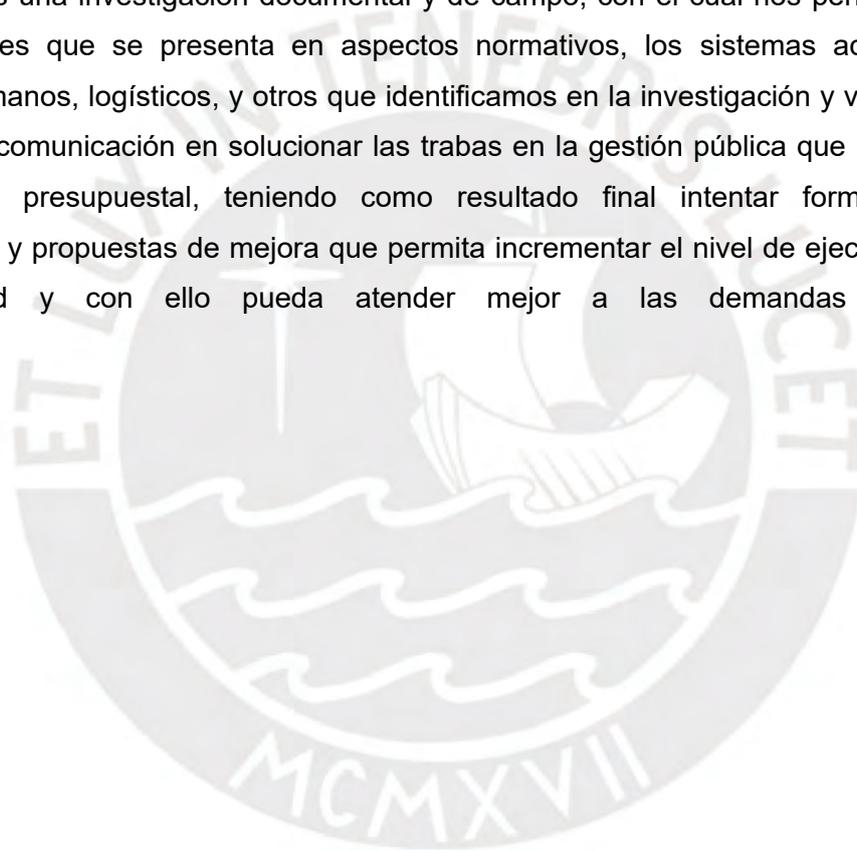
SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CGR	Contraloría General de la República
DE	Documento Equivalente
DGPMI	Dirección General de Programación Multianual de Inversiones
ET	Expediente Técnico
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
GI	Gerente de Infraestructura
INFOBRAS	Sistema de Información de Obras Públicas
INVIERTE.PE	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MP	Municipalidad Provincial
MPA	Municipalidad Provincial de Andahuaylas
OPMI	Oficina de Programación Multianual de Inversiones
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PMI	Programación Multianual de Inversiones
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
UEI	Unidad Ejecutora de Inversiones

Introducción

La intención central del presente trabajo de innovación en la gestión pública, radica en evidenciar y demostrar cómo afecta en la limitada capacidad de ejecución de inversiones de los gobiernos subnacionales el cual influye en distintos aspectos en el nivel de ejecución del presupuesto, tomaremos como unidad de análisis e investigación a la Municipalidad Provincial de Andahuaylas - Región Apurímac. El análisis nos permite identificar las diversas causas que generan la baja ejecución del presupuesto de inversión por la modalidad de administración directa en la ejecución de obras.

Realizaremos una investigación documental y de campo, con el cual nos permite entender las dificultades que se presenta en aspectos normativos, los sistemas administrativos, recursos humanos, logísticos, y otros que identificamos en la investigación y ver su nivel de articulación, comunicación en solucionar las trabas en la gestión pública que no ayuda con la ejecución presupuestal, teniendo como resultado final intentar formular algunas conclusiones y propuestas de mejora que permita incrementar el nivel de ejecución de esta Municipalidad y con ello pueda atender mejor a las demandas ciudadanas.



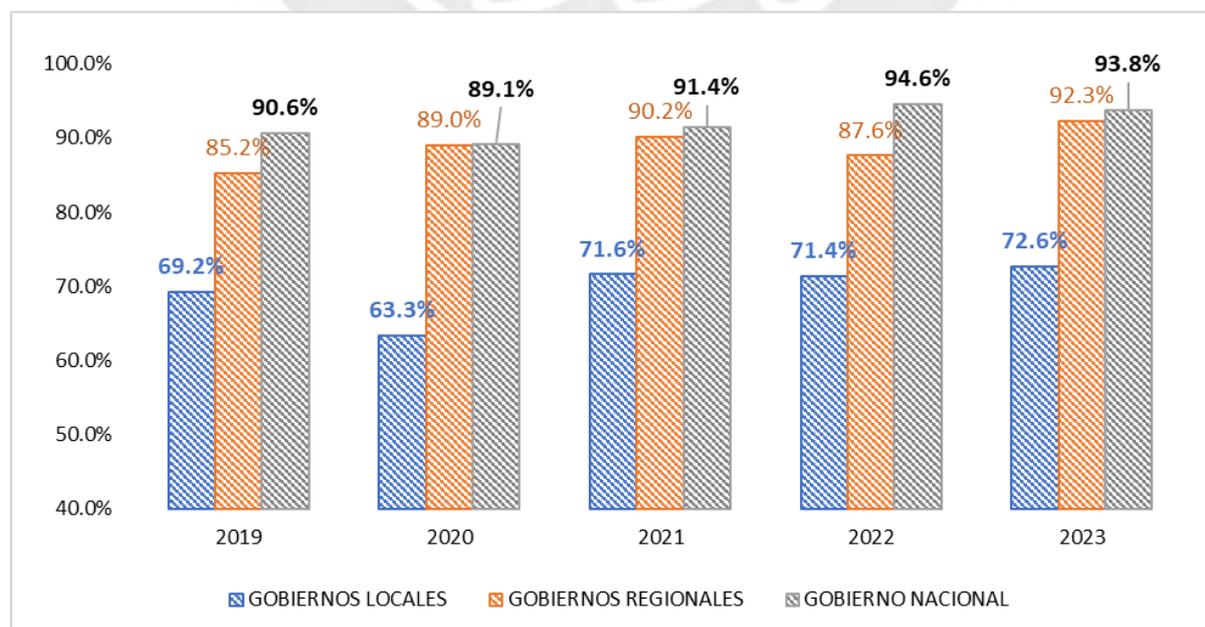
Capítulo I: Definición y descripción del problema

En este apartado, se presentará el problema, se describirá el contexto, las características, la definición de los conceptos clave, así como el marco institucional y normativo.

Para el presente estudio, se seleccionó una temporalidad entre los años 2019-2023, dado que era necesario tener información suficiente para poder analizar el problema público planteado. Además, en el período 2020-2021, en el cual tuvo lugar la pandemia mundial por COVID-19, representó una etapa atípica en la gestión pública dadas las consecuencias que generó, en particular, el desmejoramiento de la economía nacional y mundial. Posterior a ello, en los años 2022-2023, la economía se reactivó y la gestión pública retomó paulatinamente su normalidad.

Para entender de mejor manera el problema público planteado, es importante hacer comparaciones de la ejecución presupuestal entre los distintos niveles de gobierno. Se puede apreciar que el gobierno nacional tiene niveles más altos de ejecución en comparación de los gobiernos locales y regionales. Si nos enfocamos en la ejecución de inversiones y no de gasto corriente, los gobiernos locales son los que tienen los niveles más bajos. Según información brindada por el Portal Consulta Amigable del MEF, en el periodo 2019-2023, se observa que hay mayor brecha entre los gobiernos locales frente al gobierno regional y nacional. Esta brecha va de 15 a 20 por ciento, como se verifica en la figura siguiente:

Figura 1
Porcentaje de ejecución de los tres niveles de gobierno 2019-2023

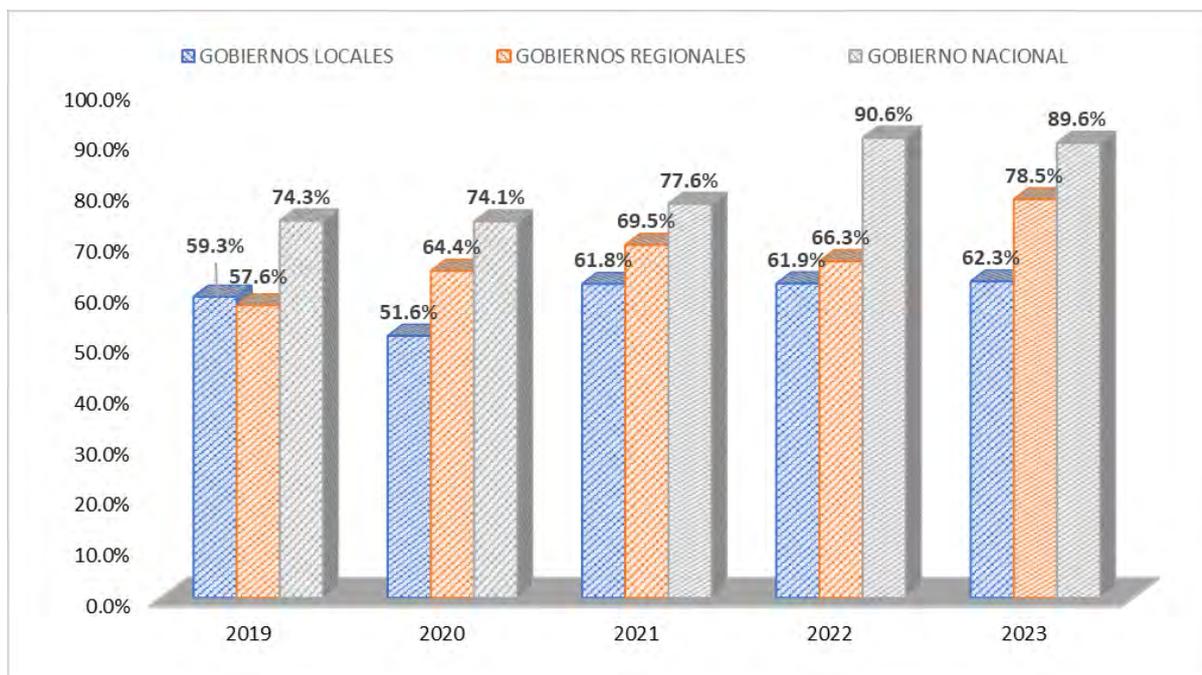


Fuente: Portal Consulta Amigable (MEF) al 17.06.24

Asimismo, al revisar la ejecución de inversiones, la brecha a partir del año 2020 va de 5 a 15 por ciento entre los gobiernos locales frente al gobierno regional y nacional. Esto muestra que, de manera general, la ejecución de inversiones es compleja y por ello no se logra ejecutar el 100% de los recursos.

Figura 2

Porcentaje de ejecución de inversiones según nivel de gobierno, 2019-2023

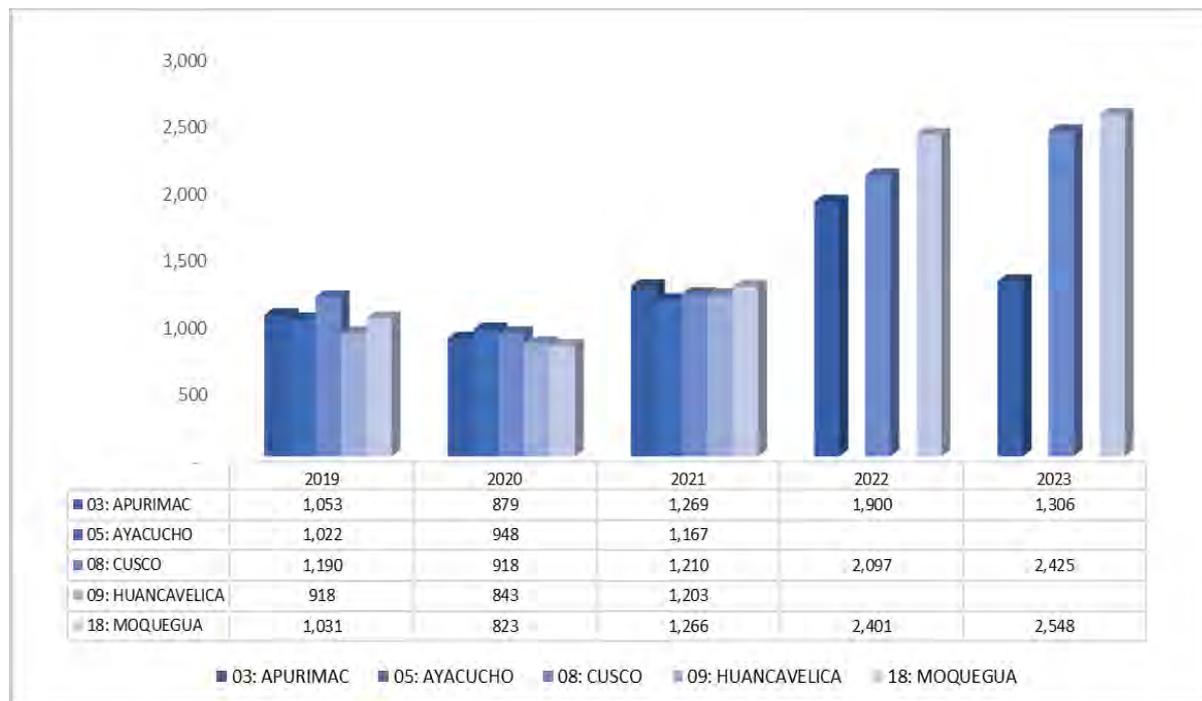


Fuente: Portal Consulta Amigable (MEF) al 17.06.24

A continuación, se muestra el top 5 de los departamentos con mayor devengado per cápita en el periodo 2019-2023. Se observa que los departamentos de Apurímac, Cusco y Moquegua se mantienen en el Top 5 durante el mencionado periodo.

Tabla 1

Top 5 Devengado per cápita de presupuesto de inversiones de gobiernos locales, según departamento



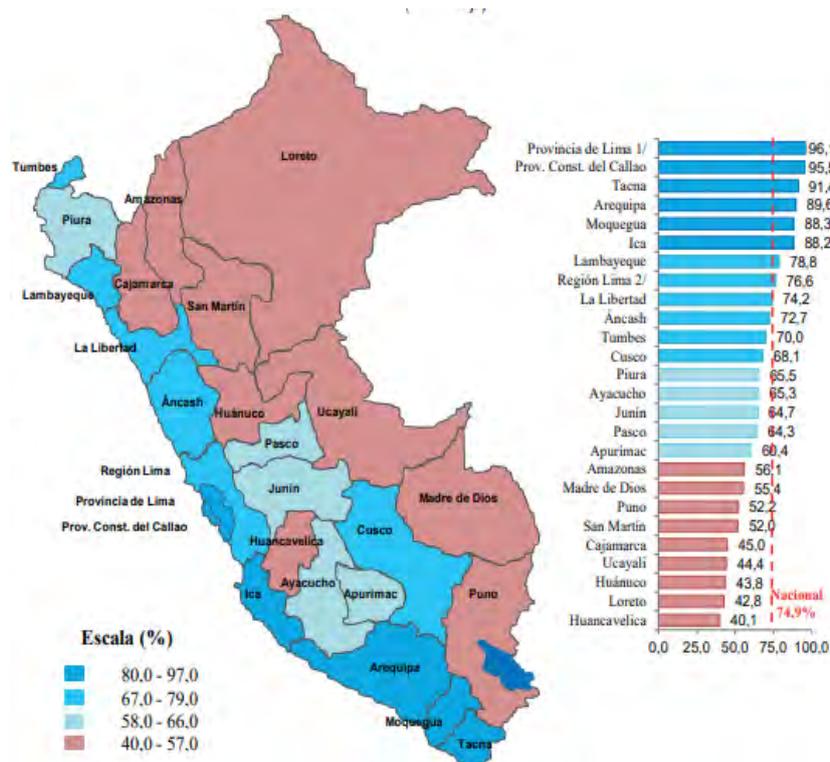
Nota: para el año 2023 se utilizó la población del año 2022.

Fuente: Portal consulta amigable (MEF) al 17.06.24, INEI (2022)

Cabe resaltar que el departamento de Apurímac se mantiene en el top 3 de la lista presentada. Este indicador se construye a partir de la razón entre el presupuesto devengado de inversiones de gobiernos locales por departamento en el año fiscal analizado con la población de este, según información proyectada del INEI.

Si bien estos departamentos devengan más soles per cápita, no necesariamente se ve reflejado en servicios disponibles para la población. Por ejemplo, en cuestión de saneamiento, el departamento de Apurímac se encuentra en la media inferior, con 60.4% de población que tiene conexión a la red pública de alcantarillado; mientras que Cusco se encuentra en la media con 68.1 % y Moquegua en el top 5 con 88.3%.

Figura 3
Población con acceso a red pública de alcantarillado, 2019



Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (2019)

En cuanto a transporte, conforme a las estadísticas elaboradas por el MTC respecto al número de km pavimentados en la red vial nacional, departamental y vecinal, se observa que solo Apurímac, del top 3 de regiones con mayor devengado per cápita, no tiene pavimentada su red vial vecinal.

Tabla 2
Top 10 de departamentos con menor # de km pavimentados, según red vial, 2022

Departamento	Nacional		Departamental		Vecinal	
	Pavimentada	No Pavimentada	Pavimentada	No Pavimentada	Pavimentada	No Pavimentada
Amazonas	98%	2%	3%	97%	0%	100%
Huancavelica	82%	18%	1%	99%	0%	100%
San Martín	94%	6%	20%	80%	0%	100%
Apurímac	82%	18%	1%	99%	0%	100%
Ucayali	68%	32%	0%	100%	0%	100%
Madre de Dios	100%	0%	1%	99%	1%	99%
Cajamarca	88%	12%	3%	97%	1%	99%
Pasco	65%	35%	4%	96%	1%	99%
Puno	89%	11%	37%	63%	1%	99%
Ayacucho	96%	4%	17%	83%	1%	99%

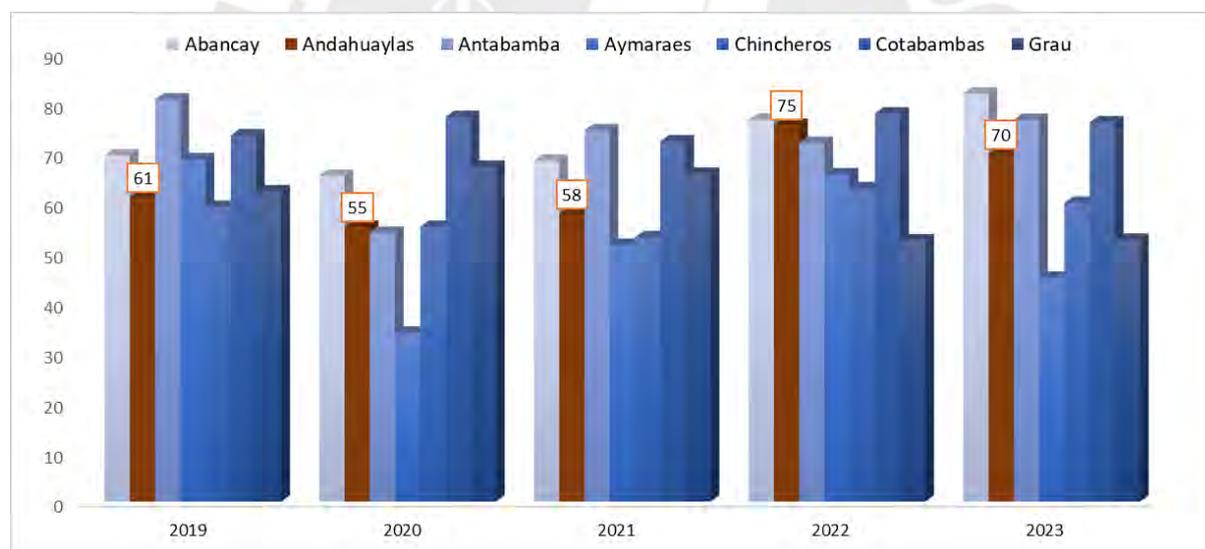
Fuente: Estadísticas del MTC (2022)

Como resultado del análisis de las tres variables presentadas, es de nuestro interés analizar con más detalle la región de Apurímac; puesto que, pese a ser una de las regiones con mayor presupuesto devengado per cápita de inversiones, no se refleja en los indicadores mostrados. Esto puede significar que no hay calidad de gasto; es decir, que los recursos en inversiones no son ejecutados de manera eficiente para lograr el cierre de brechas. Este estudio buscará centrarse en la ejecución presupuestal de un gobierno local para analizar cómo ejecuta sus recursos destinados a inversiones, y es de nuestro interés seleccionar uno del Departamento de Apurímac.

El departamento de Apurímac está compuesto por siete provincias, entre las cuales destaca Andahuaylas, dado su constante bajo porcentaje de ejecución de inversiones públicas entre los años 2019-2023. En la figura presentada a continuación, se puede observar la evolución de la ejecución de inversiones en las provincias de Apurímac:

Figura 4

Avances de ejecución de inversiones de gobiernos locales en el departamento de Apurímac 2019-2023, según provincia en %



Fuente: Portal consulta amigable (MEF) al 17.06.24

En línea con lo anterior, se tomará como unidad de análisis a la Municipalidad Provincial de Andahuaylas en el periodo 2019-2023. La cartera de inversiones de la MP que contó con presupuesto por lo menos un año en el periodo 2019-2023 asciende a 211 inversiones. Según el Sistema de Seguimiento de Inversiones, alrededor del 51% de la cartera, que representa 107 inversiones, son ejecutadas por la modalidad de administración directa; mientras que el 17%, que representa 36 inversiones, se ejecutan por modalidad de contrata. Por consiguiente, la mayoría de inversiones públicas en fase de ejecución son lideradas directamente por funcionarios de los gobiernos locales.

De otro lado, se observa que hay dos grandes tipos de proyectos en la cartera de inversiones de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas; el 73.5% son inversiones en el marco del Invierte.pe y el 25.1% corresponden a proyectos de PROCOMPITE, conforme se muestra a continuación:

Tabla 3

Distribución de proyectos con presupuesto en el periodo 2019-2023 de la MPA, según tipo

Tipo de proyecto	N° de proyectos	%
Proyectos Invierte.pe	155	73.5
Proyectos de PROCOMPITE	53	25.1
Proyectos genéricos	2	0.9
Proyecto de gestión y otros	1	0.5
Total	211	

Fuente: Sistema de Seguimiento de Inversiones al 20.06.24

Si se observa la distribución por función, tenemos que la mayoría de proyectos son productivos y parte de la estrategia Procompite (53), seguido de proyectos en materia de saneamiento (37) y de transporte (32).

Tabla 4

Distribución de proyectos con presupuesto en el periodo 2019-2023 de la MPA, según función

Función	N°
Saneamiento	37
Transporte	32
Cultura y deporte	20
Vivienda y desarrollo urbano	17
Educación	13
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	9
Orden público y seguridad	9
Ambiente	7
Agropecuaria	5
Salud	3
Protección social	2
Energía	1
Salud y saneamiento	1
Otros*	55
Total	211

*Otros comprende proyectos fuera del ámbito del Invierte.pe, tales como proyectos Procompite (53), genérico (2), de gestión y otros (1).

Fuente: Sistema de Seguimiento de Inversiones al 20.06.24

1.1 Redacción formal del problema público

A raíz de lo presentado en la sección previa, se identifica que hay un problema generalizado en los gobiernos locales con relación a la ejecución del presupuesto de inversiones, el cual en algunas regiones se acentúa más. Por ello, para fines del presente trabajo se escoge un gobierno local para realizar un análisis más a fondo y el problema público queda definido de la siguiente manera:

“Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”

1.2 Marco conceptual del problema público

A lo largo del documento, nos referiremos a diversos conceptos que procederemos a describir en esta sección:

1.2.1 Capacidad:

Para fines del presente documento, consideraremos la definición de capacidad propuesta por Grindle y Hildebrand la cual consiste “en la habilidad de desempeñar tareas efectivamente, eficientemente y sosteniblemente” (1995,p.445).

1.2.2 Sistemas administrativos:

Tomando como referencia la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se tiene que “(...) Los Sistemas Administrativos de aplicación nacional están referidos a las siguientes materias:

1. Recursos Humanos.
2. Abastecimiento.
3. Presupuesto público.
4. Tesorería.
5. Endeudamiento.
6. Contabilidad.
7. Inversión Pública.
8. Planeamiento Estratégico
9. Defensa Judicial del Estado.
10. Control.
11. Modernización de la Gestión Pública” (2007, Artículo 46).

En particular, los sistemas a los cuales haremos énfasis serán el de inversión pública, presupuesto público y abastecimiento.

1.2.3 Obra pública:

Según la Contraloría General de la República, “se define como el resultado derivado de un conjunto de actividades materiales que comprenden la construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos; destinadas a satisfacer necesidades públicas.” (2019, p.2).

1.2.4 Ejecución de obra por administración directa:

Una de las modalidades de ejecución de obras públicas, la cual consiste en que “las entidades públicas se encargan de la ejecución de todas las actividades necesarias para concretar un proyecto de inversión, desde su formulación, evaluación, declaración de viabilidad, hasta la propia ejecución de la obra.” (CGR, 2016,p. 58). La ley que regula la ejecución de obras públicas por administración directa se encuentra regulada en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

1.2.5 Invierte.pe:

Es un sistema administrativo del estado a cargo del MEF, que entró en vigencia a partir de febrero del 2017, a través de la publicación del Decreto Legislativo N° 1252 cuya finalidad es “orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país” (DL N° 1252, 2016, Artículo 1).

1.2.6 Etapas de inversión pública:

Según el portal del MEF, el ciclo de inversión comprende cuatro etapas:

1. Programación Multianual de Inversiones (PMI): En esta etapa se elabora la programación multianual y se define indicadores de brechas. Adicional a ello, se selecciona la cartera de proyectos y esta se consolida en el Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE).
2. Formulación y Evaluación (FyE): Durante esta fase se realizan las fichas técnicas o se llevan a cabo estudios preliminares de viabilidad (estudios de

preinversión), según sea necesario. A la par, se realiza la evaluación y se registra cada proyecto en el Banco de Inversiones.

3. Ejecución: Se procede con la preparación del expediente técnico y la ejecución del proyecto. También se realiza el seguimiento físico y financiero a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI).
4. Funcionamiento: En esta etapa se reporta el estado de los activos. De la misma forma, se planifica el presupuesto para las operaciones y el mantenimiento, así como de la evaluación expost de los proyectos de inversión. (2022, 08 de mayo)

1.2.7 Ejecución presupuestal:

La definición planteada por el MEF es la siguiente: “Es una fase del proceso presupuestario en la cual se reciben los ingresos asignados y se realiza gasto en conformidad con los créditos presupuestales autorizados en el año fiscal en vigencia.”

1.2.8 Trabas en la ejecución de proyectos:

Según un informe del MEF elaborado por el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión - EESI, “la ejecución de un proyecto está sujeto a eventos, riesgos y/o contingencias que pueden afectar la inversión y/o el cronograma de ejecución previsto; por lo que suele haber divergencias entre lo planificado y lo efectivamente ejecutado. Parte de estos riesgos y contingencias son las trabas y/o problemas que enfrentan los titulares de los proyectos para la obtención de los permisos, licencias, autorizaciones y/o informes favorables ante distintas entidades del Estado; indispensables para la ejecución de los proyectos.” (2022, p.10).

1.3 Arquitectura del problema

Para identificar y describir el problema, se analizará a través de cuatro dimensiones:

1.3.1 Magnitud del problema en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Perú

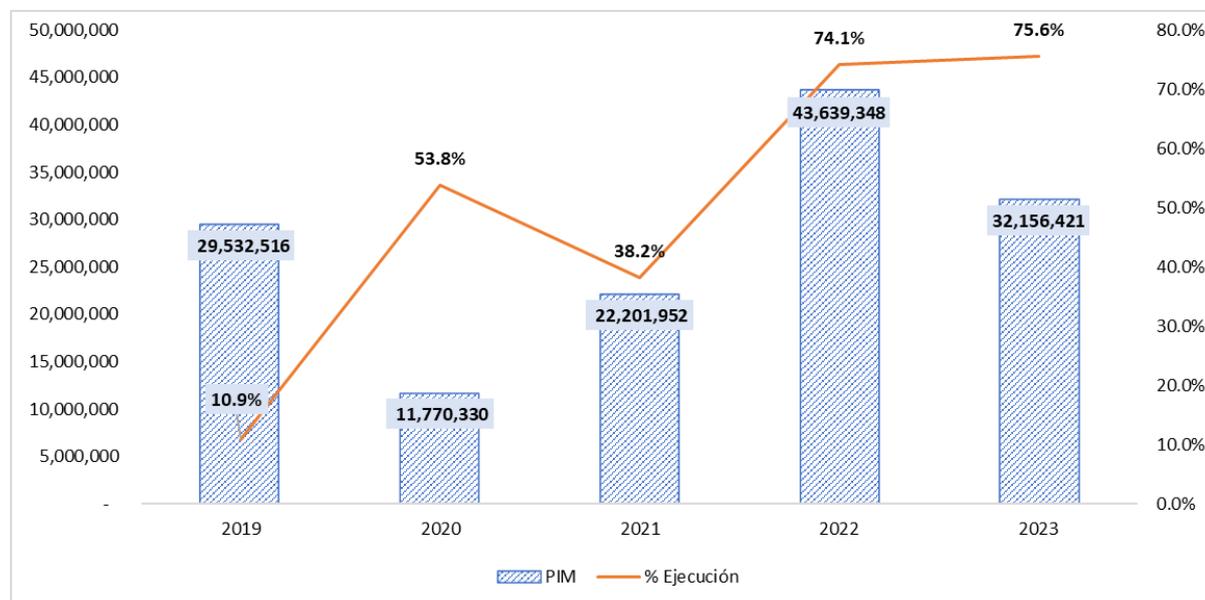
¿Cuál es el nivel de ejecución presupuestal por inversiones en la MP de Andahuaylas en el período 2019-2023?

En el periodo analizado, se observa que la MP Andahuaylas ha ejecutado entre el 11 y 75% de su presupuesto de inversiones. Llama la atención el año 2019, puesto que, si bien es el año pre pandemia, contó con S/ 29 millones de PIM y tuvo el menor avance de ejecución

(10.9%). Asimismo, es notorio que la MP de Andahuaylas ha ejecutado más presupuesto desde los años 2020 a 2022, teniendo un crecimiento de hasta 97% entre año a año, pero con un porcentaje de ejecución menor al 76%.

Figura 5

PIM y ejecución de inversiones de la MP Andahuaylas, 2019-2023



Fuente: Portal Consulta Amigable al 20.06.2024

Adicionalmente a lo mencionado, en el gráfico precedente se pretendió hacer una comparación entre los resultados de la ejecución en inversiones públicas de la MPA durante los años 2020-2021 vs. los años 2022-2023, con el fin de dar a notar que los problemas en los niveles de ejecución presupuestaria persisten a pesar de la coyuntura presente en dicho lapso.

Al desagregar la ejecución de inversiones por función, se observa que, en el año 2019, el grueso de los recursos se destinó a inversiones en materia de vivienda y saneamiento; sin embargo, solo ejecutó el 3% de los recursos en saneamiento. Cabe resaltar que la categoría Otros de la tabla, conformado en su mayoría por proyectos Procompite, desde el año 2020 mantiene niveles de ejecución mayores al 79%. Por su parte, la función transporte es el que mayor devengado cuenta en los años 2022 y 2023. En contraste, las funciones de Energía, Protección social y Orden público y seguridad son los que menos recursos han devengado en incluso no lo han hecho. En ese sentido, se puede deducir que las prioridades de la MPA en inversiones son en materia de Vivienda y Desarrollo Urbano, transporte, saneamiento y Procompite.

Tabla 5

Ejecución de inversiones por función de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, 2019-2023

Etiquetas de fila	Dev_2019	% Ejec 2019	Dev_2020	% Ejec 2020	Dev_2021	% Ejec 2021	Dev_2022	% Ejec 2022	Dev_2023	% Ejec 2023
SANEAMIENTO	836,049	3%	1,166,282	69%	645,129	35%	2,597,510	93%	1,195,271	85%
TRANSPORTE	23,100	4%	185,690	17%	902,188	20%	13,189,369	81%	10,306,981	85%
CULTURA Y DEPORTE	300,531	32%	785,488	73%	3,526	0%	787,897	33%	3,225,625	85%
OTROS*	329,468	28%	2,924,324	93%	1,524,596	86%	2,352,702	100%	2,266,230	79%
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	134,577	40%	66,031	80%	0		181,763	98%	1,254,017	72%
AMBIENTE	0	0%	566,015	100%	13,080	35%	25,700	3%	4,619,038	68%
EDUCACIÓN	273,472	85%	195,149	6%	67,856	1%	4,377,802	53%	1,416,802	44%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1,327,958	85%	163,560	73%	4,565,622	77%	7,299,537	97%	12,500	20%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	0	0%	132,035	92%	5,800	1%	928,205	46%	2,787	4%
ENERGÍA	2,151	12%	5,812	37%	0		0		0	0%
PROTECCIÓN SOCIAL	0		136,246	91%	0		0		0	0%
AGROPECUARIA	0	0%	0	0%	0		561,891	96%	0	0%
SALUD	0	0%	0	0%	755,000	85%	15,000	12%	0	
Total general	3,227,305	11%	6,326,631	54%	8,482,797	38%	32,317,375	74%	24,299,251	76%

*Otros incluye los proyectos de Procompite, los cuales son proyectos productivos asociados a la función agropecuaria.

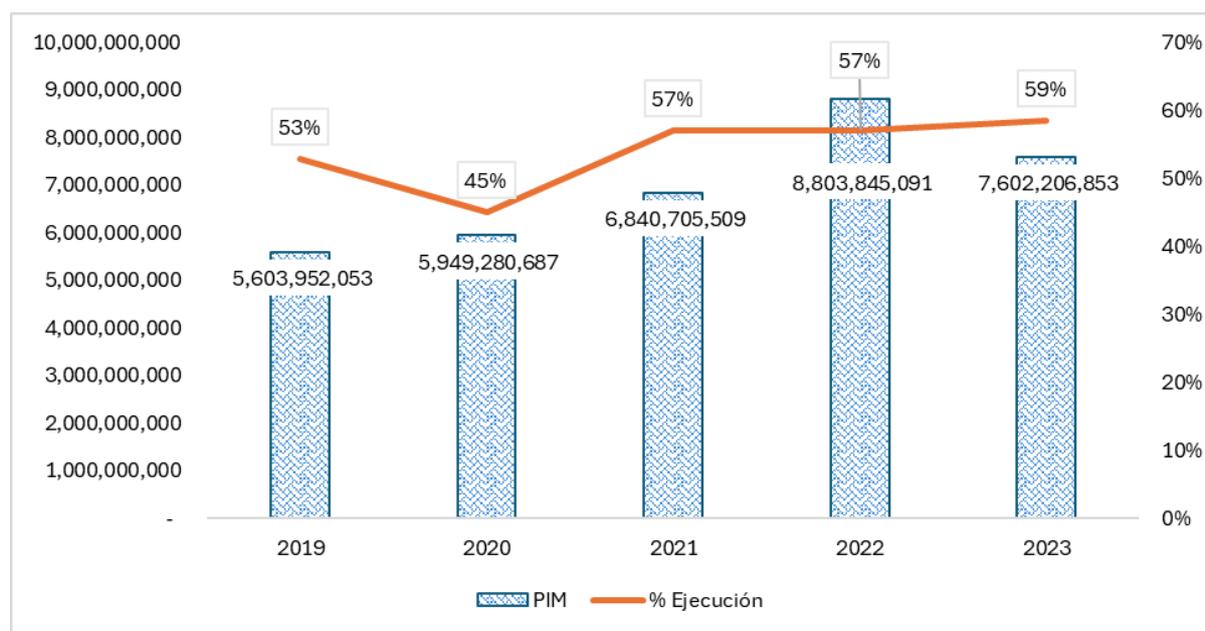
Fuente: Sistema de Seguimiento de Inversiones al 20.06.24

¿Cuál es el nivel de ejecución por inversión pública de las Municipalidades Provinciales en el Perú (2019-2023)?

En el caso de las MP en el Perú, el PIM se ha incrementado en el periodo analizado y la ejecución pasó de 52.9% en el 2019 a 59.0% en el 2023.

Figura 6

PIM y ejecución de inversiones de las MP del Perú, 2019-2023



Fuente: Consulta Amigable al 20.06.2024

¿En el Perú, existen Municipalidades Provinciales que ejecutan eficientemente sus presupuestos de inversión pública asignados (2019-2023)

Al revisar la información en el Portal Consulta Amigable, se observa que en el periodo 2019-2023 no hay alguna Municipalidad Provincial que haya ejecutado el 100% de los recursos destinados a inversiones, pero sí alcanzan niveles mayores al 95%.

Tabla 6

Top 5 de Municipalidades Provinciales con mayor ejecución de su presupuesto en inversiones

Departamento	Municipalidad	PIM	DEVENGADO	% EJECUCIÓN
2023				
Loreto	Municipalidad Provincial De Putumayo	1,971,922	1,936,037	98%
Amazonas	Municipalidad Provincial De Utcubamba -Bagua Grande	13,477,279	13,190,801	98%
Puno	Municipalidad Provincial De Carabaya - Macusani	28,556,921	27,332,663	96%
Puno	Municipalidad Provincial De Sandía	13,625,914	13,040,855	96%
San Martín	Municipalidad Provincial De Mariscal Caceres -Juanjui	26,869,772	25,646,084	95%

Departamento	Municipalidad	PIM	DEVENGADO	% EJECUCIÓN
2022				
Puno	Municipalidad Provincial De Sandia	17,726,188	17,313,412	98%
Loreto	Municipalidad Provincial De Putumayo	1,618,382	1,559,398	96%
La Libertad	Municipalidad Provincial De Ascope	12,634,283	12,075,096	96%
San Martin	Municipalidad Provincial De Lamas	15,781,694	14,999,200	95%
Madre de Dios	Municipalidad Provincial De Tahuamanu -Iñapari	14,155,143	13,429,314	95%
2021				
Loreto	Municipalidad Provincial De Putumayo	5,457,127	5,403,895	99%
San Martin	Municipalidad Provincial De Mariscal Cáceres -Juanjuí	12,385,955	11,616,411	94%
Puno	Municipalidad Provincial De Sandia	20,299,007	19,030,652	94%
Junín	Municipalidad Provincial De Tarma	8,390,675	7,835,469	93%
Cusco	Municipalidad Provincial De Urubamba	10,731,314	10,015,730	93%
2020				
Madre de Dios	Municipalidad Provincial De Manu	5,823,534	5,665,625	97%
Cusco	Municipalidad Provincial De Urubamba	20,345,465	19,203,570	94%
San Martin	Municipalidad Provincial De Mariscal Cáceres -Juanjuí	13,037,191	11,878,329	91%
Loreto	Municipalidad Provincial De Putumayo	4,041,618	3,523,177	87%
Lima	Municipalidad Provincial De Huarochirí - Matucana	12,787,063	11,071,792	87%
2019				
San Martin	Municipalidad Provincial De Mariscal Cáceres -Juanjuí	29,116,096	27,623,925	95%
Loreto	Municipalidad Provincial De Putumayo	4,524,086	4,272,771	94%
Puno	Municipalidad Provincial De Huancané	18,015,138	16,947,731	94%
Cusco	Municipalidad Provincial De Anta	30,004,508	28,196,766	94%
Cusco	Municipalidad Provincial De Acomayo	7,996,148	7,484,020	94%

Fuente: Consulta Amigable al 20.06.2024

¿Cuántos PIP se ejecutan oportunamente (tiempo programado y/o planificado, frente al tiempo ejecutado) por administración directa en la MP de Andahuaylas en el periodo 2019-2023.?

Para resolver esta pregunta, se entrevistó a dos funcionarios de la MPA, al Jefe de la OPMI y al Jefe de la Unidad de Logística; la transcripción de las mismas se encuentran en el Anexo 3.

OPMI: De la entrevista realizada al jefe de OPMI, no precisa información sobre la interrogante, pero da noción que normalmente los problemas de retraso en tiempos de cumplimiento de plazos se dan mayormente por voluntades personales de los actores principales participantes en la ejecución de inversiones.

LOGÍSTICA: De la entrevista realizada al jefe de la Unidad de Logística, precisa que, durante su experiencia dentro de la actividad pública ligada en la ejecución presupuestal de presupuesto de inversión, no tiene conocimiento de haber visto que algún proyecto de inversión ejecutado de manera directa se haya realizado oportunamente, es decir en el tiempo programado o planificado. Cabe precisar que el funcionario tiene más de ocho años de experiencia en la materia.

¿Qué factores limitan la ejecución oportuna de los PIP en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas (2019-2023)?

A partir de las entrevistas realizadas, se tiene lo siguiente:

OPMI: De la entrevista realizada al jefe de OPMI, se pueden extraer algunos factores limitantes como:

- Las voluntades del personal de la municipalidad.
- Inadecuado trabajo en equipo
- Mala elaboración de expedientes técnicos
- Inadecuadas condiciones de trabajo de personal
- Inadecuado salario del personal

LOGÍSTICA: De la entrevista realizada al Jefe de la Unidad de Logística, el principal factor limitante desde su experiencia es la mala formulación del expediente técnico de los proyectos; ello se traduce en una serie de problemas que al final prolongan la ejecución oportuna del proyecto. Otra limitante que identifica es la no coordinación de los diferentes actores para solucionar los inconvenientes (referido a una deficiente articulación de los sistemas administrativos), otra limitante identificada es la deficiente experiencia profesional

en ejecutar proyectos, escaso interés de profesionales por sueldos muy bajos, procesos administrativos de la unidad ejecutora inoportunos que retrasa las compras de los materiales necesarios para la ejecución de los proyectos, además de problemas climatológicos (lluvias principalmente) y sociales (oposición de vecinos o beneficiarios en la ejecución de obra por una mala información del proyecto) que también generan limitantes en el normal proceso de ejecución de los proyectos de inversión. Adicionalmente precisó que los procesos de compras mediante el SEACE tienen reglamentado los tiempos y plazos que deben cumplirse normativamente, ello junto con requerimientos del área usuaria retrasados hace que el tiempo invertido en comprar los insumos sobrepasen los tiempos estimados de su adquisición o compra oportuna.

1.3.2 Proceso de ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa

¿Cómo se desarrollan las fases del proceso de inversiones por modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas?

En primer lugar, es bueno definir el sistema que, actualmente, sirve para fomentar las inversiones públicas. El INVIERTE.PE es un sistema administrativo que tiene como rector al MEF y su propósito es proporcionar las directrices esenciales para optimizar la utilización de los recursos estatales en la prestación de servicios y la construcción de infraestructura estratégica, los cuales, son elementos fundamentales para el progreso del país. Este sistema entró en vigencia a partir de febrero del 2017, a través de la publicación del Decreto Legislativo N° 1252. Es importante mencionar que INVIERTE.PE reemplazó al SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) con el fin de poder impulsar y reducir los tiempos en las inversiones.

En la modalidad de administración directa de obras, así como en la indirecta, se ciñe a las cuatro fases del ciclo de inversiones en el marco del INVIERTE.PE.

¿En qué consiste la fase de ejecución del ciclo de inversiones según Inverte.pe?

La fase de ejecución está a cargo de la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) y contempla las siguientes actividades:

- Se elabora Expediente Técnico o documento equivalente.
- Se ejecuta física y financieramente las inversiones.
- Se elaboran los informes de consistencia.

- Se realiza el seguimiento de las inversiones y su registro en el Banco de Inversiones.

Un proyecto sólo ingresa a la fase de ejecución si cumple las siguientes condiciones:

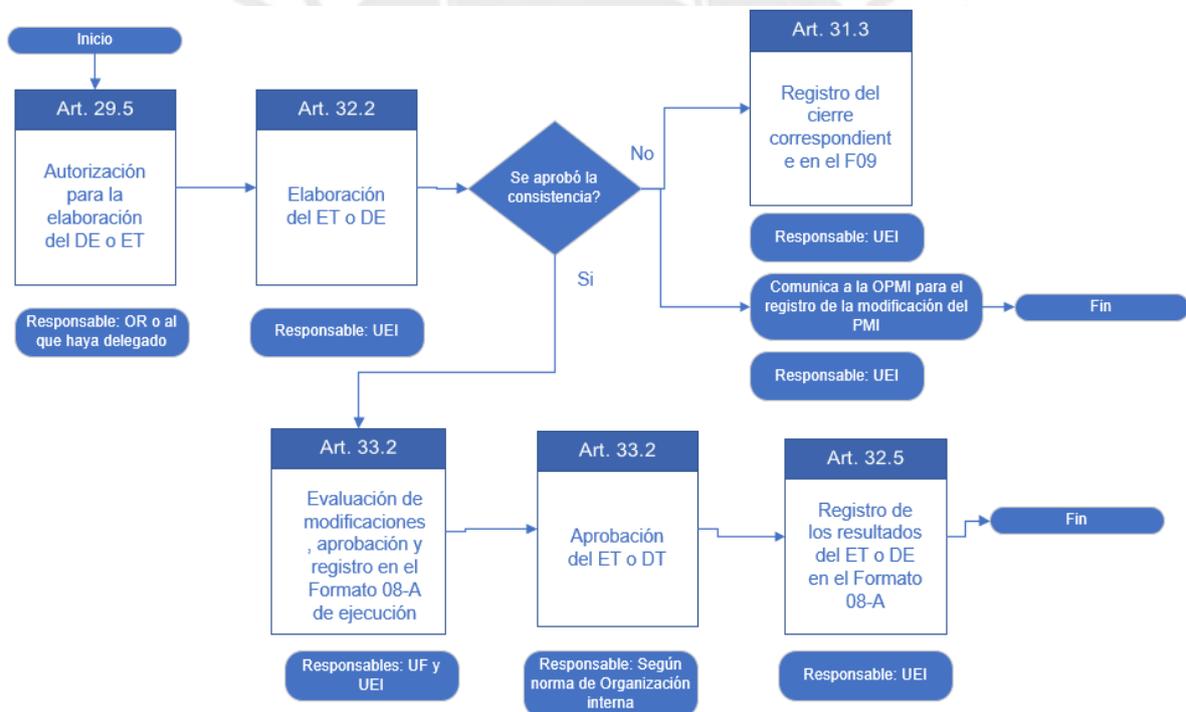
- El proyecto de inversión fue declarado viable.
- Existe un registro en el PMI.

Esta etapa, a su vez, se divide en dos etapas:

- Elaboración del Expediente Técnico (ET) o documentos equivalentes (DE)
- Ejecución física de la inversión pública

A continuación, se presenta un diagrama de flujo de la etapa de ejecución.

Figura 7
Flujograma etapa de ejecución de inversiones



Fuente: Invierte.pe - Elaboración propia

Algunos riesgos usuales que se observan frecuentemente en esta etapa son:

- Mala previsión de presupuestos, generando un incremento final de costos.
- Suspensión de ejecución físicas de obras por hallazgos imprevistos (arqueología) o por resistencia de los involucrados.
- Suspensión de ejecución por falta de frente de obra o condiciones climatológicas

adversas.

- Factores socioculturales que impiden la ejecución de obras.



1.3.3 Actores en el proceso de ejecución de inversiones

¿Quiénes son los actores internos que participan en el proceso de ejecución de inversiones en la MP de Andahuaylas?

Esta pregunta también fue formulada en la entrevista a los funcionarios de la MPA:

OPMI: De la entrevista con el jefe de OPMI, este manifiesta que los actores internos son los siguientes:

- Unidad ejecutora de inversiones (UEI)
- La Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI)
- La Unidad de Logística

Logística: En la entrevista realizada al Jefe de Logística y Patrimonio de la MPA, identifica como principal actor a la unidad ejecutora (Gerencia de Desarrollo Urbano Rural) debido a que es el área en cuya responsabilidad está más del 80% de los recursos de inversión, entre otros actores que identifica son básicamente los 11 sistemas administrativos, además de ello precisa que es de importancia identificar a la oficina de asesoría jurídica, siendo estos los que directamente están relacionados con la ejecución de proyectos de inversión pública. Además, se puede entender esta realidad en el marco de PROCOMPITE, el cual se trata de una estrategia gubernamental orientada a promover iniciativas empresariales que fomenten el desarrollo de las cadenas productivas con competitividad y sostenibilidad, así como el crecimiento económico a nivel regional y local.

1.3.4 Características sociales y económicas de la provincia de Andahuaylas.

¿Cuáles son las características socioeconómicas de la provincia de Andahuaylas involucradas en la ejecución de obras de administración directa en la municipalidad provincial de Andahuaylas?

Según el BCRP (2023) en su informe denominado “Caracterización del departamento de Apurímac”, señalan que Andahuaylas es una de las ciudades principales de Apurímac y es la que cuenta con mayor porcentaje de población. En cuanto a las actividades económicas predominantes en la región, señalan que las actividades de agricultura y ganadería utilizan tecnología tradicional, y que Andahuaylas es una de las ciudades con mayor comercialización de trucha. Asimismo, la actividad manufacturera en la provincia de Andahuaylas se concentra en la producción de licores a partir de la miel, coca y caña de

azúcar, así como de productos lácteos. Del mismo documento se recoge que la principal actividad económica de la provincia se basa en el sector agrícola, tanto en extracción como comercialización de distintos productos y dado ello, el gobierno centra los esfuerzos de la cartera en inversión pública de la región en dicho sector, brindando así apoyo y fomento a los productores.

En este punto, es bueno acotar la presencia de la minera Las Bambas en la región de Apurímac, que, si bien no se encuentra geolocalizada en Andahuaylas, permite un mayor ingreso a las municipalidades por el rubro 18: Canon y Sobrecanon, Regalias, Renta De Aduanas y Participaciones. A continuación, se detalla los rubros de financiamiento en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas en el periodo 2019-2023:

Tabla 7

Distribución del presupuesto de inversiones de la MP de Andahuaylas según rubro de financiamiento, 2019-2023

RUBRO DE FINANCIAMIENTO	PIM 2019	%EJEC 2019	PIM 2020	% EJEC 2020	PIM 2021	% EJEC 2021	PIM 2022	% EJEC 2022	PIM 2023	% EJEC 2023
00: RECURSOS ORDINARIOS	1,783,284	60%	334,300	37%			326,116	21%	100,000	100%
07: FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	174,703	17%	364,161	25%	1,232,330	29%	5,974,566	74%	3,487,774	60%
08: IMPUESTOS MUNICIPALES	131,640	0%					789,290	97%		
09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	242,729	0%	131,392	52%	25,800	100%	1,098,236	93%		
13: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	77,865	17%			809,500	89%	561,221	99%	1,021,198	51%
18: CANON Y SOBRECANON, REGALIAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES	27,029,922	8%	10,940,477	55%	19,203,587	37%	34,849,007	73%	27,547,449	78%
19: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	92,373	0%			930,735	37%	40,912	100%		
TOTAL	29,532,516		11,770,330		22,201,952		43,639,348		32,156,421	

Fuente: Portal Consulta Amigable (MEF) al 20.06.24

Se observa que el rubro 18 es el que tiene mayor participación en el presupuesto de la MP, representa alrededor del 90% del total; sin embargo en el periodo 2019-2021 se ejecutó menos de la mitad y en los últimos dos años ha superado el 70%.

Cabe mencionar que, entre las limitaciones que se presentan en el desarrollo de la provincia de Andahuaylas, se encuentra la rivalidad que tiene con la provincia de Abancay, lo cual, conforme señalan Web et al., “se traduce en ineficiencias en la gestión pública subnacional (...). Se refleja, además en limitaciones para alcanzar consensos sobre inversiones fundamentales en infraestructura económica (como el caso de la carretera Abancay-Andahuaylas” (2012,p.22)

1.4 Marco normativo e institucional

En este apartado, se detallará el conjunto de normativas, instituciones y políticas públicas relevantes que guardan relación con el problema público analizado.

1.4.1 Marco Normativo

Se mencionan los dispositivos legales que establecen las reglas de juego en materia relacionada a inversión pública:

Problema identificado: “Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”	
Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	En el literal c) del artículo 73 define las competencias y funciones específicas de las municipalidades provinciales en materia de inversiones
Ley N° 28411, Ley general del sistema nacional del presupuesto	Esta ley establece las bases legales y normativas de la asignación de presupuestos en los distintos niveles de gobierno. Para cada uno de estos niveles, se establece un marco procedimental definiendo responsables y procesos.
Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público	Regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público, así como el uso de recursos en materia de inversiones.
Ley N° 31084 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021	En esta norma se especifica el presupuesto general del país para el año 2021 y este se disgrega en cuanto a funciones y niveles de gobierno. Esta ley se publica de manera anual y es de vital importancia dado que concentra la información sobre la distribución de bienes dinerarios en el estado peruano.
Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020	En esta norma se especifica el presupuesto general del país para el año 2020 y este se disgrega en cuanto a funciones y niveles de gobierno. Esta ley se publica de manera anual y es de vital importancia dado que concentra la información sobre la distribución de bienes dinerarios en el estado peruano.

Problema identificado: “Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”	
Ley N° 30879 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019	En esta norma se especifica el presupuesto general del país para el año 2019 y este se desgrega en cuanto a funciones y niveles de gobierno. Esta ley se publica de manera anual y es de vital importancia dado que concentra la información sobre la distribución de bienes dinerarios en el estado peruano.
D.L. N°1486, Decreto legislativo que establece disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones.	En esta norma se establecen lineamientos y mecanismos que tienen como fin fomentar la efectividad en la ejecución de las inversiones públicas. Un artículo relevante para el presente estudio se presenta en el primer artículo de las disposiciones complementarias finales, en donde se define la capacitación que deben tener los funcionarios que participan en cualquier fase del ciclo de inversión.
D.L. N° 1432, Decreto legislativo que modifica el decreto legislativo N° 1252, decreto legislativo que crea el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones INVIERTE.PE.	Todos los artículos de esta norma tienen relación con el tema de estudio dado que, en esta, se definen las bases del sistema de gestión de inversiones INVIERTE.PE, el cual, es fundamental para entender el proceso de ejecución de presupuesto de inversión pública.
Directiva N° 0002-2021-EF/50.01 “Directiva para la ejecución presupuestaria”	Directiva que se actualiza anualmente y brinda las pautas para la ejecución del presupuesto público durante el año fiscal.
Directiva N° 001-2022-GPPTO-OPPTO/MPA: Directiva que norma los procedimientos para la ejecución de obras públicas por la modalidad de administración directa	Los planteamientos respecto al problema público permiten formalizar y normar el procedimiento técnico administrativo para la ejecución de proyectos de inversión que permita controlar la calidad de gasto público y el nivel de ejecución del presupuesto de inversión sea eficiente y oportuno, el cual se refleja en el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado a la Municipalidad Provincial de Andahuaylas.

1.4.2 Marco institucional

Se identifican las funciones de los actores relevantes en materia de inversión pública

Problema identificado: “Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”		
Ministerio de Economía y Finanzas	<p>Artículo 3. Funciones Generales</p> <p>Artículo 110. Funciones de la Dirección General de Presupuesto Público</p> <p>Artículo 202. Dirección General de Programación Multianual de Inversiones</p> <p>Las funciones asociadas con el problema en cuestión son la de fomentar la inversión orientada al cierre de brechas y la de mejorar la calidad del gasto público en los distintos niveles de gobierno.</p>	<p>Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41 que aprueba el Texto integrado del reglamento de organización y funciones del Ministerio de Economía y</p>

Problema identificado: “Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”

		Finanzas
Presidencia de Consejo de ministros	Artículo 3.- Competencias y Funciones Generales La función relacionada al problema a abordar es la modernización y descentralización de la gestión pública, dado que es la PCM la que se encarga de abrir mesas de concertación a nivel provincial /distrital para detectar los ámbitos a priorizar en inversión.	Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM que aprueba el Texto integrado del reglamento de organización y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros
Mesa técnica para el desarrollo de la provincia de Andahuaylas del departamento de Apurímac	Facilitar un espacio de encuentro técnico-político que permita agilizar y destrabar las dinámicas administrativas y técnicas entre el gobierno provincial y diferentes sectores nacionales (ministerios) para lograr la ejecución de los proyectos.	Resolución Ministerial N° 227-2021-PCM

1.4.3 Políticas públicas generales

Se identifican políticas públicas que abordan temas relacionados a inversión pública:

Problema identificado: “Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”

Políticas de Estado-Acuerdo Nacional	Contiene los objetivos de Estado y los lineamientos generales para alcanzarlos. En el tercer objetivo sobre la competitividad del país, plantea el desarrollo en infraestructura y vivienda, lo cual está asociado a la ejecución de inversiones. En el cuarto objetivo sobre Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, plantea la afirmación de un Estado eficiente y transparente, que está asociado con la ejecución de los recursos públicos de manera eficiente y la rendición de cuentas con la población.
Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Nacional al 2050	En el marco del Objetivo 3, el octavo reto identificado es la deficiente recaudación tributaria y gasto público centralizado. Menciona que la ejecución del presupuesto en inversiones no ha superado el 78% y señala algunos factores que afectan la ejecución, por lo que está asociado al problema público.

Capítulo II: Causas del problema

1.1 Marco teórico sobre las causas del problema

En este capítulo se analizará la literatura existente con el fin de identificar las causas subyacentes del problema. Se observa que la ejecución presupuestal de inversiones en una municipalidad puede tener diversas causas, por lo que se han escogido las 5 causas más frecuentes señaladas por la literatura y luego se presentarán las causas más relevantes al problema:

1.1.1 Deficiente capacidad técnica del personal

En la consultoría elaborada por Proyecta Corporation SAC (2009), como resultado de entrevistas a GR y GL para identificar las causas del no cumplimiento del Plan Anual de Contrataciones -PAC, destacó la carencia de habilidades técnicas en el área logística y en las áreas usuarias. En la primera, existe una alta rotación de los jefes, lo cual no permite que se especialicen en el tema; asimismo, el personal con el que cuentan no está calificado. En el caso de las áreas usuarias, se observa que el personal no tiene amplio conocimiento en materia de contrataciones, y que no cuentan con personal calificado, lo cual se refleja en los expedientes técnicos mal elaborados.

Ogujiuba y Ehigiamusoe (2014) señalan que el proceso presupuestario refleja un plan previamente elaborado. En cuanto a la ejecución del presupuesto, analizando el caso de Nigeria, hay varios factores que influyen en ello, tal y como la baja capacidad técnica del personal. Como resultado de ello, la falla viene desde la fase de planeamiento, que luego se visibiliza en la formulación del presupuesto. Una mala formulación, por ejemplo, considerar en su mayoría proyectos que no están listos para ser ejecutados, dificulta la ejecución del gasto de capital, y los autores mencionan que no hay una adecuada reorientación de recursos a proyectos que generen mayor impacto. Asimismo, no se hace el seguimiento adecuado a los proyectos presupuestados para lograr resultados; dado que, si bien hay entidades que indican que sí hacen seguimiento, el número de proyectos paralizados o con retrasos es elevado (p.312).

Azeem y Khan (2019) analizan la baja ejecución presupuestal en los ministerios en Afganistán, y encuentran que algunas causas son la falta de capacidades humanas en gestión de proyectos, debido a la falta de educación y de capacitación en dicha materia. Adicional a ello, la inestabilidad política ha generado fuga de talentos; por lo que los autores señalan que, para superar esta falencia, los servidores públicos deben recibir

capacitaciones especializadas para que puedan mejorar su desempeño laboral. Asimismo, señala que deben implementarse programas para retener y atraer talentos para promover la mejora continua, así como para mejorar las estructuras administrativas y la meritocracia (p.12).

Guga (2018) realiza un análisis sobre el avance de la reforma territorial y su implicancia en los municipios de Albania. Menciona que debe haber un plan de capacitación para los trabajadores de las municipalidades para que poco a poco se reduzca la intervención del gobierno central.

1.1.2 Voluntad política (alcaldes)

Rakhman (2018) utiliza información de auditorías gubernamentales en Indonesia para analizar la ejecución presupuestal y la gestión de riesgos. El autor encuentra que en la implementación del presupuesto influyen varios factores, tales como la capacidad institucional, corrupción y la inestabilidad política. Ahora bien, el autor encuentra una asociación negativa significativa entre la edad del alcalde y la ejecución presupuestaria; es decir, que los alcaldes más jóvenes tienen mejor tasa de ejecución que los alcaldes mayores (p.12). Esto puede deberse a que los alcaldes de menor edad muestran una mayor habilidad para ajustarse a los cambios y asimilar nuevas tecnologías; asimismo, puede que tengan una mayor motivación y energía para abordar los desafíos y problemas en su ámbito. De otro lado, el autor señala que es normal que los primeros años de gestión la ejecución sea baja, mientras que, en los dos últimos años de gestión, se incrementa por fines políticos (buscan ser reelegidos).

Por su parte, Morales et al (2020) realizan una estimación para analizar si hay relación entre el nivel de educación de un gobernador y la ejecución del presupuesto. Encontraron que los gobernadores con experiencia en finanzas y contabilidad tienen una mayor tasa de ejecución presupuestaria; mientras que los gobernadores con experiencia en otras áreas, como la política y la administración, tienen una tasa de ejecución presupuestaria más baja.

1.1.3 Soporte tecnológico inadecuado

Según Duraku (2019) existe una relación trascendente entre el uso de tecnologías en la gestión de adquisiciones en el estado y las tecnologías de información. Además, menciona que una eficiente gestión en adquisiciones estatales tendría un impacto en la eliminación de fenómenos negativos como corrupción y mala gestión de recursos, lo cual generaría un

posible ahorro del presupuesto público. Este autor basó su análisis en la realidad de Kosovo y su incursión en la tecnología en la gestión de compras públicas (p. 13-14). De la misma forma, Loayza et al. (2014) evidencian en su publicación la falta de tecnologías de información en diversos gobiernos locales identificados en sus visitas de campo y asocian a ello a las restricciones de capacidad local y del nivel de profesionales en este nivel de gobierno como factores que afectan la habilidad de las municipalidades de ejecutar su presupuesto asignado.

León (2018) asevera que, en los gobiernos o municipalidades locales de poblaciones no consideradas como ciudades principales, existen deficiencias en las implementaciones de tecnologías de información. Para llegar a tal conclusión analizó el caso de la municipalidad de Oropeza en la ciudad de Cuzco y centró su atención en los sistemas de información, la red de datos y comunicación y los equipos de cómputo e infraestructura física. Adicional a ello, describe el “Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017” con el que el gobierno central planeaba vencer las barreras tecnológicas existentes. Finalmente, esta autora concluye su ensayo argumentando que la descentralización necesita una respuesta que no esté regida por criterios políticos sino por especialistas y conocedores de tecnologías de información (p. 364).

1.1.4 Bajos recursos presupuestales

Según Ogujiuba y Ehigiamusoe (2014), mencionan que el desempeño de un país depende de si el presupuesto es aprobado con el propósito de cumplir con las demandas de la población y cubrir sus necesidades. Esto como resultado de que un presupuesto bien implementado permite que las políticas de gobierno se traduzcan en programas con resultados definidos que generan impacto, como lo es el desarrollo de infraestructura en salud, educación, etc. (p.307). Asimismo, señalan que, para la ejecución del presupuesto, es necesario que los recursos sean transferidos de manera oportuna. Sin embargo, suelen haber recortes de presupuesto cada año lo cual ocasiona la paralización o abandono de proyectos (p.311).

De otro lado, Dahan y Strawczynsk (2019) en su artículo “Budget institutions and government effectiveness” se cuestiona por qué algunos gobiernos son más efectivos que otros. Gobierno efectivo entendido según la definición del Banco Mundial, que consiste en la calidad en la formulación de políticas y en los servicios públicos. El análisis se realiza en los países de la OECD utilizando indicadores de gobierno efectivo, así como de centralización del presupuesto tales como grado de autonomía de los ministerios, reglas fiscales, quien

tiene la capacidad de resolver problemas presupuestarios, entre otros. Los autores encuentran una asociación entre el grado de centralización del presupuesto y la ejecución del mismo. Obtienen que, en los países con menor centralización del presupuesto, lo cual implica mayor autonomía de los ministerios, se observa una mejor eficiencia de gasto. Muestran un mejor desempeño en salud e infraestructura, lo cual evidencia que, al tener mayor autonomía, el gasto público se orienta a las preferencias públicas (p. 20).

Hackbart y Ramsey (1999) hacen una comparación de la ejecución en estados federales y gobiernos estatales, y resaltan que el poder ejecutivo maneja los problemas presupuestarios de los diferentes niveles de gobierno que puedan surgir durante la fase de ejecución, lo cual refleja una baja autonomía a nivel estatal y federal.

Por su parte, Mungai y Nasieku (2016) analizaron los factores principales que afectan la ejecución presupuestaria de los condados en Kenia. Entre los factores que considera se incluyen la auditoría interna, la gestión de los recursos públicos y la responsabilidad fiscal del condado. Como resultado, se observa que hay una asociación positiva entre la auditoría interna de un condado y la ejecución presupuestal. Esto puede deberse a que las funciones de auditoría ayudan a verificar que la gestión de riesgos y control de procesos estén operando de manera adecuada (p. 1370).

1.1.5 Burocracia

En primer lugar, según la RAE, una acepción de burocracia es la "administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas". Siguiendo este concepto, algunos autores como Ogujiuba y Ehigiamusoe (2014) describen la experiencia nigeriana en la implementación de presupuesto público y anuncian como una de las causas responsables de sus malos resultados a los retrasos en aprobaciones y promulgaciones de presupuestos públicos (p.311). De la misma forma, Azeem y Khan (2019), describen el bajo nivel de ejecución de presupuesto público en Afganistán y atribuyen esta realidad a distintas causas, entre ellas, a la falta de una adecuada organización administrativa del estado (p.12). A la par, Reinoso y Pincay (2020), reseñan el caso del gobierno local de Cantón Simón Bolívar en Ecuador. En este análisis se señala a la escasa efectividad en la gestión de los procesos de toma de decisiones y administrativos como una de las causas de la baja ejecución presupuestaria.

Olivos y Quiñones (2015) realizaron un análisis sobre la eficiencia en la ejecución de presupuesto público en la municipalidad de Chiclayo (2007-2009). En esta publicación detallaron como uno de los principales hallazgos y motivos de la mala gestión municipal al cuantioso gasto en recursos humanos ejecutado por la entidad, lo cual, ocasionó un incremento en la burocracia y una posterior deficiencia en la ejecución de obras sociales. Además, señala que la carencia de fondos financieros, la falta de voluntad política y una estructura organizacional inadecuada fueron factores clave que influyeron en la limitada ejecución presupuestal y, en consecuencia, en el escaso impacto social en Chiclayo, Perú (p. 91).

De otro lado, Romero (2015) describe la ejecución presupuestaria de los gobiernos municipales en Bolivia, y señala que los procedimientos para la contratación de obras públicas constituyen una traba burocrática, en tanto que desde la fase de convocatoria hasta la adjudicación puede tomar tres meses (p.4). Asimismo, otro factor que limita la ejecución presupuestaria es el centralismo y la duplicidad de registros para diferentes sistemas administrativos que deberían estar vinculados. Esto generado por la excesiva normativa, tales como la Nueva Ley Marco de Autonomía, el Decreto Supremo N° 0181 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y la Ley Financial (p.26).

1.2 Causas del problema

Previo a la identificación de causas, después de la revisión de literatura, se plantea la hipótesis del problema público:

Pregunta causal	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas	Método de análisis
¿Qué generó la baja ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la MP Andahuaylas en los años del 2019-2023?	Las causas de la baja ejecución en inversiones en MP de Andahuaylas recaen fundamentalmente en la limitada capacidad técnica del personal, el deficiente soporte tecnológico presente en la entidad y la voluntad política.	Funcionarios de la MP de Andahuaylas	Entrevista	Rastreo de procesos (Process Tracing)
		Población		
		Alcalde	Visitas In Situ	
		Papers académicos	Revisión de información en papers	

Después de recopilar información mediante diversas herramientas como entrevistas, revisión de papers y visitas, se han identificado tres causas principales que dan lugar al problema público analizado. Estas causas están directamente asociadas a la fase de ejecución de la inversión pública y dado ello, buscan explicar sus bajos niveles registrados en los últimos años de gestión pública. La finalidad de la búsqueda de las causas encontradas es explicar las falencias en la correcta ejecución de los presupuestos asignados y ya disponibles para los gobiernos locales. A continuación, se presentan las causas identificadas:

1.2.1 Causa 1: Deficiente capacidad técnica del personal

La mala formulación de los expedientes técnicos relacionados a los proyectos de inversión origina el retraso o paralización de los mismos durante su ejecución. Esta mala formulación es resultado de la escasez de personal calificado, entrenado y capacitado en los gobiernos locales. Lo que señala el Poblador que se entrevistó es lo siguiente:

“Los expedientes técnicos que se han elaborado en gestiones pasadas siempre han estado mal elaborados. Tuve conocimiento que el anterior alcalde revisó expedientes técnicos y estudios de preinversión de gestiones pasadas y descubrió que le faltaban estudios y eran malos, pero aun así ya habían sido aprobados. Luego al llevarlos hacia los ministerios, los observaban. No se podía hacer mucho, y esto retrasó la gestión”.

Con lo cual, el poblador estaba de acuerdo con la presente causa. Por su parte, en relación a los expedientes técnicos, el jefe de logística de la MP Andahuaylas precisa lo siguiente:

“De alguna forma va a depender del nivel de incidencia en que está mal hecho expediente técnico. Si la entidad está en la capacidad de solucionarlo, puede hacerlo, pero también hay que señalar que puede intervenir la OSCE o la Contraloría General de la República cuando ya la modificación del expediente técnico supera el 25% en administración indirecta. (...) Creo que todo funcionario, todos los que trabajamos en la función pública estamos en la obligación de capacitarnos constantemente por una simple razón y es que la administración pública está en constante modernización.”

Adicional a ello, los conocimientos sobre el proceso desarrollo de inversiones públicas, en especial, por administración directa, son escasos, lo cual, origina desconcierto en el

personal encargado cuando se enfrentan a situaciones complejas y los proyectos se paralizan.

1.2.2 Causa 2: Deficiente soporte tecnológico

Según los estudios revisados y las entrevistas, se observa que la carencia de soportes tecnológicos en la gestión pública puede ser una causa relevante para la baja ejecución presupuestal en gobiernos locales. Este factor consta de dos dimensiones:

- Deficiente estado de equipos tecnológicos para la prestación del servicio
- Ausencia de sistemas tecnológicos de integración y consulta remota.

Una de las herramientas usadas para poder constatar las causas propuestas fue las visitas In situ a la Municipalidad Provincial de Andahuaylas por parte de un miembro del equipo de investigación. A razón de ello, se pudo evidenciar presencialmente las precarias condiciones tecnológicas con las que cuenta este tipo de municipalidades. A pesar que dos entrevistados comentaron que se adecúan a las condiciones laborales y tecnológicas presentes en la municipalidad de Andahuaylas, se infiere que estos no declararon acorde a la realidad.

Adicional a ello, se evidenció en la visita y en las entrevistas realizadas que no existen sistemas tecnológicos de consulta remota o de integración que permitan a los especialistas solucionar sus dudas o inconvenientes. De esta forma, se descubrió que los encargados de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural de la MPA y otros involucrados, se comunican vía correos para recibir lineamientos de ayuda o en su defecto, necesitan ir presencialmente a las oficinas locales (o regionales) del MEF, llamadas CONECTAMEF, siendo esta última opción una alternativa infructuosa dado que normalmente son derivados a una instancia central.

En la entrevista al funcionario César Pozo, este aseveró:

“(...) Uno acude al CONECTAMEF, pero te derivan hacia los especialistas del gobierno central, por lo que la ayuda no es pertinente. En realidad, no te ayudan mucho. La respuesta no es inmediata y retrasan los plazos de ejecución(...)”

1.2.3 Causa 3: Voluntad política

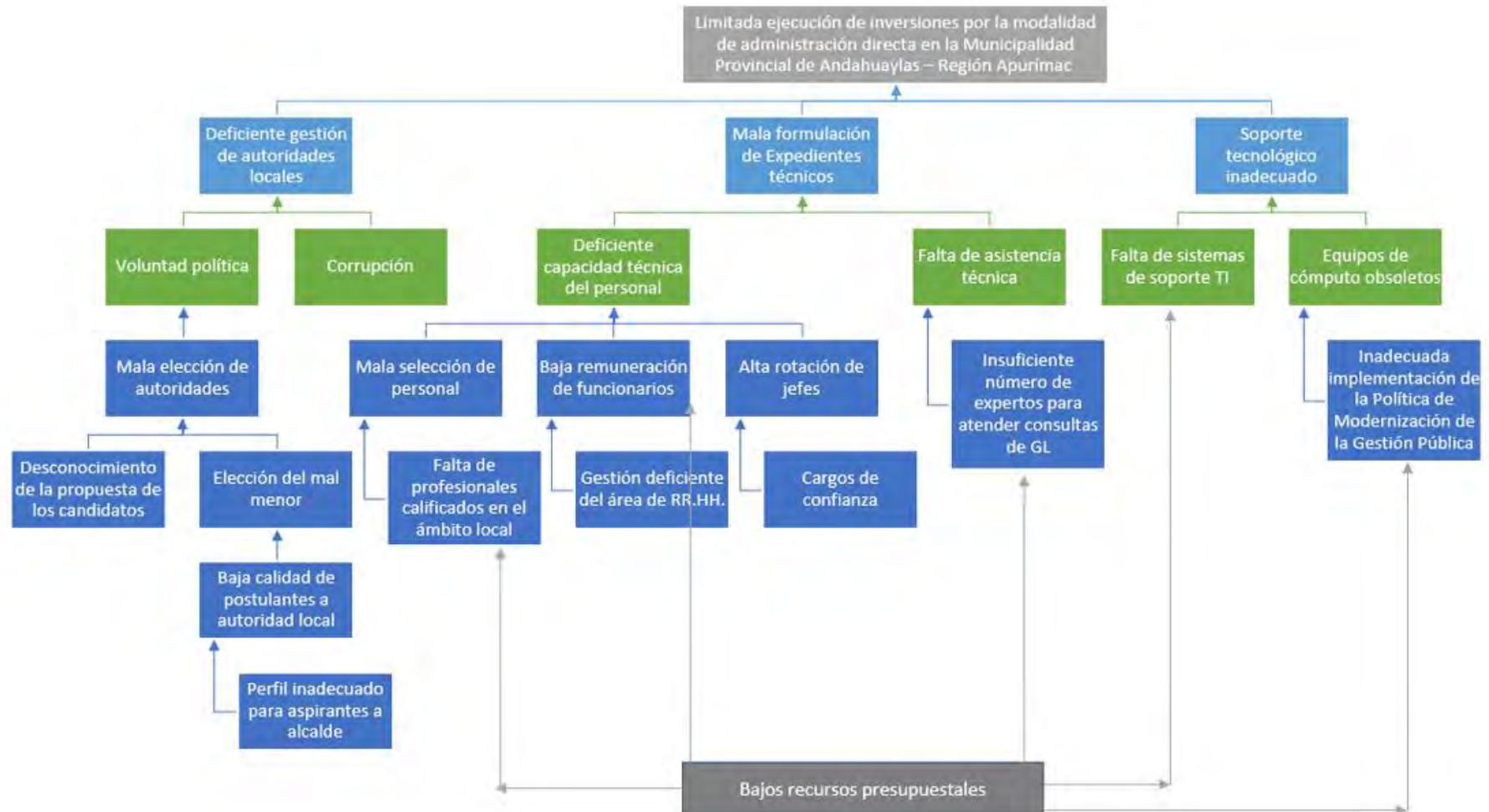
Según el total de entrevistados durante este estudio, se ha coincidido que una de las causas principales del problema es la baja capacidad en gestión pública propia del alcalde de cada gobierno local, además de la agenda que cada uno trae a través de su partido político. Esta agenda prioriza ciertas actividades sobre otras y puede relegar proyectos de inversión en el tiempo. De otro lado, un factor afecta la voluntad política es la presencia de corrupción; el funcionario de la MP Andahuaylas expresó lo siguiente:

“(...) le aumentaría el tema de corrupción. Hace poco conversaba con un funcionario de la DGPMI sobre la calidad de la formulación de los expedientes de inversión frente a los concursos que promueve MEF. Muchas autoridades no se preocupan por la calidad de estos y, por ende, luego, no califican. En las regiones o ámbitos locales no hay capacidad técnica ni voluntad política para hacer las cosas bien. No se trata solo de gastar plata, sino que cuando se consigue, el hecho que los expediente tengan errores, causa retrasos y corregir esta demanda aún más tiempo (...)”

De igual manera, el poblador entrevistado coincide en que la corrupción afecta el desempeño de la ejecución:

“(...) hay bastante corrupción. En una obra por administración directa todos tratan de sacar provecho (logística, tesorería, gerente, etc.)”

1.3 Árbol de problemas



Capítulo III: Diseño del Prototipo

2.1 Definición del desafío de innovación

En el capítulo previo se detectaron los principales factores que originan el problema, ahora, se procederá a realizar una priorización de las mismas a partir de tres dimensiones. Respecto al nivel de impacto en el problema, se observa que los funcionarios públicos inmersos en el proceso de ejecución de inversiones no reciben soporte o asesoría cuando lo requieren, lo cual genera retrasos en la ejecución, mientras la deficiente capacidad del personal tiene un impacto regular, dado que en algunas ocasiones no está dentro de sus funciones la solución. En lo que respecta a la capacidad de la organización para realizar modificaciones, todas las causas, salvo la corrupción, presentan una probabilidad moderada de ser alteradas por la municipalidad provincial. Finalmente, en cuanto al ámbito normativo está dentro de las funciones de la municipalidad provincial contribuir en el desarrollo de su personal, así como en generar las condiciones para ello.

Tabla 8
Jerarquización de las causas

Causas	Dimensión 1: Nivel de impacto en el problema	Dimensión 2: Posibilidades de modificación por parte de la organización	Dimensión 3: Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cuál pretendo generar la intervención	Total
Deficiente soporte tecnológico	2	1	0	3
Deficiente capacidad técnica del personal	3	2	2	7
Voluntad política	1	1	0	2

La jerarquización de las causas presentadas se realizó mediante un método de puntuación que obedece a la siguiente referencia:

En cuanto a la dimensión 1 referida al nivel de impacto en el problema:

- Se puntúa con el valor de “1” si es la causa presentada tiene bajo impacto en el problema público.
- Se puntúa con el valor de “2” si es la causa presentada tiene bajo regular en el problema público.
- Se puntúa con el valor de “3” si es la causa presentada tiene alto impacto en el problema público.

En cuanto a la dimensión 2 referida a las posibilidades de modificación por parte de la organización pública:

- Se puntúa con el valor de “1” si la organización tiene bajas posibilidades de modificación en cuanto al ámbito abordado por la causa.
- Se puntúa con el valor de “2” si la organización tiene regulares posibilidades de modificación en cuanto al ámbito abordado por la causa.
- Se puntúa con el valor de “3” si la organización tiene altas posibilidades de modificación en cuanto al ámbito abordado por la causa.

En cuanto a la dimensión 3 referida al campo normativo de la entidad gubernamental desde la cuál se pretende generar la intervención:

- Se puntúa con el valor de “0” si es la causa presentada no está contemplada en el ámbito normativo de la entidad.
- Se puntúa con el valor de “1” si es la causa presentada está parcialmente contemplada en el ámbito normativo de la entidad y es compartida con otra entidad.
- Se puntúa con el valor de “2” si es la causa presentada está completamente contemplada en el ámbito normativo de la entidad.

La puntuación brindada fue obtenida en base a las declaraciones obtenidas de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas y al criterio de los investigadores del presente proyecto.

Por consiguiente, la causa a abordar en el proyecto de innovación es la deficiente capacidad técnica del personal, con lo cual el desafío de innovación queda redactado de la siguiente forma:

¿Cómo podemos mejorar la capacidad técnica del personal que interviene en el proceso de ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa de la municipalidad provincial de Andahuaylas para elevar el nivel de ejecución presupuestal de inversiones?

2.2 Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

En relación al desafío de innovación, se ha revisado experiencias en otros países donde han abordado el tema:

a) Mentoring as a mechanism for improvement in local government (2009)

El mentoring es una herramienta de cambio, la cual ayuda en el traspaso de conocimientos y habilidades, aprendizaje organizacional y comunicación entre las diferentes áreas. En Inglaterra, se relanzó el programa Rural Excellence Mentoring Scheme (REMS) el cual tenía como objetivo difundir la mejor práctica en la entrega de servicios entre los niveles de gobierno local, regional y central, utilizando la mentoría entre pares rurales. Participaron autoridades de 13 distritos concejales, los grupos se formaban de 4 a 6 personas y había un miembro del Departamento de Ambiente, Alimento y Asuntos Rurales (gobierno central).

Las mentorías se realizaron en 25 días distribuidos en un año y se desarrolló en 4 fases: 1) el líder del grupo identificaba las necesidades y lo que esperaban lograr tras el mentoring, 2) armar el plan de acción, 3) implementación de las actividades formuladas en el plan tales como visitas para compartir buenas prácticas, discusiones bilaterales, workshops, entre otros, y 4) la elaboración del reporte final por el líder del grupo. En la evaluación del REMS, se encontró que el mentoring ayudó a 11 autoridades; por ejemplo, en East Cambridgeshire implementaron mejoras en proyectos de vivienda al aplicar un modelo de fideicomiso de tierras comunitarias, el cual fue compartido por la autoridad de Purbeck (Atterton et al, 2009, p. 53-56).

Entre los aspectos contemplados en el desafío de innovación está la difusión de experiencias exitosas que puedan ser aplicables en otras entidades. Es una innovación dado que no es una mentoría uno a uno, sino que es con un grupo reducido, en el cual, tras compartir experiencias, cada miembro mejora a nivel profesional y personal.

b) Sistemas que contienen experiencias sistematizadas de desarrollo económico en América Latina (2006)

En su publicación “Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia”, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) presenta veintitrés (23) sitios web que contienen proyectos desarrollados en distintos países de América Latina, los cuales, en su mayoría, abordan experiencias para la mejora continua en la gestión pública para gobiernos locales. Según la publicación consultada, señala que “Los sistemas de buenas prácticas identificados tienen principalmente dos objetivos: difundir experiencias relevantes o generar espacios de intercambio que faciliten el aprendizaje colaborativo entre actores involucrados en el desarrollo económico local” (Martínez y Mauricio, 2006, p.57). Entre los países que fomentan estos proyectos se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, Guatemala, Ecuador, México, Costa Rica y Perú (p.17-43). Estas iniciativas demuestran que se pueden mejorar conocimientos colectivos si se forma una red digital de funcionarios que se pueden enriquecer con las buenas prácticas realizadas en distintas latitudes del mundo. Estas estrategias promueven el diálogo y el registro trazable de interacciones entre los actores principales con el fin de contribuir al destrabe de proyectos de inversión y, dado ello, lograr un desarrollo económico sostenible a nivel local (p. 57-58).

Esta experiencia se puede considerar como una innovación, dado que incorpora dos conceptos clave: la tecnología y la cooperación entre funcionarios. Se debe tomar en cuenta

que para el año en el que esta fue implementada, fue encomiable sumarse a la vanguardia tecnológica y usarla a favor de la mejora continua en los procesos de los gobiernos locales. De esta forma, se demuestra que el desafío de innovación planteado en este documento se aborda de forma parcial, dado que, si bien en su mayoría, las experiencias implementadas en distintos países, funcionan a nivel local, no tratan de mejorar la ejecución de inversión, sino distintos aspectos operativos.

c) Red de Gobierno Abierto para Gobiernos Locales: una experiencia de trabajo colaborativo en administraciones públicas locales (2016)

En la presente publicación de Montoya (2016), se describe la iniciativa de la Red de Gobierno Abierto para Gobiernos Locales (GAGL). Esta fue una experiencia implementada en Argentina en el ámbito municipal con la finalidad de abordar e implementar prácticas de Gobierno Abierto. Si bien tuvo un alcance nacional, su objetivo se basó en integrar digitalmente las capacidades de los municipios y sus funcionarios en base a un enfoque colaborativo. Se puede describir las siguientes funcionalidades que ofrece la iniciativa:

- Ofrece capacitación a funcionarios municipales.
- Difunde experiencias replicables a nivel local.
- Brinda información y servicios.
- Fomenta la interacción entre la comunidad y los funcionarios municipales.
- Promueve el intercambio de conocimientos relacionados con la gestión municipal (p. 3).

Al igual que la anterior experiencia presentada, la GAGL se considera innovadora dado que presenta la inclusión de TICs a nivel municipal, así como la construcción colaborativa del conocimiento y circulación y acceso equitativo de recursos a favor de la mejora continua en la gestión municipal. De esta forma, queda documentado que esta iniciativa aborda el desafío de innovación planteado parcialmente, dado que enfoca sus esfuerzos a nivel municipal en integrar tecnologías de apoyo al funcionario, aunque no para la mejora de los niveles de ejecución presupuestal, sino para objetivos de mejora continua en general.

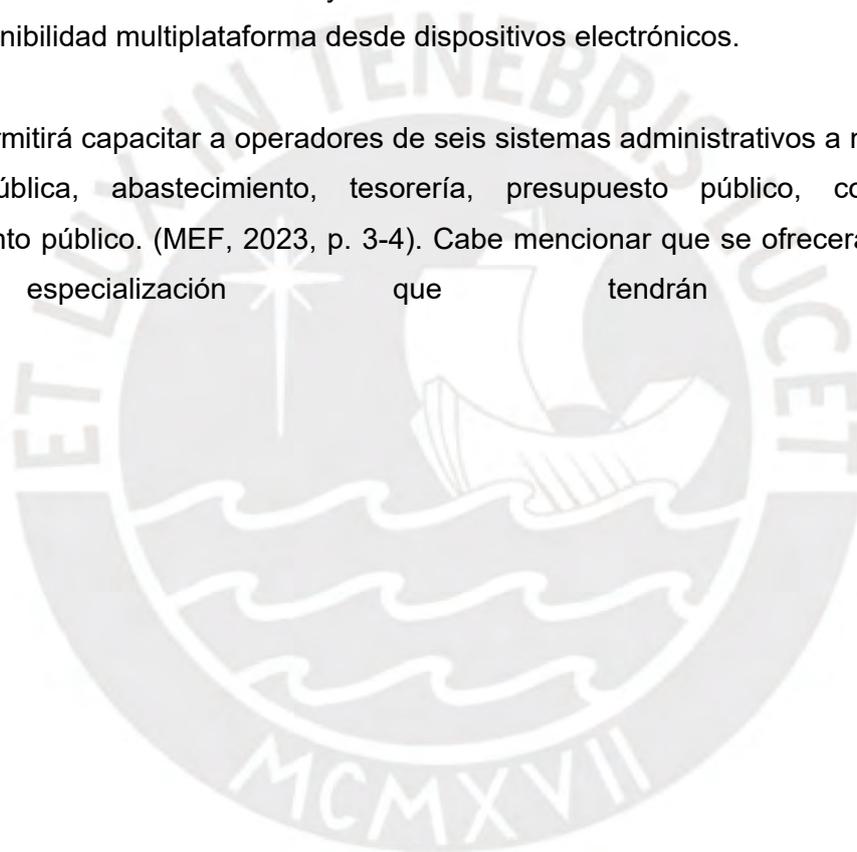
Adicionalmente a ello, se puede describir algún contratiempo en su implementación como la no universalidad de la tecnología en el territorio argentino, dado que, existe más facilidad de acceso a tecnología en zonas urbanas y desarrolladas que en las rurales.

d) APRENDEMEF (2023)

Es una plataforma virtual de aprendizaje del Ministerio de Economía y Finanzas lanzada en octubre 2023, la cual ofrecerá diversos servicios, que acorde a la presentación realizada por el ministro, señala lo siguiente:

- Cursos y programas gratuitos avalados por el MEF.
- Seguimiento del progreso de los participantes.
- Comunicación e interacción entre participantes y especialistas del MEF.
- Retroalimentación a través de paneles técnicos y foros de discusión.
- Acceso constante a contenido y recursos interactivos.
- Disponibilidad multiplataforma desde dispositivos electrónicos.

Todo ello permitirá capacitar a operadores de seis sistemas administrativos a nivel nacional: inversión pública, abastecimiento, tesorería, presupuesto público, contabilidad y endeudamiento público. (MEF, 2023, p. 3-4). Cabe mencionar que se ofrecerán programas de especialización que tendrán certificación.



2.3 Proceso de ideación

En esta sección, el objetivo se centra en generar una amplia variedad de ideas para abordar y mitigar el desafío de innovación identificado.

Este proceso se enfoca en la creatividad dentro del proceso innovador (PUCP, 2022).

2.3.1 Lluvia de ideas:

Entre las diferentes técnicas adecuadas para la producción de ideas se escogió la lluvia de ideas:

Tabla 9

Matriz para ordenar ideas producidas

N	Nombre de la idea	Descripción de la idea	Fuente o autor de la idea
1	Sistema digital de consulta y asesoría	Plataforma digital de acceso común para funcionarios municipales que permita tener acceso a información privilegiada que sirva para mejorar sus procesos internos.	Equipo de investigación
2	Realizar convenios con empresas gestoras de software de inteligencia artificial	Usar la inteligencia artificial como aliado para los funcionarios públicos locales. Se alimenta al algoritmo con información pertinente para que el funcionario pueda hacer sus consultas	Equipo de investigación
3	Fomentar el networking entre funcionarios por plataformas digitales	Implementar una plataforma digital para priorizar el networking digital entre funcionarios de gobiernos locales, enfocados en compartir experiencias exitosas en foros digitales.	Equipo de investigación
4	Atraer talento especializado en gestión de inversión pública	Atraer personal altamente calificado ayudará al personal de la MPA a gestionar dificultades en el proceso de ejecución y contribuirá en el desarrollo de las capacidades del personal relacionado a la ejecución de inversión pública	Equipo de investigación
5	Contratación de lobista	Lobista entendido como una persona que tiene contactos con influencia que permitirá destrabar inversiones	Equipo de investigación
6	Contratar un equipo de asesores en el área de Infraestructura	Contar con asesoría especializada de profesionales que puedan atender las diversas consultas de los pliegos de manera inmediata	Equipo de investigación
7	Implementar oficinas ejecutoras especializadas	Dividir la ejecución de obras por especialidades y asociarlas a grupos de trabajo en específico en la G.I.	Expertos
8	Implementación del servicio civil para funcionarios de G.I.	Generar puestos de trabajo desde SERVIR para fomentar la contratación de personal de las GI con capacidades específicas y técnicas para la resolución de trabas en ejecución de proyectos de inversión.	Funcionario de la G.I.
9	Actualización de las competencias y perfiles del MOF de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural municipales a fin de que cuente con las mejores capacidades para realizar su labor	Definir y delimitar las funciones y competencias óptimas en las áreas que intervienen en el proceso de ejecución de inversiones por la modalidad directa	Equipo de investigación
10	Re-Mapeo de procesos	Estandarizar procesos e identificar cuellos de botella y problemas a través de metodología actualizada en gestión por procesos.	Equipo de investigación

N	Nombre de la idea	Descripción de la idea	Fuente o autor de la idea
11	Reorganización y mejoramiento de la estructura interna de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural	Plantear un reordenamiento organizativo de la G.I. con el fin de cumplir todas las tareas y metas propuestas por el área.	Equipo de investigación
12	Auditoría de procesos en tiempo real mediante indicadores tipo SMART	Implementar indicadores medibles, alcanzables, específicos, relevantes y temporales, mediante la reformulación de procesos dentro de la G.I. municipal	Profesor de maestría
13	Auditoría de cumplimiento	Realizar auditorías de cumplimiento periódicas para evaluar metas a corto plazo en la ejecución de proyectos de inversión. Se utiliza esta información para generar feedback y acción correctiva.	Expertos
14	Implementar normativa ISO 9001	Implementar normativa internacional que permita tener trazabilidad, orden y mejora continua en los procesos de la G.I. municipal	Equipo de investigación
15	Implementar normativa ISO 37001	Implementar normativa internacional de estandarización asociada a la disminución del riesgo a sobornos.	Ciudadano de Andahuaylas
16	Capacitación personalizada desde Gobierno central	Contar con un programa de capacitación específico para funcionarios que intervienen en la gestión de inversiones públicas.	Equipo de investigación
17	Mesas de trabajo con otras municipalidades	Interacción con pares del nivel local para compartir experiencias de éxito, o problemas recurrentes y elaborar una hoja de ruta para su atención.	Equipo de investigación
18	Convenios con otras instituciones municipales	Contar con convenios interinstitucionales con municipalidades cercanas que permitan compartir buenas prácticas e información relevantes sobre la gestión de inversiones públicas (proveedores)	Equipo de investigación
19	Capacitación en liderazgo (Gerentes)	Capacitación en habilidades blandas y duras a los líderes de la gestión municipal con el fin de conseguir un mejor liderazgo y habilidades directivas.	Equipo de investigación
20	Mejorar las habilidades blandas y la interacción entre el equipo de trabajo de la G.I.	Realizar trabajos de coaching con el equipo de G.I. asociado a la gestión de la inversión pública	Equipo de investigación
21	Capacitar al personal en Project Management PMI	Utilizar metodología de vanguardia para abordar los proyectos de inversión municipales.	Equipo de investigación
22	Crear una escuela de funcionarios G.I.	Programa intensivo de formación de funcionarios especializado en gestión de inversiones, una vez culminado, los que pasen la evaluación final con buen promedio, trabajarán en una municipalidad por lo menos un año.	Equipo de investigación
23	Solventar gastos de estudios superiores o técnicos de funcionarios	Ofrecer becas o créditos educativos a funcionarios para que realicen sus estudios. Al culminar, deberán aplicar sus conocimientos en el sector público.	Equipo de investigación
24	Organizar pasantías de funcionarios a municipalidades con casos de éxito	Identificar municipalidades con niveles de ejecución de inversiones mayor al 90% y organizar pasantías para los funcionarios y especialistas de infraestructura.	Equipo de investigación

2.3.2 Tipo de actor o fuente a tener en cuenta para la generación de ideas

Se mapean los actores que podrían contribuir en la generación de ideas

Tabla 10

Tipo de actor o fuente a tener en cuenta para la generación de ideas

Tipo de actor	Descripción
Equipo de investigación	El equipo encargado de desarrollar e investigar el problema público que es materia de análisis en el presente documento. El equipo de trabajo es conocedor de la realidad del problema y ha recabado información importante para plantear soluciones factibles para su solución.
Ciudadanos	Los ciudadanos de la provincia de Andahuaylas son los beneficiados con la gestión óptima de la inversión pública en territorio y, por ende, tienen un punto de vista de valor como receptores de los servicios brindados por la municipalidad. Es importante considerar su perspectiva ya que son sus necesidades las que se deben priorizar al ejecutar de mejor manera los proyectos de inversión pública.
Alumnos de maestría	Los alumnos del posgrado en gobierno y políticas públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú son, en su mayoría, conocedores del ámbito público, sus deficiencias y realidad. Resulta valioso recabar posibles soluciones desde su perspectiva y experiencia.
Expertos	Autores de publicaciones sobre temas relacionados con el problema público desarrollado en el presente documento. Se han recabado algunas experiencias y soluciones provenientes de distintas latitudes que sirven como modelo a imitar y son planteadas como soluciones a validar.
Funcionarios de la G.I.	Funcionarios públicos que laboran en la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas y por ello, conocen de cerca todos los aspectos sobre la ejecución de inversiones públicas. Es conveniente tomar en cuenta su perspectiva en la solución del problema público abordado ya que ellos saben fehacientemente las deficiencias y retos a los que se enfrentan a diario al intentar avanzar y ejecutar proyectos de inversión a pesar de la dificultad que esto implica.

2.3.3 Agrupación y priorización de ideas

Después de la lluvia de ideas, se procede a sistematizarlas en una matriz para ordenar el proceso:

Tabla 11

Matriz de agrupación de ideas

Grupo de ideas	Nombre de la idea
Sistemas digitales para asesoría, consulta y networking	Sistema digital de consulta y asesoría
	Realizar convenios con empresas gestoras de software de inteligencia artificial
	Fomentar el networking entre funcionarios por plataformas digitales
Soluciones externas	Atraer talento especializado en gestión de inversión pública
	Contratación de lobista
	Contratar un equipo de asesores en el área de Infraestructura
	Implementar oficinas ejecutoras especializadas
Solución en gestión de procesos	Implementación del servicio civil para funcionarios de GI
	Actualización de las competencias y perfiles del MOF de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural municipales a fin de que cuente con las mejores capacidades para realizar su labor
	Re-Mapeo de procesos
	Reorganización y mejoramiento de la estructura interna de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural
	Auditoría de procesos en tiempo real mediante indicadores tipo

Grupo de ideas	Nombre de la idea
	SMART
	Auditoría de cumplimiento
	Implementar normativa ISO 9001
	Implementar normativa ISO 37001
Capacitaciones	Capacitación personalizada desde Gobierno central
	Mesas de trabajo con otras municipalidades
	Convenios con otras instituciones municipales
	Capacitación en liderazgo (Gerentes)
	Mejorar las habilidades blandas y la interacción entre el equipo de trabajo de la G.I.
	Capacitar al personal en Project Management PMI
	Crear una escuela de funcionarios GI
	Solventar gastos de estudios superiores o técnicos de funcionarios
	Organizar pasantías de funcionarios a municipalidades con casos de éxito

2.3.4 Priorización de grupo de ideas:

A partir de las entrevistas realizadas a algunos funcionarios, la idea de sistemas digitales para asesoría y las soluciones externas son deseables, puesto que les permitiría solventar sus dudas de manera inmediata, asimismo, las capacitaciones también son deseables en menor medida porque es más de lo mismo. En cuanto a la factibilidad, la idea de soluciones externas no lo sería puesto que no estaría bien visto contratar un lobista o contratar a un equipo de asesores solo para el área de Infraestructura, considerando que ya tienen personal. Las capacitaciones no serían factibles puesto que es complejo asegurar que participen los funcionarios de las gerencias de infraestructura de los gobiernos locales, adicional a ello, en zonas alejadas no se podría optar por capacitaciones virtuales, lo cual también dificultará la implementación de la capacitación; por estos motivos, tampoco sería viable para que la capacitación llegue a todos. En el caso de los sistemas digitales no requieren mayor inversión económica por parte de la MPA; puesto que solo requieren de sus equipos informáticos y del servicio de internet.

En cuanto al impacto, todas las ideas generarían un efecto positivo en la MPA. Respecto a la disrupción, la implementación de soluciones digitales en la MPA es novedoso, pues si bien cuentan con alternativas como los CONECTAMEF, suelen acudir de manera presencial, además no es para atención exclusiva de la MPA, sino de todas las municipalidades de la región. Las soluciones externas también serían disruptivas porque rompe el esquema de la formalidad, y tendrían un lobista encargado de realizar las conexiones clave para solucionar problemas. La mejora en gestión de procesos permitiría

identificar cuellos de botella y definir roles de las diferentes áreas para que la comunicación sea más fluida. Las capacitaciones no serían disruptivas puesto que es algo que se viene realizando por lo que se mantendría la situación actual de la MPA.

Tabla 12
Matriz de priorización de ideas

Grupos de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
Sistemas digitales para asesoría, consulta y networking	X	X	X	X	X	5
Soluciones externas	X			X	X	3
Solución en gestión de procesos		X	X	X	X	3
Capacitaciones	X			X		2
Programas del gobierno			X	X		2

2.4 Concepto de solución

Como resultado de la jerarquización de ideas, la seleccionada fue la relacionada a sistemas digitales para asesoría, consulta y networking, a partir de ello, se elaboró un bosquejo de lo que podría constituir el concepto de la idea:

Tabla 13
Descripción del bosquejo del concepto

Ítem	Contenido
Denominación de la solución	SAMI - Sistema de apoyo multi-integrador
Población beneficiada de la solución	De manera directa, se beneficia a los funcionarios públicos que laboran en la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural, como en el caso de la MPA, así como gerencias de infraestructuras en otras municipalidades del país. De manera indirecta, se beneficia a la población de Andahuaylas, la cual se vería favorecida por el incremento en la ejecución de inversiones en su provincia.
Descripción de solución	Este es un sistema informático que tiene módulos funcionales de utilidad para los actores relacionados con la ejecución de proyectos de inversión pública. En primer lugar, contiene un módulo de asesoría virtual, la cual es asistida por expertos en el tema de resolución de trabas en ejecución de inversiones públicas. Esta asesoría brinda los recursos necesarios y la hoja de ruta al funcionario local para poder avanzar en su proyecto. En este aspecto, es bueno aclarar que este módulo no busca capacitar a los funcionarios en conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas administrativos del estado, sino instruirlos en los casos concretos que generan complicaciones

Ítem	Contenido
	<p>durante la ejecución de la inversión pública y brindarles una salida factible para permitirles avanzar en sus procesos.</p> <p>En segundo lugar, permite el networking entre funcionarios de la misma jerarquía y función de las distintas municipalidades locales del país, a través de la participación en foros de experiencias positivas en donde se dejará constancia de las soluciones brindadas a los distintos problemas afrontados por los funcionarios públicos, de esta manera, se podrá nutrir la gestión pública y tomar ejemplos, contactos, soluciones relacionadas a los problemas comunes que surgen en la ejecución de la inversión pública.</p>
Descripción breve del beneficio aportado	<p>La solución planteada favorece la mejora de la capacidad técnica y el expertise de los funcionarios públicos implicados en la ejecución de proyectos de inversión. La personalización de la atención de las consultas de los funcionarios públicos acelera la búsqueda de soluciones factibles a los problemas que se presentan en la gestión pública. A la par, el hecho que las obras públicas se concreten beneficia a la población de Andahuaylas ya que permite mejorar su calidad de vida y se fomenta el desarrollo económico y social del país. Es importante mencionar que la ejecución eficiente de proyectos de inversión contribuye con el cierre de brechas en el país.</p>

2.4.1 Técnicas de maduración del concepto:

Con el objetivo de contar con un concepto más robusto, se aplican tres técnicas:

☐ Las nueve cajas de Osterwalder:

Con esta técnica, se analizan nueve puntos sobre el concepto de innovación para evidenciar la generación de valor:

SOCIOS CLAVE	ACTIVIDADES CLAVE	PROPUESTAS DE VALOR	RELACIONES CON CLIENTES	SEGMENTO DE USUARIOS
<ul style="list-style-type: none"> ● MEF ● MPA / GL ● MVCS ● MIDAGRI ● MINSA ● MINEDU ● MTC 	Networking para servidores públicos de gobiernos locales	Apoyar la gestión de inversión pública a través del uso de tecnologías para fomentar la eficiente	De fiabilidad, colaborativa, personalizada, Atención personalizada y Mentoring	Funcionarios y servidores de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural de la MPA
	RECURSOS CLAVE			CANALES

	<ul style="list-style-type: none"> ● Financiamiento ● Personal capacitado y especializado ● Computadoras ● Incentivos ● Servidores ● Diseño, implementación y mantenimiento de la plataforma ● Marco legal 	ejecución presupuestal	Plataforma digital web	Infraestructura de las distintas municipalidades del Perú (escalabilidad)
ESTRUCTURA DE COSTES		FUENTES DE INGRESOS		
<p>Costo inicial: programación e implementación de software, compra de servidores.</p> <p>Costos fijos: Especialistas, personal de soporte al sistema, mantenimiento de hardware (servidores)</p> <p>Costo variable: Especialistas (puede incrementarse en función de la demanda)</p>		<p>Categoría presupuestal 9002</p> <p>Actividad 5000826: Gestión de la Inversión Pública</p>		

1. Propuesta de valor

La propuesta de valor de la innovación tiene un eje principal:

- Apoyar la gestión de la inversión pública a través del uso de tecnologías para fomentar la eficiente ejecución presupuestal en los gobiernos locales: Esto implica que dado que la plataforma planteada hace uso de herramientas tecnológicas que son manejadas por el personal encargado de las inversiones públicas en las municipalidades, esto constituye un apoyo en su gestión brindándoles experiencias positivas a seguir, redes de contactos, asesoría experta y una hoja de ruta hacia la solución de trabas en inversión pública.

2. Segmento de usuarios

El sistema está destinado para el uso por parte de funcionarios y servidores de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas durante el piloto, es decir, que, en primera instancia, se estima que los integrantes de esta área. Dada la escalabilidad del proyecto, se plantea que este pueda ser usado por cada una de las municipalidades a nivel de gobierno local del país. Es preciso recordar que el sistema se nutre de experiencias de usuarios y mientras más sean las personas usuarias, más se fortalece.

3. Relaciones con clientes

En cuanto a la relación con los usuarios directos de la solución, esta tiene tres dimensiones:

- Fiabilidad: Se trata de conseguir en los usuarios del sistema (funcionarios y servidores de las gerencias de infraestructura, OPMI, etc.) una sensación de

confianza de encontrar respuestas al usar la herramienta. De esta forma, se fomenta el uso del sistema y se robustece la herramienta.

- Colaboración: Se trata de fomentar relaciones de colaboración entre funcionarios y servidores del mismo rango que trabajan en gobiernos locales, encontrando contactos con experiencias positivas en distintas latitudes del país. La colaboración también se aprecia en el apoyo brindado por los especialistas hacia los funcionarios de gobierno local que son asesorados y guiados a la solución de sus consultas.
- Atención personalizada y Mentoring: La asesoría virtual especializada funciona si se establece una conexión humana con el asesorado porque, dado ello, se fomenta la buena atención y la mentoría en la resolución de trabas. Vale la pena aclarar que no todas las consultas se resuelven a nivel MEF, sino a través de otros ministerios que a los que son asignadas las inversiones, por ende, este es un proceso que necesita guía y preocupación por parte del especialista.

4. Canales

El sistema propuesto como solución está destinado para funcionar de manera online a través de una Plataforma digital web. Este sistema es de acceso vía smartphone, Tablet o computadora. Se recomienda que sea usado en computadora dada la cantidad de información que sería visible en la plataforma.

5. Socios Clave:

MEF: Su participación se da a través de la DGPMI como ente rector del sistema administrativo de inversión pública. En cuanto al MEF se requiere algunos puntos básicos para la ejecución del proyecto:

- Apoyo político y financiero para el fomento de la plataforma como herramienta estandarizada para gobiernos locales.
- Apoyo financiero para el inicio del servicio y su mantenimiento (software y hardware).
- Contratación de especialistas y su respectiva capacitación continua para las asesorías virtuales.
- Coordinación y articulación con los distintos ministerios para gestionar las facilidades para asesores y asesorados en el camino de conseguir la correcta hoja de ruta hacia la ejecución de inversiones públicas.

MVCS/ MTC/ MIDAGRI/ MINEDU/ MINSA: Su participación se da, especialmente, a través de los especialistas de la OPMI que laboran en cada ministerio. De los distintos ministerios, se requiere las facilidades y coordinación activa con los especialistas de MEF que realizan

asesoría para los gobiernos locales. Es necesario establecer una agenda que, de antemano, permita al especialista asesor conocer a quién debe derivar al funcionario municipal para que este sea atendido con prioridad. Es probable que esto requiera de contratación de personal específicamente capacitado en ciertos temas relevantes para las inversiones públicas de cada sector.

Municipalidad Provincial de Andahuaylas - Gerencia de logística: Actor clave en la realización de las compras de bienes y servicios necesarios para la ejecución de obras por administración directa.

6. Actividades clave

El software propuesto tiene dos funcionalidades o módulos principales que se ofrecen:

- Networking para servidores públicos de gobiernos locales

Este módulo consta de un foro en donde se pueden compartir experiencias positivas completas de proyectos realizados a nivel de gobiernos locales y cómo se resolvieron las trabas dentro de ellas. De esta forma, se podrán identificar casos similares en resolución de proyectos parecidos o afines en distintas municipalidades y adoptar las mejores prácticas para resolver los problemas propios del consultante. Se plantea que este foro incluya una agenda de funcionarios que suban la información relevante y se genere una red de funcionarios que compartan contactos, agendas y hojas de rutas con antecedentes exitosos. Se prevé que existirán incentivos dinerarios y no dinerarios (reconocimientos) para promover la participación activa y los aportes productivos de los funcionarios que laboren en la ejecución de obras a nivel local.

- Asistencia técnica virtual con especialistas de organismos del gobierno central

Este módulo consta de una plataforma que permite hacer videollamadas entre personal que labora en gerencias de infraestructura de gobiernos local y que está relacionada a la ejecución de obras en modalidad de administración directa y especialistas en inversión pública ubicados en la capital. En términos generales, esta plataforma se apoya en la realidad de que los profesionales más capacitados se encuentran en las capitales y en provincias existe la escasez de personal con las competencias necesarias para la ejecución de proyectos. La videollamada tiene como finalidad brindar la hoja de ruta de resolución de las trabas a los funcionarios de gobierno local y asesorar en el camino de la solución, es decir, no solo brindar la solución sino dar acompañamiento al proceso. A la par, este servicio se caracteriza porque se intenta brindar un mentoring al funcionario y motivar el logro de las metas presupuestales de las entidades, mediante la mejora de las capacidades técnicas del personal.

7. Recursos claves

Los recursos claves requeridos para poner en marcha la plataforma SAMI serán:

- Financiamiento: Es necesario que los recursos dinerarios estén asegurados por parte del MEF, tanto para inicio de proyectos, como para su desarrollo.
- Personal capacitado y especializado: Es necesaria la contratación y formación especializada de personal que funja como asesor y trabaje en la plataforma en el módulo de asesoría.
- Computadoras: Es necesario el mobiliario tecnológico propio de cada municipalidad. En algunos casos, será necesario renovarlo.
- Incentivos: Con el fin de conseguir la inserción de funcionarios y su interés en el uso de la plataforma (foro de experiencias), se plantean incentivos dinerarios y no dinerarios.
- Servidores: Es necesaria la compra de uno o más servidores potentes que alojen la solución tecnológica.
- Diseño, implementación y mantenimiento de la plataforma: Es necesario el servicio de creación de la plataforma, su desarrollo y el mantenimiento de la misma.
- Marco legal: Es imperante que se plantee un marco legal que garantice la legalidad y obligatoriedad del sistema propuesto.

8. Estructura de costos

Estos se dividen según las etapas del proyecto. En tal sentido, tenemos tres tipos de costos:

- Costo inicial: programación e implementación de software, compra de servidores, contratación inicial de asesores.
- Costos fijos: Especialistas, personal de soporte al sistema, mantenimiento de hardware (servidores).
- Costo variable: Especialistas (puede incrementarse en función de la demanda).

9. Fuente de ingresos

Se pretende que el proyecto esté subvencionado directamente por el MEF a través de la Categoría presupuestal 9002 en su Actividad 5000826 denominada Gestión de la Inversión Pública.

☐ Design Thinking

Dada la utilización de esta técnica, se detectan posibles fallos en el concepto de maduración de la idea desde la perspectiva del usuario.

Persona	Cesar Pozo - Oficina de Cooperación Internacional de la MPA María Antonieta Alarcón - Oficina de Programación Multianual de Inversiones de la MPA
Mapa de experiencias	<p>El Ing. César nos comentó que la plataforma ayudaría a realizar un mejor seguimiento en la ejecución de inversiones, principalmente en la fase de elaboración del expediente técnico, lo cual es crucial para que, al momento de iniciar la ejecución física, no surjan modificaciones que paralizen la obra. Asimismo, señaló que el foro de experiencias era una idea interesante para problemas frecuentes.</p> <p>La Ing. María Antonieta señaló que se ve utilizando la plataforma pues sería una herramienta que ayudaría a mejorar la ejecución; asimismo, señaló que los principales cuellos de botella son la formulación del expediente técnico y lento e ineficiente el proceso de adjudicación de los proyectos u obra pública; por ello, elaborar un tablero de control podría contribuir a reducir los tiempos de demora. De otro lado, mencionó que del total de consultas realizadas a los especialistas del CONECTAMEF, el 50% son atendidos de manera inmediata, mientras que el 50% restante de consultas se traslada al sectorista del MEF y el tiempo de atención es más largo.</p>
¿Y si...?	<p><i>...se presentan demoras en la atención de consultas?</i> Al inicio se contará con 2 a 4 especialistas para dedicarse exclusivamente a atender consultas y manejo de la plataforma; se tendrá un registro de frecuencia de consultas y horas pico, lo cual servirá para evaluar la distribución de horarios de los especialistas, o en su defecto, si el número de consultas lo amerita, se podrá ampliar el número de especialistas.</p> <p><i>... los funcionarios de las áreas de inversiones no tienen incentivos para utilizar la plataforma?</i> Se podría solicitar apoyo a la DGPMI para que saque un comunicado para el uso de la plataforma</p> <p><i>... la asesoría virtual brinda rutas diferentes en los casos que le presenten las municipalidades?</i> Los especialistas que brindarán las asesorías serán capacitados constantemente y manejarán la misma información</p> <p><i>... se va el internet?</i> En esos casos queda fuera de nuestras manos, en tanto si se va el internet no solo impide el uso de la plataforma, sino de todos los aplicativos como el SIAF SIGA, entre otros.</p>
Cuentacuentos	https://drive.google.com/file/d/1clTXcQX3i0t36jTcd3IA5d_EBYoXaFF2/view?usp=drive_link
Redefinamos la propuesta de valor	<p>En principio, se mantendrán los dos servicios ofrecidos en la plataforma, pero se realizarán ligeros ajustes en el contenido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asesoría Virtual: se garantizará que nuestros especialistas tengan comunicación frecuente y cercana con los especialistas de los demás ministerios para resolver consultas específicas de manera rápida. Asimismo, el staff de especialistas recibirá capacitaciones constantes de la DGPMI y la DGPP para que se maneje un mismo mensaje y una misma ruta de atención. • Networking: será un foro de consultas y respuestas, en la cual los especialistas revisarán las respuestas e intervendrán, de ser necesario, para que todas las entidades se lleven un mismo mensaje.

📌 Elevator Pitch

Permite organizar las ideas clave que puedan convencer al público objetivo en un corto periodo de tiempo:

Estructura	Descripción
Desafío por resolver	Mejorar la capacidad técnica y el expertise del personal que pertenece a la Municipalidad Provincial de Andahuaylas y que interviene en el proceso de ejecución de obras por la modalidad de administración directa. Con ello, se busca agilizar la resolución de trabas y dado ello, aumentar el nivel de ejecución presupuestal en inversiones de la entidad.
Oportunidad que se plantea	Asistir técnicamente a los funcionarios de inversiones de la MPA y absolver sus consultas de una manera técnica e inmediata. Si bien hay otras vías de ayuda como los CONECTAMEF, éstos no siempre tienen las respuestas y las consultas se derivan a la sede central, lo cual retrasa el tiempo de atención.
Usuarios beneficiados	Los usuarios beneficiarios son los funcionarios y servidores de la Gerencia de Desarrollo Urbano Rural de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas durante el piloto, es decir, que, en primera instancia, se estima que los integrantes de esta área. Dada la escalabilidad del proyecto, se plantea que este pueda ser usado por cada una de las municipalidades a nivel de gobierno local del país. Es preciso recordar que el sistema se nutre de experiencias de usuarios y mientras más sean las personas usuarias, más se fortalece.
Propuesta de valor	Apoyar la gestión de la inversión pública a través del uso de tecnologías para fomentar la eficiente ejecución presupuestal en los gobiernos locales. Esto constituye un apoyo en la gestión del servidor público ya que brinda acceso experiencias positivas a seguir, redes de contactos, asesoría experta y una hoja de ruta hacia la solución de trabas en inversión pública.
Fuentes de ingresos y principales costos	Costo inicial: programación e implementación de software, compra de servidores, contratación inicial de asesores. Costos fijos: Especialistas, personal de soporte al sistema, mantenimiento de hardware (servidores). Costo variable: Especialistas (puede incrementarse en función de la demanda).
Líneas generales de ejecución	Al inicio, se requiere la participación activa y mediadora el MEF, brindando apoyo al proyecto emitiendo lineamientos o directivas que viabilicen la ejecución del proyecto; así como coordinando con los gobiernos subnacionales para incentivarlos en la participación del mismo. Luego, será necesario los recursos dinerarios para lograr la materialización del proyecto, mediante la compra y puesta funcionamiento de servidores, diseño y programación del servicio web, y estructura administrativa y de soporte del proyecto (especialistas en sistemas y especialistas en inversión). Para la puesta en marcha, es necesaria la capacitación presencial y virtual de los funcionarios de las gerencias de Infraestructura de los gobiernos locales y el compromiso de las autoridades ediles para brindar el soporte y el apoyo para que se permita la participación en los distintos módulos del software. Durante el uso del software será necesario soporte técnico en sistemas (help desk) y a nivel hardware los mantenimientos constantes al servidor. El software contará con dos funciones principales: <ul style="list-style-type: none"> ● Networking para servidores públicos de gobiernos locales ● Asistencia técnica virtual con especialistas de organismos del gobierno central

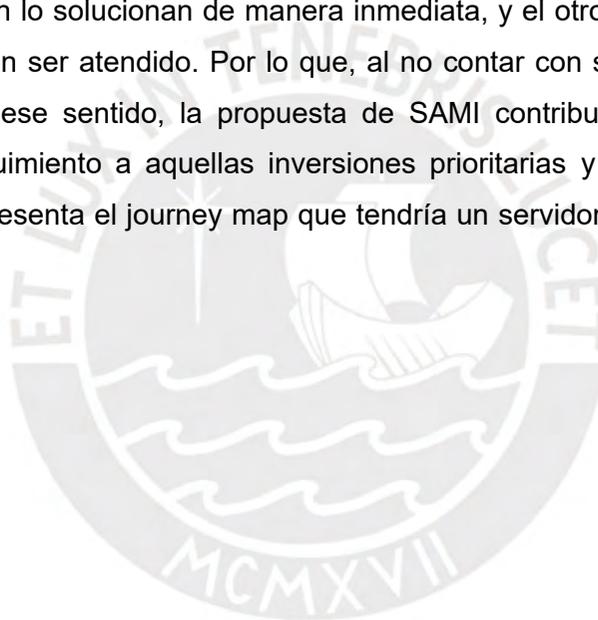
2.5 Proceso de prototipado y testeo

2.5.1 Nivel conceptual:

- **Viaje de usuario**

La situación actual sobre cómo los funcionarios y servidores de gerencias de infraestructura de los gobiernos locales es que cuando tienen consultas o trabas durante la fase de ejecución, recurren a los CONECTAMEF de su ámbito; no obstante, ello, según las entrevistas realizadas, el 50% de las consultas que realizan lo solucionan de manera inmediata, y el otro 50% de consultas se traslada a la sede central del MEF, lo cual lleva de una semana a más en ser atendido. Por lo que, al no contar con soluciones oportunas, se generan retrasos en el proceso de ejecución de las inversiones. En ese sentido, la propuesta de SAMI contribuye a agilizar las respuestas, así como brindar herramientas para que realicen un mejor seguimiento a aquellas inversiones prioritarias y un espacio para el networking entre pares de distintas municipalidades. A continuación, se presenta el journey map que tendría un servidor de la gerencia de infraestructura al comenzar a utilizar

SAMI:

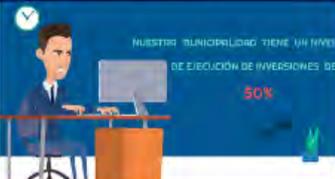
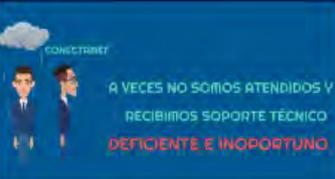


ETAPAS	Búsqueda online		Registro en plataforma		Aprendizaje y exploración de módulos			Utilización de los módulos				Retroalimentación	
NECESIDADES	Ejecución de obras por AD	Atención de CONECTAMEF para resolución de dudas/trabas	Alta en sistema		Conocer el funcionamiento de módulos	Capacitación	Conocimiento de contactos de soporte	Acceso a contactos relevantes	Hoja de ruta para resolución de trabas	Monitorización de proyectos	Asesoría pertinente	Mejora de sistema	Comentarios a soporte
ACTIVIDADES	Acceso a buscador web		Registro de datos de usuarios	Registro de proyectos de inversión	Navegación en plataforma	Descubrimiento de módulos /Prueba		Registro de avance/trabas obra	Registro de experiencias en foro	Citas para asesoría virtual	Búsqueda de información relevante	Calificar el servicio (Encuesta)	
HERRAMIENTAS	Bing, Google, Yahoo!		Formularios de registro		Módulo de capacitación: Videos	Soporte Help desk	Guía de operación del software	Módulo: Foro de experiencias	Módulo: Asesoría virtual	-	Configuración y soporte	Formularios del sistema/encuesta	
SENSACIONES													
OPORTUNIDADES	Links de acceso cortos y de fácil recordación	Posicionamiento alto en buscadores	Proceso asistido para evitar demoras	Formulario con datos accesibles para el usuario	Validación biométrica	Cantidad de personal suficiente para soporte	Videos mejor producidos y entendibles	Guía de bolsillo	Plataforma amigable		Velocidad de navegación a mejorar	Posibilidad de añadir comentarios escritos	

- **Storyboard**

SAMI

SISTEMA DE APOYO MULTI-INTEGRADOR

<p>PRESENTACIÓN</p>  <p>HOLA, SOY PEDRO TRABAJADOR DE LA G.I. DE LA M.P. DE ANDAHUAYLAS</p> <p>Pedro es un trabajador de la gerencia de Infraestructura de la municipalidad provincial de Andahuaylas.</p>	<p>PROBLEMA PÚBLICO</p>  <p>NUESTRA MUNICIPALIDAD TIENE UN NIVEL DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES DE 50%</p> <p>Una de los principales problemas que afronta en sus labores es el bajo nivel ejecución presupuestal.</p>	<p>DEFICIENTE SOPORTE</p>  <p>CONECTAMEF</p> <p>A VECES NO SOMOS ATENDIDOS Y RECIBIMOS SOPORTE TÉCNICO DEFICIENTE E INOPORTUNO</p> <p>A pesar de ello, no recibe apoyo eficiente de entidades centrales o de los CONECTAMEF.</p>
<p>PROYECTOS PARALIZADOS</p>  <p>LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN NO AVANZAN</p> <p>Como resultado, existen proyectos de inversión paralizados y la población está impaciente por contar con servicios e infraestructura básicos.</p>	<p>SAMI</p>  <p>SAMI es un software que brinda algunas soluciones para personas como Pedro y busca mejorar sus capacidades para lograr mejores resultados en niveles de ejecución presupuestal.</p>	<p>MÓDULOS</p>  <p>Tiene dos módulos principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesoría virtual 2. Foro de experiencias





2.5.2 Nivel sensorial:

- **Role playing**

En cuanto al role playing, se plasmó en un video animado la representación de los módulos que estarían presentes en SAMI, dando así, una idea del proceso de atención, los resultados y la utilidad de cada uno. En seguida, se muestra el enlace desde el cual se podrá visualizar este material gráfico.

Link:

https://drive.google.com/file/d/1UafVH3pWUFxdeWs4vjm6dLclHpJrZ22l/view?usp=drive_link

2.6 Concepto y prototipo final de la innovación

2.6.1 Concepto final de innovación

Después de haber realizado las técnicas de maduración de concepto, de realizar entrevistas a los usuarios y de desarrollar el prototipado, se llega al concepto final de innovación:

ítem	Contenido
¿Cómo se denomina?	SAMI - Sistema de apoyo multi-integrador
¿En qué consiste la solución? ¿Cómo describiría su solución?	<p>El software propuesto tiene dos funcionalidades o módulos principales que se ofrecen:</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Networking para servidores públicos de gobiernos locales</u> Este módulo consta de un foro en donde se pueden compartir experiencias positivas completas de proyectos realizados a nivel de gobiernos locales y cómo se resolvieron las trabas dentro de ellas. De esta forma, se podrán identificar casos similares en resolución de proyectos parecidos o afines en distintas municipalidades y adoptar las mejores prácticas para resolver los problemas propios del consultante. Se plantea que este foro incluya una agenda de funcionarios que suban la información relevante y se genere una red de funcionarios que compartan contactos, agendas y hojas de rutas con antecedentes exitosos. Se prevé que existirán incentivos dinerarios y no dinerarios (reconocimientos) para promover la participación activa y los aportes productivos de los funcionarios que laboren en la ejecución de obras a nivel local.• <u>Asistencia técnica virtual con especialistas de organismos del gobierno central</u> Este módulo consta de una plataforma que permite hacer videollamadas entre personal que labora en gerencias de infraestructura de gobiernos local y que está relacionada a la ejecución de obras en modalidad de administración directa y especialistas en inversión pública ubicados en la capital. En términos generales, esta plataforma se apoya en la realidad de que los profesionales más capacitados se encuentran en las capitales y en provincias existe la escasez de personal con las competencias necesarias para la ejecución de proyectos. La videollamada tiene como finalidad brindar la hoja de ruta de resolución de las trabas a los funcionarios de gobierno local y asesorar en el camino de la solución, es decir, no solo brindar la solución sino dar acompañamiento al proceso. A la par, este servicio se caracteriza porque se intenta brindar un mentoring al funcionario y motivar el logro de las metas presupuestales de las entidades, mediante la mejora de las capacidades técnicas del personal.
¿Para quién es la solución?	Funcionarios de la Gerencia de Infraestructura de los gobiernos locales

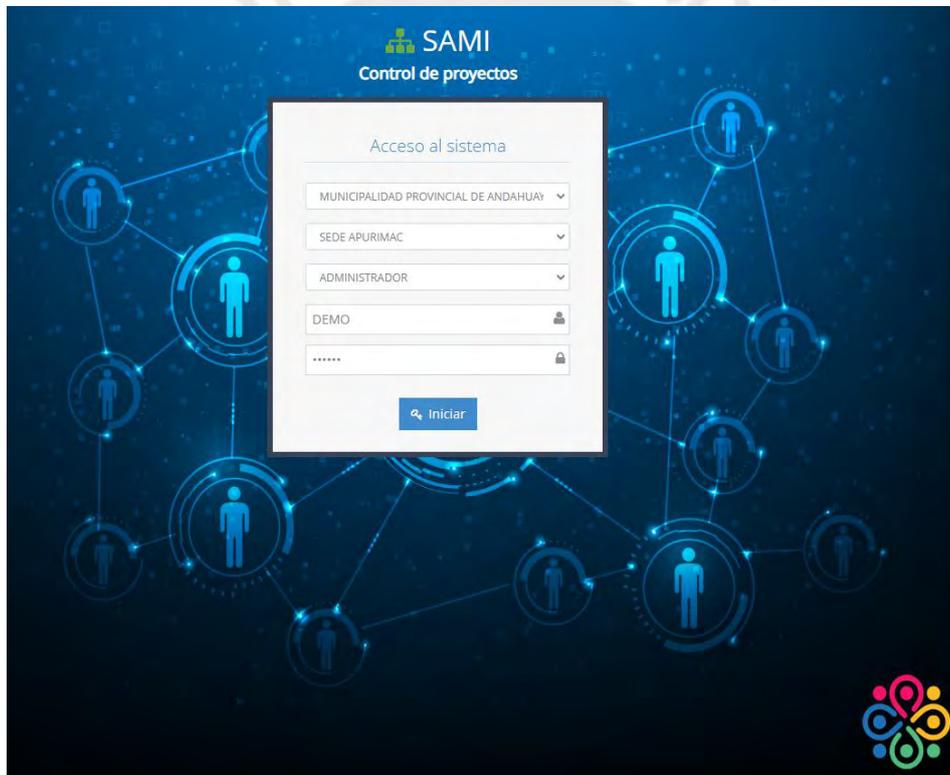
ítem	Contenido
¿Para qué es la solución?	Para absolver las consultas de los funcionarios en materia de inversiones para mejorar los niveles de ejecución
¿Cuáles son los indicadores claves de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés) para identificar que la propuesta ha resultado exitosa?	Nivel de avance físico y financiero de las inversiones. Esto debido a que, al absolver las consultas de manera rápida, los funcionarios podrán tomar decisiones para tomar acción, o destinar los recursos hacia proyectos que sí tengan mayor probabilidad de ejecución.
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	El valor agregado tiene dos matices: <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia virtual y especializada a los funcionarios públicos interesados que, actualmente, no cuentan con tal apoyo. Los CONECTAMEF no funcionan como deben y, dado ello, solo queda realizar viajes a la capital para intentar contactar con los encargados con el fin de conseguir destrabes de obras. Esta implementación acerca al funcionario a la información y soluciones. - Networking: La implementación permitirá a los funcionarios públicas la posibilidad de generar una red activa de contactos y la posibilidad de acceder a experiencias previas que enriquezcan la gestión pública.
¿Por qué se indica que su propuesta es innovadora?	Es innovadora porque además de ser una herramienta virtual de asistencia técnica, brinda otros servicios que permitirán fortalecer las capacidades y la experiencia de los funcionarios.
¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (internos y externos)?	Los riesgos son que el MEF no quiera incorporarlo como parte de su estrategia para mejorar los niveles de ejecución.
¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?	Esta innovación mejora las capacidades técnicas de los funcionarios en materia de inversiones, lo cual mejora el desempeño del área de Gerencia de Infraestructura.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	Los funcionarios deberán ser capaces de interactuar con la plataforma desde una computadora o incluso desde su celular
¿Cuáles son las principales acciones de la organización?	Acciones del MEF: <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo político y financiero para el fomento de la plataforma como herramienta estandarizada para gobiernos locales. - Apoyo financiero para el inicio del servicio y su mantenimiento (software y hardware). - Contratación de especialistas y su respectiva capacitación continua para las asesorías virtuales. - Coordinación y articulación con los distintos ministerios para gestionar las facilidades para asesores y asesorados en el camino de conseguir la correcta hoja de ruta hacia la ejecución de inversiones públicas.

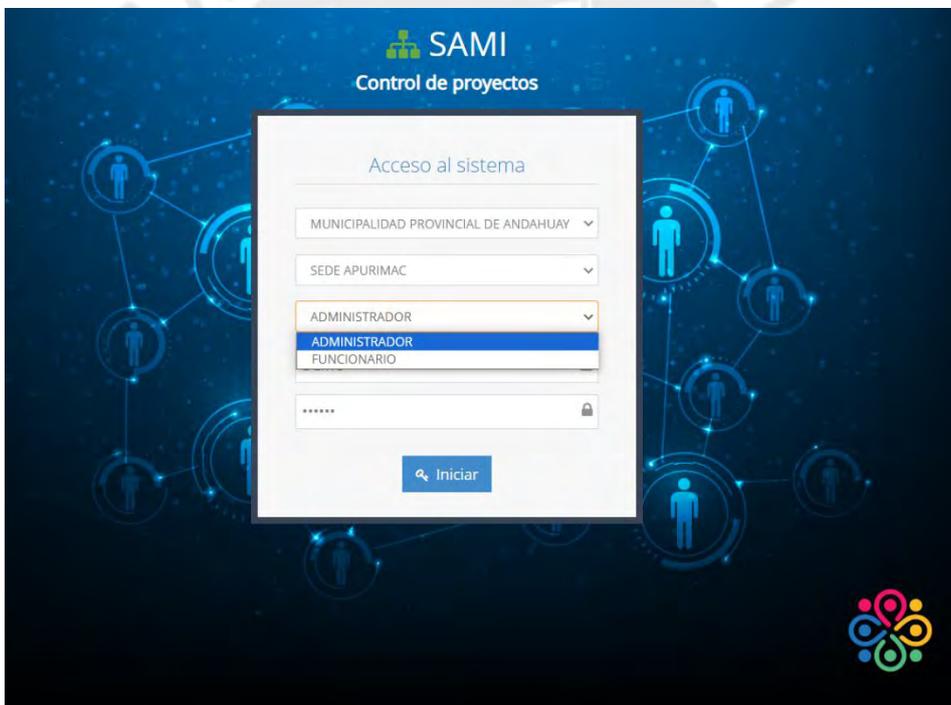
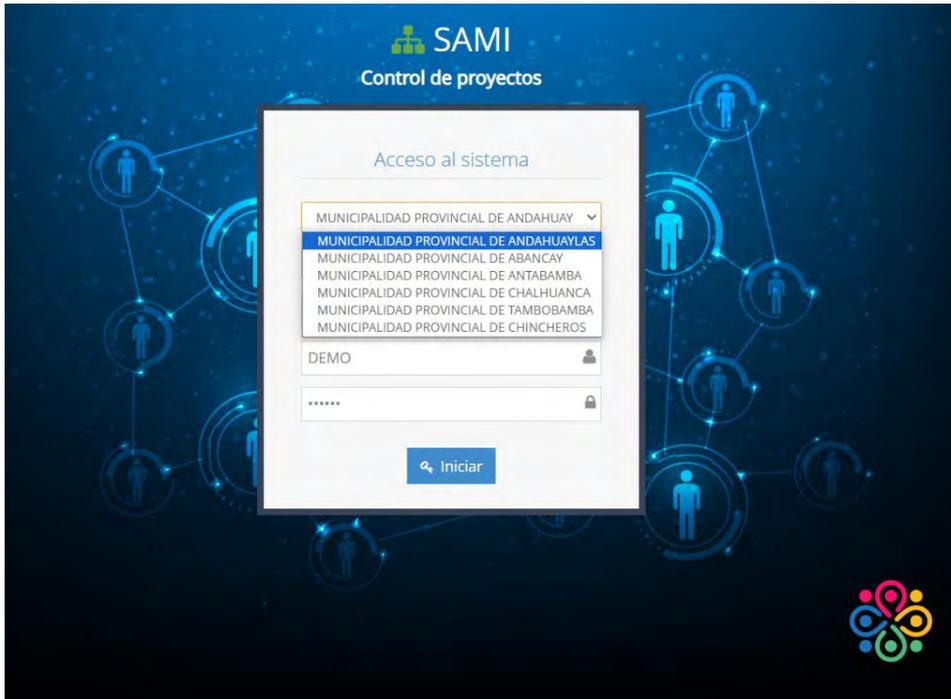
ítem	Contenido
¿Quiénes son sus aliados estratégicos internos?	La DGPMI del MEF a través de sus especialistas, así como la DGPP. Ambos capacitarán de manera continua a los especialistas que se harán cargo de SAMI. Asimismo, la DGPMI como ente rector en inversiones, ayudará a la emisión de lineamientos que promueven.
¿Quiénes son sus aliados estratégicos externos?	Especialistas de otros ministerios como el MVCS, MIDAGRI, MTC, MINSA o MINEDU, dado que las consultas podrían requerir de apoyo de ellos.

2.6.2 Prototipo de alta resolución

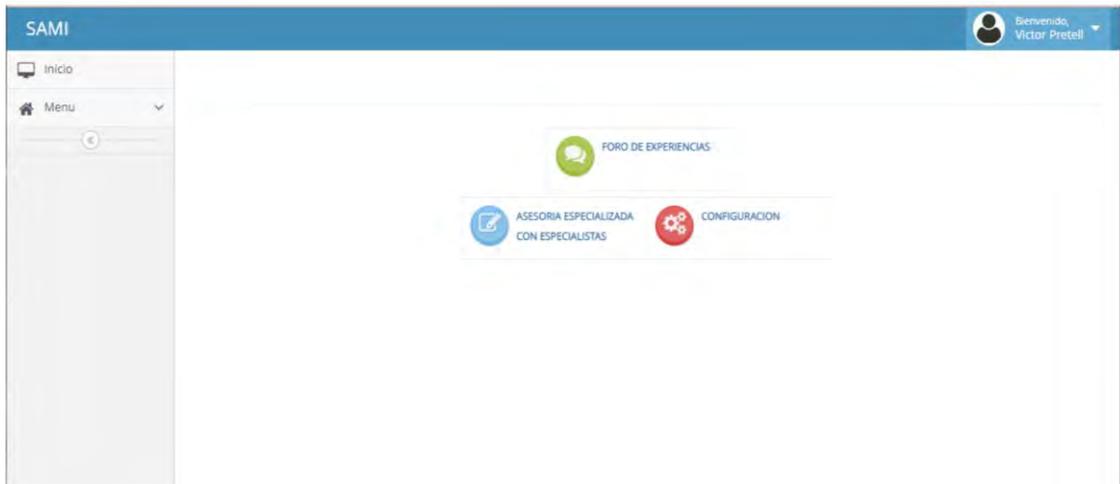
A continuación, se presenta la plataforma SAMI:

1. Esta es la interfaz inicial donde el usuario debe colocar sus datos de acceso para poder ingresar a la plataforma. Se deberá seleccionar la entidad, sede, tipo de acceso y credenciales.

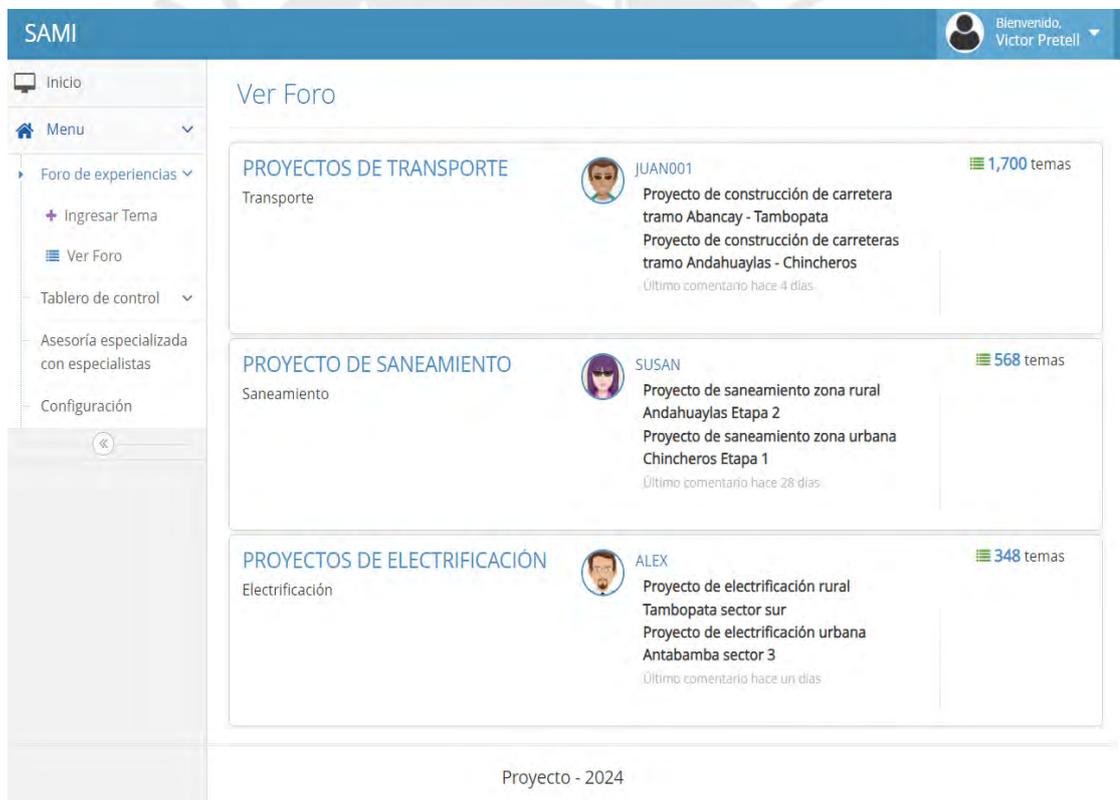




2. Al ingresar, se verán los dos servicios que se ofrecen en la plataforma: el foro de experiencias y la asesoría personalizada.



3. En el foro de experiencias hay dos opciones, ingresar nuevo tema o ver el foro, a continuación, se muestra cómo se ve el foro, el cual se ha organizado por sector, entre los principales se encuentran transporte, saneamiento y agropecuario:



SAMI Bienvenido, Victor Pretell

Inicio

Menu

Foro de experiencias

+ Ingresar Tema

Ver Foro

Tablero de control

Asesoría especializada con especialistas

Configuración

Ver Foro

PROYECTOS DE ELECTRIFICACIÓN » Electrificación

Por ALEX

Proyecto de electrificación rural Tambopata sector sur
Proyecto de electrificación urbana Antabamba sector 3

23 89

Último comentario por jess_ hace 6 días

Por silvacapella

como puedo contactarte?

0 0

Comentar

Proyecto - 2024

SAMI Bienvenido, Victor Pretell

Inicio

Menu

Foro de experiencias

Tablero de control

Asesoría especializada con especialistas

Configuración

Ver Foro

PROYECTOS DE TRANSPORTE » Transporte

Por JUAN001

Proyecto de construcción de carretera tramo Abancay - Tambopata
Proyecto de construcción de carreteras tramo Andahuaylas - Chincheros

23 89

Último comentario por jess_ hace 6 días

Por silvacapella

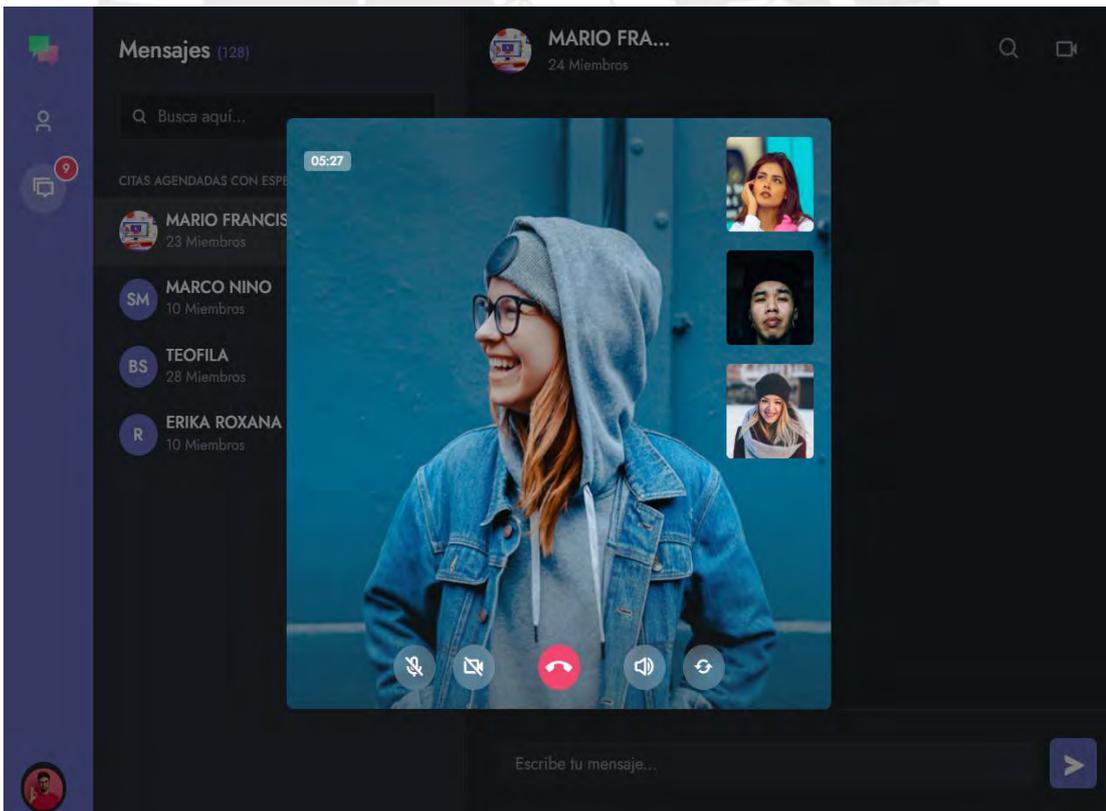
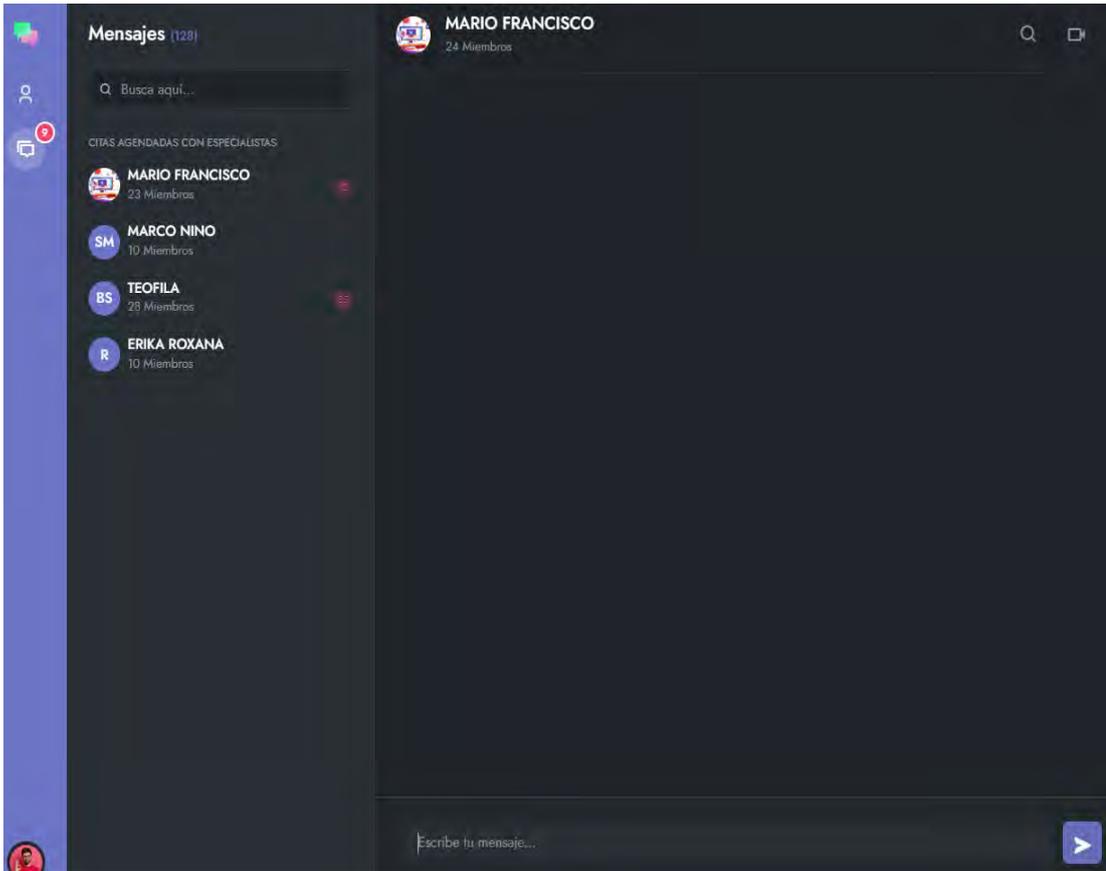
como puedo contactarte?

0 0

Comentar

Proyecto - 2024

- Para el servicio de asesoría personalizada, llevará a otra ventana, en la cual se tendrán programadas las citas con el asesor correspondiente, quien a través de una videollamada atenderá la consulta, y mediante mensaje mantener el seguimiento, de corresponder.



Capítulo IV: Análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo

3.1 Análisis de deseabilidad

El prototipo de innovación propuesto para este proyecto, el cual, es una plataforma digital cuyo objetivo final es brindar herramientas digitales para la mejora de la gestión de inversiones de los funcionarios de gobiernos subnacionales, aborda una problemática real dentro de la gestión pública peruana (baja ejecución presupuestal en inversiones). Dado ello, el objetivo es buscar una forma de mejorar la ejecución presupuestal en las municipalidades mediante el fomento de capacidades técnicas y asesoría personalizada a los funcionarios de gobiernos locales. Como resultado, se logrará una mejora en la calidad de infraestructura públicas, mejora de servicios a la población y una mejora en su calidad de vida.

En cuanto a la deseabilidad de la plataforma web, consideramos que esta será de utilidad para los usuarios finales (funcionarios de MPA) dado que fue diseñada acorde a sus comentarios, retroalimentación y necesidades. En este punto, es importante destacar que, si bien el proyecto parte de la implementación en una municipalidad (MPA), este tiene proyección de escalamiento a todas las municipalidades del país.

Dentro del trabajo de campo presentado en el presente proyecto, se ha documentado una serie de entrevistas (Ver Anexo 3) que permiten evidenciar la realidad de la gestión pública en cuanto a dificultades en la ejecución de inversiones en los gobiernos subnacionales, opiniones de los actores relevantes para el proceso, así como la intención de varios de ellos de buscar una mejora continua en sus procesos.

Seguidamente, se muestra una tabla que refleja el análisis de deseabilidad del proyecto de innovación.

Tabla 14
Matriz del análisis de deseabilidad

Actor	Nivel de influencia	Comentario	Nivel de deseabilidad	Comentario
Alcalde de Andahuaylas	Alto	Máxima autoridad de la MPA y tiene alta influencia para que su personal utilice la plataforma	Alto	El uso de la plataforma permitirá mejorar la ejecución de inversiones, lo cual favorece a su gestión.
Servidores de MPA	Medio	Personal operativo que hace uso de la plataforma, su influencia va por el lado de que mientras más utilicen la plataforma, mejor funcionará.	Alto	Contarán con un servicio en el cual podrán absolver sus dudas en caso de trabas en la fase de ejecución.
Asesores de la MPA	Medio	Por encargo del alcalde, harían seguimiento de que el personal operativo haga uso de la plataforma	Medio	Uno de sus objetivos es asegurar que la gestión sea eficiente, por lo que esta herramienta incidirá en ello.
Pobladores de Andahuaylas	Bajo	No influyen en el uso de la plataforma	Alto	Si la gestión ejecuta de manera adecuada las inversiones, ellos serán los más beneficiados.
MEF	Alto	Ente rector de inversión pública y dueño de la plataforma, está en sus capacidades instar a todas las municipalidades a que utilicen la plataforma	Alto	Como ente rector, esta plataforma permitirá elevar el nivel de ejecución de inversiones a nivel nacional
Ministerios asociados (MVCS, MTC, MINSA, MINEDU)	Medio	Se requiere apoyo de por lo menos un especialista de cada ministerio asociado en caso se requieran hacer coordinaciones para destrabar inversiones	Alto	Contarán con un contacto directo y permanente tanto con las municipalidades como con el MEF.

3.2 Análisis de factibilidad

¿Puede el equipo de trabajo de la organización realmente hacer que suceda la solución?

En cuanto este punto, haremos mención de una iniciativa que aparece de forma casi paralela a la presentación de esta propuesta. Esta es APRENDEMEF, la cual es una plataforma virtual de aprendizaje impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien tiene como objetivo el fortalecimiento de capacidades técnicas de los profesionales pertenecientes a seis sistemas administrativos bajo la rectoría del MEF (Inversión pública, presupuesto público, tesorería, abastecimiento, contabilidad y endeudamiento público), estas capacitaciones se dan de manera asincrónica y constituyen una fuente de capacitación, y no de asesoría personalizada, consulta o networking. Aun así, es necesario tomar APRENDEMEF como base de referencia para demostrar que el equipo de trabajo del MEF es capaz de propiciar proyectos como el nuestro y llevarlos a cabo. Esto debido a la modalidad virtual y el alcance a nivel nacional. Cabe mencionar que, conforme a la entrevista realizada a una representante del MEF, se tiene que podría añadirse las funcionalidades que plantea SAMI a la plataforma existente del APRENDEMEF (Ver Anexo 4).

¿Qué capacidades necesita tener la organización para crear y entregar su solución?

El órgano que está facultado para la implementación del proyecto de innovación propuesto es el MEF. Como se demostró en el párrafo anterior, MEF ya cuenta con la capacidad de poder gestionar proyectos de esta índole, además de gestionar presupuesto público para el mismo, gestionar asidero legal (normativas, directivas) para su validación e inclusive es factible contar con la voluntad política para impulsar estas iniciativas. En cuanto a capacidad tecnológica, el MEF como ente rector de diversos sistemas administrativos, cuenta con el expertise para crear una plataforma que pueda ser utilizado por todos los pliegos, en este caso, se enfocará en los gobiernos locales. Asimismo, en cuanto a capacidad política, cuenta con la voluntad y fuerza para hacer que los pliegos hagan uso de la plataforma, a través de la elaboración de lineamientos, comunicados y la difusión masiva a través de los canales oficiales del ministerio.

¿La organización cuenta con el tiempo adecuado para la producción de la solución?

En definitiva, se cuenta con el tiempo necesario para diseñar, implementar y alcanzar la mejora continua de un proyecto como el propuesto que busca la mejora en los niveles de ejecución presupuestal en inversión pública. Esta implementación se daría a nivel de gobiernos locales, los cuales, se encuentran en su primer año de gestión al 2023 y permanecerán hasta el año 2026, aun así, la implementación no depende de la gestión municipal sino ministerial del MEF. Cabe mencionar que la actual gestión busca promover la ejecución pública y privada y por ello ha estado implementando diversas estrategias para ello, como asistencias in situ y APRENDEMEF, los cuales no han requerido más de seis

meses para implementarse. Por ello, creemos que la plataforma SAMI podría tomar menos de un año para ser lanzada y utilizada por los gobiernos locales.

¿Existen normas que limitan la implementación de su proyecto?

De la revisión realizada de la normativa del MEF publicada en su portal de transparencia, no se ha encontrado alguna que limite la implementación del proyecto.

3.3 Análisis de viabilidad

¿Cuál es la estructura de costo de su proyecto de innovación?:

La plataforma sería implementada desde el MEF con un costo estimado de S/ 870 mil inicialmente y alrededor de 927 mil soles anuales para su funcionamiento.

Costos de iníciales de implementación del sistema*			
Concepto	Precio unitario	Cantidad requerida	Costo
Desarrollo del software	350,000.00	1	350,000.00
Capacitación inicial de especialistas	5,000.00	1	5,000.00
Compra de infraestructura tecnológica (servidores, computadoras, etc.)	250,000.00	2	500,000.00
Compra inicial de licencias de software, integraciones y seguridad	15,000.00	1	15,000.00
Total anual			870,000.00

(*) Según una entrevista realizada a la funcionaria del MEF, estos costos podrían ahorrarse puesto que ya existe una plataforma virtual con el APRENDEMEF

Costos de funcionamiento y mantenimiento del sistema					
Concepto	Precio unitario	Cantidad requerida	Costos	Cantidad de veces por año	Costo anual
Especialistas	10,000	4	40,000	12	480,000
Capacitación continua de especialistas	5,000	1	5,000	4	20,000
Personal de soporte al sistema	8,000	1	8,000	12	96,000
Mantenimiento de infraestructura tecnológica (servidores, computadoras, etc.)	10,000	2	20,000	2	40,000
Licencias anuales de software, integraciones y seguridad	15,000	1	15,000	1	15,000
Costos operativos (Agua, Luz, Internet dedicado, etc.)	3,000	1	3,000	12	36,000
Personal para desarrollo continuo de la plataforma (innovación)	10,000	1	10,000	12	120,000
Marketing y publicidad (Personal y medios)	20,000	1	20,000	6	120,000
Total anual					927,000.00

¿Cuál es la fuente de financiamiento de su proyecto de innovación?

Los gobiernos locales no incurrirán en gastos adicionales a su presupuesto. La fuente de este recurso provendría de fuentes de endeudamiento externo; a través de algún organismo multilateral, dado el elevado costo de funcionamiento y mantenimiento anual.

Conclusiones

1. En el Perú, el problema de la deficiente ejecución presupuestal de inversiones en obras públicas es un tema en agenda y que afecta a la población en general, dado que retrasan la disponibilidad de infraestructura pública y servicios básicos en su favor. Este problema se agudiza en el nivel subnacional, es decir, en los gobiernos locales, en los cuales, los niveles de ejecución presupuestal rondan el 60% en el periodo 2019-2023.
2. En el presente documento, se buscó abordar el problema centrado en la región de Apurímac, en donde las estadísticas reflejan una inversión pública per cápita baja con respecto a las demás regiones. A la par, para focalizar de mejor manera el estudio, se optó por trabajar con la provincia de Andahuaylas, la cual registra uno de los menores niveles de ejecución presupuestal de los últimos años. Si bien este es un problema recurrente en el Perú, también se cuenta con información y estadísticas de ciertas provincias capitalinas que sí ejecutan su presupuesto casi a la totalidad y sostienen niveles entre 90% y 95% en el periodo analizado. Esta comparación denota que, existen realidades diferentes en cuanto a ejecución presupuestal entre los distintos departamentos.
3. En el contexto de la situación descrita, el presente documento se realizó con el fin de abordar el problema público de la “limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”. Para ello, se realizó un análisis completo del mismo contemplando la magnitud del problema, los actores principales, el proceso de inversión por la modalidad de administración directa y las características sociales y económicas de la provincia de Andahuaylas. De la misma manera, se procedió a investigar las causas que originan el problema público en cuestión y, como resultado, se priorizaron tres causas principales, las cuales son: el deficiente soporte tecnológico (falta de sistemas de soporte en tecnologías de información y la obsolescencia de equipos informáticos) dentro de las municipalidades provinciales, la deficiente capacidad técnica del personal a cargo de las inversiones públicas en los gobiernos locales y la voluntad política de la autoridades locales.
4. Habiendo analizado a profundidad el problema público abordado, surgió una propuesta de innovación de naturaleza tecnológica, la cual consiste en un sistema

digital y online denominado SAMI. SAMI, cuyas iniciales significan “Sistema de Apoyo Multi-Integrador” es un software que se avoca a ser una herramienta, a disposición de los funcionarios de los gobiernos locales, que consta de dos módulos: uno de ellos les permite que puedan interactuar entre ellos (networking) y compartan experiencias positivas en el destrabe de proyectos de inversión pública a través del uso de un foro y; el segundo módulo les permitirá recibir asesoría especializada por parte de expertos en los temas solicitados de manera oportuna. La propuesta presentada intenta fomentar un crecimiento en las habilidades técnicas de los actores principales que participan en el proceso de la ejecución de obras públicas. SAMI es una solución digital que se plantea para el uso inicial en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, pero esta herramienta está diseñada para su uso a nivel nacional.

5. El proyecto fue validado por personal a cargo de las inversiones y obras públicas de la municipalidad provincial de Andahuaylas. Para ello, se realizaron entrevistas de manera virtual, a través del uso de la plataforma Zoom y Google Meet, en las cuales, los actores principales dieron su valoración cualitativa sobre el software, brindando comentarios positivos y posibles mejoras al mismo. Estas reuniones permitieron un acercamiento notorio con el problema público, a las personas relacionadas al mismo y ayudaron a pulir la idea de innovación y mejorar el prototipo propuesto.
6. En cuanto a la deseabilidad del proyecto, se identificó a los actores principales y su nivel de influencia para la realización de la solución planteada y, a través de entrevistas, se recogió sus comentarios, en los cuales se evidenció la alta deseabilidad del proyecto de innovación. Desde distintas perspectivas, se identificó que los actores inmersos en el problema notaron que una solución como la planteada podría ser de gran utilidad en la gestión de la ejecución de proyectos de inversión pública, ya que permitiría obtener información valiosa que, de forma cotidiana, es de difícil acceso para ellos, dadas las deficientes condiciones actuales en cuanto a accesibilidad de asesoría personalizada para estos temas en el Perú.
7. En cuanto a la factibilidad del proyecto, se realizó una entrevista con una representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la cual, manifestó que la presente innovación podría complementarse de buena forma con el APRENDEMEF. Esta iniciativa es una realidad dado que ya está en marcha, y demuestra que el Perú, a través del MEF, sí está en busca de la mejoría en las capacidades técnicas de los funcionarios públicos y que, actualmente invierte en

ello. Además, denota que cuenta con la organización y recursos necesarios para iniciar un proyecto de esta índole y que es factible contar con el tiempo suficiente para el diseño, implementación, testeo y mejora continua del proyecto (2023-2026) y que no existen barreras normativas que trunquen o limiten la ejecución de la solución.

8. En cuanto a la viabilidad del proyecto, se demostró que es necesario un presupuesto inicial de S/ 870 mil y 927 mil anuales para su funcionamiento en su primera etapa. Dada la escasez de recursos de los gobiernos locales, se plantea que este financiamiento venga del MEF utilizando endeudamiento externo para evitar que aquellos gasten presupuesto y se viabilice la implementación del proyecto.



Recomendaciones

1. Si bien el presente proyecto se presenta como una solución inicial que abarca el uso por parte de la municipalidad provincial de Andahuaylas, es recomendable, en un futuro, presupuestar una solución integral y extrapolar la solución a todos los gobiernos locales en el Perú. Una vez demostrada su efectividad en la disminución del problema público de la limitada ejecución presupuestal en inversión pública, es imperante llevar la solución al siguiente nivel e integrar en ella a las diversas municipalidades provinciales y distritales del país para que el personal a cargo de las inversiones se pueda beneficiar en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas. A la par, en una tercera etapa, se podría llevar el proyecto a nivel regional y nacional, de manera que todos los niveles de gobierno tengan acceso a una herramienta tecnológica que permita la integración de funcionarios y una asesoría pertinente y oportuna en los distintos inconvenientes que surgen en la administración pública
2. Es importante que iniciativas como la presentada en este documento (SAMI) u otras como APRENDEMEF, tengan continuo apoyo de los gobiernos de turno, dado que, estas trabajan sobre las capacidades de las personas y este insumo es de vital importancia en el campo de la gestión pública. En el Perú, es necesario contar con profesionales altamente capacitados, entrenados y competentes para conseguir mejoras notables en cuanto a la administración de recursos públicos respecta. Para este fin, el apoyo político es vital, mediante el suministro de recursos tangibles e intangibles que permitan implementar innovaciones tecnológicas cuya finalidad tenga impacto sobre la calidad de vida de la población peruana.
3. En cuanto a SAMI, es recomendable fomentar el trabajo integrado de los distintos ministerios como Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Salud, y Ministerio de Educación, entre otros, brindando personal adecuado que permita la correcta absolución de las consultas de los funcionarios. Es vital que los ministerios asociados al proyecto provean salidas factibles a los distintos problemas o trabas que presentan los proyectos de inversión y de esta manera, los especialistas encargados de la asesoría virtual especializada, puedan articular soluciones aterrizadas a las consultas que se les presenten.
4. Dado que en el presente trabajo se identificaron algunas causas adicionales a la priorizada (capacidades técnicas de funcionarios), es necesario abordarlas a manera

de recomendación para que se tengan en cuenta dado su relevancia. En primer lugar, es imperante que la voluntad política de las autoridades electas como alcaldes vaya alineada a las necesidades de la población que lo elige. Muchas veces los planes de gobierno se elaboran a partir de promesas de campaña, la cuales, no recogen las necesidades reales de la población y para ello, es necesario realizar un análisis profundo y poder plantear una priorización de necesidades básicas de las provincias o distritos y darle fuerza a los proyectos más factibles, más viables y de mayor impacto social. Es un compromiso de nuestras autoridades lograr el bienestar común a través de la gestión pública y, por ende, esto amerita un trabajo profesional alineado a criterios técnicos más que políticos. En segundo lugar, es imprescindible modernizar las entidades del gobierno a nivel subnacional, dado que, muchas veces estas cuentan con equipos tecnológicos obsoletos o discontinuados y con un soporte en tecnologías de información deficiente. De acuerdo a la Política Nacional de Modernización de Gestión Pública a 2030, estos son puntos considerados dentro de sus cuatro objetivos principales y por esta razón, se debe priorizar el acceso a un servicio de internet adecuado, a computadoras con una capacidad adecuada para el uso de los software requeridos para la gestión pública, entre otros.

5. La elaboración de los expedientes técnicos relacionados a la obra pública es un paso ineludible para su posterior ejecución. En el Perú, según lo demostrado en el presente trabajo de investigación, gran parte de las trabas que surgen dentro de la ejecución de la inversión pública se da por errores u omisiones que se cometen en la elaboración de los expedientes técnicos. Se recomienda diseñar mecanismos que permitan regular de mejor manera la producción de los mismos con el fin de conseguir un trabajo de calidad que refleje la realidad del proyecto. Por ejemplo, se podría sugerir la creación de un ranking o lista de proveedores jerarquizados por su experiencia, buenas prácticas, resultados positivos y buena retroalimentación de clientes estatales con la finalidad que se contraten a los mejores y exista una competencia sana entre proveedores del servicio de elaboración de expedientes técnicos y no solo se compita por el menor precio.
6. Se recomienda que, de manera paralela, a la implementación de la iniciativa SAMI, se planteen diversos indicadores que permitan dar seguimiento a la evolución de las capacidades técnicas de los funcionarios públicos. Es indispensable medir la captación de conocimientos adquiridos y sostener un sistema de evaluación que permita premiar a los usuarios que demuestren mejora continua, certificarlos y promoverlos como parte un sistema meritocrático que fomente funcionarios

altamente capacitados y con competencias adecuadas para la gestión pública, ya que esto impacta directamente sobre la calidad de vida de los peruanos.



Bibliografía

- Acuerdo Nacional (2023). *Políticas de Estado*. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>
- Atterton, J., Thompson, N., Carroll, T.(2009). Mentoring as a mechanism for improvement in local government. *Public Money & Management*, 29(1), 51–57. doi:10.1080/09540960802617368
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2014). *Perú: El sistema administrativo de gestión de recursos humanos*. Lima.
- Azeem, M., Khan, K. (2019). *Low execution rate of developmental budget in Sectorial Ministries of Afghanistan: Causes and Remedies*. *Kardan Journal of Economics and Management Sciences*. <https://kardan.edu.af/data/public/files/v2i1-424092019022633.pdf>
- BCRP (2023). *Caracterización del departamento de Apurímac*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Cusco/apurimac-caracterizacion.pdf>
- CEPLAN (2022). *Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Nacional al 2050*. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/campa%C3%B1as/11228-peru-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-al-2050>
- Contraloría General de la República (2016). *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el período 2009 al 2014*. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2016/Estudio_Inversion_Publica.pdf
- Contraloría General de la República (CGR). (2019). *Perú: Obras públicas*. Lima. https://doc.contraloria.gob.pe/PACK_anticorrupcion/documentos/7_OBRAS_PUBLICAS_2019.pdf
- Contraloría general de la república (2023). *Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)*. Disponible en: <https://infobras.contraloria.gob.pe/InfobrasWeb/login/index>

Dahan, M. , Strawczynski, M. (2020). "Budget institutions and government effectiveness", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, volumen 32, número 2, pp. 217-246.

Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 (22 de noviembre 2019). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/425810/DU014_2019.pdf?v=1574436661

Decreto Legislativo N° 1432, Decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (16 de septiembre de 2018). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206003/DL_1432.pdf?v=1594248069

Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (16 de setiembre de 2018). <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

Duraku, Azem (2019). Public Expenditures Through Public Procurement. En *European Journal of Engineering and Formal Sciences*, volumen 2, número 1, pp. 50-64. https://revistia.com/files/articles/ejef_v2_19/Duraku.pdf

Grindle, M & Hilderbrand, M (1995). Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?. , 15(5), 441–463. doi:10.1002/pad.4230150502.

Guga, E. (2018). Local government modernization in Albania: Historical background and the territorial reform 2015-2020. *International Journal of Public Sector Management*. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPSM-01-2017-0018/full/html>

Hackbart, Merl & Jim Ramsey (1999). Managing public resources: budget execution. En *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, volumen 11 número. 2, pp. 258-275. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPBAFM-11-02-1999-B002/full/html>

- León, Lidia (2018). Municipalidades no consideradas como ciudades principales: caso Oropesa-Cusco. En *Revista Yachay*, volumen 7 número 1, pp. 362-366. <https://revistas.uandina.edu.pe/index.php/Yachay/article/view/85/83>
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (26 de mayo de 2003). https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto (6 de diciembre de 2004). http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_31.pdf
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre de 2007. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Ley N° 30879 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019. (6 de diciembre de 2018). <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/leyes/18641-ley-n-30879-30880-y-30881-1/file>
- Ley N° 31084 Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 (6 de diciembre de 2020). <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/24380-ley-n-31084/file#:~:text=Los%20pliegos%20del%20Gobierno%20Nacional,se%C3%B1aladas%20en%20el%20presente%20numeral.>
- Loayza, Norman; Rigolini, Jamele & Calvo-Gonzalez, Oscar (2014). More than You Can Handle Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities. <http://perueconomics.org/wp-content/uploads/2014/01/WP-4.pdf>
- Martínez, S., Mauricio, L. (2006). Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bba285ac-920b-4c07-87bc-e7688c2dbaa1/content>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). Directiva para la ejecución de inversiones públicas. Lima. <https://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-planeamiento-y->

[presupuesto/wp-content/uploads/sites/139/2018/01/27.11.2017-Directiva-003-Ejecuci%C3%B3n.pdf](https://www.mef.gob.pe/wp-content/uploads/sites/139/2018/01/27.11.2017-Directiva-003-Ejecuci%C3%B3n.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas (2022). Informe de Gestión. Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión. https://www.mef.gob.pe/contenidos/EESI/informe_1er_sem_EESI2022.pdf?cv=1

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2022, 08 de mayo). *Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - INVIERTE.PE.* <https://www.gob.pe/931-sistema-nacional-de-programacion-multianual-y-gestion-de-inversiones-invierte-pe-ciclo-de-inversiones>

Ministerio de Economía y Finanzas (2023, octubre). APRENDEMEF. Plataforma virtual de aprendizaje del Ministerio de Economía y Finanzas [Archivo de Power Point Presentation]. MEF.GOB.PE. <https://www.gob.pe/institucion/mef/campa%C3%B1as/39934-aprendemef-primera-plataforma-virtual-de-aprendizaje-del-mef>

Ministerio de economía y finanzas (2023). Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable). Disponible en: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

Montoya, L. (2016). Red de Gobierno Abierto para Gobiernos Locales: una experiencia de trabajo colaborativo en administraciones públicas locales. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8BDC22B8A96D566F05258148005FE5CF/\\$FILE/montlina.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8BDC22B8A96D566F05258148005FE5CF/$FILE/montlina.pdf)

Morales, J., et al (2020). Level of Budget Execution According to the Professional Profile of Regional Governors Applying Machine Learning Models. (IJACSA) International Journal of Advanced Computer Science and Applications. https://thesai.org/Downloads/Volume11No11/Paper_39-Level_of_Budget_Execution.pdf

Mungai, O., Nasieku, T. (2016). Factors Affecting Budget Execution by County Governments in Kenya. International Journal of Science and Research (IJSR). <https://www.ijsr.net/archive/v5i10/ART20162464.pdf>

Ogujiuba, K., Ehigiamusoe, K (2014). Capital Budget Implementation in Nigeria: Evidence from the 2012 Capital Budget. Contemporary Economics. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2504433

Olivos, C., Quiñones V. (2015). Análisis de la eficiencia del gasto público de la Municipalidad Provincial de Chiclayo y su impacto socioeconómico. En *In Crescendo. Institucional*, volumen 6 número 1, pp. 120-132.

Presidencia del Consejo de ministros. (2020, 10 de mayo). Decreto Legislativo N°1486, Decreto legislativo que establece disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/733584/DL_1486.pdf?v=1590451404

Presidencia del Consejo de ministros. (2021, 17 de julio). Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM. Texto integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de ministros <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2020446/Texto%20Integrado%20ROF%20PCM%20Jul.pdf.pdf?v=1643322359>

Presidencia del Consejo de ministros. (2021, 30 de septiembre). Resolución Ministerial N° 227-2021-PCM. Por la cual se Crean el Grupo de Trabajo denominado “Mesa Técnica para el Desarrollo de la Provincia de Andahuaylas, del departamento de Apurímac”. Diario Oficial El Peruano 1997065-1. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-grupo-de-trabajo-denominado-mesa-tecnica-para-el-d-resolucion-ministerial-no-227-2021-pcm-1997065-1/>

Proyecta Corporation SAC (2009). Indagación de las causas de incumplimiento de la ejecución de los procesos programados en el PAC. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/898341/8-ESTUDIO_INDAGACION_DE_CAUSAS_DE_INCUMPLIMIENTO_DEL_PAC_CONSOLIDADO20200630-20479-jokd2b.pdf?v=1594197093

Pontificia Universidad Católica del Perú (2022). Proyecto Final de Innovación. Guía de Elaboración del Trabajo de Investigación. Cuarta Edición.

Rakhman, F. (2019). Budget implementation in a risky environment: evidence from the Indonesian public sector. *Asian Review of Accounting*.
<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/ARA-01-2018-0020/full/html>

Reinoso, Ingrid & David Pincay (2020). Análisis de la ejecución presupuestaria en el Gobierno local Municipal del Cantón Simón Bolívar. En *593 Digital Publisher CEIT*, volumen 5 número 2, pp.14-30.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7383235>

Resolución Directoral N° 0022-2021-EF/50.01, Directiva N° 0002-2021-EF/50.01 “Directiva para la ejecución presupuestaria”. (31 de diciembre 2021).
<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/28008-resolucion-directoral-n-0022-2021-ef-50-01/file>

Resolución Ministerial N° 213-2020-EF/41. Texto integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas (26 de julio2020).
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1047798/ROF_MEF_2020.pdf?v=1595789058

Romero, C. (2015). Baja ejecución presupuestaria en inversión pública en los gobiernos municipales de Bolivia. Grin. <https://www.grin.com/document/342847>

Webb, R., Mendieta, C y Ágrda, V. (2012). *Las barreras al crecimiento económico en Apurímac*. BID, COSuDE y USMP. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/apurimac_4.pdf

Anexo 1: Tres problemas públicos identificados

1.1 Problema 1: Alto nivel de corrupción en las contrataciones del estado en el período de gobierno del 2018-2022 en el sector transporte (MTC) en el Perú.

Tipo de problema público

Problema por el inadecuado desempeño de los sistemas administrativos.

Principales afectados: Desarrollo del país, calidad y cantidad de servicios ofrecidos a los ciudadanos, derechos de los ciudadanos, democracia.

Principales responsables

- **MTC:** mediante la oficina de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- **Contraloría General de la República:** Encargado de apoyar el proceso de toma de decisiones de los poderes del Estado. Examina las cuentas a fin de velar por la legalidad de los ingresos, gastos e integridad del patrimonio estatal.
- **Defensoría del Pueblo:** Encargada de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos.

Descripción del problema

El problema público en cuestión está relacionado con el inadecuado desempeño de los sistemas administrativos del estado. Según la data de la consulta amigable del MEF (Ministerio de economía y finanzas), el MTC (Ministerio de transportes y comunicaciones) es una de las entidades ministeriales que reciben más presupuesto (top 3). Este presupuesto ronda los 20 mil millones de soles para ejecución de obras públicas y gastos corrientes del ministerio. Este valor se ha mantenido casi constante en los últimos 3 años del ejercicio presupuestal del Perú. Aun así, se aprecia que los niveles de ejecución de aquellos presupuestos son menores al 70% en todos los casos, dando a notar, de esta forma, una ineficiencia en el gasto público.

Dada la necesidad que tiene el MTC de comprar y contratar proveedores para que se ejecuten las obras de las respectivas inversiones públicas y malos manejos en la gestión del mismo, se generan actos de corrupción en estos procesos, los cuales, han sido un tema frecuente en los últimos años. En la actualidad, se sabe que cuatro de los últimos presidentes del Perú (1993-2022), están o han estado presos por casos de corrupción en temas ligados con obra pública en especial en este ministerio. Según la Contraloría General de la República del Perú, en los años 2019 y 2020, se calcula que el perjuicio extrapolado por casos de corrupción puede superar los cuatro mil millones de soles solo en el MTC.

Últimamente, la prensa escrita y televisada, ha servido como medio para delatar gran parte de los casos más sonados de corrupción en los últimos tiempos. Aquí podemos citar casos como el “Club de la construcción”, “Club del tarot”, las presuntas coimas a los ministros Silva y Vizcarra, y los casos de corrupción en la ejecución de las obras del Metro 1 de Lima. Todos estos casos, tienen como denominador común el perjuicio económico al estado peruano, así como, en algunos casos, se compromete la calidad de obras entregadas.

De esta manera, podemos definir al problema citado como: “el principal problema que aqueja a nuestro país, la corrupción, es el mal uso del poder público en procura de obtener una ventaja o beneficio indebido para quien actúa, o para terceros, que genera restricciones para el ejercicio de los derechos fundamentales.” Los principales afectados por esta problemática son: el desarrollo del país, la calidad y cantidad de servicios u obras ofrecidos a la ciudadanía, sus derechos y la democracia.

Existen organizaciones o dependencias que se encargan de fiscalizar este problema para buscar su reducción o mitigar sus efectos. Podemos citar a la oficina de integridad y lucha contra la corrupción del ministerio de transporte y comunicaciones, a la Contraloría General de la República, y a la Defensoría del Pueblo. Todos ellos tienen mecanismos que le permiten, a la medida de sus posibilidades, enfrentar la corrupción en las contrataciones con el estado.

1.2 Problema 2: Limitado acceso a agua potable en el distrito de Huata del departamento de Puno en el periodo 2017-2021

Tipo de problema público

Problema público de afectación directa a la sociedad

Principales afectados:

Población del distrito de Huata del Departamento de Puno

Principales responsables

- **MVCS:** como ente rector en materia de saneamiento
- **La Dirección Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento (DRVCS)** del Gobierno Regional de Puno, a través de capacitaciones a los Gobiernos Locales.
- **La Municipalidad Distrital de Huata:** a través de las Áreas Técnicas Municipales y la Unidad de Gestión Municipal.
- **La EPS** en el ámbito urbano, como EMSAPUNO S.A. y las Organizaciones Comunales en el ámbito rural.

Descripción del problema

Según el INEI, en el año 2019 Puno fue uno de los departamentos con menor porcentaje de población (39.1%) que consume agua potable proveniente de la red pública, siendo el promedio nacional de 68%. Asimismo, en la ENAHO (2017) se observó que el 38.3% de las viviendas en Puno contaban con abastecimiento por red pública y el 35.4% contaba con agua de pozo. De otro lado, la Defensoría del Pueblo (2022) señaló que 61 distritos tienen menos del 25% de viviendas conectadas a la red de agua potable.

Según el Reporte de conflictos sociales N° 217 de la Defensoría del Pueblo, en octubre del 2014 se registró un conflicto social de tipo socioambiental en el cual autoridades de los distritos de Coata, Huata Capachica y Caracoto, exigen que el alcalde de la Municipalidad Provincial de San Román y a la empresa SEDA Juliaca, que no viertan aguas residuales en el Río Torococha, porque afecta directamente al río Coata, que pasa por su ámbito. Posteriormente, en el año 2019, el INDECI realizó estudios para medir la concentración de metales pesados y microorganismos en los pozos de agua para consumo humano. Se registró que había contaminación en los pozos, lo que provocaba múltiples enfermedades a los pobladores más cercanos a la afluencia del río Coata. En el distrito de Huata, se tiene que solo el 5% de las viviendas se encuentran conectadas a la red de agua potable, según la Defensoría del Pueblo (2022).

El MVCS cuenta con el PNSR que tiene dos productos: i) Hogares rurales concentrados con servicios de agua potable y disposición sanitaria de excretas de calidad y sostenibles, y ii) Hogares rurales dispersos con servicios de agua potable y disposición sanitaria de excretas de calidad y sostenibles. Al respecto, no se observa la intervención de manera equitativa en el problema público identificado.

1.3 Problema 3: Bajo nivel de ejecución del presupuesto de inversión pública en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas - Región Apurímac en el ejercicio presupuestal 2019-2023.

Tipo de problema público: Inadecuado desempeño de los sistemas administrativos que utilizan las intervenciones públicas.

Principales afectados: Desarrollo de la provincia de Andahuaylas, calidad y cantidad de servicios ofrecidos a los ciudadanos, déficit en cierre de las principales brechas de los servicios públicos

Principales responsables:

- **MEF:** como ente rector en materia de asignación presupuestal
- **Gobierno Regional de Apurímac:** a través de la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, quienes transfieren recursos a las municipalidades.
- **La Municipalidad Provincial de Andahuaylas:** a través de las Áreas Técnicas Municipales y la Unidad de Gestión Municipal.

Descripción del problema

El problema planteado se argumenta en los gobiernos subnacionales que tienen una enorme responsabilidad sobre la gestión del presupuesto público, no obstante, en los últimos años persiste un problema de ejecución del gasto a nivel regional y local que impide la adecuada provisión de los servicios demandados por los ciudadanos. COMEXPERU-2022. Se busca investigar y hacer un seguimiento a la ejecución presupuestal de las inversiones, según el presupuesto asignado y ver qué factores afectan su baja ejecución, analizando la importancia de cómo afecta al cumplimiento de las metas institucionales de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, las mismas que deberían orientarse al cierre de brechas económicas que enfrenta la región de Apurímac y el País; así como priorizar las políticas con un enfoque centrado en el ciudadano de a pie.

Este problema público se enmarca en inadecuado desempeño de los sistemas administrativos que utilizan las intervenciones públicas, frente a esto la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – MPA; tiene una enorme responsabilidad sobre la gestión del presupuesto público asignado para este año con un Presupuesto Inicial de Apertura - PIA de S/. 38,851,777 y un Presupuesto Institucional Modificado - PIM de S/. 90,043,505 (según consulta amigable del MEF, octubre 2022), no obstante, en los últimos años 2019-2023 persiste un problema de ejecución del gasto que impide la adecuada provisión de los servicios demandados por los ciudadanos. La importancia de analizar el comportamiento de esta variable radica en su relación con el cumplimiento de cierre de brechas económicas que enfrenta la provincia de Andahuaylas, así como priorizar las políticas con un enfoque centrado en el ciudadano de a pie a la fecha 06 de setiembre del 2022 el nivel de avance en la ejecución del presupuesto es de 42.6% (según consulta amigable del MEF) y comparado con el año 2021 sigue la misma tendencia del nivel de ejecución baja.

1.4 Justificación sobre el problema seleccionado

El problema público sobre el cual se basará el proyecto de innovación será el siguiente:

“Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2023”

A continuación, se presenta una tabla que refleja la justificación puntuada de la selección del problema a trabajar sobre la base de la opinión de los integrantes del grupo de trabajo y de criterios relevantes para este fin:

		Problema 1			Problema 2			Problema 3		
		Victor	Cesar	Andrea	Victor	Cesar	Andrea	Victor	Cesar	Andrea
Criterio 1	Cantidad de Información y datos relevantes sobre problema público	4	4	2	3	3	2	3	5	4
Criterio 2	Soluciones planteadas	2	3	3	3	2	3	3	4	3
Criterio 3	Afectación directa e indirecta	3	3	3	1	2	3	3	4	3
Criterio 4	Interés en el tema de investigación	3	3	2	1	1	3	3	4	4
Criterio 5	Tiempo para realizar la investigación	3	4	3	3	3	3	5	5	5
TOTAL		45			36			58		

Del cuadro presentado, se observa que cada integrante del equipo de trabajo puntuó en una escala del 1-5 cada problema planteado sobre cada criterio. Dado ello, al realizar la sumatoria de puntajes, se evidenció una clara preferencia por trabajar sobre el problema 3. Entre las principales razones, se encuentra la ventaja de conseguir información de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, asimismo, se ha revisado que no hay soluciones planteadas para el problema planteado. Cabe mencionar que hay esfuerzos por parte del MEF para que se mejore la ejecución de inversiones en gobiernos locales; sin embargo, no se observan resultados. Esto muestra que hay espacio para poder abordar el presente tema y desarrollar el proyecto de innovación.

Anexo 2: Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público

Dimensión	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuente de datos	Herramientas
Magnitud del problema en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas - Perú	¿Cuál es el nivel de ejecución presupuestal por inversiones en la MP de Andahuaylas en el período 2019-2023?	Describir el nivel de ejecución presupuestal por inversiones en la MP de Andahuaylas durante el período 2019-2023.	En la MP de Andahuaylas en el período 2019-2023, los niveles de gasto de presupuesto público de inversiones son cercanos al 50%.	Consulta Amigable (MEF)	Revisión de información web
	¿Cuál es el nivel de ejecución por inversión pública de las Municipalidades Provinciales en el Perú (2019-2023)?	Determinar cuál es el nivel de ejecución por inversión pública en las municipalidades provinciales del Perú.	El nivel de ejecución presupuestal de inversiones de las Municipalidades provinciales en el Perú en el período 2019-2023 es menor al 70%.	Consulta amigable (MEF)	Revisión de información web
	¿En el Perú, existen Municipalidades provinciales que ejecutan eficientemente sus presupuestos de inversión pública asignados (2019-2023)?	Describir los niveles de ejecución presupuestal de inversiones de algunas Municipalidades provinciales del Perú que tienen niveles altos de ejecución.	Existen Municipalidades provinciales en el Perú (2019-2023) que gastan eficientemente su presupuesto de inversiones asignado.	Consulta amigable (MEF)	Revisión de información web
	¿Cuántos PIP se ejecutan oportunamente (tiempo programado y/o planificado, frente al tiempo ejecutado) por administración directa en la MP de Andahuaylas en el periodo 2019-2023?	Determinar el número de PIP ejecutados oportunamente por administración directa en la MP de Andahuaylas en el periodo 2019-2023.	En la MP de Andahuaylas en el periodo 2019-2023, se estima que fue mayor a 50% el número de PIP ejecutados por administración directa oportunamente.	Jefe de la Oficina de Programación de Inversiones	Entrevista
				Jefe de la Unidad de Logística	Entrevista
¿Qué factores limitan la ejecución oportuna de las PIP en la municipalidad provincial de Andahuaylas	Identificar los factores que limitan la oportuna ejecución de PIPs en la municipalidad provincial	Existe escasez de recursos tecnológicos que fortalezcan las destrezas de los	Jefe de la Oficina de Programación de Inversiones	Entrevista	

Dimensión	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuente de datos	Herramientas
	(2019-2023)?	de Andahuaylas (2019-2023)	funcionarios de la municipalidad encargados de la ejecución de obras públicas por modalidad de administración directa y simplifiquen su labor. Existe limitada articulación entre los sistemas administrativos que actúan en las obras públicas por administración directa en la MP de Andahuaylas.	Jefe de la Unidad de Logística	Entrevista
Proceso de ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa.	¿Cómo se desarrollan las fases del proceso de inversiones por modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas?	Describir el proceso por el cual pasa inversión pública y en especial las de la modalidad de administración directa.	El ciclo de inversión consta de 4 fases: Programación multianual de inversiones (PMI), Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento.	Invierte.pe	Revisión de información web
	¿En qué consiste la fase de ejecución del ciclo de inversiones según Inverte.pe?	Describir la fase de ejecución del ciclo de inversión según invierte.pe	En la fase de ejecución se realizan las siguientes actividades: Se elabora Expediente Técnico o documento equivalente, se ejecutan física y financieramente las inversiones, se elaboran los informes de consistencia, se realiza el seguimiento de las inversiones y su registro en el banco de	Invierte.pe	Revisión de información web

Dimensión	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuente de datos	Herramientas
			Inversiones.		
Actores en el proceso de ejecución de inversiones	¿Quiénes son los actores internos que participan en el proceso de ejecución de inversiones en la MP de Andahuaylas?	Identificar los actores internos que participan en el proceso de ejecución de inversiones en la MP de Andahuaylas	En la MP Andahuaylas, participan el jefe de la Oficina de programación de inversiones, jefe de presupuesto, jefe de la unidad de logística, subgerente de obras públicas y maquinarias	Portal de transparencia de la MP Andahuaylas	Revisión de información web
				Jefe de la Oficina de programación de inversiones	Entrevista
				Jefe de presupuesto	Entrevista
				Jefe de la Oficina de Logística y Patrimonio	Entrevista
				Subgerente de obras públicas y maquinarias	Entrevista
				Oficinas de los funcionarios públicos	Observación no participante
¿Quiénes son los actores externos que participan en el proceso de ejecución de inversiones en la MP de Andahuaylas?	Identificar los actores externos que participan en el proceso de ejecución de inversiones en la MP de Andahuaylas	Actores externos que participan en el proceso de ejecución de inversiones son: población, proveedores, MEF a través del CONECTAMEF, Ministerios	Población	Talleres participativos	
			MEF a través del CONECTAMEF	Entrevista	
			Ministerios	Revisión información en la web	
Características sociales y económicas de la provincia de Andahuaylas.	¿Cuáles son las características socioeconómicas de la provincia de Andahuaylas involucradas en la ejecución de obras de administración directa en la municipalidad provincial de Andahuaylas?	Determinar las características sociales y económicas de la provincia de Andahuaylas que afectan la ejecución de obras públicas en la municipalidad de Andahuaylas	Algunas de las características sociales afectan la ejecución óptima de	Documentos de investigación	Revisión de información web

Anexo 3: Entrevistas a funcionarios de la MPA

3.1 Entrevista con el jefe de la OPMI de la MP de Andahuaylas

Ingeniero Mauro Leonel Yactas

C: Ingeniero, una vez dado a conocer el consentimiento, pasamos a hacer la entrevista.

Yo le agradecería en este aspecto que sea bastante sincero en las opiniones que va a dar y nos va a servir mucho su experiencia y su conocimiento sobre el tema para poder nosotros coadyuvar en esta investigación que estamos haciendo.

La primera pregunta sería, ingeniero.

¿Cuánto tiempo de experiencia tiene en la gestión de inversiones públicas, específicamente en ese aspecto?

M: A nivel de inversiones, 6 años (XXXXX y OPMI).

C: ¿Con qué modalidad de ejecución de proyectos de inversión cree que hay mejores resultados? ¿Y, por qué lo cree? Entendamos que hay inversión de administración directa e indirecta (que contrata)

M: Básicamente, en ambas hay ventajas y desventajas. Se han visto buenas experiencias en ejecución mediante la ejecución por administración directa. Y, como también por administración indirecta, pero también hay malas experiencias por administración directa y como también por administración indirecta.

En la administración directa que es por ejecución por la misma municipalidad.

C: ¿Cuáles creen que son las dificultades por las cuales no se han ejecutado de manera adecuada las inversiones?

M: Uno es el tema burocrático. En el tema de adquisición de materiales, herramientas o insumos para la ejecución de la obra.

C: ¿Por qué?

M: Porque se tiene que lanzar un proceso, si se supera el los 8 UITs. Todas las adquisiciones se tienen que enviar mediante el proceso de licitación. Y esto toma tiempo, es decir, tiene sus plazos establecidos. Muchas veces los procesos se caen y ahí eso hace que se retrase y que se paralicen las obras. Otro, es de repente el tema financiero, el tema

presupuestal, porque hay entidades que cuando ejecutan por administración directa, van incorporando el presupuesto de acuerdo avance de obra y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

C: Eso quiere decir que, si la obra está avanzando y no hay plata, ¿también se paraliza?

M: Si.

C: Pero no se supone que cuando hay una inversión ya planificada, o sea con aprobación de la ejecución de la inversión ya el presupuesto debería también estar comprometido al 100%?

M: Por lo menos un gran porcentaje para poder dar inicio, pero en este caso no ocurre así. A diferencia de la administración indirecta, para que tú puedas lanzar un proceso de licitación, necesariamente tienes que certificar un presupuesto. En administración directa no, tú puedes dar inicio de obra de repente con un presupuesto de 10% de la obra. Entonces tus adquisiciones o de pago de planillas van en función al avance, porque a veces tú dispones del 100% del presupuesto, pero a veces durante la ejecución no vas a necesitar el primer mes o en el segundo mes del año la totalidad del presupuesto.

C: Entonces en esa lógica ¿Qué actores internos usted cree que participan en este proceso de ejecución de inversiones? Hemos visto uno que es el área de logística que ve todo el tema de compras ¿Qué otro actor usted identifica?

M: Bueno, la unidad ejecutora de inversiones. Hace cumplir los plazos y llevar de manera coordinada con los residentes y supervisores.

C: ¿Otra área o actor interno de la municipalidad que tenga que ver con la ejecución?

M: La OPMI, es quien monitorea toda la ejecución (durante la ejecución del proyecto) Es quien debería observar por que la obra no está avanzando de acuerdo y conforme al cronograma. Podría haber retrasos o adelantos o podría haber paralizaciones.

C: ¿Quién es el que lidera y organiza el proceso de una inversión pública por administración directa? ¿Quién es el jefe? ¿Quién tiene que ordenar esas inversiones?

M: La UIE (Unidad ejecutora de inversiones) es el involucrado directo. La OPMI, es el monitor, que no puede dar opiniones, no puede dar solución como la UIE. La unidad ejecutora de personas puede penalizar al residente o al supervisor, en el caso de administración directa y si es indirecta, de la misma forma.

C: Centrémonos un poco en el tema de la administración directa ¿Entonces usted cree que hay buena coordinación en estas áreas involucradas que usted ha identificado? ¿Hay coordinación para la ejecución de inversiones en su experiencia en esta municipalidad?

M: Hace mucho la predisposición de los responsables porque si no hay esa confianza y la voluntad de servir/trabajar no se va a cumplir como se debe.

C: Entonces ¿La coordinación se basa en las voluntades de los responsables (actores identificados)?

M: Exacto, va a depender mucho de eso. Logística, en el tema de adquisiciones.

C: Y ¿la voluntad podría recaer en un tema de formación, de capacitación, de conocimiento del cargo?

M: Muchas veces es la falta de experiencia, porque en las entidades donde yo he podido estar hay profesionales que inician. En ellos va a haber muchas dificultades por la falta de experiencia misma.

C: ¿Dentro de esta lógica, que sistemas administrativos cree usted que limiten la ejecución de este proyecto de inversión? ¿Hablando sobre los sistemas administrativos de tesorería, contabilidad, planificación, INVIERTE.PE, etc.? ¿cuáles cree que son los que limitan la ejecución?

M: El sistema del SEACE. No es un limitante, pero tiene sus plazos (para adquisiciones). Además, tiene su propia directiva. Entonces es allí, cuando se hace una licitación para poder adquirir algún material o algún bien, existen plazos que no se pueden omitir (existen procedimientos). Entonces, cuando se cae un proceso es un problema.

En cuanto al invierte PE. Yo creo que no repercute mucho en el tema del avance.

C: ¿Cuándo usted encuentra alguna dificultad en el trabajo que viene realizando como jefe de OPMI, a dónde recurre para una orientación o guía o pregunta sobre algunos temas específicos sobre la ejecución de su presupuesto?

M: Cuando tengo dificultades nuevas dificultades a las que yo ya he podido pasar recurro al CONECTAMEF. Especialistas en inversiones.

C: Ha habido alguna ocasión de que el especialista del CONECTAMEF no ha podido responder dado que el tema recién ha sido incorporado y se tiene que consultar con la unidad central MEF. ¿Ha tenido experiencia en este caso?

M: Sí, en algunas cosas, sí, pero lo importante es que la comunicación fluida que existe con la DGPMI (MEF) hace que se resuelva de inmediato. No necesariamente se hacen llamadas telefónicas, pero los correos que tú envías, se atienden y te asisten técnicamente. Hay bastante soporte de parte de la Dirección General de promoción interna inversiones.

C: ¿Qué ocurre con los proyectos cuya ejecución se ve trabada en el proceso? ¿Qué pasa con esos proyectos o qué debería hacerse?

M: Mayormente son temas presupuestales. No se incorporan al 100% para dar inicio a una ejecución. Por lo menos de 18 a 20% para, por lo menos, de acuerdo al avance incorporarnos. Hay entidades que tienen presupuestos muy pésimos, las cuales, esperan cada mes para poder disponer y avanzar en ejecución.

C: ¿De la experiencia que usted tiene, cree que ha habido algún tipo de ejecución de inversiones por administración directa que haya sido ejecutada oportunamente? ¿Quiero decir, en el tiempo programado y planificado? Básicamente a las autoridades locales se las mide con el nivel de ejecución de su presupuesto. Esa es la percepción de la población ya que se piensa que un buen alcalde tiene a fin de un nivel de ejecución superior a 80% ¿Cuáles son esos factores limitantes que hace que este nivel de ejecución no pueda elevarse de manera eficiente? Lo ideal es el 100% pero no creo que haya municipios que ejecute el 100% por diversos motivos. En su experiencia. ¿Cuál cree que son estas limitantes?

M: Desde las experiencias positivas, mucho tiene que ver la predisposición y la voluntad de los actores principales en una ejecución.

C: ¿Cuándo dice voluntad, a qué se refiere?

M: Compromiso de poder solucionar un tema y cumplir de repente de manera correcta las funciones. Porque de eso depende mucho la ejecución. He visto proyectos que han culminado la ejecución en el tiempo establecido y con el presupuesto programado, pero hay proyectos que no se han ejecutado en el tiempo programado inclusive con más presupuesto. Allí hay factores e incluso inconvenientes en la etapa de formulación. Cuando tú me hablas de los indicadores del gasto presupuestal...

C: De inversiones, específicamente.

M: En una entidad pública como el gobierno local que son municipalidades distritales y provinciales, los gastos en realidad no reflejan un indicador de eficiencia en la gestión. En el tema de inversiones. ¿Un ejemplo no?

Los decretos se publican de agosto a octubre, entonces, una entidad del Gobierno local tenía un techo presupuestal de 10 millones, pero resulta que en luego sale un decreto adicional y logra un financiamiento de 8 o 10 millones. Una vez que tu sales como ganador con algún proyecto. ¿cuándo crees que vas a culminar la ejecución? ni en diciembre. Tal vez a diciembre llegarás contratando a una empresa por los procedimientos de la licitación, porque tiene sus plazos. Entonces tú tenías 10 millones que eran recursos de la entidad que han sido programados o asignados netamente para inversiones y en función a tu dinero, tú vas avanzando. Y de esos 10 millones puedes llegar a un 80 a 90% a fin de año en inversiones, pero y si a eso se aumenta otros 10 millones de más? Tu techo presupuestal crece y tu avance en porcentajes disminuye. Los otros 10 no vas a lograr gastarlos porque es el procedimiento y no porque uno quisiera. Eso representa un 50% más de lo que tú vas gastando. ¿A cuánto llega tu ejecución presupuestal? Ni siquiera llega al 50%, entonces no por eso es una gestión deficiente, entonces esto, pero si nosotros analizamos las fuentes de ingreso que ha tenido la entidad, hay entidades que no logran este financiamiento a partir de agosto o tienes un proyecto en un tema de arbitraje. ¿Ese dinero no lo vas a poder gastar? No vas a poder mover ese presupuesto. Hay muchos factores.

Ese indicador que precisas no es un indicador de eficiencia.

Pero si de repente, una entidad que no haya logrado un financiamiento de afuera y que todo vaya normal... Hay municipalidades que en temas de inversiones tienen una asignación de un millón. Allí les falta inclusive y llegan a un 90, 95, 98%, a diferencia de una entidad que haya podido lograr, de repente, en mitad de año para adelante un financiamiento que no van a poder llegar.

Entonces, allí recomendaremos en este caso, al MEF, si va a sacar algunos decretos de urgencia o va a sacar algún tipo de financiamiento de inversiones, tenga que hacerlo por lo menos antes de llegar a mitad de año de cada inicio de periodo de gestión.

Debería ser en el primer trimestre del año.

Para que, de un aliento al gobierno subnacional, sea provincial o distrital para que pueda organizar su nivel de ejecución de presupuesto. Usted tiene totalmente la razón cuando dice qué ¿pasa si me viene un decreto de urgencia y me asignan un proyecto de inversión ya en noviembre, prácticamente ya tengo el año cerrado y lo único que se va a hacer, es realizar un gasto mínimo y que me permita no reversión y me puedan dar continuidad el año que viene.

El ejemplo claro es el FIDT que cada año se lleva a cabo el concurso y la convocatoria sale más o menos en febrero. El desembolso de este dinero se da en agosto o septiembre. Entonces los ganadores, a partir de septiembre, hacen sus actos preparatorios para el proceso de licitación y, por ejemplo, este año, no hay una municipalidad que todavía ha contratado, están en proceso de contratación...

C: Y ese recurso si no haces inicio de ejecución, ¿eso se revierte?

M: No. el tema de FIDT, no revierte, es una normativa especial.

Ello no quiere decir que yo me pueda retrasar. Hay una planificación y un tiempo que te dan para que tú puedas ejecutar

Los ganadores de este año tienen tiempo para poder culminar hasta el siguiente año. Ellos tienen un tratamiento especial en cuanto al tiempo de ejecución en el convenio.

C: ¿Y esto es por administración directa o indirecta?

M: Depende de las entidades, si están en la capacidad para realizar por administración directa.

Mayormente en nuestro ámbito se hace por administración indirecta.

C: Ya hemos visto un panorama de su experiencia y nos ha identificado algunas limitantes por las cuales no hay un nivel adecuado de ejecución y también que este indicador del nivel de gasto no necesariamente refleja la eficiencia de una gestión, porque hay que conocer que está detrás, (proceso de programación presupuestaria).

M: En la institución donde estamos laborando, un ejemplo es el tema de caminos vecinales. Esta es la carretera que ahora está en proceso de licitación de 10 millones. Este concurso se ha ganado en 2020....

Y estamos, 2022...

Solo se ha ejecutado un 3%.

C: ¿Y eso por qué? ¿Tenemos dos años y no podemos gastar?

M: Es que el concurso se ha ganado solamente con ficha técnica viable.

C: ¿Y eso estaba normado así por el MEF que se puede ganar con ficha técnica?

M: Así es, puedes ganar. No necesariamente con expediente técnico, también con fichas técnicas.

C: Pero la ficha técnica es un instrumento muy elemental.

M: Es básico, pero es el procedimiento para un proyecto. Claro, se inicia con una ficha técnica. El sector ha financiado para la elaboración del expediente técnico más la ejecución física del proyecto. ¿Dónde se ha demorado? Desde el 2000 hasta agosto (2022) se elaboró el expediente técnico. Se han tenido muchos inconvenientes: Incumplimiento de la entidad y del consultor. Es un tema administrativo que se debió haber solucionado en su momento.

Pero no sólo administrativo sino de capacidad porque el consultor puede estar muy comprometido, pero no tiene el equipo... no sé

Es que de parte de la entidad las respuestas y las decisiones que se han tomado no han sido las más correctas y por eso se han prolongado. El expediente se elaboró hasta agosto y en septiembre, recién nos lo han aprobado. Desde allí hasta ahora estamos en el proceso de licitación y nuestros 10 millones que vienen desde años anteriores, los seguimos arrastrando como gastos ineficientes. Para la población común y corriente que no están en temas de inversiones, es un indicador que no se está trabajando y hay recursos que son reversibles y otros que no. Por ejemplo, el tema de la facilidad financiera. En la entidad donde laboramos somos beneficiarios. La facilidad financiera vence el 31 de diciembre de 2022.

C: ¿Y la facilidad financiera qué es?

M: Salió un decreto por el tema de reactivación económica. Es como el adelanto del Canon que a partir del 2023 la entidad va a devolver. Es como un préstamo a las fuentes del canon que van a llegar a esta entidad, así como las obras por impuestos que se están ejecutando esta entidad. Que esos recursos también se van a devolver a partir del siguiente año. Pero, la facilidad financiera, el 31 de diciembre vence, si no has logrado gastar el 100% del dinero que te han dado, ya no recuperas.

C: ¿Pero eso si te han dado oportunamente?

M: Eran dos años: 2021 y 2022.

Y allí se tendría que ver un tema de capacidades de la institución.

Nuestra institución tiene una ejecución que no supera el 40%.

C: ¿Y por qué? ¿Otra vez el por qué? ¿Y otra vez son voluntades?

M: Sí.

Y las voluntades que vienen atrás con el tema de formación y capacidades de los funcionarios que están haciendo la ejecución de ese tipo de presupuesto.

En este aspecto, el titular de la entidad, también tiene que ver mucho en el tema de decisiones. Pero los técnicos creo que estamos para poder conducir por el camino correcto. Se tienen que tomar decisiones y en este caso, se han tomado decisiones que no los está ayudando mucho.

Es decir, son decisiones inadecuadas de los técnicos y, por ende, la autoridad política tampoco ha podido....

Y lo peor es que la facilidad financiera te la han dado en dos etapas, el dinero. La primera etapa era, que se ha pedido con cronograma de ejecución.

C: ¿Y eso es básicamente para inversiones?

M: Exclusivamente para el proyecto en ejecución con el que tú has solicitado el préstamo. El año pasado, para el año uno te daba un porcentaje. Al día de hoy recién hemos logrado gastar un porcentaje mucho menor al 50%. Estamos a días de culminar noviembre y todo diciembre. Se ha solicitado el segundo desembolso porque no se podía solicitar el segundo desembolso cuando no has gastado lo que has pedido anteriormente.

Entonces, el grueso de la limitante en la ejecución de inversiones básicamente descansa en el tema de contrataciones que se hace a través del SEACE, en el tema de asignación presupuestal que en algunas inversiones no se tiene al 100% por la administración directa.

Son factores porque el ejemplo que te estoy dando es un proyecto que sí tenía plata.

C: ¿Y ahí no se gastó?

M: Has contratado una empresa. Entonces, hay un tema de falencias en UEI.

C: Vamos entrando ya a la comodidad que pueda tener el funcionario. ¿Cree usted que necesita mayor capacitación sobre temas específicos de su área o con las capacitaciones

que brinda CONECTAMEF es suficiente? Fuera de eso, ¿usted necesita hacer una capacitación especializada para el tema de agilizar las inversiones?

M: Yo creo que eso si es un tema personal. La información está. Tú ingresas al aplicativo y todas las capacitaciones que se han dado en el año o en los años anteriores están. Muchas veces existimos funcionarios que no les gusta leer o darse un tiempo para poder ver cómo solucionar un problema porque este problema que ocurre en una entidad ha ocurrido en otras. Entonces hay consultas que se han dado CONECTAMEF, entonces sí es un tema de los responsables.

C: Y ¿cree usted que cuenta con un mobiliario adecuado, con tecnología adecuada para desarrollar sus funciones con eficiencia?

M: De las instituciones, qué estado siendo esta la sexta, he podido encontrar solo una con un espacio adecuado, con herramientas que te dan condiciones de poder trabajar. En las demás, uno se va adecuando.

C: ¿Y eso limita también el trabajo?

M: Si, pero no es pretexto. Porque cuando un funcionario asume ser parte de una gestión, hay compromisos y también para tener una buena carta de presentación. De hecho, porque se encuentran muchas deficiencias en las entidades públicas. Si tenemos brechas en necesidades básicas como saneamiento básico, infraestructuras de educación, salud y no se han cerrado esas brechas, imagínate en infraestructuras de las entidades como los gobiernos locales y municipales, distritales, provinciales tenemos mucho más.

C: ¿Qué competencias debería tener un funcionario que se dedique en el tema de gestión de las inversiones?

M: Las competencias están dadas. Cada funcionario tiene sus funciones y tiene las competencias que debe cumplir. El tema es que acá hay funcionarios que están asumiendo cuando de repente no deberían asumir.

C: ¿Un favor político?

M: Si.

C: Entonces, no hay las capacidades necesarias para que pueda asumir y eso hace que limite su proceso de....

M: El alcalde, el gerente no es todo. No es quien puede hacer. Es cierto que puede dirigir, puede gerenciar y tomar la batuta, pero el personal operativo es quien tiene que hacer las cosas.

C: Hay una pregunta un poco más personal y ¿usted está conforme con el monto remunerativo que percibe en dónde está trabajando?

M: Es un factor bastante limitante, ¿no? Por ejemplo, una a una municipalidad distrital rural. ¿Quién iría por un solo 2000? 2500? Cuando tienes que pagar alimentación tienes que tener un gasto en el tema de movilidad. Entonces es un factor bastante limitante. Pienso que se debería elegir bien a los buenos profesionales, y para ello, el tema económico es fundamental ya que muchos prefieren hacer el trabajo privado a estar en una institución pública.

En resumen, se debería mejorar el tema remunerativo para tener profesionales idóneos y con ciertas capacidades y competencias que permita coadyuvar a una gestión mucho más eficiente. No es solamente el indicador de ejecución presupuestaria, sino todo el proceso que venimos discutiendo y analizando.

C: ¿Cuántos proyectos de inversión pública se ejecutan por administración directa en la municipalidad provincial de Andahuaylas? Le agradecería nos pueda brindar esa información hasta donde sea posible.

M: Yo creo que sí es posible, pero hay que darnos un tiempo. En la actualidad, yo pienso que esta gestión los proyectos que ejecutado casi el 90% los ha ejecutado por administración directa. Tiene la capacidad y además la capacidad operativa de una municipalidad provincial tiene equipo más completo. Los proyectos ejecutados por la municipalidad ejecutado han sido proyectos de menor envergadura, pues obviamente está en la capacidad operativa de la municipalidad de asumir la administración directa, mayormente se les da por contrata proyectos de gran envergadura, donde la capacidad operativa técnica de la municipalidad de repente ya se abastece.

C: Como cierre y resumen:

¿Cuáles cree que son las principales limitantes?

M: Decisión del titular apoyadas por opiniones técnicas. Cuando hablamos del tema de ejecución presupuestal o ejecución de inversiones, estamos hablando del tema técnico, el tema político no entra ahí, pero la autoridad siempre va a tomar una decisión política más

que técnica, es que las autoridades mayormente tienen compromisos y ellos casi siempre aceptan algún compromiso que quieran con algún sector.

El tema técnico es fundamental, no como tú sustentas como tú puedas levantar o hacer realidad esos compromisos que puedan.

El primer punto sería la decisión política-técnica que pueda tener el titular del pliego. Otro es el tema de designación de sus funcionarios. Es importante que en una gestión estén las personas más idóneas como un equipo de alto nivel. Una institución es como un engranaje.

También el jefe de infraestructura y la unidad formuladora.

Se depende mucho de cómo se está planteando, cómo están haciendo un proyecto. Si un proyecto nace con errores es difícil y hay que ir llenando esos vacíos.

También la OPMI. Qué son los involucrados directos en cómo nace el proyecto y cómo va a culminar.

La unidad ejecutora y logística.

Si tú te preguntas ¿Cuántos proyectos a nivel nacional están paralizados por el tema de arbitraje y cuánto de presupuesto está inmovilizado? Un ejemplo claro, es nuestro hospital de Andahuaylas, ¿cuánto del presupuesto está congelado habiendo muchas necesidades?

C: Sí pues, por el gobierno.

Decisiones, un tema de responsabilidades, funcionarios, autoridades.

Eso es la realidad y lo que estamos tratando es contribuir en algo en resolver esta dura realidad que tenemos a nivel de gobiernos. Gracias ingeniero por su tiempo y mil gracias por su predisposición a poder contestar esta entrevista. Muchísimas gracias.



Protocolo de consentimiento informado para entrevista

El propósito de este protocolo es informarle sobre el presente proyecto de innovación y solicitarle su consentimiento. De aceptar, el investigador se quedará con una copia firmada de este documento, mientras usted poseerá otra copia también firmada.

El presente proyecto de innovación se titula "Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2021" y es conducida por César Pozo, Andrea Trujillo y Víctor Pretell, alumnos de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la facultad de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El propósito del proyecto es brindar una solución innovadora para resolver el problema del bajo nivel de ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas.

Para ello, se le solicita participar en una entrevista que le tomará 30 minutos de su tiempo. Lo expuesto en la conversación será grabado y posteriormente transcrito. Su participación en la investigación es completamente voluntaria y usted puede decidir interrumpirla en cualquier momento, sin que ello le genere ningún perjuicio. Si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente.

Su identidad será tratada de manera explícita. Usted también deberá guardar confidencialidad de la información expresada por los otros participantes. Asimismo, su información será conservada por 1 año, contados desde la publicación de este trabajo, en la computadora personal de la investigadora encargada y, luego, será borrada.

Al concluir la investigación, usted tendrá acceso a los resultados a través de la plataforma de registros de tesis de la PUCP. Además, podrá escribir al correo de a20224142@pucp.edu.pe para obtener mayor información. Asimismo, para consultas sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad al correo etica.comite@pucp.edu.pe.

Si está de acuerdo con los puntos anteriores, complete sus datos a continuación:

Nombre: MAURICIO LEONARDO LLACCHUAS ALHUAY

Fecha: 24-11-2022

Firma del participante: 

Firma del investigador y/o encargado de recolectar su información: 
César Pozo Buleje

3.2 Entrevista con el jefe de logística de la MP de Andahuaylas

Licenciado Mario Loayza Yupanqui

C: Continuando con el proceso de entrevistas, estamos acá con el responsable del área logística, con el licenciado Mario, quién nos va a contestar unas cuantas consultas y preguntas que estamos haciendo en parte a este formato de entrevista para el trabajo de investigación

Licenciado, buenas tardes, vamos a empezar con el proceso de preguntas.

Básicamente, el nombre del proyecto de innovación que estamos planteando está enfocado en el siguiente problema que queremos resolver: la limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la municipalidad provincial de Andahuaylas en el período 2019-2023-. Vamos a evaluar todo un proceso de gestión.

Acá le enfoco un poquito. En el sistema de CONSULTA AMIGABLE del MEF, vemos el nivel de ejecución de las municipalidades y normalmente cuando uno ingresa, se encuentra con la sorpresa de que los niveles de ejecución en están relativamente bajos o en algunos casos muy bajos, entonces lo que estamos tratando nosotros es que con la experiencia que usted tiene y las áreas que intervienen y ahora que está ocupando el área de logística nos pueda, de su experiencia, explicar cuáles creen que son estos problemas que se vienen presentando. O ¿Cuáles son los motivos por el cual se genera está limitada ejecución del presupuesto? Entonces vamos a empezar con las preguntas.

Entonces la primera pregunta sería ¿licenciado, cuánto tiempo de experiencia tiene en la gestión de inversiones públicas o en la gestión pública?

M: Gracias ingeniero, buenas tardes ante todo gracias, en principio, por visitarme a esta oficina. Bueno, quien les habla tiene una experiencia aproximada de 8 años. Empecé como asistente administrativo y luego, como jefe de la oficina de logística.

C: ¿En logística, cuánto tiempo tienes?

M: En logística llevo 35 meses.

C: ¿Incluido en el municipio y otras instituciones también?

M: En la municipalidad unos 20 meses, ¿no?

C: 20 meses de acá, siendo un par de años, digamos.

M: Si estoy llegando a 3 años.

C: ¿Usted dentro de su experiencia, con qué modalidad de ejecución cree que hay mejores resultados en el tema de ejecución de proyectos? Entendemos que hay de manera directa y de manera indirecta, o sea, desde su experiencia, ¿cuál cree que es la mejor modalidad por la cual se haga la ejecución de un proyecto de inversión?

M: Yo creo que lo que más tiene eficiencia en la ejecución del gasto es por la modalidad de administración por contrata como administración indirecta. Porque las empresas cuentan con cierta experiencia también tienen el equipamiento estratégico, profesionales, todo ello con lo cual garantiza y también tienen un tiempo, ese tiempo como dé lugar tienen que cumplir pues es lo que ellos han ofertado, ¿no? Mientras que, por administración directa, veo ciertas deficiencias, en principio, porque la entidad no tiene suficiente equipamiento para poder ejecutar. Creo que en ambos lados tiene sus pros y contra.

C: Ahora, referente a la oportunidad de ejecución en cuanto al tiempo y planificación por administración directa. Si usted conoce en su experiencia en el municipio, si algún proyecto se ha ejecutado de manera eficiente y oportuna en el tiempo planificado por administración directa.

M: Yo pienso que no hay ingeniero. Porque estamos viendo las obras que ejecuta la municipalidad y no estamos cumpliendo dentro del tiempo programado, sino que estamos siempre con esos trámites de ampliaciones de plazo y los adicionales y eso no garantiza o no se cumple lo que inicialmente estaba planeado, ¿no? Y un problema grave que veo es que el expediente técnico ha sido mal formulado y a raíz de eso vienen los adicionales. Y esos adicionales requieren cierto tiempo para poder tramitarlos y su correspondiente aprobación.

C: Entonces, estamos viendo que uno de los factores que limita la ejecución adecuada o planificada de un proyecto es el expediente técnico. ¿Qué otros factores creen usted que limita, fuera del expediente técnico, por el cual no se da una ejecución oportuna?, ¿primero analicemos el tema administración directa y luego pasamos al tema de administración indirecta o por contrato, le parece? Supongamos que tenemos un expediente técnico adecuado y tenemos la administración de ese proyecto por vía administración directa. ¿Qué otro factor cree usted, en su experiencia, que limita este proceso para que no se cumpla?

M: Otro factor subyacente podría ser el personal de la ejecución de la obra y también la parte administrativa de la municipalidad. Si bien es cierto que los pedidos llegan a destiempo, mal hechos, los cuales requieren cierta reformulación. Y el expediente no están

adjuntando adecuadamente, sustentando los documentos como uno quiere para poder realizar el expediente de contratación. Entonces, en muchos casos, lo que ocurre es la demora en el plazo, lo cual no garantiza que se entregue los materiales o los servicios en el tiempo requerido.

C: Hablemos de una obra como el estadio de Talavera que estamos haciendo. ¿por qué cree que está retrasado tanto?

M: Se ha visto en el estado un tema muy externo, algo exógeno que no tiene que ver con la entidad. Lo que se ha visto es el tema del factor humano, no se contaba con el frente de trabajo, entonces no había mano de obra calificada. Lo que tengo entendido es que el personal que se requería estaba cumpliendo trabajos en otras entidades, en otras obras, por lo cual había poca oferta laboral.

C: ¿Fuera del personal, otro factor limitante?

M: El factor político, el alza del precio de los materiales.

C: ¿Esto también retrasa no? Me decía también que otro factor es el que no haya un adecuado equipo de trabajo, es decir, supervisor, residente, asistente, técnico, asistente administrativo. Depende mucho de las personas para que se pueda adjuntar a los requisitos mínimos y necesarios para hacer el proceso de compra de los diversos insumos que se necesitan en una obra. ¿En su experiencia, este proceso siempre se da de manera constante o hay algunas fallas particulares?

En sí, yo veo que cada obra tiene su propia particularidad. Sin embargo, este algo común que he visto es la deficiencia, ¿no? En cuanto a los trámites, si bien es cierto existe el reglamento para poder tramitar, sin embargo, no existe una adecuada planificación, es decir, los pedidos se emiten a última hora y no como indica la norma ocho días antes. Esto genera cierto congestionamiento y saturación que ocasiona que no logremos atender en el tiempo oportuno. Creo que lo que falta es el tema de la planificación, la coordinación de los trabajadores a nivel técnico - administrativo, porque si no planificamos y no nos organizamos bien, definitivamente va a haber error y cierto desfase que no nos va a permitir lograr los objetivos.

C: ¿Ok, podría citarnos desde su experiencia, ¿cuáles son los actores internos que participan en un proceso de ejecución de inversiones?

M: El área principal es la oficina de infraestructura como área usuaria. Si bien es cierto, la norma indica que una adecuada formulación de un requerimiento garantiza la compra de un

bien o un servicio al 50%, entonces ahora luego intervienen otras áreas, la supervisión, la gerencia de la infraestructura, la Dirección General de administración logística, presupuesto y a nivel de la ejecución intervienen otras áreas. Almacén, contabilidad y finalmente tesorería.

El flujograma es largo. Este flujograma depende de cada entidad y cada entidad tiene su propia particularidad y su organización interna. A veces existen ciertos inconvenientes que no permiten tramitar el perfeccionamiento del contrato o el pago al proveedor. Todos debemos trabajar a un solo ritmo...

C: ¿Eso se da o no se da?

M: En esta municipalidad, lamentablemente no estamos trabajando con el mismo ritmo, con un solo norte, sino que siempre falla el área de infraestructura. Porque la norma indica que debemos tramitar el pago en un promedio de 10 días, sin embargo, el área usuaria, realiza los trámites pasados los 30 días, 40 días, y entonces no estamos cumpliendo.

C: ¿Y, por qué cree que se da este retraso?

M: Cada institución pública tiene su propia organización, lo que he visto específicamente en esta municipalidad es que se ha implementado procedimientos innecesarios, lo cual genera ciertas demoras, en el tema del pago, principalmente. Para citar un ejemplo, las áreas usuarias para iniciar con el pago, primero tiene que salir la pecosa. Entonces, a veces en la oficina de almacén, se saturan los trámites, lo cual genera cierta demora para las demás áreas, principalmente para el área usuaria. Entonces, yo creo que hay procedimientos que se han incrementado de manera innecesaria y ese es el factor que limita. Otro factor es la sobrecarga laboral.

C: ¿Y dentro de estos sistemas administrativos, ¿cuál cree que es el que más problemas le genera?

M: Bueno, en la municipalidad de Talavera está la oficina de infraestructura. Ellos manejan mayor presupuesto.

C: Sí, normalmente en los gobiernos subnacionales, el área de infraestructuras maneja más del 80% de proyectos de ejecución de inversiones y si el área no se potencia, todo el resto no corre al mismo ritmo.

M: También hay inestabilidad del personal en esa oficina. Si bien es cierto que hemos visto en la oficina de liquidaciones que han pasado varios ingenieros. Con el retiro o renuncia del profesional se frena el ritmo del trabajo.

Y el que viene, se inserta, pero va a demorar un cierto tiempo hasta conocer la ruta hasta empaparse del tema.

C: Y eso hace que se retrase...

M: Eso es lo que hemos visto acá en la municipalidad de Talavera.

C: Dentro de su trabajo específico, cuando usted tiene algún inconveniente o alguna consulta ¿a dónde la realiza? Ya en su trabajo como jefe de adquisiciones, si bien las consultas las hace a la OSCE. ¿O tiene otra área quién le ayude en este proceso para que usted tenga cierta referencia y pueda avanzar en su trabajo?

M: Va a depender mucho del monto contractual y si es una contratación sin procedimiento, selección o es una contratación con procedimiento de selección. Ahora en el tema de contrataciones menores o iguales a 9 UIT que está vigente para el 2022, normalmente yo acudo este a mi reglamento interno que está implementado desde el año pasado, es decir, del año 2021.

Ahora, supletoriamente, como indica la norma, puedo acceder normalmente en el 90% a la ley de contrataciones al 30225 y su reglamento y sus modificaciones. Ahora, más allá de ello, puedo consultar, también como dice la norma, al Código Civil, el Código Penal y otras normas anexas.

Y aparte de eso también siempre acudo a los tutoriales que tiene en su portal SEACE de la OSCE. Entonces allí existen manuales, tutoriales, formatos, un sinnúmero de documentos que nos ayuda bastante para que en la oficina de logística podamos solucionar los problemas.

C: ¿Y si no encuentras solución en todo lo que me has explicado, tienes alguna consulta online virtual o que un funcionario te pueda orientar sobre el tema?

M: Si, por supuesto. Mandamos un correo a consultas@osce.com. A esa dirección, a ese correo le enviamos la consulta y se responde. En el caso que tengamos algún problema en el sistema, igual hay unos formularios, en este caso el Formato F para poder solicitar las correcciones de datos del sistema, dependiendo mucho de qué tipo de trámite estamos haciendo.

C: ¿Tú tienes algún sitio donde puedas ver situaciones parecidas o situaciones pasadas para que tú puedas revisarlo y poder informarte? ¿Hay alguna base de datos a la cual puedas acceder?

M: Tenemos acceso a las opiniones que emite la OSCE. Aparte de eso tenemos los pronunciamientos y las resoluciones que emite el Tribunal de contratación del Estado. Hay casos y antecedentes que han sido resueltos por la OSCE, entonces eso también es una forma de apoyar a solucionar los casos similares que ocurren.

C: ¿Pero no tienes un soporte en línea?...

M: No.

C: ¿que algún especialista te conteste en línea del tema específico que no encuentras en todo lo que me haces mención?

M: En este caso es muy complicado comunicarse con la voz. Así directo rápido, no. Hay que cumplir ciertos trámites con la OSCE para que la OSCE te atienda.

C: ¿Dentro de tu experiencia, ¿qué crees que ocurre con los proyectos cuya ejecución se traba el proceso?

M: Los proyectos que están trabados, son principalmente pistas y veredas. Lo que en principio decía que el expediente técnico está mal hecho porque tiene deficiencias. A raíz de eso, el contratista solicita por decir las reducciones o las ampliaciones, entonces este trámite, en principio, es aprobado por el supervisor, luego por el jefe de gerencia de infraestructura, opinión legal y finalmente la resolución que emite el titular. En ese flujo de trámites, normalmente aparecen ciertos inconvenientes que van en contra de la norma. Por ejemplo, falta presupuesto, el expediente técnico del adicional está mal formulado. O sea, una serie de cosas ocurren.

C: Básicamente, lo que estoy viendo es que, si el expediente está mal hecho, nos va a llevar a una serie de problemas y, por ende, la ejecución se va a alargar.

M: De alguna forma va a depender del nivel de incidencia en que está mal hecho expediente técnico. Si la entidad está en la capacidad de solucionarlo, puede hacerlo, pero también hay que señalar que puede intervenir la OSCE o la Contraloría General de la República cuando ya la modificación del expediente técnico supera el 25% en administración indirecta.

C: ¿Porque tengo entendido que en la administración directa no hay una norma que te limite sobre el tema de los adicionales, no?

M: No, no existe. Pero he visto que la asesora legal de la municipalidad no quería pasar a aprobarlo.

C: Siempre para el equilibrio financiero....

M: Claro, yo pienso que para solucionar este tipo de inconvenientes en cada institución pública debería haber la directiva de ejecución de obras por administración directa.

C: Ya vamos acabando el licenciado, vamos ahora a la parte específica de su trabajo. ¿Usted cree que necesita capacitarse para que sus funciones sean realizadas de manera más efectiva en el área, la OSCE le brinda base suficiente?

M: Creo que todo funcionario, todos los que trabajamos en la función pública estamos en la obligación de capacitarnos constantemente por una simple razón y es que la administración pública está en constante modernización. A raíz de eso, cada sistema administrativo tiene sus propias políticas y sus propios instrumentos. Por ejemplo, en el Sistema Nacional de abastecimiento que hace dos años se implementó el ente rector. Y para este año, la OSCE también está en constante cambio de la norma. Hace dos meses atrás se modificó el reglamento de la ley de contrataciones con el Decreto Supremo 234. Hasta hoy día mismo, la OSCE ha sacado otra resolución incorporando y actualizando el tablero de evaluación y calificación de bienes y servicios, consultorías y obras. Uno tiene que estar al tanto de esas modificaciones.

C: ¿Qué competencias debe tener un funcionario que asume esta responsabilidad dentro del proceso de ejecución de un proyecto? ¿Desde tu criterio qué crees que debe cumplir un funcionario? ¿Qué requisitos debe tener?

M: Yo pienso que, de acuerdo al manual de organización de funciones, cada entidad ha implementado el perfil profesional para cada área. Para esta área tengo entendido que, de acuerdo al MOF de la municipalidad, se requiere 3 años de experiencia, luego ser profesional en algún área, por ejemplo, ser licenciado en Administración, contador, economista, abogado y aparte de ello este para poder laborar en esta oficina necesitamos un certificado emitido por la OSCE. Es bajo responsabilidad que todo personal que trabajamos y manipulamos los documentos de contratación pública, debemos estar certificados. Si bien es cierto que la norma no indica el nivel de capacitación sea básico, intermedio, avanzado, pero si estar capacitados.

C: Y cuándo desarrollas su trabajo actualmente ¿crees que cuentas con la oficina, mobiliario, equipamiento, sistemas de internet adecuada o hay alguna deficiencia que impida el desarrollo de tu trabajo?

M: Bueno, en esa parte creo que el internet es adecuado, el equipo de cómputo es adecuado. Tenemos deficiencias en la fotocopidora. Esto se da por el tema presupuestal, pero lo otros si estamos bien. No estamos al 100%, pero si hay cierta...

C: Ya para ir cerrando como última pregunta, ¿crees tú que la remuneración que recibes está adecuada al cargo y la responsabilidad que se desarrollan?

M: En esa parte, para nada. La remuneración no recompensa a uno que ejerce esta función. El trabajo acá en la oficina es bien arduo y la remuneración no es adecuada.

C: Usted ¿qué cree que debería mejorarse o qué cosas debería resolverse para que los proyectos se ejecuten de manera adecuada? Adicional, al expediente técnico claro...

M: Yo pienso como administrador, como profesional en atención a empresas, que en las municipalidades no se cumple la planificación, organización, dirección. Planificación es lo que quiero hacer: ¿un expediente técnico, etc. y eso en cuanto tiempo lo puedo hacer? Yo creo que en la municipalidad no se cumple eso. O si bien es cierto se planifican, pero esa planificación no se cumple. Ahora en temas de organización, quién va a hacer y cómo van a hacer. En el tema de dirección que área estaría en constante seguimiento, monitoreo y en la motivación del personal, quien está a cargo del expediente técnico. Entonces, en cuanto al control hay que identificar la deficiencia, para poder intervenir directamente y subsanar ese error y para que lo que inicialmente hemos planificado continúe. Yo esta parte no la veo, entonces existe una mala planificación, principalmente en las compras. Compramos a la deriva sin poder planificar... A veces los pedidos llegan faltando un día o dos días para que se ejecuten, es decir, para que esté puesto en obra. Se requiere un cierto plazo. Entonces allí no hay una buena planificación, entonces yo veo que es como una casa, si hay mala cimentación, eso se va a caer, ¿no?

C: Gracias, licenciado por su tiempo, muy agradecido por sus respuestas y creo que nos va a ayudar en este tema.



Protocolo de consentimiento informado para entrevista

El propósito de este protocolo es informarle sobre el presente proyecto de innovación y solicitarle su consentimiento. De aceptar, el investigador se quedará con una copia firmada de este documento, mientras usted poseerá otra copia también firmada.

El presente proyecto de innovación se titula "Limitada ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas – Región Apurímac en el periodo 2019-2021" y es conducida por César Pozo, Andrea Trujillo y Víctor Pretell, alumnos de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la facultad de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El propósito del proyecto es brindar una solución innovadora para resolver el problema del bajo nivel de ejecución de inversiones por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas.

Para ello, se le solicita participar en una entrevista que le tomará 30 minutos de su tiempo. Lo expuesto en la conversación será grabado y posteriormente transcrito. Su participación en la investigación es completamente voluntaria y usted puede decidir interrumpirla en cualquier momento, sin que ello le genere ningún perjuicio. Si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente.

Su identidad será tratada de manera explícita. Usted también deberá guardar confidencialidad de la información expresada por los otros participantes. Asimismo, su información será conservada por 1 año, contados desde la publicación de este trabajo, en la computadora personal de la investigadora encargada y, luego, será borrada.

Al concluir la investigación, usted tendrá acceso a los resultados a través de la plataforma de registros de tesis de la PUCP. Además, podrá escribir al correo de a20224142@pucp.edu.pe para obtener mayor información. Asimismo, para consultas sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad al correo etica_investigacion@pucp.edu.pe.

Si está de acuerdo con los puntos anteriores, complete sus datos a continuación:

Nombre: Mauro Longo Jarama

Fecha: 23/11/22

Firma del participante: [Firma manuscrita]

Firma del investigador y/o encargado de recolectar su información: [Firma manuscrita]
César Pozo Bulge

3.3 Entrevista con el asesor externo de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas

Ingeniero Cesar Pozo Buleje

Cada entrevistado fue consultado y notificado sobre la grabación de la entrevista. Ante ello, se recibió un consentimiento hablado que aprueba la grabación. Además, el entrevistado garantizó la veracidad de sus declaraciones.

Preguntas y respuestas principales (resumen)

Entrevistador: ¿Cuál es su nombre?

Entrevistado: César Pozo Buleje

Entrevistador: ¿Cuál es su cargo actual en la Municipalidad Provincial de Andahuaylas?

Entrevistador: Consultor externo actualmente, pero si he trabajado internamente mucho tiempo. Conozco la realidad de la municipalidad.

Entrevistador: ¿Cuánta experiencia tiene en el sector público?

Entrevistado: 10 años a nivel local, regional y nacional.

Entrevistador: ¿Cuál es el estado actual de la MP de Andahuaylas en cuanto a inversiones y su ejecución?

Entrevistado: Hasta el año pasado lo que se observa es que se tienen distintas dificultades en la ejecución de presupuestos a nivel de gobiernos locales. No se llega a ejecutar más del 70% (en una mirada optimista) del presupuesto asignado. El problema que plantean y su posible solución ayudaría a encontrar las causas del problema, es decir, en donde están las fallas por lo cual no se logra una buena ejecución. Cuando no se ejecutan los recursos, estos se deben devolver.

Entrevistador: ¿La mayoría de las inversiones en la MP son por administración directa?

Entrevistado: Si

Entrevistador: Si bien se presentan dificultades ¿Se encuentra soporte en entidades (CONNECTAMEF)?

Entrevistado: Uno acude al CONECTAMEF, pero te derivan hacia los especialistas del gobierno central, por lo que la ayuda no es pertinente. En realidad, no te ayudan mucho. La respuesta no es inmediata y retrasan los plazos de ejecución.

Entrevistador: ¿De qué se tratan las consultas al CONECTAMEF (forma, fondo)?

Entrevistado: Se trata de buscar recursos, es decir, financiamiento para iniciar o para cerrar proyectos.

Entrevistador: ¿Las causas propuestas para el problema en mención le parecen correctas?

Entrevistado: Si, y le aumentaría el tema de corrupción. Hace poco conversaba con un funcionario de la DGPMI sobre la calidad de la formulación de los expedientes de inversión frente a los concursos que promueve MEF. Muchas autoridades no se preocupan por la calidad de estos y, por ende, luego, no califican. En las regiones o ámbitos locales no hay capacidad técnica ni voluntad política para hacer las cosas bien. No se trata solo de gastar plata, sino que cuando se consigue, el hecho que los expediente tengan errores, causa retrasos y corregir esta demanda aún más tiempo.

Entrevistador: ¿Reemplazaría alguna de las causas por corrupción?

Entrevistado: No, solo le añadiría la corrupción como complemento. Aunque no se si lo deban ponerlo como corrupción porque es un concepto bastante fuerte.

3.4 Entrevista con un ciudadano de Andahuaylas

Marx Lenin Contreras

Cada entrevistado fue consultado y notificado sobre la grabación de la entrevista. Ante ello, se recibió un consentimiento hablado que aprueba la grabación. Además, el entrevistado garantizó la veracidad de sus declaraciones.

Preguntas y respuestas principales (resumen)

Entrevistador: ¿Cuál es su nombre completo?

Entrevistado: Marx Lenin Contreras Alejandro

Entrevistador: ¿Vive o ha vivido en Andahuaylas? ¿Cuántos años?

Entrevistado: He vivido 30 años en Andahuaylas y siempre viajo.

Entrevistador: ¿Considera usted que las gestiones municipales (pasadas y la actual) han generado cambios importantes en la ciudad?

Entrevistado: Las gestiones han ido avanzando, pero no tanto como se esperaba.

Ha habido varios alcaldes, por ejemplo, en el período 2019-2022, hubo cambio de alcaldes por problemas judiciales del alcalde. Actualmente, se encuentra en la cárcel. La gestión fue completada por su teniente alcalde. Este tenía como profesión el ser médico. En la gestión solo se abocó al centro de la ciudad y no a los distritos.

Entrevistador: ¿Según lo que nos responde, esto implica que los pobladores de los distritos aún no cuentan con infraestructura básica?

Entrevistado: Sí, al igual que en todo el país, en las zonas rurales hay un déficit en infraestructura. Andahuaylas solo tiene 2 distritos urbanos que son Talavera y San Gerónimo y todos los demás distritos son rurales. En la zona rural es donde se ve más clara esta deficiencia (agua, desagüe, etc.).

Entrevistador: Adicional al hecho que el alcalde pasado sea médico, ¿a qué otros factores atribuyen que las zonas rurales no se desarrollen tanto como las urbanas?

Entrevistado: La gestión anterior desde el año 2014, tuvo como alcalde a Narciso Truyenque que era de la zona rural. No estoy seguro si está requisitoriado o procesado por supuestos actos de corrupción en su gestión. Él sí se encargó de la periferia, dado que invirtió, pero igual hubo actos de corrupción. La corrupción ha estado presente sobre todo en el direccionamiento de obras.

Entrevistador: ¿Usted confía en que sus autoridades locales puedan llevar a Andahuaylas a un desarrollo?

Entrevistado: El alcalde electo de la actualidad (Abel Serna) fue alcalde de Talavera (2do distrito más poblado) en la gestión pasada. Este alcalde ha sido electo con la mayoría de los votos y este alcalde fue electo con 28 mil electores.

Entrevistador: ¿Este alcalde tuvo una buena aceptación por su gestión en Talavera?

Entrevistado: Sí, dado que el anterior alcalde de Talavera dejó la municipalidad en caos. Cuando él entró reorganizó todo e hizo una buena gestión municipal. Él tenía la mira de ser alcalde provincial desde entonces y posteriormente querrá ser gobernador regional.

Entrevistador: ¿Le parece correcta esa línea de carrera?

Entrevistado: Sí, e inclusive antes fue regidor. Algo que comentar pero que no es limitante es que el candidato ha cambiado constantemente de partidos en las diferentes instancias de sus participaciones.

Entrevistador: ¿Cree usted que las causas presentadas son representativas al problema expuesto?

Entrevistado: Los expedientes técnicos que se han elaborado en gestiones pasadas siempre han estado mal elaborados. Tuve conocimiento que el anterior alcalde revisó expedientes técnicos y estudios de preinversión de gestiones pasadas y descubrió que le faltaban estudios y eran malos, pero aun así ya habían sido aprobados. Luego al llevarlos hacia los ministerios, los observaban. No se podía hacer mucho, y esto retrasó la gestión. Conuerdo con la causa de la falta de capacidad técnica.

Entrevistador: ¿Crees usted que las demás causas expuestas como la voluntad política y la burocracia también están bien consideradas en este estudio?

Entrevistado: Si, pero primero es la capacidad técnica. Hay dinero, pero tiene que destinarse sólo para la obra paralizada, si se cambia el destino del dinero para otra obra podría hablarse de malversación de fondo. Se necesita de un buen equipo técnico para la elaboración de expedientes y para conseguir fondos.

La municipalidad provincial no cuenta con un plan de desarrollo concertado y este es un documento de gestión muy importante que sirve cuando se acude a los ministerios. La OPMI elabora su PMI y eso es lo que se presenta.

Entrevistador: ¿Usted contempla a la corrupción como una causa?

Entrevista: Si, hay bastante corrupción. En una obra por administración directa todos tratan de sacar provecho (logística, tesorería, gerente, etc.).

3.5 Entrevista con funcionarios de la Oficina de Cooperación Internacional y de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones

Entrevista vía meet el día viernes 24.11.23 con el Ing. Cesar Pozo - Oficina de Cooperación Internacional de la MPA y la Ing. María Antonieta Alarcón - Oficina de Programación Multianual de Inversiones de la MPA.

A continuación, se les presentó el prototipo de SAMI, en la cual se mostró los tres servicios que ofrecía inicialmente: foro de experiencias, tablero de control y asesoría personalizada.

Al culminar la presentación, se muestra unos extractos en los cuales los entrevistados dan a conocer sus opiniones respecto a cada servicio que ofrece la plataforma:

Entrevistador: Tras lo expuesto, ¿tendrán algún comentario respecto al foro de consultas?

Ing. María Antonieta: Los principales proyectos en una municipalidad suelen ser de saneamiento básicos y de tipo productivos

Ing. Cesar: Es importante que aquellos que hayan recibido una solución puedan colocar su experiencia, para que de esa manera otros que se encuentren en una situación similar puedan revisar esa experiencia y resolver su problema.

Entrevistador: Yendo al segundo servicio de asesoría personalizada, ¿qué nos podrían comentar al respecto?

Ing. Cesar: Sería bueno que el especialista del MEF tenga alcance cercano con los especialistas de los otros ministerios para que los problemas se resuelvan de manera rápida.

Ing. María Antonieta: Las respuestas que brindan los especialistas deberían colocarse en el foro, así los demás pueden buscar respuestas que les sean de ayuda.

Entrevistador: En cuanto al tablero de control, que permita a la autoridad priorizar proyectos ¿nos pueden dar algunas opiniones?

Ing. María Antonieta: Es importante considerar el cronograma de ejecución y mostrar el avance físico y financiero

Entrevistador: El tablero de control se trabaja de la mano con el servidor de la municipalidad, puesto que ellos cuentan con el detalle del cronograma de ejecución.

Anexo 4: Entrevista a funcionaria del MEF

Entrevista vía zoom el día domingo 26.11.23 con la Abogada Gabriela García, directora de EESI y Asesora del ministro del MEF.

Se procedió a hacerle un resumen del problema identificado y el proyecto de innovación, señalando los dos servicios que se ofrecerían en la plataforma SAMI. Posteriormente se le hizo las preguntas sobre si el proyecto es deseable, factible y viable desde la perspectiva del MEF.

Entrevistador: En relación a la deseabilidad de este proyecto; es decir, si contribuiría a la mejora del nivel de ejecución de inversiones, ¿qué nos podría decir?

Entrevistada: Considero oportuna esta herramienta en tanto se pueda complementar con otros esfuerzos que se están desarrollando, y que la información que se recoja pueda ser escalado hacia aquellos tomadores de decisión.

Entrevistador: En cuanto a la factibilidad del proyecto; es decir, si el MEF cuenta con la capacidad para poder implementar esta plataforma

Entrevistada: El MEF sí cuenta con las capacidades para implementar herramientas, en este caso, dada la existencia de la plataforma del APRENDEMEF, sería bueno incluir en esta las funcionalidades de esta nueva herramienta.

Entrevistador: En cuanto a la viabilidad; es decir los costos, aquí hemos costeado lo que se requeriría inicialmente y lo que se requeriría para su funcionamiento. Como usted ha mencionado la posibilidad de añadir la funcionalidad a herramientas existentes, habría un ahorro en los costos iniciales.

Entrevistada: Sí de acuerdo, hay que utilizar las herramientas disponibles.

Entrevistador: ¿Y en cuanto a las fuentes de financiamiento?

Entrevistada: Se podrían ver fuentes de financiamiento de endeudamiento externo, con algún multilateral, veo difícil que se financie con RO (recursos ordinarios); dado el costo mostrado, sería más fácil recibir apoyo de algún cooperante.