

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN MUNICIPAL Y
FONDO SOBERANO DE INVERSIÓN PARA ENFRENTAR LA
REDUCIDA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
FINANCIADA CON LOS FONDOS PROVENIENTES DEL CANON
GASÍFERO EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA
CONVENCIÓN DURANTE LOS AÑOS 2007-2019**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO
ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

AUTOR

RODOLFO BACA GOMEZ SANCHEZ

ASESOR

LEONIDAS LUCAS RAMOS MORALES

Abril, 2021

Resumen Ejecutivo

En el Perú, la explotación de recursos naturales no renovables (minería, gas y petróleo, principalmente) genera al Estado recursos tributarios, que se transfieren a los gobiernos subnacionales en calidad de Canon; para invertirse en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura. Sin embargo, dicha inversión parece no haber tenido un impacto deseado. El presente proyecto busca plantear alternativas de solución al problema: *Reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con los fondos provenientes del canon gasífero en la Municipalidad Provincial de La Convención durante los años 2007-2019.*

Al analizar las causas del problema definido, se han encontrado que éstas se deben principalmente a tres motivos: i) corrupción; ii) clientelismo; y iii) débil capacidad institucional. En ese sentido, en el presente documento se presenta tres mecanismos como alternativas de solución al problema encontrado: Un Programa de Fortalecimiento de Capacidades, la implementación de un Fondo de Soberano de Inversión (FSI) con recursos del canon y la implementación de un modelo de Integridad; que busca mitigar el riesgo de corrupción.

Si bien el estudio de caso presentado, es sobre una Provincia del Departamento del Cusco; pero debido a que la normativa de uso y distribución del Canon tiene alcance a todos los gobiernos subnacionales; las conclusiones del Proyecto tienen alcance nacional.

Respecto al análisis de factibilidad, se ha determinado que existen capacidades organizativas e infraestructura virtual y de E-learning en el Estado, para implementar las diferentes soluciones propuestas en lo relacionado a la generación de capacidades; así como respecto del modelo de Integridad. Sin embargo, del análisis de deseabilidad se han determinado algunos obstáculos iniciales, como es un aparente recorte de las transferencias de recursos del Canon; que podrían generar protestas de algunas poblaciones afectadas, por lo que el Fondo Soberano se podrá implementar, cuando el escenario económico así lo permita.

Palabras clave: Fondo Soberano, ganancias inesperadas, efecto flypaper, maldición de los recursos naturales, Canon Minero, Canon Gasífero, Calidad de Inversión Pública, Capacidad Institucional, enfermedad holandesa.

Abstract

In Peru, the exploitation of non-renewable natural resources (mining, gas and oil, mainly) generates tax resources to the State, which are transferred to subnational governments as Canon to invest in the finance or co-finance of infrastructure projects. However, this investment does not appear to have had a desired impact. This project seeks to propose alternative solutions to the reduced effectivity and efficiency of Public Investment financed with funds from the gas canon in the Provincial Municipality of La Convencion during the years 2007-2019

When analyzing the causes of the defined problem, it has been found that these are mainly due to three reasons: i) corruption; ii) clientelism; and ii) weak institutional capacity. In this sense, this document presents three mechanisms as alternative solutions to the problem encountered: A Program to Build Capacities, a Sovereign Wealth Fund (SWF) with canon resources and the implementation of an Integrity model; that seeks to mitigate the risk of corruption.

Although the case study presented is about a Province of the Department of Cusco; but because the regulations for the use and distribution of the Canon are applicable to all sub-national governments; the conclusions of the Project are national in scope.

Regarding the feasibility analysis, it has been determined that there are organizational capacities and virtual infrastructure and E-learning in the Government, to implement the different solutions proposed in relation to the generation of capacities; as well as with respect to the Integrity model. However, the desirability analysis has identified some initial obstacles, such as an apparent cutback in Canon's resource transfers; that could generate protests from some affected populations, so that the Sovereign Wealth Fund may be implemented, when the economic scenario allows it.

Keywords: Sovereign Wealth Fund, Windfalls, Flypaper Effect, Natural Resource Curse, Mining Canon, Gas Canon

Índice

Carátula	i
Resumen Ejecutivo.....	ii
Índice.....	iv
Lista de Tablas	vi
Lista de Figuras.....	vii
Lista de Acrónimos y Siglas	viii
Introducción.....	1
1. CAPÍTULO I. DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	7
1.1. Redacción Formal Del Problema	7
1.2. Marco conceptual del problema. Conceptos claves	7
1.3. Arquitectura del Problema:	9
1.3.1. Caracterización de La Convención	10
1.3.2. Eficiencia: Utilización del recurso Inversiones.	17
1.3.3. Eficacia de la Inversión Pública de las Transferencias por el Canon.....	21
1.3.4. Interrelación entre variables planteadas.....	28
1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema	30
2. CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA.....	36
2.1. Marco teórico sobre las causas del problema	36
2.1.1. Corrupción.....	36
2.1.2. Clientelismo.....	39
2.1.3. Capacidad Institucional.....	40
2.2. Análisis causal.....	42
2.2.1. Corrupción.....	43
2.2.2. Clientelismo.....	48
2.2.3. Capacidad Institucional.....	50
3. CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO	55
3.1. Problema reformulado y desafío de innovación.....	55
3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación.....	56
3.2.1. Experiencias relacionadas a mejorar la calidad de Inversión Pública	56
3.2.1.1. Asociaciones Público Privadas (APP).....	56
3.2.1.2. Obras por Impuestos (OXI).....	57
3.2.1.3. Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)	58

3.2.1.4.	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)	59
3.2.1.5.	Mejorando la Inversión Municipal (MIP)	60
3.2.1.6.	Municipio al Día	61
3.2.2.	Experiencias relacionadas a mejorar las Capacidades	62
3.2.2.1.	ENAP: Escuela Nacional de Administración Pública	63
3.2.3.	Otras experiencias complementarias en Gestión de Proyectos de Inversión: ..	64
3.2.4.	Experiencias de Fondos Soberanos en otros países.	65
3.3.	Concepto final de innovación	67
3.3.1.	Descripción del concepto final de innovación	68
3.3.2.	Proceso de desarrollo del concepto final de innovación	71
3.4.	Prototipo final de la innovación	77
3.4.1.	Descripción del prototipo final	77
3.4.2.	Proceso de desarrollo del prototipo final de innovación	100
4.	CAPÍTULO IV: ANALISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD	102
5.	CONCLUSIONES	120
6.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126
7.	ANEXOS	131
	Anexo 1 Cadena de Valor de la Política Pública	131
	Anexo 2. Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público y herramientas de recojo de Información	132
	Anexo 3. Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público y herramientas de recojo de Información	133
	Anexo 4: Herramientas de recojo de información para el testeo del prototipo	134
	Anexo 5: Lista de Entrevistados	136
	Anexo 6: Plan de Comunicación	137

Lista de Tablas

Tabla N° 1	Distritos de la Provincia de la Convención	13
Tabla N° 2	Distribución por edades Año 2017	14
Tabla N° 3	Características Generales de La Convención	15
Tabla N° 4	Características de viviendas y acceso a servicios de Saneamiento	16
Tabla N° 5	Indicadores de Salud y Desnutrición	17
Tabla N° 6	Características de viviendas y acceso a servicios de Saneamiento	22
Tabla N° 7	Coberturas de Servicios Básicos 2007-2017	23
Tabla N° 8	Coberturas de Servicios Básicos en Hogares (2007-2017) en %	23
Tabla N° 9	Causas de la Corrupción	37
Tabla N° 10	Índice de Gestión Municipal	42
Tabla N° 11	Casos de la Corrupción – La Convención: Echarati	46
Tabla N° 12	Casos de la Corrupción – La Convención: Echarati (Continúa)	47
Tabla N° 13	Índice de Gestión Municipal - Clasificación por tercios	51
Tabla N° 14	Jerarquización de Causas al problema Definido	55
Tabla N° 15	Descripción del concepto Final	68
Tabla N° 16	Ideas encontradas relacionadas al Desafío de Innovación	73
Tabla N° 17	Agrupación de Ideas	74
Tabla N° 18	Jerarquización por grupos de ideas	75
Tabla N° 19	Descripción del Concepto Inicial	75
Tabla N° 20	Análisis de Demanda de Sistema de Capacitación	86
Tabla N° 21	Causas Corrupción	89
Tabla N° 22	Entidades pertenecientes a nivel sub nacional involucradas en la lucha anticorrupción	90
Tabla N° 23	Ejes y Objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	92
Tabla N° 24	Modelo de Integridad para Municipalidades	93
Tabla N° 25	Simulación de Evolución de Fondo Soberano	95
Tabla N° 26	Asignación Estratégica de Activos Propuesta	98
Tabla N° 27	Componentes Organizacionales del Fondo Soberano	99
Tabla N° 28	Mapeo de Actores Involucrados en la Propuesta de Innovación y Nivel de Deseabilidad	102
Tabla N° 29	Análisis de Demanda de Sistema de Capacitación	113
Tabla N° 30	Inversión en Infraestructura y Gastos anuales por alumno	114
Tabla N° 31	Costos Estimados para Ampliación de Escuela Nacional de Administración Pública	116
Tabla N° 32	Simulación de Evolución de Fondo Soberano	118

Lista de Figuras

Figura N° 1 Distribución del Canon	9
Figura N° 2 Transferencias de Canon por Departamento Año 2019	18
Figura N° 3 Transferencias de Canon por Provincias Cusco	19
Figura N° 4 Ratio de Ejecución	20
Figura N° 5 Transferencias de Canon	21
Figura N° 6 Crecimiento de Cobertura	25
Figura N° 7 Ingresos Acumulados por Canon y acceso a agua	26
Figura N° 8 Ingresos Acumulados y Desagüe	27
Figura N° 9 Ingresos Acumulados por Canon acceso a Electricidad	28
Figura N° 10 Efectos de Largo Plazo de la Desnutrición Crónica	29
Figura N° 11 Análisis causal del problema formulado	43
Figura N° 12 Casos de Corrupción en La Convención	45
Figura N° 13 Ratio de Ejecución	52
Figura N° 14 Crecimiento de Cobertura	53
Figura N° 15 Oferta de Capacitación Técnica en el Perú	63
Figura N° 16 Fondos soberanos de inversión en el mundo (SWF)	66
Figura N° 17 Descripción del Concepto Final	71
Figura N° 18 Storyboard del Mecanismo Actual y Propuesto	78
Figura N° 19 Componente de Cada Eje del Prototipo Final	82
Figura N° 20 Personal de Municipalidades	84
Figura N° 21 Personal de Municipalidades por categoría de Ocupación	84
Figura N° 22 Municipalidades que requieren capacitación	85
Figura N° 23 Ingresos Nacionales por Canon proyectados	94
Figura N° 24 Evolución del Fondo Soberano	97
Figura N° 25 Acceso a Internet por Municipalidades	107
Figura N° 26 Personal de Municipalidades	110
Figura N° 27 Personal en Municipalidades según ocupación	111
Figura N° 28 Municipalidades que requieren capacitación	112
Figura N° 29 Stock de Inversión y Gastos Anuales por Alumno	115
Figura N° 30 Ingresos Nacionales por Canon	117
Figura N° 31 Evolución de Fondo Soberano	119

Lista de Acrónimos y Siglas

APP	Asociación Público Privadas
EITI	Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIM	Mejorando la Inversión Municipal
OxI	Obras por Impuestos
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PI	Programas de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SWF	Sovereign Wealth Fund
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil

Introducción

En el Perú, la explotación de recursos naturales no renovables (principalmente provenientes de la minería, gas y petróleo); genera al Estado significativos ingresos, parte de los cuales se transfieren a los gobiernos regionales y gobiernos locales en calidad de Canon; en especial en los años en los que los precios de los minerales son altos. La alta dotación de recursos naturales genera lo que se conoce en la literatura económica, como la maldición de recursos naturales y enfermedad holandesa¹.

Según la (Ley 27506 Ley del Canon, 2001), se fija una regla de distribución de los de los ingresos del Canon (a excepción del canon y sobrecanon petrolero que tiene su propia normativa), de acuerdo principalmente a un criterio geográfico² ³; pues, la región en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales, recibe dichos ingresos, que corresponden al 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas que explotan dichos recursos, para invertirlo exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura.

Sin embargo, por la literatura revisada, se ha visto que la inversión pública de los gobiernos subnacionales no han tenido el impacto esperado, en relación a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones cercanas a los lugares donde los recursos naturales son extraídos.

En el presente Proyecto se muestra, de acuerdo a los resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, que el mayor ingreso –en este caso producto de la explotación del gas-, parece no haber tenido el impacto esperado sobre el acceso a infraestructura básica (desagüe y electricidad) en el caso de la Municipalidad Provincial de La Convención, durante el período analizado.

Estos hallazgos son consistentes, con una serie de estudios a nivel nacional e internacional, que analizan el impacto de un incremento de transferencias tributarias a gobiernos subnacionales producto de explotación de recursos naturales y en el caso peruano de los recursos del canon minero, confirmando en cierta medida, la hipótesis de la maldición de los recursos naturales.

¹ La abundancia de recursos naturales en algunos países, reduce su crecimiento económico en el largo plazo.

² En la Constitución ya se define el derecho de las circunscripciones de recibir una participación del impuesto a la renta por la explotación de recursos naturales en cada zona (Constitución Política del Perú, 1993, n. art. 77°).

³ De acuerdo a la Sentencia del TC define al canon, como una compensación del Estado a los Gobiernos subnacionales, por la explotación de recursos naturales, lo que se justifica porque dicha población será impactada con el agotamiento de los recursos en el futuro (Tribunal Constitucional, 2005, p. 26)

Bajo ese contexto, el problema planteado en este Proyecto de Innovación, es la reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con los fondos provenientes del canon gasífero en la Municipalidad Provincial de La Convención durante los años 2007-2019.

Al analizar este problema vemos, que se definen dos dimensiones, la reducida eficacia y eficiencia en la Inversión Pública. La reducida eficacia está relacionada con el poco impacto que se logró sobre el bienestar de la población y el acceso a servicios básicos, financiadas con las transferencias del Canon en la Municipalidad Provincial de La Convención, durante el periodo analizado.

De acuerdo a los resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007) e (INEI, 2017a); el mayor ingreso –en este caso producto de la explotación del gas-, parece no haber tenido el impacto esperado sobre el acceso a infraestructura básica (desagüe y electricidad); ya que cuantitativamente en términos de impacto por familias, dicha Municipalidad ha logrado mucho menor incremento en el acceso a dichos servicios, comparado con otras provincias en el Departamento del Cusco, con ingresos por Canon significativamente menores.

Por otro lado, la eficiencia de la Inversión Pública, se relaciona con los bajos ratios de ejecución de los recursos financieros del Canon. Cuando a un gobierno subnacional se le transfiere mayores recursos de los que pueden gastar, existe un nivel menor de ejecución (Gasto devengado/Presupuesto Modificado), debido a limitaciones propias de sus capacidades técnicas Institucionales.

Observando datos de ejecución del Gasto Público, en promedio la Municipalidad Provincial de La Convención, ha tenido uno de los más bajos ratios de ejecución seguido de la Municipalidad Provincial de Espinar, para el periodo analizado. Justamente ambas municipalidades reciben mayores ingresos por canon, debido a que el yacimiento de gas de Camisea y los centros mineros como Glencore y Antapaccay, se ubican en la Provincia de La Convención y Espinar, respectivamente. Ambas municipalidades citadas durante los años analizados 2007 -2019 tuvieron un ratio de ejecución menor al promedio departamental (70.6%).

Puede verse una correlación negativa; mientras mayores fueron los niveles de transferencias del Canon, menores fueron los ratios de ejecución. Esto de alguna manera sustenta nuestra hipótesis de que cuando a un gobierno subnacional se le transfiere mayores recursos de los que pueden gastar, existe un nivel menor de ejecución, debido a sus limitaciones propias de sus capacidades técnicas.

Para medir las dimensiones del problema planteado, se hicieron revisiones de bases de datos nacionales. Para medir el nivel de ejecución de la inversión pública se revisó información presupuestaria y ejecutada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), para los periodos analizados. Para medir el impacto de la Inversión Pública, se analizaron los resultados de los Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007) e (INEI, 2017a).

Si bien el estudio de caso presentado, es sobre una Provincia del Departamento del Cusco; pero debido a que la normativa de uso y distribución del Canon tiene alcance a todos los gobiernos subnacionales; las conclusiones del Proyecto tienen alcance nacional.

Igualmente, el estudio de caso presentado, es una caracterización de lo que ocurre en el promedio de gobiernos subnacionales; “ya que el Cusco es el más parecido al promedio nacional, en términos de su baja organización política y descrédito de la gestión de sus autoridades regionales y locales” (Muñoz, Monsalve, Guibert, Guadalupe, & Torres, 2016, p. 12). Por ello es que el Proyecto de Innovación, presenta propuestas de alcance nacional.

Al analizar las causas del problema definido, se han encontrado que éstas se deben principalmente a tres motivos: i) corrupción; ii) clientelismo; y ii) la débil capacidad institucional existente en los gobiernos subnacionales.

Respecto a la corrupción durante el período analizado, de acuerdo a la Procuraduría Pública Anticorrupción descentralizada de La Convención (2019), una serie de autoridades de La Convención, se encontraban inmersos en investigaciones relacionadas a la corrupción y se puede ver que los casos aumentaron en aquellos Distritos que recibieron más canon.

De la misma manera, Florez Becerra, (2018), encuentra que la asignación del canon gasífero, establecido según ley N° 27506, ha generado mayores índices de corrupción en la municipalidad Distrital de Echarati, que es justamente el Distrito de la Provincia de La Convención, que más canon gasífero recibió debido a que los yacimientos de Gas de Camisea se encontraban ahí hasta el año 2016, antes de la creación del Distrito de Megantoni.

Respecto a la capacidad institucional asociada a la inversión pública, implica que los gobiernos subnacionales que reciban transferencias de recursos del Canon, cuenten con las capacidades necesarias, para traducir esos recursos en Proyectos de Inversión, en mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. De acuerdo al índice de gestión municipal, las municipalidades del Cusco, no se destacan precisamente por ubicarse como los municipios con mejor gestión.

A través de entrevistas levantadas con Ex funcionarios de la Municipalidad Provincial de La Convención y algunas distritos dentro de dicha Provincia, el denominador común es, que

la racionalidad de los funcionarios que toman decisiones, es priorizar los favores políticos, el clientelismo y no tienen como objetivo ejecutar obras que puedan beneficiar a todo a la provincia, por lo que sus mecanismos de coordinación con otras municipalidades aledañas para poder ejecutar proyectos de inversión que logre en desarrollos compartidos es escaso. Es común ver la construcción únicamente de losas deportivas salones comunales o algunos lugares de distracción como piscinas o parques; y no el desarrollo de infraestructura de acceso a infraestructura básica de saneamiento o electricidad.

Igualmente preocupa, en este sentido, de acuerdo a las entrevistas formuladas, que la Sociedad Civil no le interesa exigir este tipo de inversiones a pesar que de alguna manera se ha ido mejorando la apertura de los presupuestos participativos. Sin embargo, su exigencia se limita a obtener un puesto de trabajo o en algunos casos a convertirse en proveedores del Estado.

Estas conclusiones se hicieron utilizando métodos de análisis cualitativos, básicamente entrevistas y estudio de casos individuales con rastreo de proceso o process tracing y también de estudios comparativos de casos individuales.

Por otro lado, antes de intentar una respuesta al problema, se definió el desafío de innovación, en los siguientes términos: ¿Cómo podemos mejorar la capacidad técnica de la Municipalidad Provincial de la Convención para enfrentar la reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con fondos provenientes del canon gasífero?

En ese sentido, el concepto de Innovación que se plantea como solución al problema planteado, es la implementación de Programa de Fortalecimiento de Capacidades en gestión municipal, la constitución de un Fondo Soberano de Inversión y la implementación de un Eje de Integridad para prevenir los riesgos de corrupción en los gobiernos subnacionales.

La innovación, así resultante presenta 4 ejes: i) Eje de Fortalecimiento de Capacidades: que define la forma de transferencia de capacidades a gobiernos subnacionales; ii) Eje Financiero, que define reglas de ahorro y uso de los ahorros y retornos del Fondo Soberano; iii) Eje Operativo, que define la parte organizativa del Fondo Soberano de Inversión: define la parte organizativa y de gobernanza del Fondo; y, iv) Eje de Integridad: que busca mitigar el riesgo de corrupción.

Respecto del Eje de Capacidades, se propone que la normativa (Decreto Legislativo N° 1252 Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, 2016) y (Decreto Supremo N° 284-2018 Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252. Sistema Nacional de

Programación Multianual y Gestión de Inversiones, 2018) amplíen el concepto el concepto inversión, no solo limitando la inversión a infraestructura física, sino incluyendo a la inversión en capital humano; de manera que el dinero del canon pueda financiar este programa, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales; cuyos beneficiarios serían los gestores públicos de los gobiernos subnacionales, en temas de gestión y de inversión pública.

Por otro lado, para incentivar la inversión de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de capacidades, se plantea que, en los documentos normativos de cada ciclo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión de Municipal (Ley N° 29332 Plan de la Mejora de Gestión Municipal, 2009), se incluya como metas y procedimientos, la asignación de recursos en el Programa de Fortalecimiento de capacidades institucionales.

En ese sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública a través de Servir sería la entidad Contratante y responsable de la meta que garantizará la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, que decidan invertir recursos en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades.

Respecto al Eje Financiero, este Fondo de Soberano, constituye una forma de ahorro de los ingresos del Canon, con el objetivo de reducir las transferencias inmediatas de la totalidad de ingresos recaudados a los gobiernos subnacionales; y propone constituirse en un mecanismo: i) de ahorro cuando la recaudación sea alta⁴, para capitalizar retornos financieros (portafolio de inversiones financieras, invertidos en diferentes instrumentos financieros y a diferentes plazos, con el objetivo de obtener retornos); y, ii) Un mecanismo de contingencia para transferir recursos, cuando la recaudación nacional sea baja (Transferencias Procíclicas). En este marco, se proponen reglas de ahorro y de desahorro del Fondo.

Respecto al Eje Operacional, se propone una estructura de Asset Allocation o Asignación de Activos del portafolio de Inversiones, que son los activos en los que se invertirá los recursos el Fondo. Se plantea una estructura que incluya instrumentos de Money Market, Renta Fija, Renta Variable e Inversiones Alternativas, en un plazo consistente con las obligaciones de transferencia que se harán; y al mismo tiempo se plantean reglas de gobernanza, con participación del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central de Reserva del Perú.

⁴ El precio del cobre, que es el principal producto de exportación minera, viene subiendo, encontrándose a abril 2021 en su mayor nivel desde el año 2014, lo que se traduciría en mayores ingresos por canon en los siguientes meses. El período de los años 2005 al 2012, constituyó el boom minero para el Perú, producto de los altos precios de los commodities, lo que se tradujo en un incremento sin precedentes de los ingresos por canon, transferidos a los gobiernos subnacionales.

Respecto del Eje de Integridad, se propone el Fortalecimiento de Oficinas de Integridad en los gobiernos subnacionales, para implementar un modelo de integridad, dentro del marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción de la PCM (PCM, 2017), para prevenir y detectar los riesgos de corrupción.

El desarrollo del Proyecto de Innovación, se explica en cuatro capítulos: en el capítulo 1, se describe y define el problema público a solucionarse; en el capítulo 2 se analizan las causas subyacentes a este problema; en el capítulo 3 se explica al diseño del prototipo del proyecto Innovación; mientras que en el capítulo 4 se hace un análisis de la deseabilidad factibilidad y viabilidad del prototipo planteado.



1. CAPÍTULO I. DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

En este capítulo se define el problema concerniente a la reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con los fondos provenientes del canon gasífero en la Municipalidad Provincial de La Convención durante los años 2007-2019.

Una vez que se identificó el problema, se establecerá un marco conceptual que permitirá comprender dicho problema con mayor profundidad; describiendo la arquitectura del problema. Finalmente, se referirá el marco institucional y normativo en función del problema planteado.

1.1.Redacción Formal Del Problema

El problema en el marco del Proyecto de Innovación, se define como una condición no deseada, que requiere ser superada tanto en términos de las características sociales como en las características de la entrega de un bien. La definición del problema se hace a nivel del tema de interés (brecha de atención o la necesidad de una población específica) y a nivel de los productos. Cabe mencionar que el análisis de la cadena de valor del problema definido se encuentra en el Anexo 1.

El problema planteado, al tratarse de la reducida eficacia y eficiencia de Inversión Pública, de acuerdo, se define como “una desviación en el desempeño del servicio público que necesita ser superada, con respecto a las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía o calidad” (Contraloría General de la República del Perú, 2016, p. 5). En ese sentido, el problema del presente Proyecto de Innovación es el siguiente:

Reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con los fondos provenientes del canon gasífero en la Municipalidad Provincial de La Convención durante los años 2007-2019.

1.2.Marco conceptual del problema. Conceptos claves

En este punto lo que se hará es definir los conceptos utilizados para la definición formal del problema, con el objetivo de tener una mejor y mayor comprensión del proyecto de Innovación.

Eficacia: El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la política pública está cumpliendo con sus objetivos o impactos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

El resultado final o impacto, es otra de las dimensiones del indicador de eficacia y al igual que en la evaluación de programas públicos lo que se busca es medir la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública. Como resultado final se entenderá el efecto “final” o impacto que las acciones de una entidad tienen sobre la realidad que se está interviniendo. (Bonney & Armijo, 2005, p. 32)

En el caso del Canon, dado que su objetivo por Ley es la inversión en infraestructura, su impacto debería medirse, por ejemplo, por la ampliación de infraestructura y cobertura de servicios básicos.

Cualquier intervención pública o cualquier política pública específica, busca generar valor público para los ciudadanos que reciben un bien o servicio. Es decir, busca generar algún tipo de impacto en la calidad de vida o en cualquier aspecto social o de salud que permitan mejorar condiciones de vida en los ciudadanos; en mayor medida; si esto implica el uso de recursos públicos.

Eficiencia: Al respecto, utilizaremos el siguiente concepto:

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible. (Bonney & Armijo, 2005, p. 34)

En relación a los recursos del canon, aplicamos este concepto a la utilización del recurso de inversión (Nivel de ejecución de Inversión Pública). De acuerdo a (Del Pozo, Guzmán, & Paucarmayta, 2014, p. 12), la eficiencia puede relacionarse a través del nivel de transferencias y el ratio de ejecución presupuestal de los gastos de capital (Ejecutado/Presupuesto Institucional Modificado).

Es importante mencionar que de por sí sola, la eficiencia no nos dice mucho respecto de la calidad del gasto o inversión pública, puesto que puede encontrarse municipalidades provinciales o distritales que utilicen el 100% de los ingresos recibidos, pero sin que ello

implique que hayan logrado un impacto sostenible o generado valor público en sus respectivas circunscripciones.

Inversión Pública: Es la intervención que utiliza recursos públicos para poder mejorar o ampliar los servicios brindados a la ciudadanía o a la población; con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través del manejo eficiente de los recursos presupuestarios con los que se cuenta (MIM-Perú, 2012, p. 1)

Canon: El canon es un derecho establecido en la propia (Constitución Política del Perú, 1993, n. art 77°) y se define como “la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de ingresos y rentas obtenidas por el Estado por la explotación de recursos naturales” (Ley 27506 Ley del Canon, 2001, n. art 1°). Adicionalmente, según la naturaleza del recurso natural extraído, existen seis tipos de canon: Canon Minero, Hidroenergético, Pesquero, Gasífero, Petrolero y Forestal.

Igualmente, en el Perú los recursos de con mayor importancia, son los percibidos por el canon minero y gasífero, que tienen la siguiente forma de distribución:

Figura N° 1 Distribución del Canon

%	BENEFICIARIOS	CRITERIOS
10%	Municipios distritales donde se exploten los recursos naturales.	Si existe más de una municipalidad en partes iguales.
25%	Municipios de la provincia donde se exploten los recursos naturales.	Segun población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza) .
40%	Municipios del departamento donde se exploten los recursos naturales.	Segun población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza) .
25%	Gobierno Regional	
	80% Gobierno Regional	
	20% Universidad	

Fuente: (Ministerio de Economía y Finanzas, n.d.)

1.3.Arquitectura del Problema:

Una vez definido formalmente el problema y definido también los conceptos principales asociados a este, es necesario conocer las dimensiones del problema o lo que se conoce como arquitectura del problema. Ello implica conocer cada una de sus dimensiones o atributos del problema analizado. Conocer estas dimensiones, es importante porque nos ayudará a entender correctamente el problema.

Dado que el problema público, ha sido definido como la reducida eficacia y eficiencia de la inversión pública en la Municipalidad Provincial de La Convención, analizaremos los atributos de la poca eficiencia y la reducida eficacia de la inversión pública.

Para ello haremos un análisis secuencial, de cómo fueron las transferencias recibidas por recursos del canon, a nivel de departamental y provincial, para luego analizar cómo fue la ejecución de dichas transferencias y finalmente haremos un análisis sobre el impacto logrado en la calidad de vida de los ciudadanos, en este caso, el nivel de acceso a servicios básicos de saneamiento a lo largo del tiempo.

En función de estas dimensiones se elaboró el diseño de la investigación y la matriz de consistencia, que muestran las fuentes de información. Esta matriz se encuentra al final del documento en el Anexo 2. Esta matriz muestra el diseño de la investigación (plan de investigación) e incluye las dimensiones de la arquitectura del problema, el diseño de la investigación y responde (hipótesis) a las preguntas planteadas del diseño.

1.3.1. Caracterización de La Convención

La provincia de La Convención se encuentra ubicada en el sector Sur Este del territorio peruano y al Norte del departamento del Cuzco, está dividida por 14 distritos, siendo su capital Quillabamba, ciudad del distrito de Santa Ana.

Abarca una extensión amplia de 31.888km², el cual representa el 41.7% del total de la superficie del departamento de Cuzco; con una población de 147,148 habitantes (Censo 2017).

Respecto a sus límites, por el Norte limita con el departamento de Junín y el departamento de Ucayali; por el Oeste con el departamento de Ayacucho y el departamento de Apurímac, por el Este con el departamento de Madre de Dios; y, por el Sur con las provincias de Calca, Urubamba y Anta.

Ubicada en la región Andino y Amazónico presenta tres grandes paisajes: la montaña, las colinas y las llanuras aluviales, por lo que se aprecia en su territorio, una vegetación de puna compuesta por pastizales, seguida de vegetación de matorrales y bosques muy húmedos debido a su ubicación en vertientes montañosas de alta precipitación y humedad atmosférica. Asimismo, estas zonas juegan un papel importante en el mantenimiento hídrico de las cuencas: Vilcanota, Urubamba y Apurímac que componen la provincia.

Presenta un clima muy diverso, pero, definido de carácter tropical, semi cálido y abundantes precipitaciones, considerándose muchas de las zonas de la provincia como las más lluviosas del departamento; su temperatura media anual registra entre los 15°C hasta 30°C.

División Política Administrativa

Como capital provincial la ciudad de Quillabamba, es la ciudad más importante de la provincia, en la cual se realizan diversas actividades económicas, concentrándose la mayor cantidad de la población, cuyo núcleo poblacional está fuertemente estructurado y es un centro de atracción socio-económica. La provincia cuenta con Centros Poblados que se han establecidos de acuerdo al volumen poblacional y complejidad funcional que ejercen, el cual permite comunicarse con la capital del departamento de Cuzco y con la región Sierra, desarrollándose una interrelación comercial fluida.

Producción Agrícola

Los principales cultivos comerciales que se producen, destacan: Café, coca, maíz, cacao, caña de azúcar y frutas como pepino, plátano, sandía, chirimoya, lima, limón, mango, papaya (Ministerio de Energía y Minas, 2005, p. 20).

Producción Pecuaria

Respecto a la actividad pecuaria, destaca la crianza de vacunos y de manera secundaria la crianza de otras especies como cuyes porcinos ovinos entre otros (Ministerio de Energía y Minas, 2005, p. 21).

Recursos Mineros

Los recursos mineros se localizan en los distritos de Echarati y Vilcabamba que son la mayor concentración minera, dicha actividad se desarrolla a nivel de pequeña minoría, comprende la explotación de yacimientos de oro, plata, cobre, mármol y plomo.

La provincia de La Convención, alberga una de las más grandes reservas de gas natural en América Latina, GAS de Camisea ubicado en el distrito de Echarate.

Actividad Industrial

Respecto a la actividad Industrial, destacan la industria de metales como puede ser herramientas y equipos para agricultura, producción de maquinarias y la industria de bebidas y alimentos (Ministerio de Energía y Minas, 2005, p. 21).

Actividad Turística

La Convención tiene un gran potencial de recursos turísticos y esto se basa en el aprovechamiento de recursos naturales, como las visitas a aguas termales medicinales, bosques y también el aprovechamiento de restos arqueológicos (Ministerio de Energía y Minas, 2005, p. 22).

Dentro del territorio de la provincia La Convención podemos encontrar áreas naturales protegidas como: Parque Nacional Otishi (Junín – Cuzco), Parque Nacional Manu (Madre de Dios – Cuzco), Santuario Machupicchu (Distrito Santa Teresa y Huayopata), Reserva Comunal de Machiguenga (Distrito de Echarati), Reserva Comunal Ashaninka (Cuzco Convención - Junín Satipo)

Tradiciones: poseen un origen colonial, las mismas que se reflejan en sus costumbres y fiestas, sean de tipo religioso o cívico

Complejo Arqueológico Choquequirao (Distrito Santa Teresa), estos restos arqueológicos han sido considerados tan importantes y extensos como Machupicchu; Complejo Arqueológico Vilcabamba

Actividad Forestal: Entre las principales especies extraídas: tornillo, cedro, caoba y moheña. Entre los productos no maderables: semillas, raíces, resinas, esencias, plantas alimenticias, plantas medicinales y fibras vegetales.

Actividades productivas: cerámicas, textilera, productos agroindustriales destaca la elaboración del masato (bebida obtenida a partir de la combinación de yuca, camote y maíz), fariña (bebida obtenida de la yuca, chapo (jugo de plátano maduro) y otros, estos productos forman parte de las dietas de las familias nativas, instrumentos musicales: bombo tamboril (tambora), construcción de canoas y remos

Explotación de Fauna: La pesca, las especies que hay en la zona son: doncella, huasaco, carachama, bagre, entre otras; la caza, para los nativos constituyen una actividad permanente que se destina al autoconsumo.

A continuación, se muestra Desde cuando se crearon cada uno de los distritos pertenecientes a la provincia de la Convención. Es de resaltar que el distrito de Megantoni con su capital Camisea, donde justamente se encuentra la reserva del gas natural de Camisea fue fundada hace 4 años es decir el año 2016.

Tabla N° 1 Distritos de la Provincia de la Convención
Población Proyectada 2020

UBIGEO	PROVINCIA/ DISTRITO	2018	2019	2020
80900	LA CONVENCION	167,312	167,846	167,910
80901	SANTA ANA	30,570	30,330	29,990
80902	ECHARATE	26,660	26,006	25,281
80903	HUAYOPATA	5,545	5,525	5,487
80904	MARANURA	5,448	5,336	5,209
80905	OCOBAMBA	6,061	6,025	5,985
80906	QUELLOUNO	15,173	15,187	15,150
80907	KIMBIRI	18,240	18,702	19,099
80908	SANTA TERESA	6,972	6,969	6,945
80909	VILCABAMBA	10,464	10,359	10,240
80910	PICHARI	25,025	26,160	27,234
80911	INKAWASI	4,913	4,979	5,031
80912	VILLA VIRGEN	2,332	2,365	2,391
80913	VILLA KINTIARINA	2,322	2,350	2,369
80914	MEGANTONI	7,587	7,553	7,499

Fuente: Elaboración Propia con datos de (INEI, 2020)

A continuación, se presenta la distribución de la población, por grupos de edad y sexo en la Convención

**Tabla N° 2 Distribución por edades Año 2017
Provincia La Convención**

Edad en grupos quinquenales	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
De 0 a 4 años	6 064	5 633	11 697
De 5 a 9 años	6 540	6 320	12 860
De 10 a 14 años	7 518	7 295	14 813
De 15 a 19 años	6 634	5 946	12 580
De 20 a 24 años	6 347	5 414	11 761
De 25 a 29 años	5 999	5 799	11 798
De 30 a 34 años	6 156	5 527	11 683
De 35 a 39 años	5 989	5 106	11 095
De 40 a 44 años	5 431	4 526	9 957
De 45 a 49 años	4 805	4 017	8 822
De 50 a 54 años	4 399	3 775	8 174
De 55 a 59 años	3 577	3 086	6 663
De 60 a 64 años	2 660	2 299	4 959
De 65 a 69 años	2 097	1 744	3 841
De 70 a 74 años	1 403	1 165	2 568
De 75 a 79 años	1 043	957	2 000
De 80 a 84 años	587	557	1 144
De 85 a 89 años	279	256	535.0
De 90 a 94 años	67	81	148.0
De 95 a más	20	30	50.0
Total	77 615	69 533	147 148

Fuente: Elaboración Propia. Fuente con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2017a)

Indicadores Sociodemográficos de La Convención

Igualmente, se ha hecho una caracterización de la incidencia de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) así como de la pobreza extrema, indicadores de Educación y salud, relacionados a cuánto es la tasa de analfabetismo y la tasa de mortalidad infantil. Estos datos han sido obtenidos del INEI, en base al Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda con datos disponibles al 2012-2013. Los resultados son los siguientes:

Tabla N° 3 Características Generales de La Convención

UBIGEO	DISTRITO	Incidencia de pobreza por NBI	Incidencia de pobreza extrema por NBI	Tasa de analfabetismo	Tasa de mortalidad infantil
080901	Santa Ana	23.8	1.7	5.6	16.4
080902	Echarate	59.1	24.0	12.2	18.8
080903	Huayopata	33.3	7.5	15.7	18.4
080904	Maranura	23.0	3.9	14.2	17.1
080905	Ocobamba	48.3	13.8	14.7	18.0
080906	Quellouno	64.9	28.5	12.9	18.5
080907	Kimbiri	82.1	48.6	17.3	18.8
080908	Santa Teresa	39.0	10.9	13.3	17.8
080909	Vilcabamba	64.3	34.8	14.6	19.0
080910	Pichari	78.1	40.6	13.9	18.8
080911	Inkawasi	32.8	10.8	12.3	17.1
080912	Villa Virgen	80.4	43.8	13.8	18.0
080913	Villa Kintiarina	84.8	48.5	16.8	18.8
080914	Megantoni	72.2	25.3	8.8	18.8

Fuente: Elaboración Propia con datos de (INEI, 2015) Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013.

Llama la atención el alto índice de pobreza y pobreza extrema en los diferentes distritos de La Convención a pesar de tener ingresos significativos asociados a la explotación del gas de Camisea. Igualmente, la tasa analfabetismo está por encima del 10% salvo en el Distrito de Santa Ana (Capital de Provincia), lo mismo que la tasa de mortalidad es una de las más altas existentes en el país. Este índice se calcula como un ratio de mortalidad por cada mil niños nacidos.

A continuación, se presenta los indicadores de características de tipos de vivienda, acceso a servicios de saneamiento; agua, desagüe y energía eléctrica, así como el porcentaje de viviendas con hacinamiento. El hacinamiento es definido cuando existen más de 3 personas por habitación. Esto se termina relacionando el número de personas que viven en una misma vivienda con el número total de habitaciones del hogar (INEI, n.d., p. 3).

Los resultados de muestran a continuación:

Tabla N° 4 Características de viviendas y acceso a servicios de Saneamiento

UBIGEO	DISTRITO	Porcentaje de Población en viviendas con características físicas inadecuadas	Porcentaje de Población que no tiene agua potable	Porcentaje de Población sin servicio higiénico	Porcentaje de Población que no dispone de energía eléctrica	Porcentaje de Población en viviendas con hacinamiento
080901	Santa Ana	0.6	17.6	21.3	3.3	21.2
080902	Echarate	36.2	64.1	81.4	39.4	30.6
080903	Huayopata	5.7	17.2	56.8	8.2	21.6
080904	Maranura	1.3	19.0	68.5	7.2	15.9
080905	Ocobamba	11.1	83.3	89.7	24.6	28.9
080906	Quellouno	40.5	72.7	81.0	41.2	30.1
080907	Kimbiri	62.0	61.6	72.4	29.9	37.6
080908	Santa Teresa	14.1	31.0	50.5	15.3	23.0
080909	Vilcabamba	32.1	65.4	83.3	46.1	41.0
080910	Pichari	65.0	48.6	54.0	54.7	37.8
080911	Inkawasi	11.2	47.1	96.5	99.9	19.9
080912	Villa Virgen	41.3	51.3	91.4	32.3	36.0
080913	Villa Kintiarina	78.1	96.3	93.5	75.9	33.1
080914	Megantoni	10.0	72.7	96.4	54.7	60.5

Fuente: Elaboración Propia con datos de (INEI, 2015) Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013.

Igualmente llama la atención que un alto porcentaje de las viviendas de los distritos mencionados en La Convención presentan características físicas inadecuadas, un alto porcentaje no tiene acceso al agua potable y tampoco tienen acceso a servicios higiénicos o a la energía eléctrica, lo mismo que para el hacinamiento.

A continuación, se presenta, dos indicadores de la población con seguros de salud y el otro respecto al porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición crónica.

Tabla N° 5 Indicadores de Salud y Desnutrición

UBIGEO	DISTRITO	Porcentaje de Población sin seguro de salud	Desnutrición crónica en menores de 5 años
080901	Santa Ana	51.5	22.1
080902	Echarate	36.5	35.6
080903	Huayopata	28.0	26.0
080904	Maranura	27.7	24.7
080905	Ocobamba	23.2	29.9
080906	Quellouno	32.8	31.4
080907	Kimbiri	26.7	35.0
080908	Santa Teresa	36.1	27.3
080909	Vilcabamba	22.9	33.8
080910	Pichari	30.6	35.4
080911	Inkawasi	16.2	33.8
080912	Villa Virgen	19.8	33.8
080913	Villa Kintiarina	18.5	35.0
080914	Megantoni	7.9	35.6

Fuente: Elaboración Propia con datos de (INEI, 2015)

Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013.

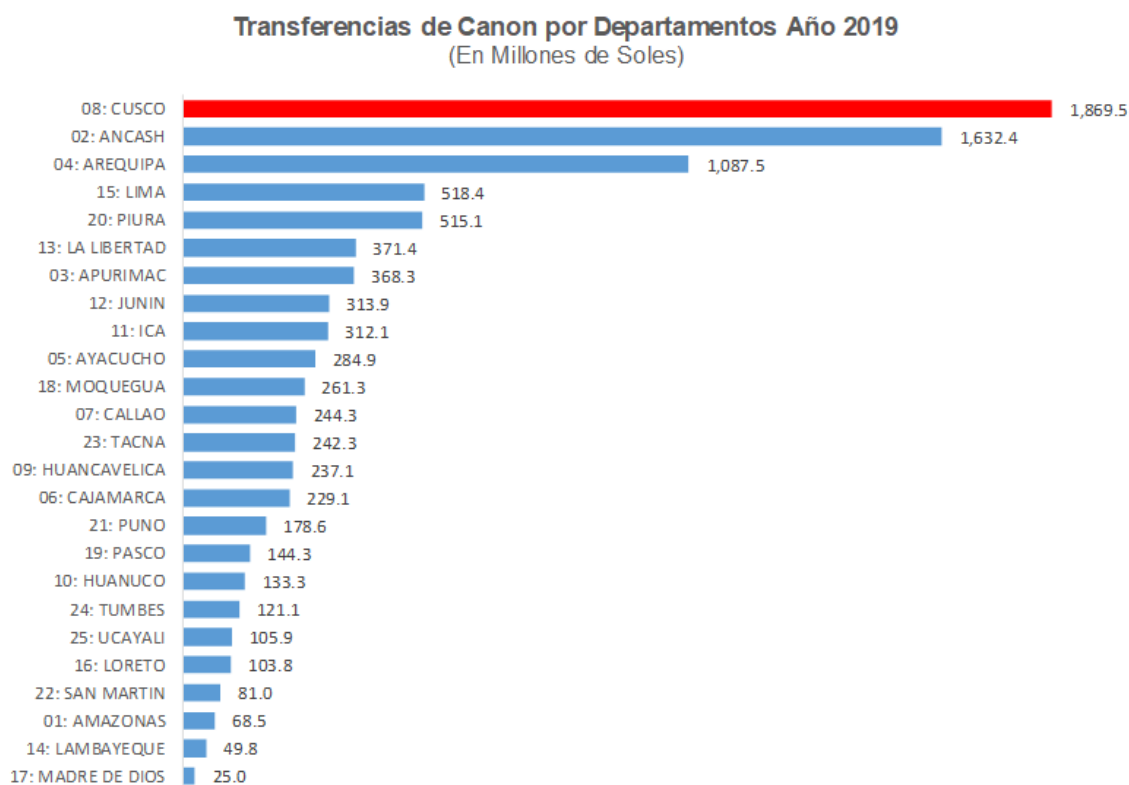
Sobre el particular, puede verse en la tabla anterior que mucho un porcentaje significativo de la población no cuenta con seguros de salud y la desnutrición crónica en menor de 5 años, es altamente preocupante; ya que está demostrado que una desnutrición crónica en los primeros años de vida, marcarán el nivel de desarrollo intelectual y la capacidad cognitiva de las personas cuando sean adultas y claramente afectará su nivel educativo y de generación de ingresos en el futuro.

1.3.2. Eficiencia: Utilización del recurso Inversiones.

Se definió eficiencia como el uso del recurso de inversión (Nivel de ejecución de Inversión Pública). De acuerdo a (Del Pozo, Guzmán, & Paucarmayta, 2014, p. 12), la eficiencia puede relacionarse a través del nivel de transferencias y el ratio de ejecución presupuestal de los gastos de capital (Ejecutado/Presupuesto Institucional Modificado).

A continuación, se muestra cuanto fue lo que recibieron los departamentos del país, por concepto de canon durante el año 2019:

Figura N° 2 Transferencias de Canon por Departamento Año 2019



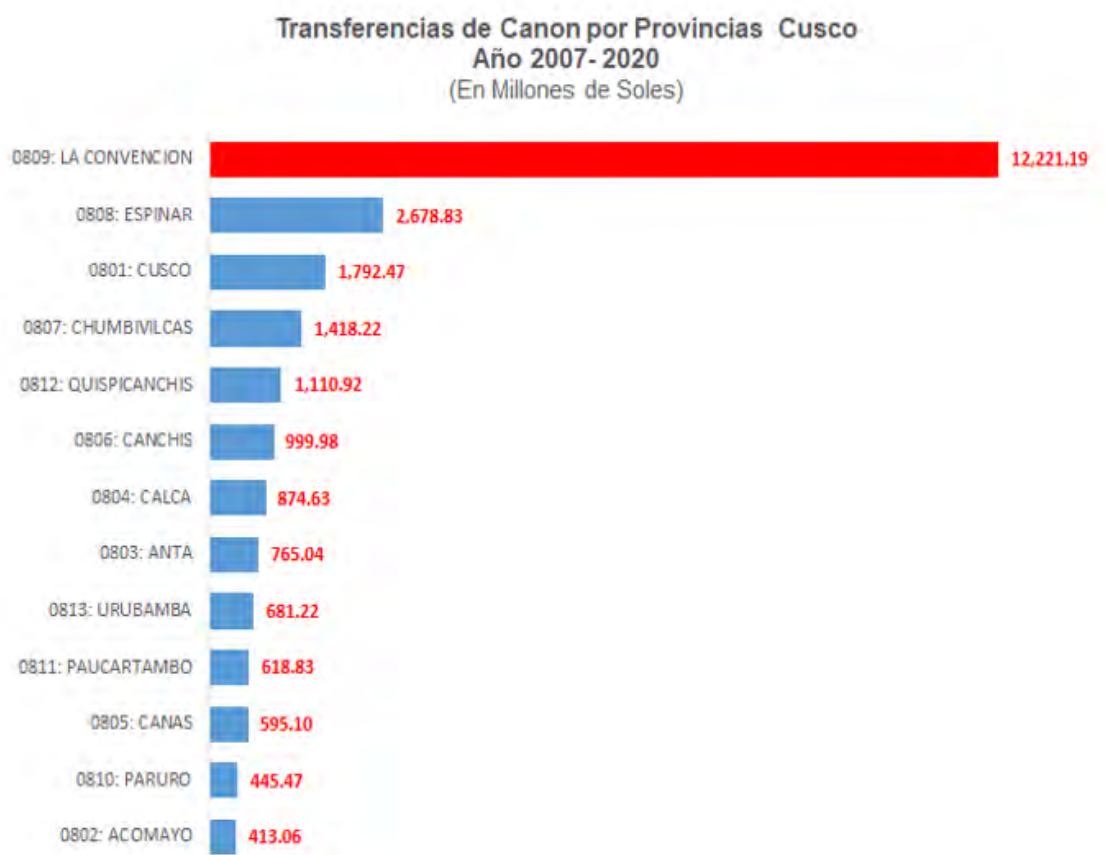
Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema integrado de Administración Financiera

En la figura anterior, se puede ver las transferencias por Canon que recibió cada Departamento del país. Puede apreciarse que el departamento del Cusco recibió más de S/. 1,800 millones principalmente porque ahí se encuentra las reservas de Camisea, y también por la existencia de centros mineros como Glencore y Antapaccay.

Luego continúa el departamento de Ancash, básicamente por las transferencias por el Canon minero por la ubicación del centro minero de Antamina y finalmente le sigue Arequipa por la ubicación de los complejos Mineros como Cerro Verde y Tía María principalmente.

A continuación, presentamos las transferencias por Canon en los últimos 13 años; es decir desde el 2007 al 2020, de manera acumulada pero únicamente para el departamento del Cusco y sus 13 provincias, se muestra a continuación:

Figura N° 3 Transferencias de Canon por Provincias Cusco

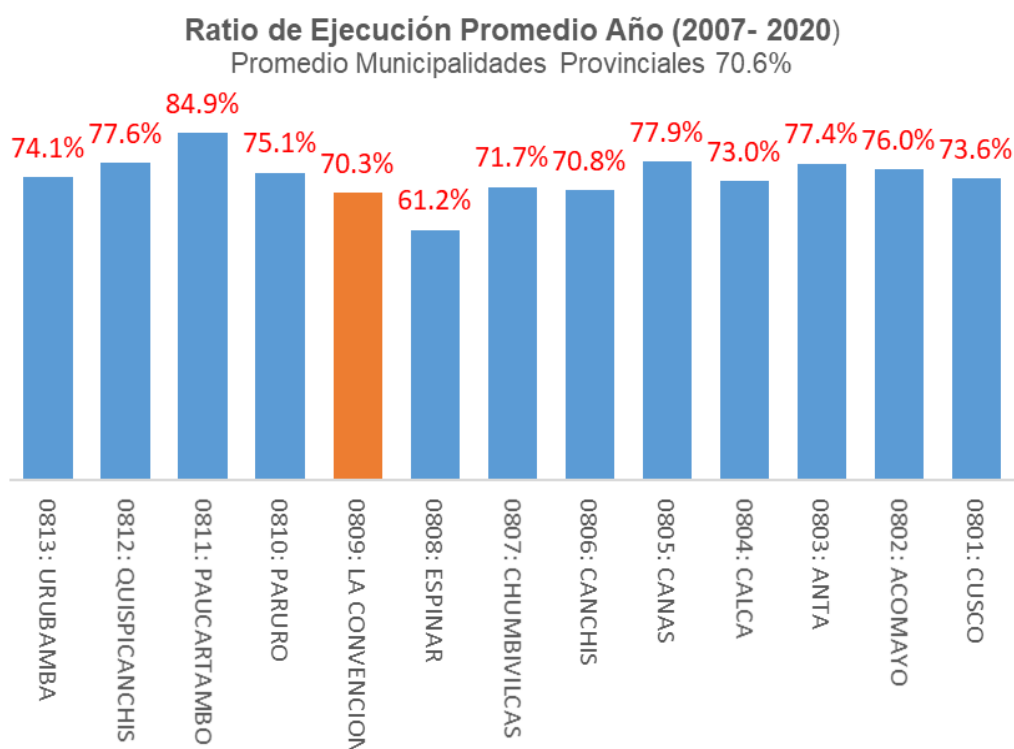


Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema integrado de Administración Financiera

Puede apreciarse claramente que la Provincia de La Convención, recibió los últimos 14 años, más de 5 veces el promedio que recibieron las demás provincias del Cusco, básicamente por la ubicación del yacimiento del gas de Camisea. La Provincia de La Convención recibió durante estos últimos 14 años más de S/. 12 mil millones de soles, por concepto de Canon gasífero

A continuación, se presenta la ejecución de la inversión de la Municipalidad Provincial de La Convención, medido como porcentaje del presupuesto ejecutado (Devengado) sobre el Presupuesto institucional Modificado (Devengado/ PIM).

Figura N° 4 Ratio de Ejecución



Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema integrado de Administración Financiera

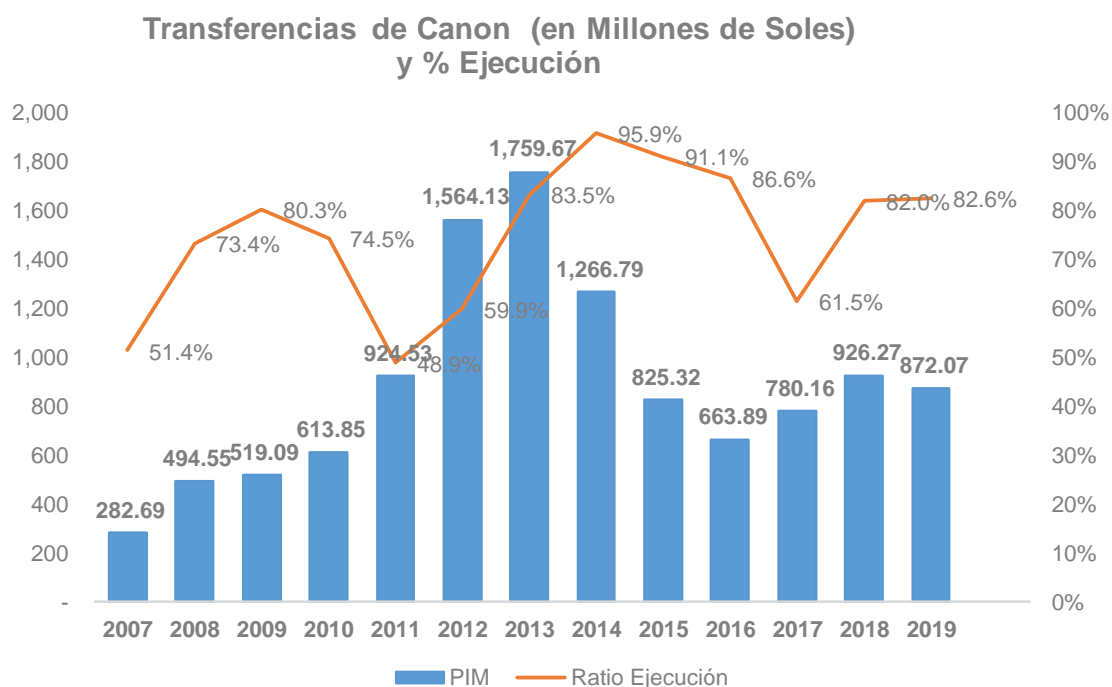
Puede apreciarse en el gráfico anterior, que en promedio la Municipalidad Provincial de La Convención, ha tenido uno de los más bajos ratios de ejecución seguido de la Municipalidad Provincial de Espinar, para el periodo analizado.

Justamente ambas municipalidades reciben mayores ingresos por canon, debido a que el Yacimiento de Camisea y los centros mineros como Glencore y Antapaccay, se ubican en la Provincia de La Convención y Espinar, respectivamente. Ambas municipalidades citadas durante los años analizados 2007 -2020 tuvieron un ratio de ejecución menor al promedio departamental (70.6%).

Puede verse una correlación positiva; mientras mayores fueron los niveles de transferencias del Canon, menores fueron los ratios de ejecución, esto de alguna manera sustenta nuestra hipótesis de que cuando a un gobierno subnacional se le transfiere mayores recursos de los que pueden gastar existe un nivel menor de ejecución, debido a sus limitaciones propias de sus capacidades técnicas.

A continuación, se muestra el nivel transferencias año a año para la Provincia de La Convención y una comparación respecto al nivel de ejecución.

Figura N° 5 Transferencias de Canon



Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema integrado de Administración Financiera

Si bien hay una mejora en el nivel de ejecución en los últimos años, pero en promedio, puede verse que, mientras mayores fueron los niveles de transferencias del Canon, menores fueron los ratios de ejecución. Claramente los puede verse que el año 2012, tuvo el menor ratio de ejecución (59.9%) y contrariamente fue uno de los años con mayor nivel de transferencias.

1.3.3. Eficacia de la Inversión Pública de las Transferencias por el Canon

En esta sección examinaremos el nivel de impacto que se tuvo en la Inversión Pública financiada con transferencias del Canon. Para medir el impacto que se tuvo con la inversión pública, se medirá el acceso a servicios básicos de saneamiento en las diferentes provincias del Cusco en dos puntos temporales en el año 2007, como punto de partida y en el año 2017, con información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda del INEI.

Definimos entonces como eficacia de Inversión Pública, como el impacto logrado con la inversión pública, relativo a la ampliación de infraestructura y cobertura de servicios básicos.

Según el Ley del Canon, el uso que debe de dársele a los recursos, es destinarlos solamente, al financiamiento de proyectos infraestructura. (Ley 27506 Ley del Canon, 2001, n. art 6°)

Como punto de partida, se muestra siguiente cuadro con las características de viviendas y el acceso a servicios de saneamiento que tienen los hogares en la provincia de La Convención. Claramente existe un alto porcentaje de hogares que no tienen acceso a agua potable, servicio higiénico y energía eléctrica; además tienen serios problemas de hacinamiento, con el consecuente impacto sobre la salud de la población

Tabla N° 6 Características de viviendas y acceso a servicios de Saneamiento

UBIGEO	DISTRITO	Porcentaje de Población en viviendas con características físicas inadecuadas	Porcentaje de Población que no tiene agua potable	Porcentaje de Población sin servicio higiénico	Porcentaje de Población que no dispone de energía eléctrica	Porcentaje de Población en viviendas con hacinamiento
080901	Santa Ana	0.6	17.6	21.3	3.3	21.2
080902	Echarate	36.2	64.1	81.4	39.4	30.6
080903	Huayopata	5.7	17.2	56.8	8.2	21.6
080904	Maranura	1.3	19.0	68.5	7.2	15.9
080905	Ocobamba	11.1	83.3	89.7	24.6	28.9
080906	Quellouno	40.5	72.7	81.0	41.2	30.1
080907	Kimbiri	62.0	61.6	72.4	29.9	37.6
080908	Santa Teresa	14.1	31.0	50.5	15.3	23.0
080909	Vilcabamba	32.1	65.4	83.3	46.1	41.0
080910	Pichari	65.0	48.6	54.0	54.7	37.8
080911	Inkawasi	11.2	47.1	96.5	99.9	19.9
080912	Villa Virgen	41.3	51.3	91.4	32.3	36.0
080913	Villa Kintiarina	78.1	96.3	93.5	75.9	33.1
080914	Megantoni	10.0	72.7	96.4	54.7	60.5

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2015). Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013.

A continuación, se muestra la evolución del nivel de cobertura de servicios básicos del año 2007 y del año 2017, medido en número de hogares, de acuerdo a los Censos Nacionales de Población y Vivienda del INEI.

Tabla N° 7 Coberturas de Servicios Básicos 2007-2017

En Número de Hogares

Provincias	Agua		Desagüe		Electricidad	
	2007	2017	2007	2017	2007	2017
Años						
Provincia CUSCO	58 506	85 442	56 933	82 845	82 624	103 242
Provincia ACOMAYO	2 839	4 808	1 256	3 198	3 940	5 364
Provincia ANTA	4 345	7 829	2 026	4 503	9 682	12 663
Provincia CALCA	4 345	9 005	3 000	5 633	9 663	14 033
Provincia CANAS	1 153	4 126	306	1 383	3 773	6 554
Provincia CANCHIS	15 096	20 579	8 217	13 800	19 300	22 543
Provincia CHUMBIVILCAS	3 766	8 341	1 262	3 694	3 596	12 692
Provincia ESPINAR	4 174	7 873	2 999	6 896	5 715	10 983
Provincia LA CONVENCION	6 455	17 038	6 156	11 322	20 512	32 051
Provincia PARURO	3 337	3 981	795	2 189	3 095	5 846
Provincia PAUCARTAMBO	1 559	2 771	753	1 840	5 187	8 274
Provincia QUISPICANCHI	7 213	11 048	3 564	6 936	10 948	18 572
Provincia URUBAMBA	7 371	11 237	3 733	7 312	10 950	13 231
TOTAL	120 159	194 078	91 000	151 551	188 985	266 048

Fuente: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007, 2017a)

A continuación, se presenta el mismo cuadro anterior, pero medido de manera relativa, es decir se establece o se calcula el porcentaje de hogares que tienen acceso a servicios básicos (agua, desagüe y electricidad), pero respecto del total de hogares en cada uno de las provincias:

Tabla N° 8 Coberturas de Servicios Básicos en Hogares (2007-2017) en %

Provincia	Agua		Desague		Electricidad	
	2007	2017	2007	2017	2007	2017
Provincia CUSCO	66.23%	80.13%	64.45%	77.69%	93.53%	96.82%
Provincia ACOMAYO	38.32%	69.63%	16.95%	46.31%	53.18%	77.68%
Provincia ANTA	31.81%	50.42%	14.83%	29.00%	70.88%	81.55%
Provincia CALCA	26.72%	49.55%	18.45%	31.00%	59.41%	77.22%

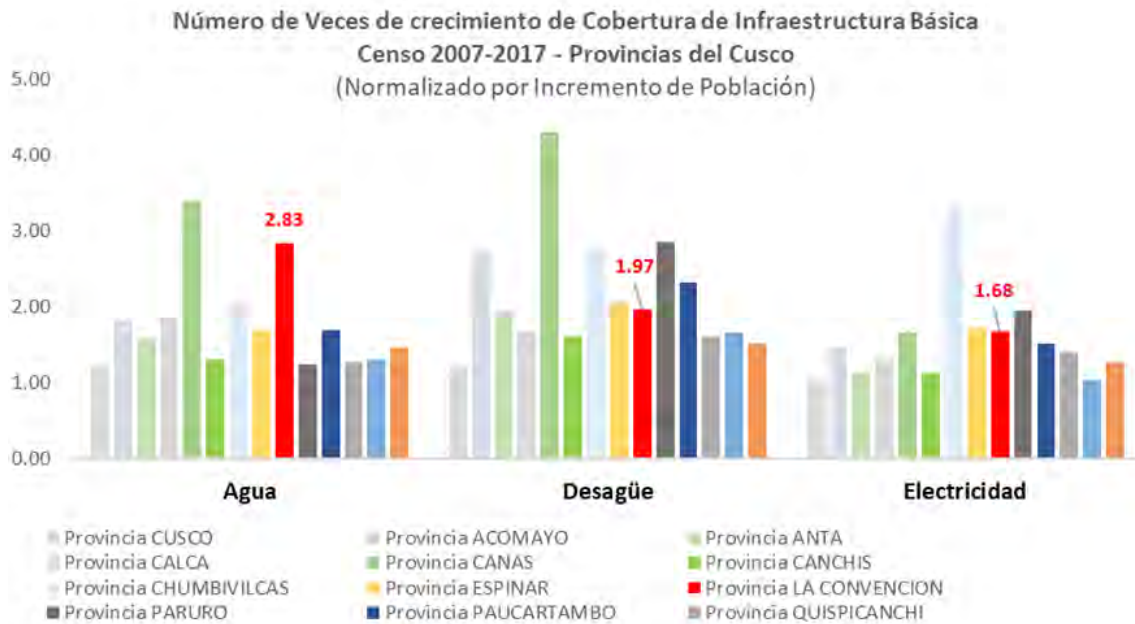
Provincia CANAS	11.52%	39.22%	3.06%	13.15%	37.70%	62.31%
Provincia CANCHIS	57.77%	75.60%	31.44%	50.69%	73.85%	82.81%
Provincia CHUMBIVILCAS	19.42%	40.39%	6.51%	17.89%	18.54%	61.46%
Provincia ESPINAR	25.96%	43.96%	18.66%	38.51%	35.55%	61.33%
Provincia LA CONVENCION	14.66%	41.49%	13.98%	27.57%	46.59%	78.06%
Provincia PARURO	40.20%	49.62%	9.58%	27.28%	37.28%	72.87%
Provincia PAUCARTAMBO	13.78%	23.27%	6.66%	15.45%	45.86%	69.49%
Provincia QUISPICANCHI	36.99%	46.89%	18.28%	29.44%	56.14%	78.82%
Provincia URUBAMBA	55.97%	72.57%	28.35%	47.22%	83.15%	85.45%
TOTAL	40.93%	59.98%	31.00%	46.84%	64.37%	82.22%

Fuente: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007, 2017a)

En el cuadro anterior se puede apreciar que si bien en la Provincia de La Convención, se ha incrementado el nivel de cobertura o de acceso a los servicios básicos, pero para tener una mejor comparación se ha comparado ese nivel de incremento respecto de lo ocurrido en otras provincias también del Cusco, que recibieron mucho menos transferencias de recursos por Canon.

Para mejorar el indicador que nos permita visualizar el impacto, se ha construido un índice de incremento de cobertura, que básicamente mide el número de veces de crecimiento de cobertura del año 2017 respecto al año 2007. A continuación, se muestran los resultados:

Figura N° 6 Crecimiento de Cobertura



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007, 2017a)

Puede apreciarse que si bien la Provincia de La Convención a pesar de ser la provincia con la mayor cantidad de canon gasífero durante el período 2007-2019 (S/. 12mil millones acumulados) del Departamento del Cusco, sin embargo, eso no se tradujo en un mayor incremento de cobertura de servicios básicos, respecto a otras provincias que no recibieron directamente recursos del canon.

Existen provincias como Canas, Canchis y Quispicanchi, tuvieron una mayor o casi igual incremento de cobertura de infraestructura. A continuación, se analizará en detalle el incremento en el acceso a servicios de saneamiento y su relación con el nivel de transferencias recibidas por Canon.

Cabe mencionar que dicha comparación no es en términos absolutos. Se compara los índices de cobertura, que eliminan de alguna manera, la distorsión de por el tamaño de la Provincia. El indicador toma en cuenta el porcentaje de familias que tienen acceso a servicios y para la construcción de este indicador, relativizando de esta manera el número de familias. El porcentaje de familias atendidas, acercaría más al concepto de atención por familia, sin tomar en cuenta el tamaño de la provincia.

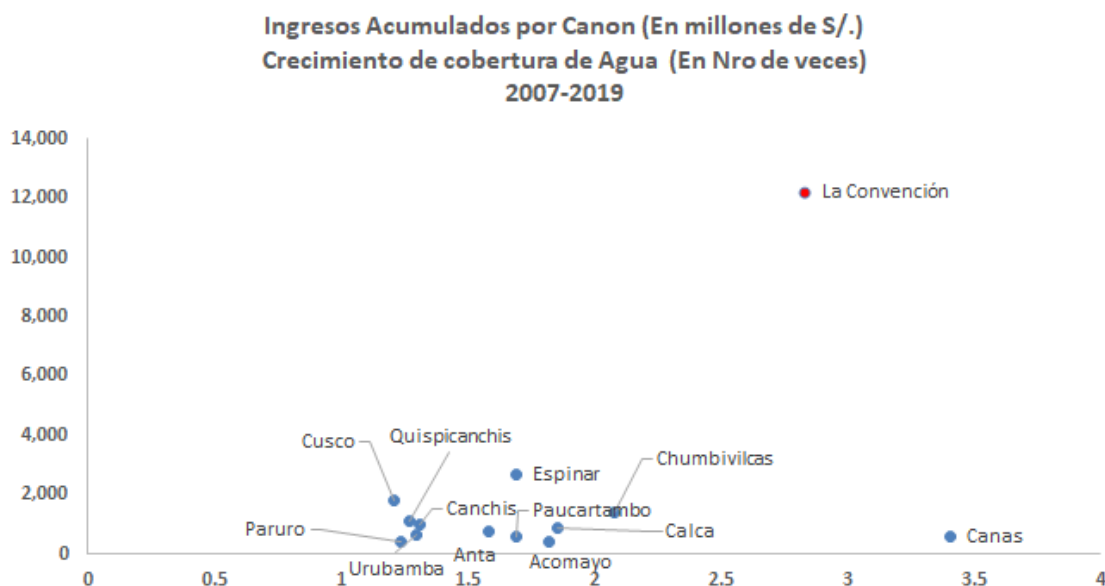
Por otro lado, creemos que la comparación del índice de cobertura a infraestructura básica, muestra en promedio la efectividad de la inversión pública. Un análisis más sofisticado, que mida solo el impacto de la calidad de la inversión pública sobre el acceso a servicios

básicos, sería usar la metodología cuantitativa conocida como *diferencias en diferencias DD*,⁵ para aislar otras variables que en análisis se pueden presentar. Pero por la naturaleza del presente proyecto, se descartó su uso.

a. Acceso a Agua

En el siguiente gráfico, puede apreciarse la relación que existe entre los ingresos acumulados por Canon y el crecimiento de cobertura en el agua. Claramente puede verse que La Convención, que es la provincia con el mayor nivel de transferencias por Canon también logró un incremento importante en el crecimiento de la cobertura el agua, solamente superado por la Provincia de Canas. Pero si puede apreciarse la relación positiva entre ingresos por Canon e incremento en el acceso al servicio de agua.

Figura N° 7 Ingresos Acumulados por Canon y acceso a agua



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007, 2017a)

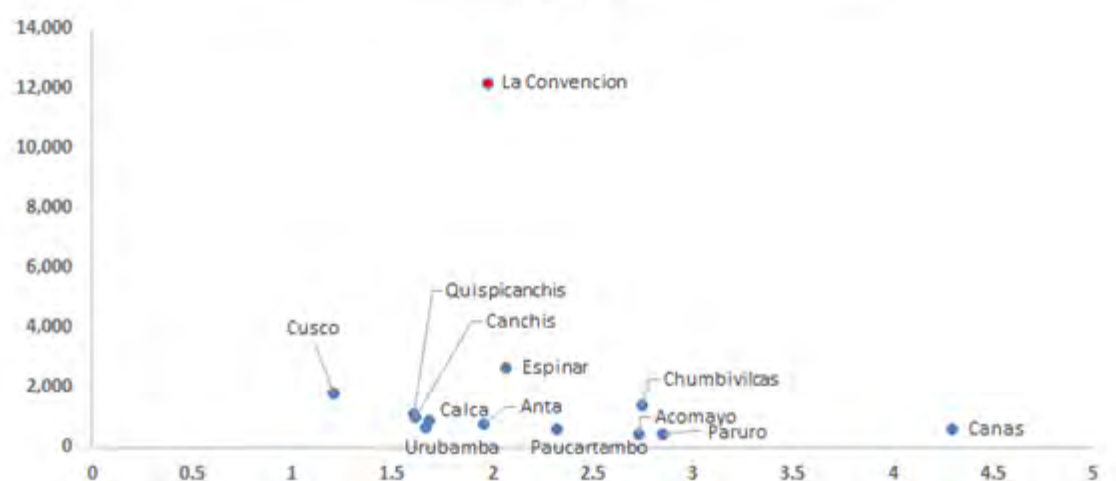
⁵ Si se cuenta con información sobre las variables a estudiar en varios puntos del tiempo, antes y después de una intervención pública. Se puede medir su impacto usando la metodología Diferencias en Diferencias (DD); que consiste en medir los cambios entre un grupo de control respecto al grupo de tratamiento, a través de la aplicación de doble diferencias. (Healthpolicy, 2020)

b. Acceso a desagüe

En el caso la cobertura de desagüe, no existe de acuerdo a los datos analizados, una relación positiva entre los ingresos por Canon y el crecimiento en el acceso de desagüe para la provincia de La Convención; pues se tuvo un crecimiento modesto en la cobertura de este servicio frente a la millonaria cantidad recibida por transferencia de Canon. El impacto en el acceso de este servicio, es poco significativo.

Figura N° 8 Ingresos Acumulados y Desagüe

Ingresos Acumulados por Canon (En millones de S/.)
Crecimiento de cobertura de Desagüe (En Nro de veces)
2007-2017

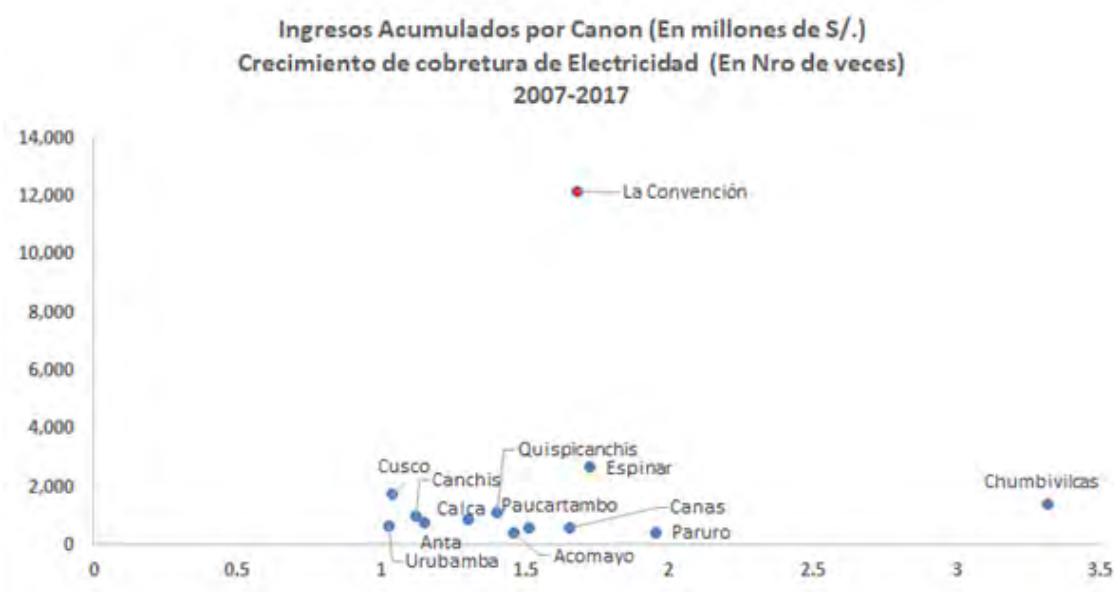


Fuente: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007, 2017a)

c. Acceso a electricidad

Igualmente, para el caso del desagüe, en lo relativo a la cobertura de electricidad, se puede observar un incremento muy modesto frente a la recaudación que se tuvo por Canon para el caso analizado de la Provincia de la Convención. Puede apreciarse que hubo varias provincias del Cusco, que a pesar de recibir pocos recursos del Canon, lograron un incremento la cobertura en electricidad.

Figura N° 9 Ingresos Acumulados por Canon acceso a Electricidad



Fuente: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda (INEI, 2007, 2017a)

De lo mostrado se puede concluir que no hubo el impacto esperado de las transferencias del Canon sobre el nivel del crecimiento del incremento de acceso a los servicios de saneamiento, como era de esperarse. Si la inversión pública hubiese sido eficiente y de mayor calidad, un mayor nivel de recaudación por Canon hubiese significado una mejora significativamente visible, en el acceso a servicios de saneamiento, situación que no ocurrió para el caso del desagüe y electricidad, en la provincia de La Convención.

Esto nos sugiere que hubo problemas en dicha municipalidad que serán analizadas en los próximos capítulos y que necesitan resolverse.

1.3.4. Interrelación entre variables planteadas

Para determinar el impacto del uso de los recursos del Canon, sobre variables en la calidad de la vida de las poblaciones, en cuyas localidades se explotan los recursos naturales, nos enmarcaremos en la cadena de valor mostrada en el anexo 1 del presente documento. La Ley del Canon dispone que sus recursos, sean destinados al financiamiento de infraestructura básica, entre los que encuentra el acceso a servicios básicos de la población.

Por la literatura revisada, los factores ambientales, relacionadas por ejemplo con el acceso a agua potable, acceso a servicios de desagüe, tipos de combustible, tienen una relación directa con la probabilidad de que los niños tenga o no desnutrición crónica (Paz Paredes, 2020).

Por otro lado, como puede apreciarse en la Tablas N° 03 del presente documento, la mortalidad infantil en las provincias de la Convención, se sitúa en niveles superiores a 15 defunciones por cada mil nacimientos vivos; mientras que la desnutrición crónica para las provincias de La Convención en niños menores a 5 años, se sitúa en niveles por encima del 30% (Ver Tabla N° 05). Igualmente se puede ver en la Tabla N° 04, Características de viviendas y acceso a servicios de Saneamiento con datos del Mapa de Pobreza Provincial y Distrital. Se puede apreciar altos porcentajes de hogares sin acceso a agua potable, electricidad ni desagüe; lo que finalmente tiene impacta directamente en la probabilidad de que los niños presenten desnutrición crónica.

Por otro lado, es conocido que la desnutrición crónica trae efectos a largo plazo en el desarrollo humano de los niños que la padecen, lo cual finalmente impactará en el desarrollo de su capacidad física, intelectual y finalmente en su productividad económica. (Unicef, 2011, p.13). A continuación, se muestra los efectos de la desnutrición crónica a largo plazo:

Figura N° 10 Efectos de Largo Plazo de la Desnutrición Crónica



Nota: Tomado de La desnutrición infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento. (Unicef, 2011, p.13)

1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema

En esta sección se presentarán el marco institucional y normativo relacionado al problema público del Proyecto de Innovación. Es necesario identificar las leyes, Instituciones, políticas generales y específicas, que le dan forma o que tratan de describir las políticas que el gobierno ha tratado implementar para solucionar el problema público.

Este análisis normativo se hará de manera secuencial primero siguiendo un orden, desde el aspecto Macro hasta finalizar en políticas específicas de intervención. El orden de análisis es el siguiente:

- a. Marco normativo: Relacionadas a Leyes, Decretos Legislativos entre otras, relacionadas al problema identificado.
- b. Marco institucional: instituciones o comisiones para dar lineamientos respecto al problema identificado.
- c. Políticas públicas generales: políticas públicas que sirven como marco de referencia general para abordar el problema.
- d. Políticas públicas específicas: aquellas específicas que abordan el problema identificado.

Luego de esto detallará el análisis del marco institucional y de políticas públicas relativas a la existencia de un Fondo Soberano.

Marco Normativo

Inicialmente la propia Constitución Política del Perú – 1993, en su artículo 77°, reconoce el derecho de participación de canon en circunscripciones locales y fija el régimen económico de los gobiernos regionales y municipales (artículos 192° y 194°).

Luego está la normativa es la relacionado a las leyes de creación del Canon, en el que se establecen las diferentes reglas de captación, distribución y ejecución de los ingresos por explotación de recursos naturales (principalmente canon gasífero y minero). De acuerdo a la web Institucional del MEF las “Leyes del Canon Minero, Hidroenergético, Gasífero, Canon y Sobrecanon Petrolero, Forestal y Pesquero. Los cinco primeros son regulados por las Leyes N° 27506, 28077 y 28322” (Ministerio de Economía y Finanzas, n.d.).

Respecto a este tipo de ingresos, también está el sistema administrativo asociado a los ingresos mineros y al uso de estos recursos que le dan los gobiernos subnacionales. Es decir, el Sistema Nacional de programación multianual y gestión de inversiones (invierte.pe), así como la Ley de creación del Fondo de Estabilidad Fiscal y Fondo de Infraestructura Pública. A continuación, se hace un recuento del marco normativo:

- Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)
- Decreto Legislativo 1252. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)
- Ley N° 28411 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Leyes de Conformación de Fondos Concursables y Fondos de Estabilidad Fiscal. Ley N° 30099 de Fortalecimiento de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LTRF) que crea el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF).
- Decreto Legislativo N° 1276 “Marco de la responsabilidad y transparencia fiscal del sector público no financiero” crea el Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos.

Marco Institucional

En relación al marco institucional, están todas las Instituciones que delimitan la forma en que se tiene que ejecutar la inversión pública y la distribución y ejecución de los recursos del canon.

En ese sentido las instituciones básicamente son los gobiernos regionales a través de sus Leyes orgánicas que establecen sus competencias; también están las municipalidades provinciales y distritales, con sus respectivos manuales y reglamentos de funciones. Igualmente, las Leyes Orgánicas y demás normas que regulan el accionar del Ministerio de Economía y Finanzas; así como del Banco Central. Igualmente, El Consejo Fiscal, tiene cierta participación con opiniones no vinculantes.

Por otro lado, el Marco Institucional, también debe enmarcar a las competencias de la Escuela Nacional de Administración Pública y en el Sistema Administrativo relacionado a inversiones públicas invierte.pe y sus normas correspondientes; y, también la interacción que tiene la ENAP con la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

A continuación, numeramos las normas más relevantes que fijan el marco institucional.

- Ley N° 27867 “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”. Ley que establece las competencias de los Gobiernos Regionales.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Ley que establece las competencias de las Municipalidades Provinciales y Distritales
- Manual de Organización y Funciones y Reglamento de Organización y Funciones de las Municipalidades. En el caso de estudio presentado relativo a La Convención.
- El Consejo Fiscal, creado mediante Decreto Ley N° 30099 del 31 octubre del 2013. El consejo fiscal opina, sobre el cumplimiento de las reglas macro fiscales y reglas fiscales de los gobiernos subnacionales; así como las finanzas públicas. Opina sobre cualquier cambio normativo que pueda tener impacto sobre la sostenibilidad fiscal.
- Leyes Orgánicas de Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central de Reserva. El Ministerio de Economía es el Órgano Rector, respecto al Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe). El MEF es el responsable de conducir la política fiscal y las finanzas públicas del país.
- El Banco Central de Reserva del Perú, en determinadas situaciones opina sobre las propuestas del MEF, como por ejemplo en caso del Marco Macroeconómico Multianual, que fija un marco prudente de actuación de las finanzas públicas del Gobierno. De la misma manera, en algunos casos puede ser contraparte en la recepción de inversiones, como en el caso del Fondo de Estabilidad Fiscal.
- Decreto Legislativo N° 1023 “Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil”. Año 2008. Este decreto, crea el órgano rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.,
- Decreto Supremo N° 079-2012. “Crea la Escuela Nacional de Administración Pública”. Crea la Escuela con el objetivo de brindar capacitación para el servicio civil para mejorar la calidad de servicios públicos.

Políticas Públicas Generales

En relación a las políticas públicas generales, se identificaron algunas políticas que sirven como referencia general para abordar el problema que se está analizando. Como la propuesta está relacionada la generación de capacidades; se tiene que enmarcar

principalmente con en el Sistema Administrativo relacionado a inversiones públicas invierte.pe y sus normas relacionadas:

- Ley N° 27293, “Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública” (SNIP); Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública con el objetivo de optimizar los recursos del tesoro público.
- Decreto Legislativo 1252. “Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones” (Invierte.pe). Reemplaza el anterior Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Normativa anual de Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Es un instrumento del presupuesto por resultados que busca mejorar la gestión municipal.
- Política de Descentralización Fiscal – PCM. Busca que las competencias fiscales; es decir la recaudación de ingresos y la ejecución de gastos públicos, se traslade desde un régimen centralizado hacia un régimen descentralizado o de gobiernos subnacionales.

Políticas Públicas Específicas

En relación a las políticas públicas específicas, se busca identificar aquellas políticas implementadas que abordan directa o indirectamente el problema público que se quiere resolver con el Proyecto de Innovación

En este punto se citan por ejemplo la Políticas Nacionales de Integridad y Lucha Contra la Corrupción de PCM; también se citan las leyes que crean los diferentes fondos concursables que existen en el país y algunas leyes que buscan incentivar sectores de la economía para que los ingresos tributarios no dependen exclusivamente de los ingresos del Canon. A continuación, se muestra las políticas públicas específicas. La primera, busca fortalecer los modelos de integridad de los gobiernos en sus tres niveles, y las demás, se constituyen en mecanismos para mejorar la inversión pública para generar mejores impactos.

- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM: “Política Nacional de Integridad y Plan Nacional”.
- Ley N° 28411, “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, específicamente en el Capítulo IV Presupuesto por Resultados” (PpR).

- Ley N° 29337 – “Ley de que establece disposiciones para apoyar a Competitividad Productiva” - PROCOMPITE
- Plan de Incentivos a las Municipalidades. Normas anuales en cada ciclo.
- “Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP)” como alternativa para no depender de ingresos del Canon.
- Ley N° 30309 – “Ley que Promueve la Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación Tecnológica”
- Decreto Legislativo N° 1012 “Ley Marco de Asociaciones Público Privadas (APP)”.
- Ley N° 29230 “Obras por Impuestos (OXI)”
- Ley N° 29332 “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)”

Por otro lado, la propuesta de creación de un Fondo de Soberano en el País, si bien es innovadora. No existe propiamente este Fondo en el País. Sin embargo, en relación al manejo de la Política Fiscal, la web institucional del (Ministerio de Economía y Finanzas, n.d.-b) en relación a las políticas de endeudamiento y responsabilidad fiscal, muestra el siguiente marco normativo, al cual nuestra propuesta debería enmarcarse, salvo que sea necesario plantear alguna propuesta de reforma.

- Ley N° 27245 Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (diciembre 1999)
- Ley N° 28112: Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público, y sus modificatorias (noviembre 2013).
- Ley N° 28563: Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento y sus modificatorias (Actualizado a diciembre 2011)
- Leyes anuales de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero para cada Año Fiscal.
- Decreto Ley N° 26123 Ley Orgánica del BCR (diciembre 2012).
- Ley N° 30099 Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal (octubre 2013) y su Reglamento DS N° 104-2014-EF.
- Ley N° 30499 Ley que establece la trayectoria del resultado fiscal estructural del sector público no financiero para los años fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 Y 2021 (agosto 2016).
- Decreto Legislativo N° 1276 Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero y su Reglamento DS N° 150-2017-EF.
- Decreto Supremo N° 291-2016-EF Declaración de Política Macro Fiscal (octubre 2016).

De acuerdo a la definición del FMI, sobre los Fondos Soberanos de Inversión, son fondos pertenecientes al gobierno general que administran activos financieros bajo diferentes vehículos legales o institucionales. Adoptan diferentes formas; algunos de ellos se constituyen en reservas de fondos de pensiones, otros fondos de estabilización con fines fiscales y otros simplemente fondos de ahorro. (Fondo Monetario Internacional, 2008, p. 4)



2. CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA

Una vez ya se definido el problema público y descrito su arquitectura y sus dimensiones, es necesario investigar las causas subyacentes al problema. En esta sección, se va a desarrollar un marco teórico causal del problema y luego se hará un análisis causal del problema específico que se ha seleccionado. El marco teórico causal podrá explicar el desarrollo del problema público; mientras que el análisis causal servirá para identificar concretamente las causas del problema seleccionado.

2.1. Marco teórico sobre las causas del problema

Al analizar las causas del problema definido en el capítulo interior se ha encontrado que las causas subyacentes a la reducida eficacia y eficiencia de la Inversión pública, se deben principalmente a tres causas: i) corrupción; ii) clientelismo; y iii) la débil capacidad institucional existente en los gobiernos subnacionales. En este caso específico, en la Municipalidad Provincial de La Convención.

Para determinar dichas causas se ha usado métodos de análisis cualitativos, básicamente estudio de casos individuales con rastreo de procesos y también de estudios comparativos de casos individuales. La parte metodológica de la Matriz de consistencia del diseño de investigación se puede ver en el Anexo 2, del presente documento.

A continuación, se desarrollará el marco teórico, para cada una de las causas seleccionadas para el problema público seleccionado.

2.1.1. Corrupción

La Política Nacional de Integridad define a la corrupción, como el indebido uso de la autoridad pública o privada para obtener beneficios indebidos; ya sea de manera directa o indirecta, transgrediendo principios y derechos fundamentales. En la corrupción existen los involucrados directos (corruptor y el corrupto) así como los agentes involucrados en su sanción y prevención (PCM, 2017, p. 16).

En ese sentido, en dicha Política, se plantea un modelo basado en la teoría del agente – principal, en el que el principal es el servidor civil o autoridad electa, y el agente es el

ciudadano. El agente debería responder por los intereses de los principales (ciudadanos), pero por su posición privilegiada, actúa en beneficio propio afectando al principal (PCM, 2017, p. 16).

El mismo documento, cita como causas de la corrupción en el Perú a las siguientes:

Tabla N° 9 Causas de la Corrupción

Causas de la Corrupción	Hallazgos
1. Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales.	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de promoción de la Ética Pública de poco impacto.
2. Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local.	<ul style="list-style-type: none"> Debilidad de los mecanismos de prevención de la corrupción.
	<ul style="list-style-type: none"> Debilidad de los mecanismos de investigación, persecución y sanción de la corrupción a nivel subnacional.
3. Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación deficiente en el sistema de justicia penal de lucha contra la corrupción.
4. Información desigual y no estandarizada sobre corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de bases de datos anticorrupción interoperables.
5. Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> Deficiente diligencia de los procesos penales por delitos de corrupción.
6. Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana.	<ul style="list-style-type: none"> Dificultades en la implementación del Sistema de Control Interno.
7. Escaso liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> Escaso optimismo de la población con respecto a las acciones de lucha contra la corrupción.
	<ul style="list-style-type: none"> Desconfianza generalizada en las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción.

Fuente: Tabla tomada de (PCM, 2017)

Respecto a la relación de la extracción o explotación de recursos naturales con la corrupción, existe evidencia que prueba que a mayor transferencias o generación de ingresos existen mayores incentivos que se produzca corrupción, en especial si es que no existe un sistema sólido de prevención, detección o de sanción de corrupción. A continuación, se citan dichos estudios:

A nivel internacional, estudios han documentado efectos positivos de la extracción de recursos naturales (Aragón y Rud 2013; Kotsadam y Tolonen 2013; Loayza y Rigolini 2016). Sin embargo, la extracción de recursos naturales, también se ha encontrado que tiene efectos directos negativos a través de incitación civil del conflicto (Angrist y Kugler 2008), aumentando

desigualdad (Loayza y Rigolini, 2016), e induciendo degradación ambiental (Aragón y Rud 2016).

Sobre los efectos de los ingresos inesperados, canalizado a través de los gobiernos locales, la evidencia ha enfatizado problemas de corrupción y malversación de fondos (Caselli & Michaels, 2013), limitaciones de capacidad administrativa, conocido como la maldición de los recursos naturales (Perry & Olivera, 2015) y conflictos políticos en el Perú (Arellano-Yanguas, 2011).

Por otro lado (Caselli & Michaels, 2013), para el caso de Brasil, utilizando la variación en la producción de petróleo entre los municipios brasileños para investigar los efectos de las ganancias inesperadas de recursos en el comportamiento del gobierno, concluye que los municipios ricos en petróleo experimentan aumentos en ingresos y reportan incrementos correspondientes en el gasto en bienes y servicios públicos. Sin embargo, los datos de la encuesta y los registros administrativos indican que transferencias, provisión de bienes públicos, infraestructura y aumento de ingresos hogar es menor (si es que lo hay) de lo que uno podría esperar dado el mayor gasto reportado.

Según (Arellano-Yanguas, 2011), para el caso peruano, en la primera parte de este siglo, al comienzo del reciente internacional auge de los precios de los productos mineros; Perú adoptó los principales componentes del nuevo paradigma de política 'localista' para el manejo de los recursos naturales. Una gran fracción de los ingresos se transfirió a gobiernos subnacionales en las zonas mineras. Además, el gobierno alentó la minería empresas para contratar un papel más activo a nivel local. Los resultados fueron decepcionantes. Estadísticamente y la evidencia del trabajo de campo muestra que estas políticas han exacerbado los conflictos políticos locales.

Por otro lado, para el caso peruano, existe evidencia de que cuando hay transferencias monetarias por la extracción de recursos naturales, se incentiva la generación de rentas por las autoridades locales; y si no hay participación de la sociedad civil en su control, puede incrementarse los casos de corrupción y el surgimiento de conflictos distributivos. En ese sentido, (Maldonado, 2011) afirma que los niveles de corrupción de los funcionarios municipales son sensibles a cambios en los niveles de ingresos de los municipios para los que trabajan, cuando estudia el boom minero y los ingresos por canon minero, durante los años 2001 al 2010.

2.1.2. Clientelismo

El clientelismo político constituye la racionalidad de las personas con cargos públicos en el Gobierno, que toman sus decisiones públicas intercambiando de manera no oficial, favores, servicios o algún tipo de beneficio a terceras personas, directamente o a través de sus contactos políticos; a cambio de algún tipo de apoyo electoral.

Quizá la definición más extensa usada, es la definida por Javier Auyero, 2003 en la Política de los Pobres; es que el clientelismo, si bien se inicia a través de un favor fundacional en el cual un beneficiario recibe un favor del que desea aprovecharse, pero esto no es lo que genera la relación de clientelismo; sino es el sistema de creencias y valores (Cerdas, 2014, p. 17).

Por otro lado, las relaciones clientelares involucran un intercambio paralelo de favores, un intercambio de recursos económicos por un lado y por otro lado intercambio de favores políticos, a manera de reciprocidad o promesas de lealtad. Según Eisenstadt y Roniger (1984) y además estos no se otorgan de manera separada sino que involucran cierto nivel de combinación (Ortiz de Rozas, 2017, p. 3).

La experiencia reciente en el Perú, sugiere que “las transferencias por Canon tienden a crear incentivos perversos para crear lo que debería ser un gobierno abierto y democrático a nivel local. Como es el caso en regiones como Cusco, que se benefician desproporcionadamente de este sistema” (Crabtree, 2014, p. 1).

Por otro lado, según (Maldonado, 2014), en su estudio sobre el boom minero en el Perú, cita a Robinson et al (2006), como el primer estudio que modela el comportamiento electoral de un político en el poder que tiene que decidir el nivel de extracción de recursos y la asignación de las rentas de los recursos entre su propio consumo y alguna medida de redistribución en forma de empleo público dirigido a un grupo específico, con el fin de influir en el resultado electoral.

El modelo predice una "maldición" dada por el hecho de que los booms de recursos incrementan el grado de redistribución ineficiente, en la presencia de instituciones débiles de rendición de cuentas. Los políticos sobre-extraen recursos en la presencia de un boom, ya que eleva el valor de permanecer en el poder, afectando la asignación de recursos a fin de ganar las elecciones a través de la expansión del sector público.

Igualmente, citando a Bhattacharyya y Hodler (2010), quienes proponen un modelo en el que políticos "buenos" y "malos" (definidos por si se preocupan por el bienestar de los ciudadanos o por su participación en actividades corruptas) compiten por los votos de estos últimos. Dado que los ciudadanos prefieren a los políticos buenos, los malos políticos tienen incentivos para imitar los buenos, pero sólo si la diferencia en la probabilidad de permanecer en el poder (que es una función de apoyo político de los ciudadanos) es lo suficientemente grande y va en favor de los buenos políticos. Esta diferencia depende de las instituciones políticas. En democracia, los políticos se preocupan por los votantes porque dependen de estos para mantenerse en el poder, mientras que en apoyo de los ciudadanos en un régimen no democrático es menos importante. Cuando esta diferencia es pequeña, los malos políticos tienen más incentivos para involucrarse en corrupción.

Igualmente (Maldonado, 2014) citando a Aslaksen y Torvik (2006) proponen un modelo en el que los políticos eligen entre la competencia electoral conforme a las normas democráticas y el conflicto civil. La idea básica es que la abundancia de recursos hace que tanto el conflicto como la competencia electoral sean atractivas para los políticos, por lo que lo importante es el retorno relativo de ambas opciones. Los autores muestran que la democracia es más probable cuando la riqueza de recursos naturales es baja y la competencia política débil.

Respecto a la debilidad institucional en el Perú; el problema con los gobiernos subnacionales que tienen un mayor ingreso por Canon minero, es que su debilidad institucional podría ser exacerbada por la atracción a una mayor competencia política, que originan esos mayores recursos fiscales lo que deviene finalmente en clientelismo político y un escaso apoyo de la población (Arellano – Yanguas, 2011). (Del Pozo et al., 2014, p. 16).

Por otro lado, en un estudio sobre el impacto del canon minero en las prácticas fiscales subnacionales en Perú, (Sanguinetti, 2010, p. 4), considera que en la medida que la transferencia de recursos aumente hacia una localidad, esto significará también un incremento del clientelismo político, pues las autoridades buscarán perpetuarse en el poder sin tener en cuenta una visión de desarrollo local. Es decir, se considera que una mayor transferencia de recursos podría afectar la calidad de las políticas públicas y debilitamiento de las instituciones.

En ese sentido, el clientelismo, no busca maximizar el impacto de los recursos recibidos por el canon en los gobiernos subnacionales, sino busca ejecutar la inversión pública bajo criterios de búsqueda de favores políticos.

2.1.3. Capacidad Institucional.

La capacidad institucional es definida como el proceso a través del cual diferentes colectivos, individuos, empresas, sociedades o grupos humanos, mejorar sus capacidades o habilidades para lograr su desarrollo de manera sostenible (Rosas Huerta, 2008, p. 4).

Respecto a la capacidad institucional asociada a la inversión pública, implica que los gobiernos subnacionales que reciban transferencias de recursos del Canon, cuenten con las habilidades necesarias, para traducir esos recursos en Proyectos de Inversión, que al implementarse mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos.

Para (Perry & Olivera, 2015) al analizar los efectos de la abundancia de recursos naturales y la calidad de sus instituciones en una serie de variables sociales y económicas (crecimiento, volatilidad, ingresos distribución) utilizando una base de datos de panel para 75 países y una base de datos regional para Regiones colombianas (es decir, 32 departamentos y 1098 municipios), prueba la hipótesis principal de que el efecto de (buenas) instituciones en países está relacionada con abundantes recursos en Regiones colombianas.

Su hipótesis afirma que la abundancia de recursos naturales puede ser utilizado como una bendición dependiendo de la calidad de las instituciones. Una hipótesis complementaria prueba si la abundancia de recursos naturales es una maldición (es decir, afecta negativamente el crecimiento y otros indicadores económicos), una hipótesis aún debatida en la literatura económica.

En cuanto a las regalías recibidas por la explotación de los recursos naturales y en comparación con las transferencias del Gobierno Central, sus estimaciones muestran que las regalías, tienen un efecto negativo en el crecimiento departamental. Sin embargo, algunas estimaciones muestran que las buenas instituciones pueden revertir esta maldición.

Navarro (2018), señala que la calidad del gasto público está vinculado a la capacidad institucional, citando a Bonnefoy y Armijo 2005; y también cita a (Lastra 2017), argumentando que los gastos de capital se encuentran influenciados por la capacidad municipal (Lastra 2017).

Igualmente, en su trabajo, Navarro busca relacionar el nivel de gestión municipal en el Perú, con el acceso a servicios básicos en su jurisdicción. Su hipótesis es que, a mejor gestión municipal, también mejora el acceso a servicios básicos en su jurisdicción.

Para probar su hipótesis, construye un índice de gestión municipal (con datos del 2011 al 2016), para ordenar relativamente la eficiencia entre municipios, enmarcadas en criterios de su: i) capacidad financiera; ii) ámbito organizacional; iii) ámbito técnico; y, iv) dimensión administrativa. Luego a través de un análisis de cada municipalidad le da un valor a cada una de las variables analizadas y obtiene un índice de municipalidades, cuyos valores se sitúan entre

cero y uno. Donde valores cercanos cero significa una pésima gestión y valores del índice cercanos a uno, significan mejores gestiones.

Sobre el particular, las variables utilizadas para la construcción del índice de Gestión Municipal son:

Tabla N° 10 Índice de Gestión Municipal

Nro	Variables
Movilización de recursos propios	
1	Dependencia de las transferencias en los ingresos
2	Generación de ingresos propios
3	Participación de los recursos propios en la inversión
Ejecución de recursos	
4	Ejecución de transferencias
5	Ejecución de recursos propios
6	Ejecución de otras fuentes
Gestión por resultados	
7	Alineación del gasto a presupuesto por resultados
8	Gestión por resultados
Gobierno abierto y participativo	
9	Participación de la población en la gestión
10	Atención al ciudadano
Capacidad técnica	
11	Capacidad formuladora de proyectos
Capacidad administrativa	
12	Profesionalización del personal
13	Estabilidad del personal

Fuente: Elaboración Propia basado en Navarro (2018).

Igualmente, tal como lo señala (Oxfam, 2009), existe evidencia fuerte, que los países extractores de recursos naturales, no tienen la capacidad adecuada, para usar los ingresos de las actividades extractivas de los recursos naturales, para impulsar el desarrollo sostenible y alcanzar metas sociales, además de la corrupción, populismo y clientelismo político al que se exponen.

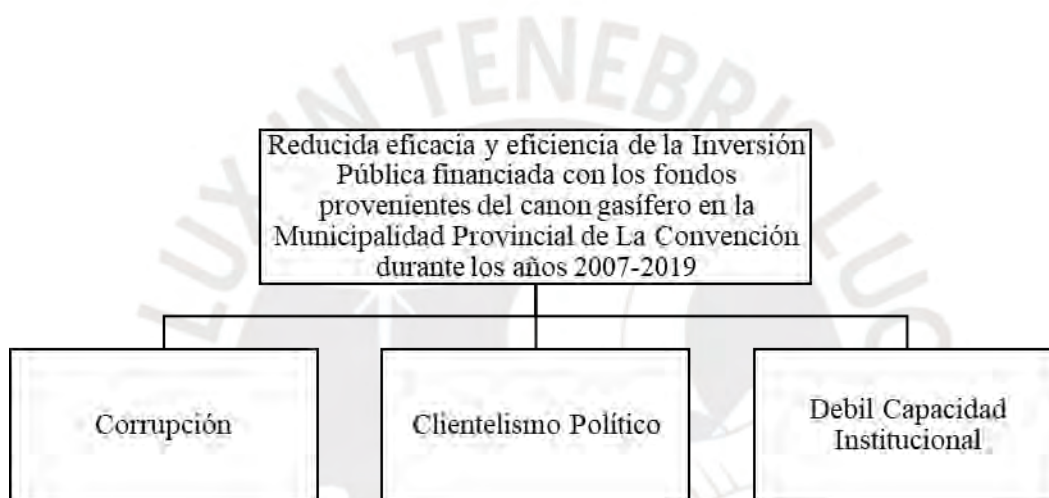
2.2. Análisis causal

Una causa podría definirse como un evento condición o característica que si está presente cambia la probabilidad de ocurrencia de un evento en un momento determinado mientras otras condiciones permanecen fijas.

Es importante identificar las causas subyacentes o causa raíz porque de esta manera podríamos diseñar un proyecto Innovación efectivo que permite a dar solución a problemas planteados. Si bien el marco teórico nos puede brindar algunas señales de cuáles podrían ser las causas subyacentes a un problema; pero el análisis de causalidad nos dará nos permitirá encontrar las finalmente, las causas detrás de cada problema.

En ese sentido, luego de hacer un análisis causal, utilizando métodos de análisis cualitativos, básicamente estudio de casos individuales con rastreo de proceso o process tracing y también de estudios comparativos de casos individuales, se ha determinado que, en el problema planteado, existen tres causas subyacentes (Ver Anexo 3).

Figura N° 11 Análisis causal del problema formulado



Fuente: Elaboración propia

Es importante mencionar que el presente estudio enfocado en la Municipalidad Provincial de la Convención, es considerado como un Estudio de Caso, por ello que el análisis causal, se ha bajo la metodología del process tracing A continuación, se desarrolla cada una de las causas del problema formulado.

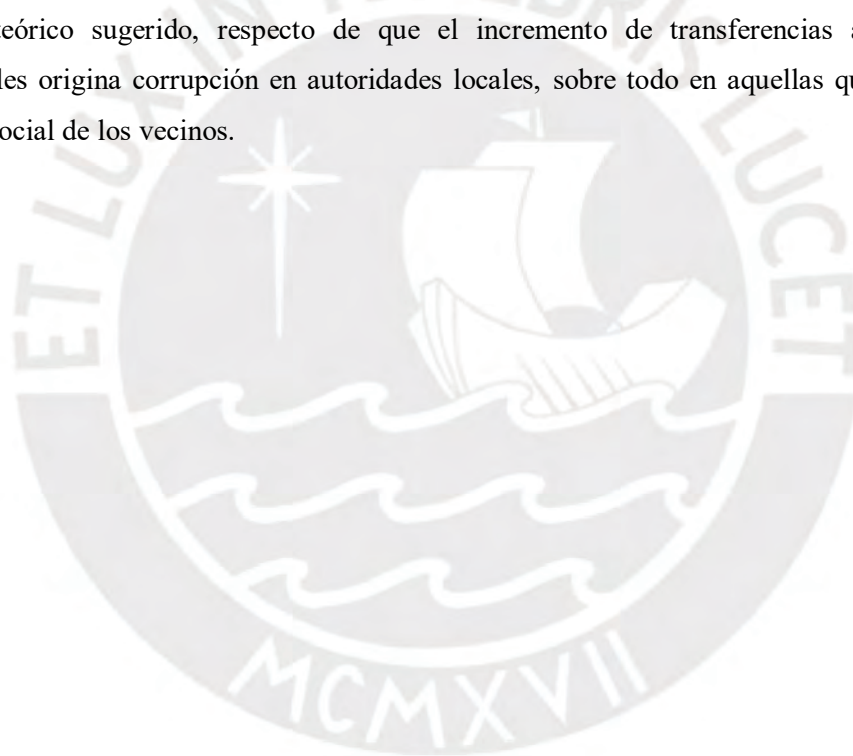
2.2.1. **Corrupción**

Lamentablemente una de las causas por las que la inversión pública no ha tenido el impacto deseado, ha sido por la existencia de corrupción sistemática en los últimos años existente en la Municipalidad Provincial de la Convención y distritos conformantes, en especial desde que las transferencias por canon han ido aumentando.

Esto mismo se replica a nivel nacional, y no solo con los ingresos transferidos por el canon gasífero sino también por el canon minero. Sobre el particular (Maldonado, 2011), encontró evidencia de que cuando hay transferencias por la extracción de recursos naturales, se incentiva la generación de rentas por las autoridades locales.

En el caso local, según (Florez Becerra, 2018), la asignación del canon gasífero, establecido según ley N° 27506, ha generado mayores índices de corrupción en la municipalidad Distrital de Echarati, que es justamente el Distrito de la Provincia de La Convención, que más canon gasífero recibió debido a que los yacimientos de Gas de Camisea se encontraban ahí hasta el año 2016.⁶

Durante el período analizado, de acuerdo a la Procuraduría Pública Anticorrupción descentralizada de La Convención (2019), una serie de autoridades de La Convención, se encontraban inmersos en investigaciones relacionadas a la corrupción, lo que es consistente con el marco teórico sugerido, respecto de que el incremento de transferencias a gobiernos subnacionales origina corrupción en autoridades locales, sobre todo en aquellas que no tienen vigilancia social de los vecinos.



⁶ El año 2016, mediante Ley 30481 se creó el Distrito de Megantoni, dividiéndose el Distrito de Echarati. En Megantoni se encuentran los lotes del Gas de Camisea.

Figura N° 12 Casos de Corrupción en La Convención



Fuente: Figura tomada del Diario la República del La Convención: corrupción y obras fantasmas donde nace el gas de Camisea. del 25 de noviembre del 2019

Para este fin se ha recogido información de eventos de corrupción ocurrido en esta zona geográfica, directamente en el Distrito de Echarati que es parte de la Provincia de la Convención, (El Distrito con las mayores transferencias por canon).

La información se ha obtenido directamente del trabajo de: (Calderon Masias Cristian, 2018). En base a este trabajo, se detallarán, las denuncias formuladas en contra del ex alcalde de la Municipalidad Distrital de Echarati, durante el periodo 2011 – 2014.

Tabla N° 11 Casos de la Corrupción – La Convención: Echarati

Número de Caso	Detalles
Número de caso: 2015-78 - 1	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) / Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo. Estado: Audiencia de apelación. Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2015 - 78 - 0	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) / Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo. Estado: Conclusión de Investigación Preparatoria. Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 - 636 - 0	Delito: Coacción Estado: Con archivo (calificación) Imputados: José Ríos Álvarez y otros
Número de caso: 2016 - 119 - 0	Delito: Peculado (Apropiación o utilización culposa de caudal público) Estado: Con Investigación Preliminar Imputados: José Ríos Álvarez
Número de caso: 2014 - 293 - 0	Delito: Concusión (Colusión Ilegal) Estado: Con Investigación Preliminar Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 - 272 - 4	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) / Peculado (Apropiación o utilización de caudales) Peculado – Malversación / Corrupción / Contra la Fe Pública (Falsificación de documentos) Estado: Audiencia de Apelación. Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 - 272 - 5	Delito: Concusión (Colusión con defraudación patrimonial) Estado: Calificación de Apelación Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 - 272 - 3	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) / Peculado (Apropiación o utilización de caudales) Peculado – Malversación / Corrupción / Contra la Fe Pública (Falsificación de documentos) Estado: Audiencia de Apelación Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 - 272 - 2	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) / Peculado (Apropiación o utilización de caudales) Peculado – Malversación / Corrupción / Contra la Fe Pública (Falsificación de documentos) Estado: Audiencia de Apelación Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 - 272 - 1	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) / Peculado (Apropiación o utilización de caudales) Peculado – Malversación / Corrupción / Contra la Fe Pública (Falsificación de documentos) Estado: Audiencia de Apelación Imputados: José Ríos y otros
Número de caso: 2014 - 272 - 0	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) / Peculado (Apropiación o utilización de caudales) Peculado – Malversación / Corrupción / Contra la Fe Pública (Falsificación de documentos) Estado: Formalización de Investigación Preparatoria. Imputados: José Ríos y otros.

Tabla N° 12 Casos de la Corrupción – La Convención: Echarati (Continúa)

Número de Caso	Detalles
Número de caso: 2014 – 243 – 0	Delito: Concusión (Colusión Ilegal) Estado: Con Investigación Preliminar Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2016 – 33 – 0	Delito: Omisión ilegal de acto de su cargo. Estado: Asignado PNP (Preliminar) Imputados: José Ríos y otros
Número de caso: 2012 – 43 – 0	Delito: Abuso de Autoridad Estado: Impugnación Resuelta Imputados: José Ríos y otros
Número de caso: 2014 – 131 - 0	Delito: Delitos cometidos por Funcionarios Públicos Estado: Investigación Preparatoria Imputados: José Ríos y otros
Número de caso: 2015 – 1 – 0	Delito: Delitos cometidos por Funcionarios Públicos (Falsificación de Documentos) Estado: Con Terminación Anticipada (Intermedia) Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2015 – 6 – 0	Delito: Negociación Incompatible o Aprovechamiento indebido del cargo. / Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) Omisión Ilegal de Acto de su Cargo. Estado: Con Investigación Preliminar Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 – 439 – 0	Delito: Delitos Ambientales Estado: Con archivo (Preliminar) Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2015 – 70 – 0	Delito: Daño Agravado (Bienes de valor) Estado: Impugnación Resuelta – Fiscal Superior Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2014 – 72 – 0	Delito: Concusión Estado: Con Acusación Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2015 – 75 - 0	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) Estado: Con Investigación Preliminar Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2016 – 163 – 0	Delito: Concusión (Colusión con Defraudación Patrimonial) Estado: Formalización de Investigación Preparatoria Imputados: José Ríos y otros.
Número de caso: 2013 – 96 -0	Delito: Peculado (Apropiación o Utilización de caudales) Estado: Con Acusación Imputados: José Ríos y otros.

Nota: Información extraída de: (Calderon Masias Cristian, 2018, p. 101)

Sobre el particular se ha desarrollado una serie de entrevistas con ex funcionarios de la Municipalidad, tanto de la provincial como de algunas municipalidades distritales que

conforman la Provincia de La Convención y el resultado de las mismas han sido coincidentes, respecto de que la corrupción en general, está institucionalizada.

Existe una dinámica organizada de los proveedores del Estado, que financian las campañas políticas de los postulantes a las alcaldías, con la condición de que una vez que estos lleguen al poder, puedan devolver los favores políticos a través de la concesión de obras de construcción o de provisión de servicios.

Igualmente mencionan, que la Sociedad Civil no exigen mecanismos de rendición de cuentas, pues lo único que les exigen a sus autoridades, es compartir rentas a través de puestos de trabajo o sino de convertirse proveedores del estado.

En ese sentido, la conclusión es que, el tema de corrupción es bastante enraizado e influyente, pues refieren la existencia de mafias enquistadas que buscan ingresar como proveedores del Estado y ser implementadores de proyectos de inversión; por lo que muchas veces las inversiones se gestionan bajo intereses personales y no buscando necesariamente generar impacto en dichas localidades. Se enfatiza, sin embargo; que el control tanto gubernamental como de la Sociedad Civil es muy débil sobre este problema.

Asimismo, del proceso de levantamiento de entrevista se pudo confirmar que la Sociedad Civil, no exigen obras de impacto de desarrollo; si no lo que buscan es generar o puestos de trabajo o ser proveedores de las municipalidades. También un tema recurrente es el pago a funcionarios públicos para ganar licitaciones de obras y/o servicios, pagos conocidos como “diezmos”

2.2.2. Clientelismo

De acuerdo a (Crabtree, 2014); si bien la descentralización, entendida adecuadamente, implica que las actividades subnacionales implica transferencia de la autoridad del gobierno central sobre los ingresos; la experiencia reciente de Perú sugiere que el sistema de canon tiende a crear perversos incentivos para alentar un gobierno abierto y democrático a nivel local nivel.

Esto es particularmente el caso en regiones como Cusco, señala el autor, que se benefician desproporcionadamente de este sistema. Para probar esto el autor, realizó un examen de experiencias en cuatro provincias de Cusco muestran cómo - en ausencia de una sociedad civil robusta- El financiamiento excesivo tiende a fomentar el clientelismo y la corrupción, en lugar de una administración responsable y transparente.

Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y los municipios de La Convención se caracterizan por la sospecha y la desconfianza sobre la forma en que se gasta el dinero. En Santa Ana (Quillabamba) y los distritos de Echarate, por ejemplo, hay comités

locales de supervisión (comités de vigilancia o Covis) pero no están muy arraigados en la sociedad y carecen de dientes.

Los involucrados informan algunos éxitos al pedir cuentas a las autoridades locales proyectos de obras públicas, pero los funcionarios son reacios a divulgar información al público. Según Roberto Castro, uno de los líderes del comité de vigilancia en Santa Ana Tienden a ver la participación como una interferencia irritante [intromisión], y si te quejas te encuentras condenado al ostracismo. (entrevista, 2012)

Flavia Gómez, la gobernadora del distrito de Echarate (representante del poder ejecutivo a nivel local) es más abierto (entrevista, 2012), alegando que el clientelismo es rampante y, las autoridades operan como una “mafia autopetruante”.

Por otro lado, los gobiernos subnacionales tienen presiones a gastar gastados su presupuesto, dentro de un ejercicio fiscal, a pesar que, de acuerdo a la Ley de Presupuesto, los importes no gastados, se constituyen en saldos de balance para el ejercicio posterior. Sin embargo, ante los ojos de la sociedad civil, existen presiones para que se dichos recursos se gasten en su totalidad dentro de un ejercicio económico, muchas veces con criterios políticos y enfocado en zonas urbanas, buscando réditos políticos para siguientes procesos electorales, sin generar impactos significativos (Crabtree, 2014).

De la misma manera en las entrevistas levantadas con ex funcionarios de la Municipalidad provincial y algunas distritales, el denominador común es de que la racionalidad de los funcionarios que toman decisiones de inversión, es priorizar los favores políticos, el clientelismo y no tienen como objetivo ejecutar obras que puedan beneficiar a todo a la Provincia o a todo el Distrito, por lo que sus mecanismos de coordinación con otras municipalidades aledañas para poder ejecutar proyectos de inversión que logre en desarrollos compartidos es escaso, limitándose muchas veces a escoger proyectos de inversión que se encuentran únicamente en territorios donde exista la mayor cantidad de electores.

Por ello refieren los entrevistados, que es común ver la construcción únicamente de losas deportivas salones comunales o algunos lugares de distracción como piscinas o parques y no el desarrollo de infraestructura básica de saneamiento o electricidad.

Igualmente preocupa en este sentido que, a la Sociedad Civil, -refieren los entrevistados- no le interesa exigir este tipo de inversiones a pesar que de alguna manera se ha ido mejorando la apertura de los presupuestos participativos.

2.2.3. Capacidad Institucional.

Otro factor importante que ha afectado la efectividad de la inversión pública financiada con los ingresos del canon, ha sido la débil capacidad institucional de la Municipalidad Provincial de La Convención. Esto va en línea con la literatura citada en el marco teórico de que aquellos gobiernos subnacionales que empezaron a recibir un flujo mayor de ingresos por canon se han visto superadas porque su capacidad institucional no ha respondido a la misma velocidad.

De acuerdo a (Díaz Clarke & Nuñez, 2016) al analizar la poca efectividad de la inversión pública de los gobiernos subnacionales, menciona que:

Es evidente que las autoridades locales, en general, i) demuestran tener limitaciones para gestionar grandes presupuestos pensando en ayudar a resolver las necesidades prioritarias de la población con proyectos que evidencien beneficios tangibles; ii) tienen limitadas prácticas de transparencia y rendición de cuentas; iii) no cuentan con prácticas institucionales de escucha a la población para conocer y reconocer sus necesidades prioritarias; iii) no reciben retroalimentación de la población acerca de su gestión, en particular sobre el destino de los recursos de inversión y sobre sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. (Díaz Clarke & Nuñez, 2016, p. 1)

Respecto a la capacidad institucional asociada a la inversión pública, implica que los gobiernos subnacionales que reciban transferencias de recursos del Canon, cuenten con las habilidades necesarias, para traducir esos recursos en Proyectos de Inversión, que al implementarse mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos.

En condiciones de alta capacidad institucional, se esperaría que aquellos gobiernos subnacionales que reciban mayores transferencias del canon, puedan lograr en un mayor bienestar, un mayor acceso a servicios básicos, una mejor infraestructura de sus ciudadanos; si no ocurre esto, es que se tienen debilidades en la capacidad institucional, que no permite el logro de resultados.

Para el caso peruano, de acuerdo a (Grupo Propuesta Ciudadana, 2009), en el país no existe un sistema de monitoreo que mida el impacto del gasto público ni de los recursos del canon. En ese sentido, estudiaron el impacto del canon gasífero sobre la calidad de vida de la

población beneficiada, en algunos distritos de La Convención, durante la década anterior. En ese sentido encontraron que, si bien las capacidades de gestión de recursos y de los proyectos mejoraron, pero no de una manera suficiente; pues aún no se tiene una visión sostenible de largo plazo que impacte en la disminución de la pobreza. Lo que se tiene a nivel Distrital son pequeños proyectos de infraestructura. Igualmente encontraron pocos mecanismos de vigilancia ciudadana.

Por otro lado, la propia Defensoría del Pueblo (2009), en su informe sobre los conflictos socio ambientales por actividades extractivas en el Perú, insta al gobierno a incrementar la efectividad del uso del Canon y fortalecimiento de capacidades de gasto de los gobiernos locales y regionales, incluso destinando gastos a la mejora del capital humano.

En relación al Índice de Gestión Municipal, desarrollado por Navarro (2018), ninguna de las municipalidades distritales del Cusco, fueron catalogadas dentro del grupo del tercio superior del índice; lo que implica que la gestión de todas las municipalidades dentro de Cusco, no se pueden considerar en una categoría de gestión superior. A continuación, se muestra el ranking de municipalidades en el país:

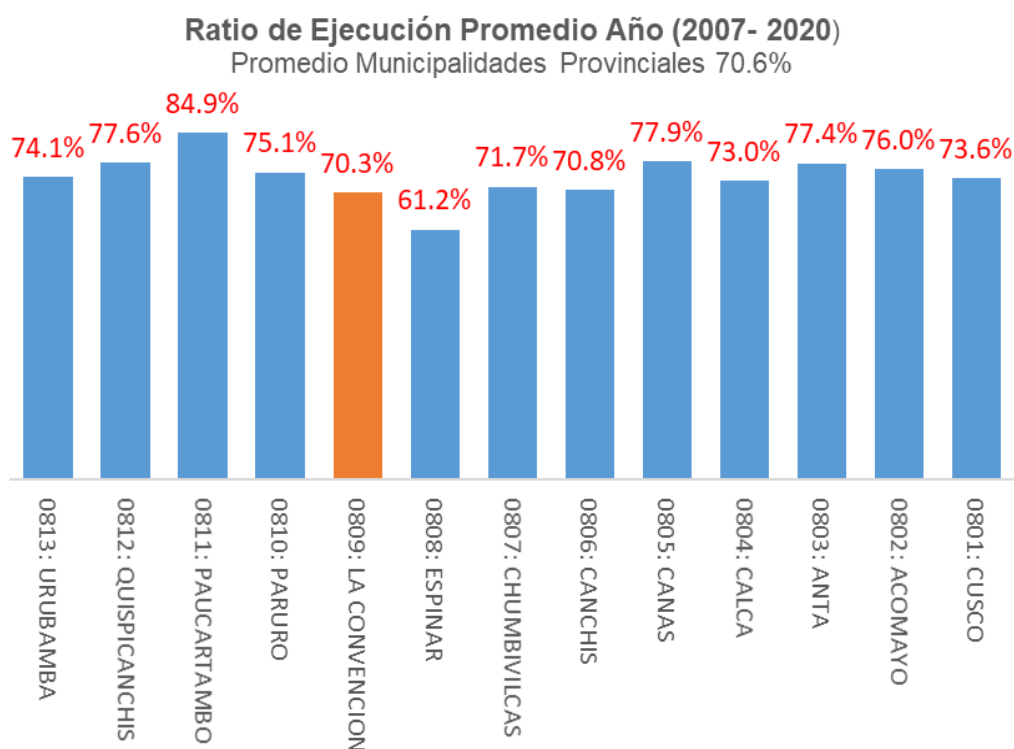
Tabla N° 13 Índice de Gestión Municipal - Clasificación por tercios

Departamentos	Tercio inferior	Tercio medio	Tercio superior	Total general
Amazonas	69	15		84
Ancash	142	24		166
Apurímac	62	19		81
Arequipa	58	50	1	109
Ayacucho	91	25		116
Cajamarca	105	22		127
Cusco	70	40		110
Huancavelica	88	9		97
Huánuco	69	8		77
Ica	15	28		43
Junín	82	39	2	123
La Libertad	52	31		83
Lambayeque	8	30		38
Lima	66	77	28	171
Loreto	45	10		55
Madre de Dios	3	8		11
Moquegua	15	5		20
Pasco	22	7		29
Piura	36	29		65

Prov. Constit del Callao	1	5	1	7
Puno	92	17		109
San Martín	47	30		77
Tacna	18	9		27
Tumbes	7	6		13
Ucayali	6	9		15
Total general	1.269	552	32	1.853

Por otro lado, estas debilidades de capacidad institucional, pareciera ser el caso de la Provincia de La Convención, cómo se demostrará en los siguientes párrafos; ya que se puede apreciar que, a pesar de ser la Provincia con el mayor nivel de transferencias de canon del Perú, los impactos que se han logrado en relación a la ampliación de la cobertura en servicios básicos de saneamiento no han sido los mejores.

Figura N° 13 Ratio de Ejecución



Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema integrado de Administración Financiera.

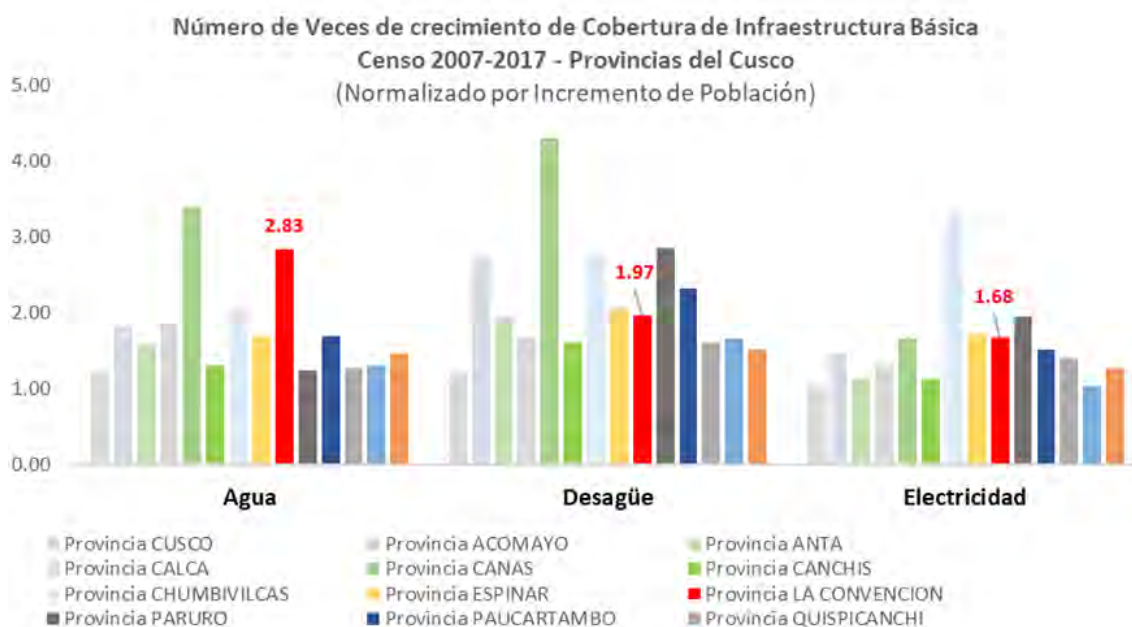
Puede apreciarse en el gráfico anterior, que en promedio la Municipalidad Provincial de La Convención, ha tenido uno de los más bajos ratios de ejecución del departamento del Cusco, seguido de la Municipalidad Provincial de Espinar, para el periodo analizado. Justamente

ambas municipalidades reciben mayores ingresos por canon. Ambas municipalidades citadas durante los años analizados 2007 -2020 tuvieron un ratio de ejecución menor al promedio departamental (70.6%).

Puede verse una correlación positiva; mientras mayores fueron los niveles de transferencias del Canon, menores fueron los ratios de ejecución, esto de alguna manera sustenta nuestra hipótesis de que cuando a un gobierno subnacional se le transfiere mayores recursos de los que pueden gastar existe un nivel menor de ejecución, debido a sus limitaciones propias de sus capacidades técnicas.

A continuación, se muestra un índice de incremento de cobertura, que básicamente mide el número de veces de crecimiento de cobertura del año 2017 respecto al año 2007. A continuación, se muestran los resultados

Figura N° 14 Crecimiento de Cobertura



Fuente: Elaboración Propia con datos de Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007; 2017

Puede apreciarse que si bien la Provincia de La Convención a pesar de ser la provincia con la mayor cantidad de canon gasífero durante el período 2007-2019 (S/. 12mil millones acumulados) del Departamento del Cusco, sin embargo, eso no se tradujo en un mayor incremento de cobertura de servicios básicos, respecto a otras provincias que no recibieron directamente recursos del canon.

Lo expresado demuestra que esta Municipalidad no tuvo las capacidades técnicas adecuadas para transformar las mayores transferencias de recursos del Canon, en un mayor bienestar de sus ciudadanos. Esto es recogido en la información mostrada en los Censos Nacionales de Población y Vivienda hasta el año 2017. Este mismo fenómeno, se repitió en otras provincias que recibieron un mayor canon minero, durante el boom minero, como es probado por múltiples artículos de investigación.

Por otro lado, de acuerdo con las entrevistas hechas a ex funcionarios de la Municipalidad Provincial de La Convención, han confirmado que, si bien es cierto, que los profesionales a cargo de los sistemas administrativos del Estado, cómo pueden ser los Sistemas de Contabilidad o de Inversión Pública, cuentan con un nivel de experiencia necesaria, pues dichos profesionales van rotando en diferentes periodos electorales entre diferentes municipalidades.

Sin embargo, los funcionarios que toman decisiones no necesariamente cuentan con la experiencia y la capacidad necesaria, muchas veces priorizando otro tipo de criterios al momento de definir el tipo de inversiones o la programación multianual de inversiones; ya sea con criterios clientelistas, para satisfacer demandas puntuales de algunos ciudadanos desean compartir algunos beneficios económicos a través de su contratación como proveedores públicos. Por otro lado, la Sociedad Civil, tampoco está interesada en ejercer mecanismos de rendición de cuentas lo que finalmente merma en la capacidad institucional de dicha municipalidad.

Un aspecto preocupante fue de qué la mayoría de entrevistados, mencionó que los organismos de control, si bien existen, pero desde el momento que son financiados con presupuesto de la Municipalidad, la efectividad de sus informes o las consecuencias que pueden derivar de sus observaciones, son casi nulas. En algunos casos existe un solo jefe de auditoría con un asistente que no son suficientes para poder supervisar la cantidad de inversiones y el volumen de dinero que se maneja, debilitando de esta manera los sistemas de control interno, que inciden en la débil capacidad institucional para poder manejar las transferencias de recursos del canon.

3. CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO

En el presente capítulo se presenta el prototipo de innovación con el mayor nivel posible de resolución. Para llegar a este punto primero se analiza el desafío de innovación a partir de una formulación adecuada del problema estudiado, luego se analizan las experiencias que pudiese haber sobre el tema, tanto a nivel nacional. Luego se presenta el concepto final de innovación, para finalmente llegar a la presentación del prototipo final.

3.1. Problema reformulado y desafío de innovación

Para abordar la innovación, es necesario saber si el problema definido en el capítulo uno, es decir la reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con los fondos provenientes del canon gasífero en la Municipalidad Provincial de La Convención durante los años 2007-2019, es realmente el problema de raíz que necesitamos enfrentar.

Para lograr esto, jerarquizaremos las causas formuladas que subyacen al problema público definido, de acuerdo a una valorización de los siguientes criterios: a) el de impacto de la causa en el problema; b) las posibilidades de modificación; y, c) el ámbito jurídico de la organización desde el cual se pretende desarrollar la intervención. La valoración se hizo con un puntaje del 0 al 2. Donde el 0 representa poco impacto en cada uno de los criterios evaluados, mientras que el 2, representa un alto impacto en el criterio evaluado.

Tabla N° 14 Jerarquización de Causas al problema Definido

Causas del Problema	Nivel de impacto en el problema	Posibilidades de modificación	Pertenece ámbito normativo de la organización	Total
Corrupción	2	0	0	2
Clientelismo Político	1	0	0	1
Débil Capacidad Institucional	2	2	1	5

Fuente: Elaboración Propia

En la tabla anterior se representa las tres causas al problema presentado y en base a los criterios presentados se puede apreciar que la causa más importante que subyace al problema formulado es la débil capacidad técnica de las municipalidades y justamente el Proyecto de

Innovación, estará enfocado en cómo mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos regionales.

Para definir el desafío de innovación, se reformula el problema en los siguientes términos: La Municipalidad Provincial de la Convención presenta reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada, con fondos provenientes del canon gasífero, por la débil capacidad técnica.

Por lo tanto, el desafío de innovación viene definido de la siguiente manera:

¿Cómo podemos mejorar la capacidad técnica de la Municipalidad Provincial de la Convención para enfrentar la reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con fondos provenientes del canon gasífero?

3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

En la presente sección se describirán una serie de experiencias relacionadas al desafío de innovación respecto de cómo: i) mejorar el impacto de la inversión pública; ii) mejorar la capacidad técnica en gobiernos subnacionales; y, experiencia en Fondos Soberanos o fondos de ahorros en otros países, en especial de aquellos países, que tienen un stock importante de recursos naturales y de ingresos tributarios asociados a ellos.

Estas experiencias fueron extraídas de diferentes artículos académicos, informes anuales de entidades públicas nacionales e internacionales. Se agruparon las experiencias por el objetivo que persiguen: mejorar la calidad de inversión pública, mejorar capacidades e implementación de fondos soberanos de inversión.

3.2.1. Experiencias relacionadas a mejorar la calidad de Inversión Pública

3.2.1.1. Asociaciones Público Privadas (APP)

La Asociación Público Privadas, se definen como una forma de inversión privada, en la cual el Estado interviene a través de una institución pública junto con inversionistas privados, para desarrollar proyectos de servicios públicos, proyectos de infraestructura pública a través de contratos de largo plazo (Ministerio de Economía y Finanzas, n.d.-a, p. 14)

Pueden emplearse en proyectos de: servicios públicos, infraestructura pública, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, proyectos de investigación aplicada y proyectos de innovación tecnológica.

Igualmente, la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en APP, establece que el sector privado puede contribuir eficientemente a disminuir la brecha de infraestructura pública del país, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de inversión y su alcance, a generar empleo y la competitividad del país. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p. 7)

Busca promover la sinergia entre diversos proyectos, bajo una lógica de portafolio y asegurar procesos de promoción bajo condiciones de competencia, sin discriminación y estricto cumplimiento de tratados internacionales suscritos.

La estructura típica de un APP involucra: al Estado, al inversionista, accionistas, acreedores, contratista de construcción, contratista de operación y mantenimiento, y usuarios.

Las modalidades contractuales pueden ser por concesión, operación y mantenimiento, gerencia y otras permitidas por la normativa vigente.

Las APP funcionan como modelo eficiente que permite desarrollar infraestructuras con o sin inversión del Estado para brindar servicios públicos. Ha mejorado en términos de ejecución contractual, proceso de negociación y culminación de la misma. Sin embargo, ha sido criticado por casos de corrupción, donde la mejora en calidad de servicios públicos no es discutible, pero si los funcionarios y empresarios, que perjudican los resultados conseguidos.

Son necesarias, ya que el Estado Peruano no puede cubrir las brechas de infraestructura y servicios públicos, debido al límite presupuestal, la mala gestión, la calidad de servicios públicos de organismos estatales, la cuestionable calidad de profesionales en la gestión pública, su falta de experiencia en estos proyectos.

Deberían involucrar a la sociedad civil, poblaciones, para tener el punto de vista del usuario, evitar que los proyectos respondan a intereses particulares o favorezcan a ciertos sectores. Sin embargo, han sido recientemente cuestionadas, por ser fuente de corrupción, como con el conocido escándalo del Club de la Construcción, asociada a infraestructura promovido por este modelo de inversión, de Asociaciones Pública – Privada.

3.2.1.2. Obras por Impuestos (OXI)

Obras por impuestos es una forma también de inversión privada, en la cual el sector privado juntamente con el estado, intervienen para desarrollar proyectos de infraestructura de manera rápida y a través de la suscripción de un convenio, en el que las empresas privadas participan de la inversión, como una manera de adelantar el pago al impuesto a la renta. (Ministerio de Economía y finanzas, 2020, p. 13)

Las ventajas: adelanta el uso de recursos financieros, agiliza la ejecución de PIP, facilita procesos de contratación y ejecución de obras, asocia su imagen con obras de alto impacto, mejora la eficiencia, conoce donde se invierten los impuestos y acelera obras que elevan competitividad local y empresarial.

El modelo presenta restricciones que limitan su potencial, no solo por el tope presupuestal sino la capacidad de respuesta del sector público. Se podría realizar modificaciones a la norma.

Pro Inversión (2019); realizó un informe donde se vio el poco aprovechamiento de este mecanismo. Los resultados indicaron que los proyectos bajo OxI se culminan en un menor tiempo que los ejecutados por un esquema tradicional. Ha sido escaso el nivel de uso, lo que nos demuestra que el espacio de crecimiento para gobiernos locales es gigantesco.

3.2.1.3. Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)

Es una alianza estratégica mundial que reúne a gobiernos, empresas extractivas y grupos de la sociedad civil. Promueve la transparencia y la gestión responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros, poniendo a disposición información sobre los pagos que realizan las industrias, cómo se usan y sus obligaciones socio ambientales.

Su finalidad es promover la transparencia y la gestión responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros. El año 2012: Perú primer país en América Latina que califica como “País Cumplidor” del estándar EITI

La sociedad civil es la más beneficiada, puede acceder a información clara sobre los pagos que hacen las empresas extractivas y los gastos que realizan las autoridades, convirtiéndose en partícipes y vigilantes de los recursos que contribuyen a su desarrollo.

EITI busca garantizar una buena gobernanza de los recursos extractivos, salvaguardar eficacia, calidad y respeto de la normatividad en gestión de los recursos extractivos por parte de empresas y gobierno.

Informe Anual de Progreso EITI 2018

Es un Compromiso del gobierno, el Ministerio de Energía y Minas crea la Comisión Multisectorial Permanente EITI Perú, informe financiado con recursos públicos. Involucra participación activa de empresas y de la sociedad civil, representación multi-partícipe. Plan de trabajo publicado, con aspectos de financiamiento y costeo conforme al estándar EITI.

Se publica el Marco legal y régimen fiscal, divulgación de beneficiarios reales. Así como cifras de exploración y producción, Recaudación de ingresos y Distribución de ingresos: Conforme no detallado.

Resultados: Procesos sub-nacionales fortalecidos en Piura, Moquegua y Arequipa, se instala y entra en operación la Comisión Regional EITI Apurímac y EITI Loreto. Se elaboran 7 estudios de transparencia; contribución al Plan de Gobierno Abierto y cooperación con otros sectores del Estado.

Es una iniciativa global que debe aterrizar al entorno peruano, se enfoca en recursos primarios e incentiva la dependencia a materias primas. El impacto del Covid-19 nos ha demostrado que debemos priorizar otros sectores de la economía.

Deberían priorizar los temas socio ambientales con un enfoque en la sociedad. En el 2016 Oxfam alertó que la transparencia mundial enfrentaba una crisis de ilegitimidad. A pesar de ser “País Cumplidor” del estándar EITI, Perú enfrentaba conflictos desestabilizadores sobre la gobernanza socio ambiental, principalmente vinculados con proyectos de petróleo, gas y minería, mientras se desarrollaba en Lima una conferencia mundial de la EITI. Aún el 2020 los temas socio ambientales no son prioridad en la agenda del estado.

3.2.1.4. Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)

Es un instrumento del MEF. El Programa de Incentivos, es un instrumento del Presupuesto por Resultados, que se crea en el año 2009 mediante Ley N° 29332, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades a nivel nacional. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018, p. 3)

Tiene como actores involucrados, i) al propio MEF; encargo de aprobar el marco normativo, fomentar la participación de los involucrados, revisar y aprobar metas propuestas, aprobar transferencia de recursos, superar la operatividad y aprobar los cuadros de actividades; ii) Las entidades públicas responsables de metas: Diseña propuesta de meta, elaborar cuadros de actividades, garantizar asistencia técnica y seguimiento, evaluar cumplimiento de metas e informar resultados al MEF y atender requerimientos de información; y, iii) Municipalidades: Gestionar recursos, designar coordinador y dar cumplimiento a metas

Igualmente, el MEF sostiene que los Programa de Incentivos, premian el cumplimiento de metas de las municipalidades. Los Tipos de reconocimiento que se tiene son monetarios y no monetarios. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, p. 6)

Se realiza a través de una única transferencia de recursos (anual). Las entidades públicas responsables de meta brindan asistencia técnica: materiales educativos, capacitación y asesoría. Los recursos asignados en el marco del PI, son recursos adicionales al presupuesto institucional de la municipalidad. El uso de dichos recursos debe garantizar el Cumplimiento de metas y la Sostenibilidad de metas de años anteriores.

La poca aprobación sobre la gestión de las municipalidades demuestra que la población no percibe ningún resultado o mejora del PI en zonas urbanas. El resultado para zonas rurales es peor. La poca capacidad de respuesta frente a la pandemia, casos de corrupción e improvisación de parte de gobiernos locales ha demostrado lo débil que son nuestras instituciones.

En un Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado realizado por la (Defensoría del Pueblo, 2010, p. 79), se concluyó el Estado debe enfocar esfuerzos en gobiernos subnacionales, ubicados en zonas rurales, ya que existen, dificultades que afrontan, tanto económicas como de capacidad de gestión, que finalmente impactan en no poder ser proveedores de servicios públicos a toda la población, en su jurisdicción.

Se detalla la importancia de trabajar en el fortalecimiento de capacidades y en proveerlas de recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

3.2.1.5. **Mejorando la Inversión Municipal (MIP)**

Las industrias extractivas en el Perú han contribuido de manera significativa con el crecimiento del país, producto de ello desde el año 2004 que se promulgó la Ley del Canon Minero, más de 500 municipalidades del país ubicadas en territorios mineros donde habitan las poblaciones probablemente más pobres del país, han venido recibiendo recursos económicos importantes para ser invertidos en proyectos de inversión pública que contribuyan a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, las mejoras en el bienestar de la población no son homogéneas, la situación de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento por mencionar algunos de los aspectos centrales de ser atendidos no han mejorado significativamente.

Esto estaría demostrando que los recursos transferidos no siempre son usados para atender las necesidades prioritarias de la población, es evidente que las autoridades locales, en general, demuestran tener limitaciones para gestionar grandes presupuestos pensando en ayudar a resolver las necesidades prioritarias de la población con proyectos que evidencien beneficios tangibles.

Bajo ese contexto, nace MIM Perú (Mejorando la Inversión Municipal) es una iniciativa instituciones de la sociedad civil comprometidas con el desarrollo de sus localidades, reconocidas por la población local y con una posición neutral frente a las industrias extractivas. Promovida por la Corporación Financiera Internacional (IFC) y por el Gobierno de Canadá.

Sobre el particular, el ranking del buen gobierno, gira en torno a:

El Ranking del Buen Gobierno Municipal MIM Perú se calcula en base a los resultados Índice del Buen Gobierno Municipal. Este índice está compuesto por dos componentes: i) Capacidad de respuesta y ii) Rendición Social de Cuentas. Cada uno de ellos considera los siguientes indicadores: que son obtenidos de fuentes públicas o de encuestas representativas realizadas a la población por una encuestadora independiente. (Díaz Clarke & Nuñez, 2016, p. 22)

MIM Perú logró en estos años de trabajo que, los líderes de organizaciones de la sociedad civil y la población en general estén mejor informados y tengan una mejor comprensión del canon. El porcentaje de la población que obtuvo una puntuación satisfactoria en conocimientos básicos del canon aumentó de 19% a 52%, respecto a los años 2008 y 2014.

La población que considera que su municipalidad informa sobre la inversión municipal aumentó de 12% a 22%, respecto a los años 2008 y 2014, de los cuales: 27 Municipalidades respondieron 12,692 preguntas de la población, 19 Municipalidades aumentaron su inversión en proyectos de Presupuesto Participativo, 18 Municipalidades asignaron una persona para responder las preguntas de la población canalizadas a través del MIM, 24 Municipalidades mejoraron su nota en el ranking del Buen Gobierno Municipal. Por ello, se cuenta con municipalidades más transparentes y abiertas a escuchar las necesidades de la población y más conscientes del Buen Gobierno Municipal

Medios de comunicación más comprometidos, 200 medios de comunicación locales publicaron 13,055 artículos de manera gratuita resaltando la información sobre canon e inversión municipal socializada por los equipos MIM. Igualmente, Comités de Vigilancia del Presupuesto Participativo fortalecidos y organizados en: 8 redes y elaboraron en total 27 reportes de monitoreo de los proyectos.

3.2.1.6. **Municipio al Día**

De acuerdo a la web institucional del Instituto de Estudios Peruanos, Municipio al día es: una plataforma web que ofrece servicios de información digital, con la finalidad de mejorar la

capacidad de gestión municipal, principalmente dirigida a aquellos gobiernos subnacionales con problemas de recursos y ubicados en sectores, principalmente rurales. (Instituto de Estudios Peruanos, 2013)

Municipio al día presenta en su plataforma: un banco de preguntas frecuentes acerca de gestión e inversión municipal; un calendario de las actividades de la gestión, referente a las obligaciones que se deben atender; una biblioteca la cual cuenta con información relacionados a la gestión municipal; servicio de oportunidades donde se podrá encontrar diferentes eventos de capacitación y también oportunidades de financiamiento para proyectos de cada localidad; así mismo, los servidores municipales pueden suscribirse para recibir un boletín mensual, donde tendrán información sobre las novedades de la gestión municipal y actualizaciones sobre las normas legales.

3.2.2. Experiencias relacionadas a mejorar las Capacidades

Cuando hablamos de capacidad técnica, nos referimos al conjunto de habilidades aplicativas sobre determinado campo laboral con enfoque práctico. Por eso para poder enmarcar las experiencias de ofertas técnicas en capacidad técnicas en el país utilizamos la clasificación definida por (Saavedra, 2001). En ese marco, de definición tenemos la siguiente oferta de capacitación técnica en el país:

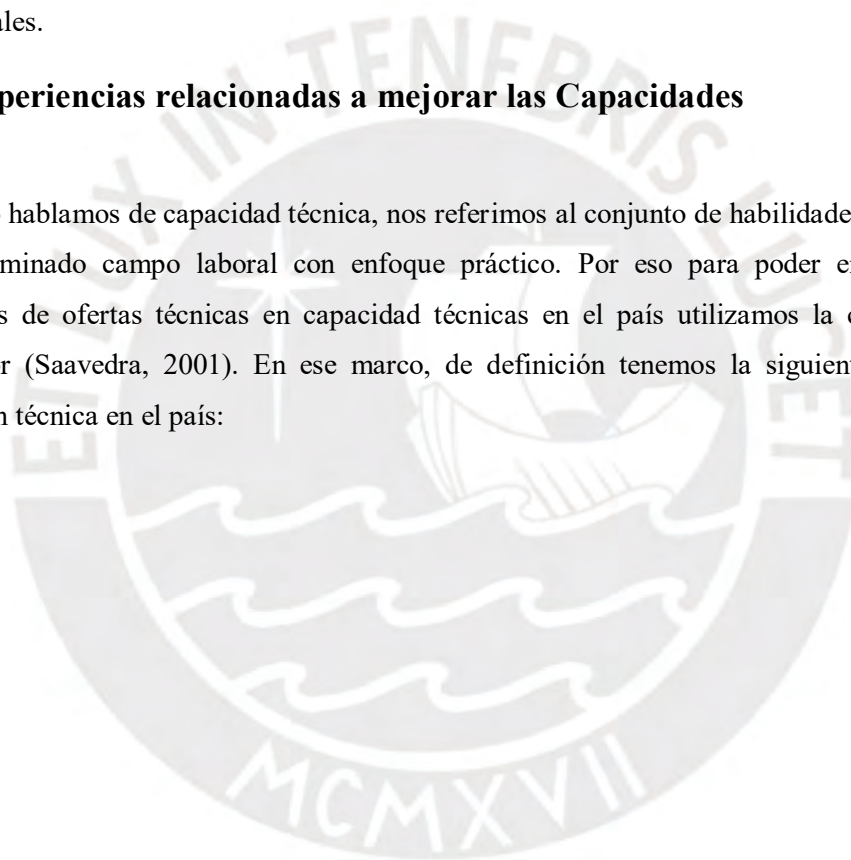
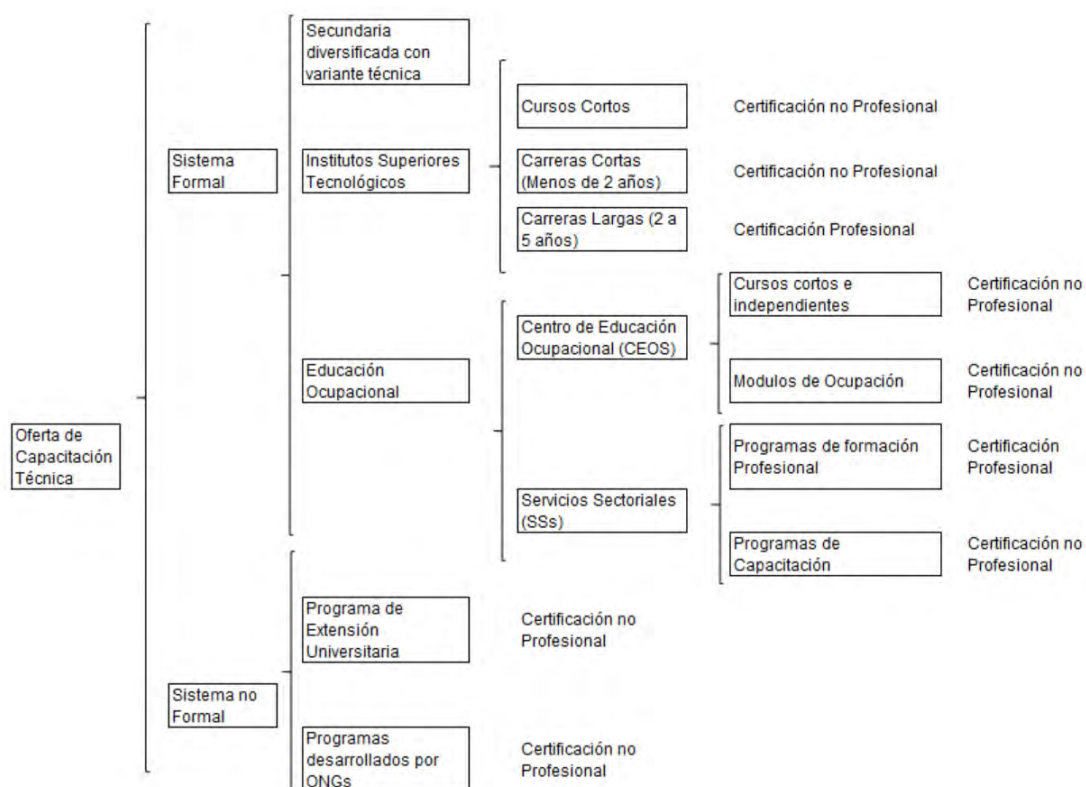


Figura N° 15 Oferta de Capacitación Técnica en el Perú



Fuente: (Saavedra & Chacaltana, 2001)

A partir de la clasificación descrita, a continuación, se describe algunas experiencias implementadas en el país, en lo relacionado a la formación de capacidades técnicas.

3.2.2.1. **ENAP: Escuela Nacional de Administración Pública**

Es la Institución responsable del desarrollo de competencias en gestión pública. Su objetivo es fortalecer las capacidades de los servidores civiles, lo que impactará en la generación de valor público, en el marco de la Modernización del Estado y de la implementación de la carrera pública.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 079-2012-PCM, Decreto que crea la Escuela Nacional de Administración Pública, 2012, “La ENAP tiene por misión formar directivos y capacitar al servicio civil peruano en temas de administración y gestión pública. La Escuela prioriza su accionar en el ámbito subnacional, es decir, en gobiernos regionales y gobiernos locales” (PCM, 2012).

De acuerdo a la web institucional de Servir “El Modelo Educativo de ENAP considera tres líneas de acción” (ENAP, 2015). El modelo se detalla a continuación:

Formación de directivos: Dirigido al desarrollo y fortalecimiento de competencias de servidores civiles con cargos directivos, orientada a lograr estándares de excelencia académica para colocar al Estado peruano en los niveles más altos de eficiencia.

Capacitación de servidores civiles: Orientada a fortalecer, perfeccionar y actualizar habilidades específicas del servidor civil en la gestión y administración pública para servir mejor al ciudadano y generar valor público.

Actividades de complementación académica para servidores civiles: Complementa los procesos académicos de la ENAP y contribuye a agregar valor a la experiencia educativa de los participantes. (ENAP, 2015)

Respecto a las modalidades, de acuerdo a la información en su portal “la ENAP busca favorecer el acceso a los cursos y programas a servidores civiles que, por su ubicación geográfica o disponibilidad de tiempo, no les es factible acceder a los cursos en modalidad presencial” (a, 2015). Dentro de esta modalidad se incluyen:

- Programas y Cursos E-learning: En esta modalidad se hace uso de tecnología multimedia para ampliar la cobertura de atención mediante el aprovechamiento del servicio de Internet, a través de una Aula Virtual de Aprendizaje.
- Programas y Cursos B-learning: En esta modalidad los participantes desarrollan los cursos en dos fases: presencial y virtual. Para el estudio se cuenta con materiales impresos y digitales como: CDs, USB, DVDs, publicaciones en el aula virtual, direcciones web recomendadas y acceso permanente a la biblioteca digital. (ENAP, 2015)

Por lo mencionado, la ENAP se viene convirtiendo en una referencia exitosa, en lo que se refiere a proveedor de capacitaciones en gestión municipal, con un alcance a nivel nacional.

3.2.3. Otras experiencias complementarias en Gestión de Proyectos de Inversión:

1. **SNIP.** Sistema Nacional de Inversión Pública (año 2000).

De acuerdo MEF, fue un sistema administrativo con la finalidad de hacer eficiente el uso y aplicación de los recursos del tesoro público, orientados a la inversión pública. En este sistema se establecieron una serie de procesos, metodologías y la parte normativa para el desarrollo de diferentes fases de los proyectos de inversión. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015)

También buscó optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión pública, mediante la definición de normas técnicas relacionadas con las diferentes fases de los proyectos de inversión.

2. Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, Invierte.pe. (2016).

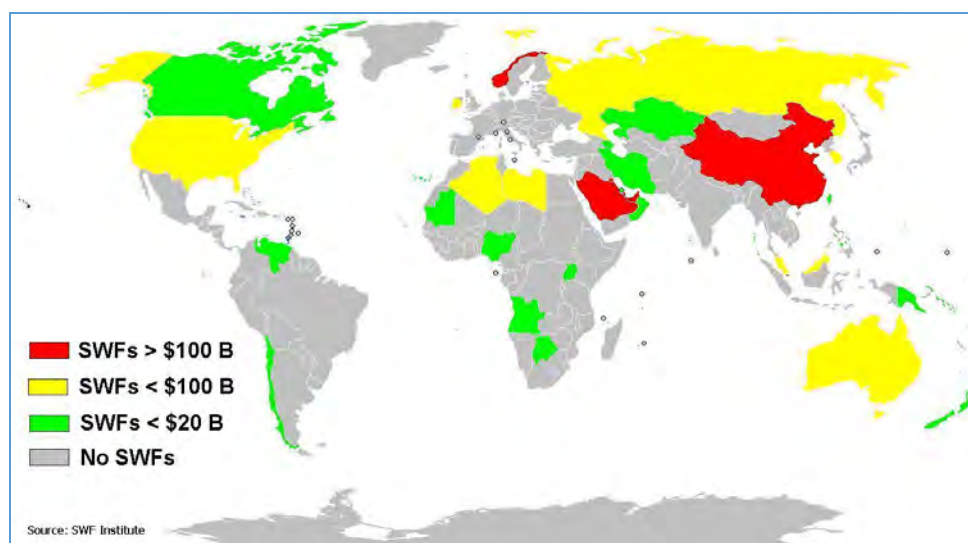
Es un sistema Administrativo del sistema de inversiones, busca mejorar el ciclo de inversiones. Es una solución parcial al problema de gestión de la inversión pública, enfocada en aspectos técnicos previos vinculando la inversión al cierre de brechas de servicios básicos. Sigue habiendo problemas de estudios superficiales y débil capacidad de gestión.

El nuevo sistema invierte.pe reemplaza al anterior SNIP. Sus cambios radican por ejemplo en la creación de la programación multianual de inversiones y su relación con el programa presupuestal; así como la eliminación de los requisitos de viabilidad de la fase de ejecución. Por otro lado, busca que las inversiones estén orientadas al cierre de brechas sociales. (Moreno, 2018)

3.2.4. Experiencias de Fondos Soberanos en otros países.

A nivel mundial existe toda una tendencia de que aquellos países que tienen ingresos provenientes de recursos naturales no renovables, destinen una parte de esos ingresos al ahorro público y constituyan los denominados Fondos Soberanos de Inversión (Barvary, 2011).

Figura N° 16 Fondos soberanos de inversión en el mundo (SWF)



Fuente: Instituto de Fondos Soberanos de Inversión (SWF)

Por otro lado, en el Perú, organismos técnicos como el Ministerio de Economía y Finanzas y el mismo (Fondo Monetario Internacional, 2011) recomendaron en su momento, la creación de vehículos de ahorro o creación de Fondos de Recursos Naturales para gestionar este tipo de ahorros públicos, también conocidos como Fondos Soberanos de Inversión (FSI) o SWF por sus siglas en inglés.

A. Fondo Soberano de Chile

Según la web institucional del Ministerio de Hacienda de Chile, se definen como una parte de la política fiscal, para contribuir a la estabilidad macroeconómica y a financiar algunos pasivos contingentes. El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), fue creado el 2006 para financiar las obligaciones previsionales a sectores vulnerables; mientras que, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), formado el año 2007, financia déficits fiscales y la amortización de deuda pública. (Ministerio de Hacienda Chile, n.d.)

B. Fondo de Estabilización Fiscal en el Perú (FEF).

El Fondo de Estabilización Fiscal, es una herramienta de política fiscal, que busca ahorrar recursos durante periodos de bonanza, para usarlos en épocas de austeridad. Este tipo de fondos busca suavizar las fluctuaciones del comportamiento del gasto público, sin necesidad de recurrir el endeudamiento. (Salas, Camacho, & Alzamora, 2018, p. 2)

El Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) fue creado mediante la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en 1999, en el contexto de la vigencia del primer Marco Macrofiscal de Perú (Decreto Legislativo N° 1276, 2016).

C. Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos

De acuerdo al Decreto Legislativo N ° 1276, se constituye el Fondo de Infraestructura Pública y Servicios Públicos, que tiene como objetivo financiar las diferentes fases del desarrollo de las Asociaciones Público Privadas (Ministerio de Economía y finanzas, 2016).

A la fecha no se tiene información de la implementación de este fondo.

3.3. Concepto final de innovación

En esta sección se presentará el concepto final de innovación que luego dará lugar a la presentación del prototipo (punto 3.4). El concepto final hace referencia a la versión madura del bosquejo. También se presentará una subsección que presentará el proceso para la conceptualización de la idea (punto 3.4.2).

Es importante mencionar, que si bien este Proyecto tiene como objetivo implementar un programa de capacitación a trabajadores municipales. También es conocido que la movilidad laboral en los gobiernos subnacionales es alta. De acuerdo también a las entrevistas obtenidas, los trabajadores en realidad lo que hacen es rotar de municipalidades, pero permanecen en el gobierno subnacional. Por lo que es de esperarse que las competencias ganadas por los funcionarios permanezcan en el mismo sector.

En algunos periodos, un funcionario puede estar en una municipalidad provincial en otro en una municipalidad distrital. Las autoridades electas, normalmente llevan sus funcionarios de confianza a diferentes espacios geográficos y se da una dinámica de rotación, en algunos casos con efectos positivos (mantienen especialización dentro de los gobiernos subnacionales); mientras que en otros casos no permiten la continuidad de políticas públicas (Muñoz; 2010)

Si bien el estudio de caso presentado, es sobre una Provincia del Departamento del Cusco; pero debido a que la normativa de uso y distribución del Canon tiene alcance a todos los gobiernos subnacionales; las conclusiones del Proyecto tienen alcance nacional.

Igualmente, es una caracterización de lo que ocurre en el promedio de gobiernos subnacionales, ya que como lo sugiere (Muñoz; 2016); el Cusco es el más parecido al promedio nacional, en términos de su baja organización política y descrédito de la gestión de sus autoridades regionales y locales.

3.3.1. Descripción del concepto final de innovación

Luego de haber identificado experiencias implementadas relacionadas con el desafío de innovación; así como luego de haber aplicado un proceso de generación de ideas para solucionar el desafío de innovación, se plantea un bosquejo del concepto y que, luego de aplicar técnicas de maduración del concepto, se llegó al concepto final de innovación, que se presenta a continuación:

Tabla N° 15 Descripción del concepto Final

Ítem	Contenido
¿Cómo se denomina?	Implementación de Programa de Fortalecimiento de Capacidades en gestión municipal y de Fondo Soberano; para enfrentar la reducida eficacia y eficiencia de la inversión pública financiada con los fondos provenientes del canon. Incluya un eje de integridad, que permite prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción.
¿En qué consiste la solución?	<p>Se propone implementar un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales, que será beneficiado con recursos del canon y cuyos beneficiarios serían los gestores públicos de los gobiernos subnacionales. Se propone entonces la oferta de capacitación técnica por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) adscrita a Servir, dirigida a gestores públicos y en temas de inversión y gestión pública.</p> <p>Por otro lado, el Fondo Soberano, constituye una forma de ahorro de los ingresos del Canon, con el objetivo de reducir las transferencias inmediatas de la totalidad de ingresos recaudados a los gobiernos subnacionales; y propone constituirse en un</p>

mecanismo: i) de ahorro para capitalizar retornos financieros (portafolio de inversiones financieras, invertidos en diferentes instrumentos financieros y a diferentes plazos, con el objetivo de obtener retornos).; y, ii) Un mecanismo de contingencia para transferir recursos, cuando la recaudación nacional sea baja (Transferencias Procíclicas).

Por otro lado, se incluye un eje de integridad, que básicamente busca promover la implementación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, en aquellos gobiernos subnacionales para prevenir y detectar, problemas de corrupción que impiden tener un buen impacto de la inversión pública.

¿Para quién es la solución?

Se beneficiarían los Gestores Municipales y en general la población, por el incremento de capacidades en gestión municipal y proyectos de inversión, que redundaría en una mayor calidad de la inversión pública, que finalmente generaría mayor valor público para la sociedad.

Asimismo, en relación al Fondo Soberano, a largo plazo podrían beneficiarse las familias peruanas, ya que tendrán acceso al beneficio generado por ingresos por canon, de una manera más estable y predecible. Si bien es cierto, en algunos años, se reducirá el importe transferido a los gobiernos subnacionales, pero en otros con recaudación baja, podría incrementarse dichas transferencias, por las transferencias procíclicas desde el Fondo Soberano.

¿Para qué es la solución?

Para mejorar la eficacia de la distribución de los recursos mineros, disminuyendo su influencia al ciclo político, clientelaje, débil capacidad técnica y presiones de ejecutar los gastos en un mismo ejercicio fiscal, dentro de un actual marco de debilidad institucional en los gobiernos subnacionales.

Por el lado del Fondo Soberano, mitigar el riesgo de la alta volatilidad de los recursos tributarios peruanos, por su significativa dependencia de las exportaciones mineras y de los

	<p>precios de los minerales.</p>
<p>¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?</p>	<p>Mejorar la eficacia que se da al uso de los recursos del canon, disminuyendo su influencia al ciclo político, debilidad técnica, clientelaje y presiones de ejecutar los gastos en un mismo ejercicio fiscal, dentro de un actual marco de debilidad institucional en los gobiernos subnacionales, y mejorando su uso en épocas de un boom de precios de los minerales,</p> <p>De acuerdo a la literatura revisada, en la medida que aumente las capacidades técnicas, mejorará la gestión municipal, lo que finalmente se traducirá en una mejora de la calidad de la inversión pública.</p> <p>Igualmente, el eje de integridad permitirá gestionar riesgos de corrupción, tan presentes en los gobiernos subnacionales al momento de ejecutar la inversión pública y de esta manera logrará mejorar los procesos de inversión.</p>
<p>¿Cuáles son las principales acciones del usuario?</p>	<p>Gobiernos Subnacionales: Financiar el Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Gestión Municipal.</p> <p>MEF: Adecuar normativa de Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe) e incluir en los documentos normativos de cada ciclo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión de Municipal, metas y procedimientos para la asignación de recursos en el Programa de Fortalecimiento de capacidades institucionales.</p> <p>La Escuela Nacional de Administración Pública a través de Servir, sería la entidad Contratante y responsable de la meta que garantizará la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, que decidan invertir en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades.</p>

Fuente: Elaboración Propia

La innovación planteada, es una solución parcial de la forma de intervención del Gobierno Central, ya que busca, que la transferencia de los recursos del canon a los gobiernos subnacionales sean más predecibles y estables, disminuyendo de esta manera su influencia al ciclo político, clientelaje y presiones de ejecutar los gastos en un mismo ejercicio fiscal, dentro de un actual marco de debilidad institucional en los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, se complementa con un eje de fortalecimiento de capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales y otro eje de integridad, cuya implementación mejoraría la eficacia y eficiencia de la inversión pública.

A continuación, se presentará a manera de prototipo a nivel conceptual la descripción del concepto final:

Figura N° 17 Descripción del Concepto Final
Implementación de Programa de fortalecimiento de capacidades en gestión municipal y de Fondo Soberano.



Fuente: Elaboración Propia

3.3.2. Proceso de desarrollo del concepto final de innovación

En esta sección se describe el proceso de cómo fue desarrollado el concepto final de Innovación. El punto inicial de generación se dio a través de un proceso de lluvia de ideas; así como un proceso de revisión de fuentes de información, artículos académicos o experiencias en otros países, que permitieron establecer algunas iniciativas para resolver el desafío de Innovación, que apuntan a solucionar las causas al problema definido en el capítulo 1.

Luego de eso, dichas ideas se agruparon en temas parecidos; y finalmente las ideas se priorizaron de acuerdo a los criterios de: deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción; justamente para entender que ideas son realizables y sobretodo puedan ser aceptadas por la población objetivo.

Producto de esto, es que se estableció un concepto a nivel inicial de la innovación y luego a través de técnicas de mejoración como la de Elevator Pitch, se fue mejorando hasta llegar al concepto final presentado en el punto anterior.

A continuación, se presenta la lluvia de ideas, que nos permitieron ir desarrollando el concepto final de innovación.

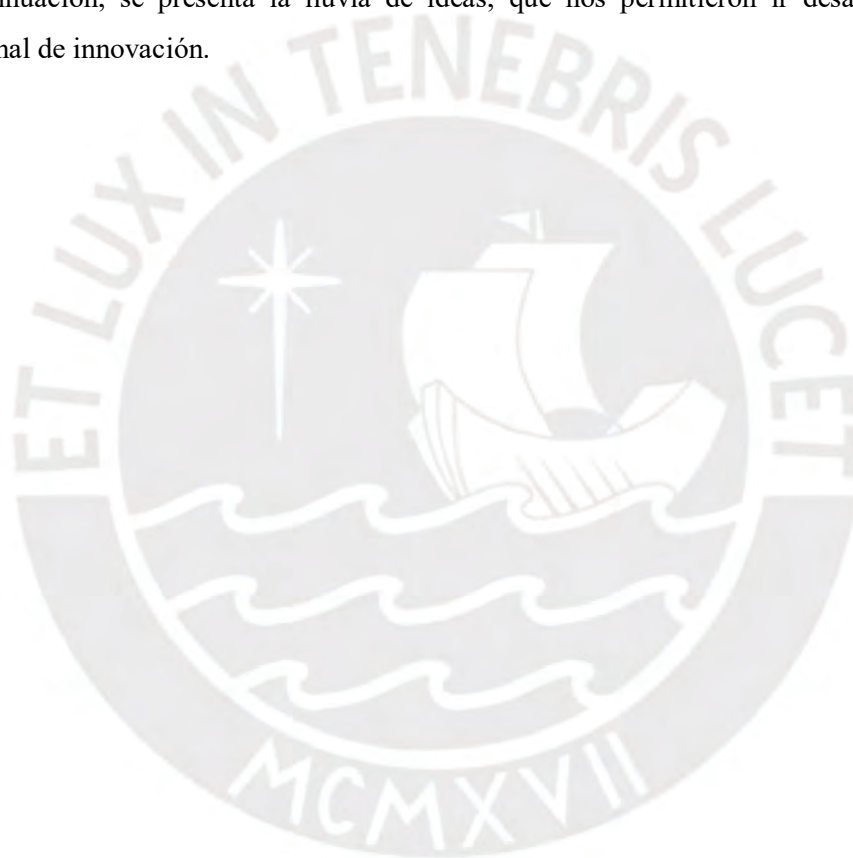


Tabla N° 16 Ideas encontradas relacionadas al Desafío de Innovación

Nro	Descripción	Fuente
1	Incrementar controles preventivos/simultáneos/ posteriores (CGR)	Estudios Contraloría
2	Incrementar evaluación de impacto de inversiones	Ministerio de Economía
3	Reforzar Secretaria integridad en Gobiernos Subnacionales	Política Nacional de Integridad y Plan Nacional
4	Distribución del Canon por otros mecanismos no necesariamente geográficos	Artículos académicos diversos
5	Inclusión de Capital humano dentro del Concepto de Inversión	Artículos académicos diversos
6	Restringir Recursos a Transferir a gobiernos Subnacionales	Propia
7	Destinar un % de ingresos a la generación de capacidades	Propia
8	Distribuir dinero de acuerdo a capacidad de gestión	Ministerio de Economía. Ppto x Resultados
9	Capacitación masiva a Personal de Gob Locales	Propia
10	Requisitos de capacitación al momento de contratar	Servir; propia
11	Impulsar proceso de transición a Servir	Servir
12	Financiamiento de Fondos Concursables	MEF, Procompite, Fondos concursables existentes.
13	Creación de un Fondo Soberano de Inversión, financiado con canon por recursos naturales	Artículos académicos diversos

Fuente: Elaboración Propia

Luego de un proceso de la lluvia de ideas y de revisión de diferentes fuentes, se tuvo 13 ideas finalistas. Éstas han sido agrupadas en tres grupos de acuerdo a un elemento común para analizarlas en detalle: i) un primer grupo relacionado a fortalecer los controles en el proceso de inversión; ii) un segundo grupo relacionado a cómo mejorar las capacidades de gestión de las municipalidades; y, iii) un tercer grupo orientadas a mejorar la gestión en las reglas de distribución de los fondos del canon. A continuación, se presenta dicha agrupación:

Tabla N° 17 Agrupación de Ideas

Ideas respecto a control del proceso de Inversión	Ideas Respecto a capacitación	Medidas Financieras con impacto en gestión
Incrementar controles preventivos/simultáneos/posteriores (CGR)	Inclusión de Capital humano dentro del Concepto de Inversión	Distribución del Canon por otros mecanismos no necesariamente geográficos
Incrementar evaluación de impacto de inversiones	Capacitación masiva a Personal de Gob Locales	Restringir Recursos a Transferir a gobiernos Subnacionales
Reforzar Secretaria integridad en Gobiernos Subnacionales	Requisitos de capacitación al momento de contratar	Destinar un % de ingresos a la generación de capacidades
	Impulsar proceso de transición a Servir	Distribuir dinero de acuerdo a capacidad de gestión
		Financiamiento de Fondos Concursables
		Creación de un Fondo Soberano de Inversión, financiado con canon por recursos naturales

Fuente: Elaboración Propia

Cada uno de estos grupos de ideas han sido jerarquizados y valorizados en función a los siguientes criterios:

- Deseabilidad: tiene en cuenta la aceptación del usuario final (ciudadano).
- Viabilidad: analiza la propuesta desde una perspectiva de sostenibilidad económica.
- Factibilidad: refiere a los aspectos operacionales y tecnológicos disponibles para la implementación.
- Impacto: generación del valor público para los beneficiados.
- Disrupción: Relacionado con transformación.

Tabla N° 18 Jerarquización por grupos de ideas

Tipo de Ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	TOTAL
Respecto control de proceso de Inversión	x	x	x			3
Respecto a capacitación	x	x	x		x	4
Respecto al Medidas Financieras con impacto en gestión	x	x	x	x	x	5

Fuente: Elaboración Propia

Para escoger si un criterio aplica o no sobre cada grupo de ideas, se tomó en cuenta la literatura y experiencias revisadas.

Como resultado de este proceso de jerarquización, claramente el grupo que tiene mayor peso para resolver el desafío de innovación, es el de ideas o iniciativas respecto a medidas financieras en el proceso de inversión de los fondos del Canon; y, en segundo lugar, ideas de cómo mejorar la capacidad de gestión de las municipalidades y finalmente el de fortalecer el control del proceso de inversiones. Finalmente, en base a esta jerarquización, se hizo el bosquejo inicial del concepto Innovación que se presenta a continuación.

Tabla N° 19 Descripción del Concepto Inicial

Denominación de la solución	Implementación de Programa de Fortalecimiento de Capacidades en gestión municipal, de un eje de Integridad y de implementación de Fondo Soberano
Población beneficiada de la solución	Se beneficiarían los Gestores Municipales y en general la población, por el incremento de capacidades en gestión municipal y proyectos de inversión, que redundaría en una mayor calidad de la inversión pública, que finalmente generaría mayor valor público para la sociedad. De otro lado, al disminuir la corrupción, se mejora la calidad de la inversión pública también. Igualmente, al ser un problema económico y distributivo, todas las familias peruanas se benefician,

	<p>es especial a las familias vulnerables, que tendrán acceso al beneficio generado por ingresos del canon, de una manera más estable y predecible.</p>
<p>Descripción de solución</p>	<p>El Fondo Soberano, constituye una forma de ahorro de los ingresos del Canon, con el objetivo de reducir las transferencias inmediatas de la totalidad de ingresos recaudados a los gobiernos subnacionales; y propone constituirse en un mecanismo: i) de ahorro para capitalizar retornos financieros (portafolio de inversiones financieras, invertidos en diferentes instrumentos financieros y a diferentes plazos, con el objetivo de obtener retornos); y, ii) Un mecanismo de contingencia para transferir recursos, cuando la recaudación nacional sea baja (Transferencias Procíclicas).</p> <p>Igualmente se propone la oferta de capacitación técnica de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) adscrita a Servir, dirigiéndose a gestores públicos y en temas de inversión y gestión pública.</p> <p>Incluye adicionalmente el fortalecimiento del modelo de Integridad de los gobiernos subnacionales, para prevenir, detectar y sancionar conductas corruptas.</p>
<p>Descripción breve del beneficio aportado</p>	<p>Mejorar la eficacia que se da al uso de los recursos del canon, en especial en épocas de un boom de precios de los minerales.</p> <p>Al mismo tiempo esta propuesta, busca mitigar el riesgo de la alta volatilidad de los recursos tributarios peruanos, por su significativa dependencia de las exportaciones mineras y de los precios de los minerales, a través de las transferencias procíclicas desde el Fondo Soberano.</p>

Igualmente busca mejorar la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales, lo que finalmente mejorará la calidad de la inversión pública, buscando generar impacto de esa manera, sobre la calidad de vida de las personas. De acuerdo a la literatura revisada, en la medida que aumente las capacidades técnicas, mejorará la gestión municipal, lo que finalmente se traducirá en una mejora de la calidad de la inversión pública.

Fuente: Elaboración Propia

Luego de este bosquejo del concepto y aplicando técnicas de maduración, se llegó al concepto final de innovación, que se presentó en la sección anterior.

3.4. Prototipo final de la innovación

En esta sección, se tienen dos apartados, en la primera se describe finalmente las características del prototipo final, sus componentes a un nivel que pueda entenderse y en la segunda, se desarrolla cuál fue el proceso del desarrollo del prototipo final de Innovación.

3.4.1. Descripción del prototipo final

En esta sección se describe de manera detallada los diferentes componentes del Proyecto de Innovación

Es una solución a la forma de intervención del Gobierno Central, respecto de la forma de la transferencia de los recursos del canon a los gobiernos subnacionales y hacerlos más predecibles y estables, logrando de esta manera mayor control sobre la generación de valor público.

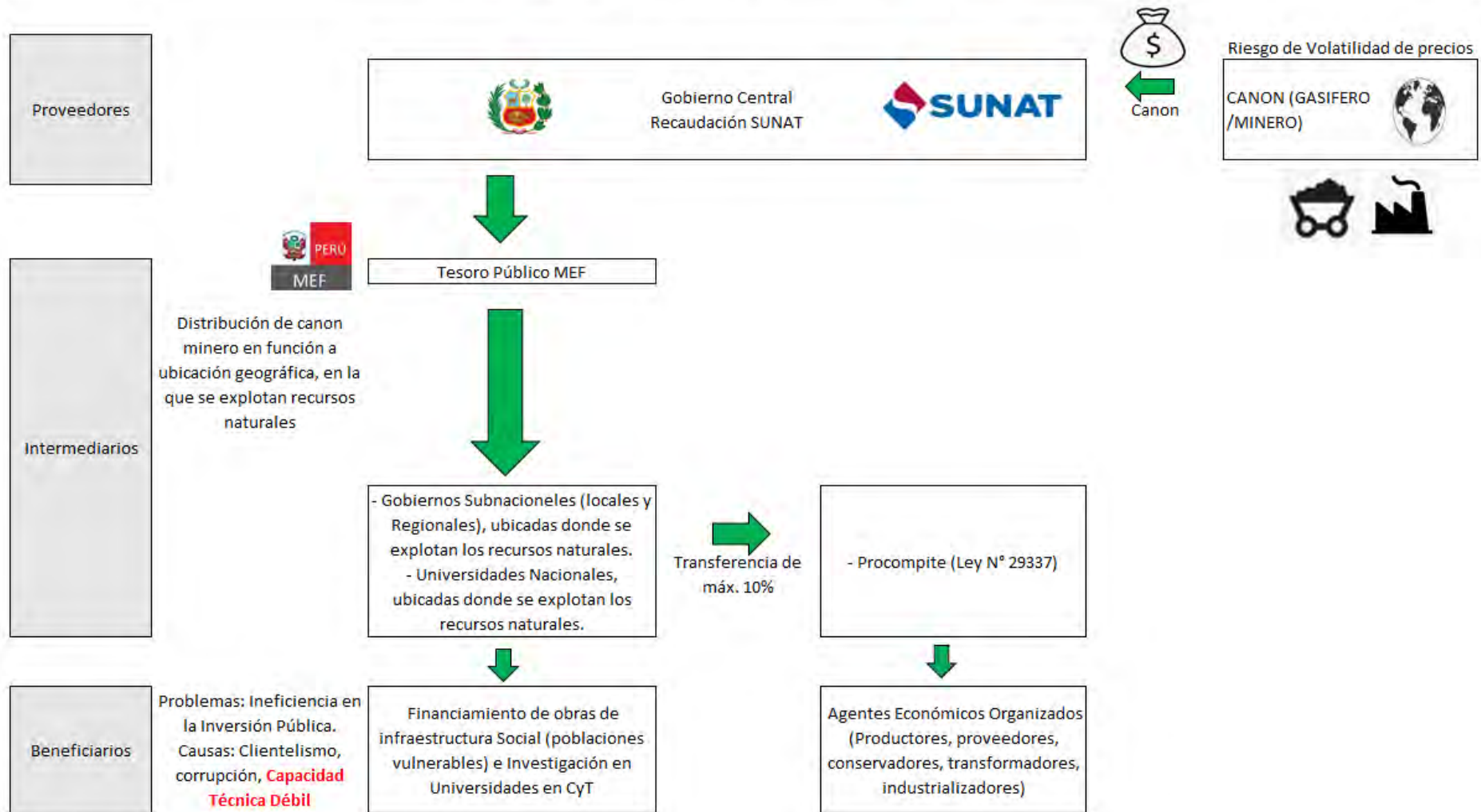
Mejoraría la eficacia de la distribución de los recursos del canon, disminuyendo su influencia al ciclo político, clientelaje y presiones de ejecutar los gastos en un mismo ejercicio fiscal, dentro de un actual marco de debilidad institucional en los gobiernos subnacionales. Al mismo tiempo mitigaría el riesgo de la alta volatilidad de los recursos tributarios peruanos, por su significativa dependencia de las exportaciones mineras y de los precios de los minerales.

A continuación, se presenta a manera de prototipo a nivel conceptual y utilizando un storyboard o guión gráfico, dos gráficos: (i) el mecanismo actual de distribución de los ingresos de canon; y, (ii) la propuesta del prototipo conceptual de distribución de los ingresos de canon:

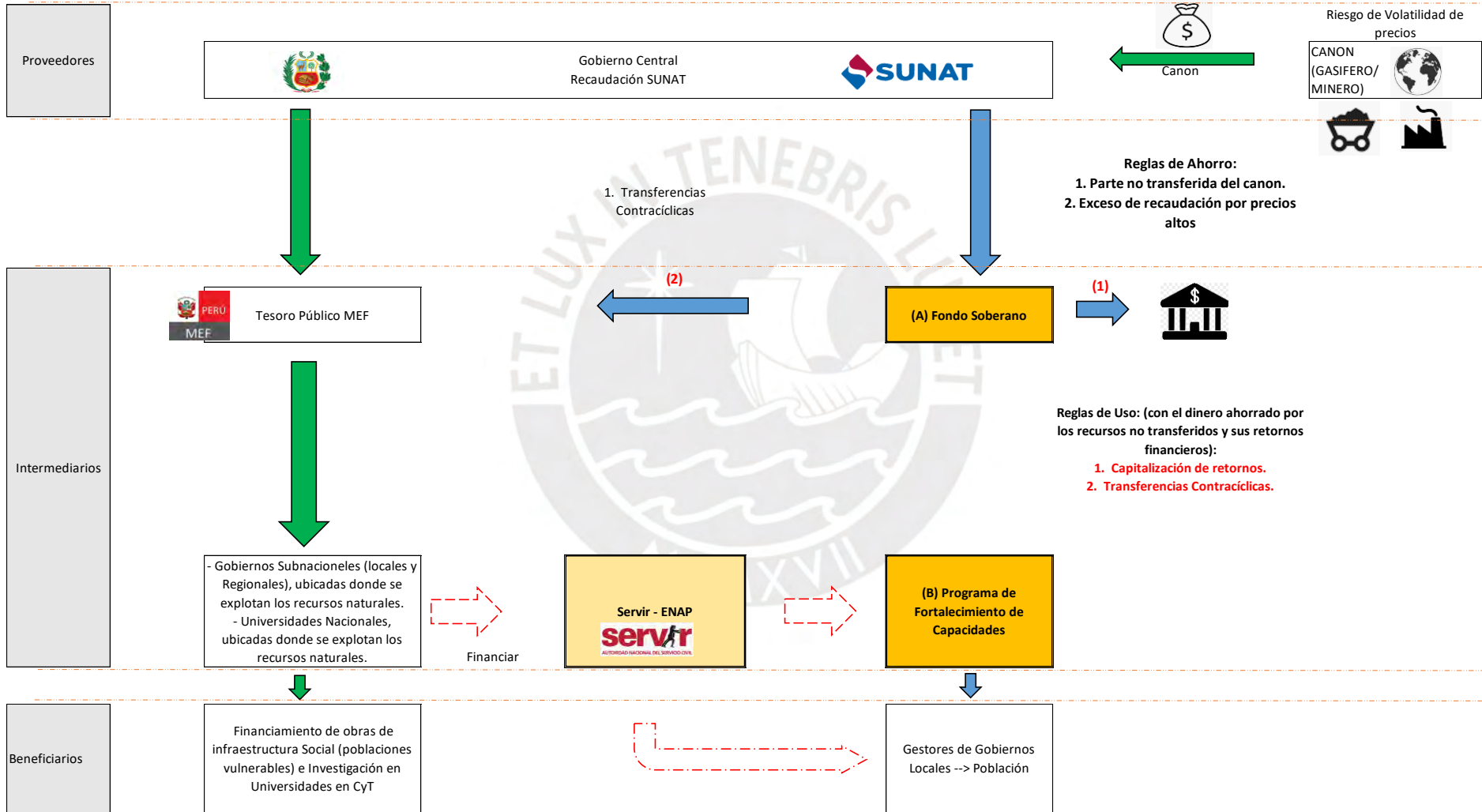
Figura N° 18 Storyboard del Mecanismo Actual y Propuesto



Modelo conceptual actual de distribución del Canon



Concepto de Innovación: Implementación de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades en gestión municipal y de un Fondo Soberano y un Eje de Integridad para prevenir los riesgos de corrupción.



En el prototipo mostrado en el gráfico anterior, se pueden ver las diferentes fases o secuencias que involucraría el proyecto Innovación propuesto. Muestra el circuito desde la recaudación hasta los niveles de ejecución de los ingresos por Canon

Puede apreciarse que el flujo inicia con la generación de actividades o de extracción de recursos naturales como puede ser las actividades mineras por gasíferas, las cuales son en su mayoría exportadas fuera del país, generándose de esta manera ingresos tributarios para el gobierno, los cuales están expuestos a un riesgo de volatilidad mundial de precios de materias primas (principalmente en para los recursos mineros, en el que no existe contratos de venta a largo plazo).

En la medida que los precios suban en el mercado internacional los ingresos tributarios del gobierno, también subirán estos ingresos, que son acumulados por el Tesoro Público del Gobierno y son distribuidos de acuerdo a la Ley del Canon, Ley N° 27506, a los gobiernos subnacionales en función a criterios geográficos principalmente y una parte importante es transferida también a universidades y también una parte puede ser transferida al Fondo Concursable de Procompite.

Finalmente, el dinero en manos de los gobiernos subnacionales, son invertidos para financiar obras de infraestructura social y también en ciencia y tecnología a través de universidades.

El cambio propuesto es que el 8% de los ingresos generados por el Canon, no vayan directamente a los gobiernos subnacionales y constituyan el denominado Fondo Soberano. Cabe mencionar que la (Constitución Política del Perú, 1993, n. Art. 77°), dice: “Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del impuesto a la renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon”.

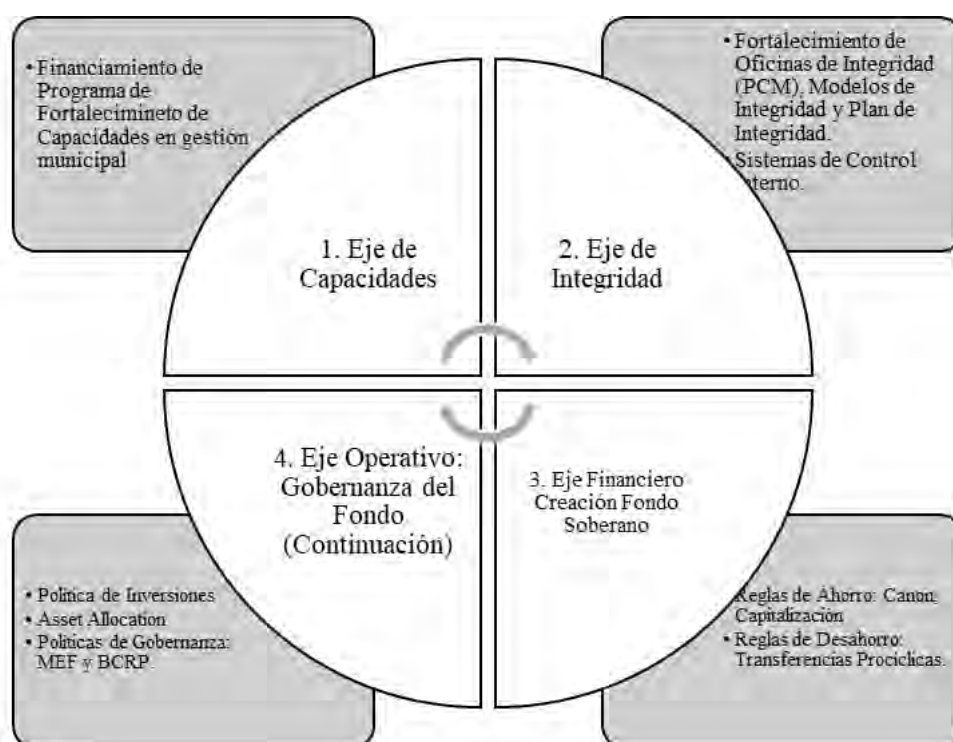
Es decir, el dinero del canon, no es propiedad del Gobierno Central, sino de las municipalidades a las que por circunscripción geográfica les corresponde; por lo que el Fondo les seguirá perteneciendo a cada municipalidad o gobierno regional, en forma de ahorro.

Este flujo de dinero tendría dos fines: i) un primer fin sería básicamente la generación de ahorro y capitalización de retornos a través de inversiones financieras; ii) un segundo fin es hacer las transferencias contracíclicas que se puedan hacer a los gobiernos subnacionales para aquellos años en los que la recaudación debido a bajos precios internacionales sea baja.

A continuación, se presenta de la idea del Proyecto de Innovación a manera de prototipo y se presentan cuatro ejes, para lograr los objetivos que se mencionaron anteriormente:

Figura N° 19 Componente de Cada Eje del Prototipo Final

Implementación de Fondo Soberano y sistema de capacitación en gestión municipal



Fuente: Elaboración Propia

A continuación de desarrolla cada uno de los cuatro ejes:

1. Eje de Capacidades

Actualmente de acuerdo a la normativa del Canon, no está permitida el financiamiento de programas de capacidades, por lo que no puede financiar directamente este programa. Sin embargo, en la medida que se pueda modificar la normativa correspondiente, la Municipalidad Provincial de La Convención podría financiar el programa planteado.

Se propone que la normativa (Decreto Ley N° 1252 y su Reglamento Decreto supremo N° 284-2018-EF) del Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe) amplíe el concepto

el concepto inversión, no solo limitando la inversión a infraestructura física, sino incluyéndose a la inversión en capital humano; de manera que el dinero del canon pueda financiar este programa, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales, cuyos beneficiarios serían los gestores públicos de los gobiernos subnacionales, en temas de gestión y de inversión pública.

Por otro lado, para incentivar la inversión de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de capacidades, se plantea que, en los documentos normativos de cada ciclo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión de Municipal (presupuesto por resultados), se incluya como metas y procedimientos la asignación de recursos en el Programa de Fortalecimiento de capacidades institucionales.

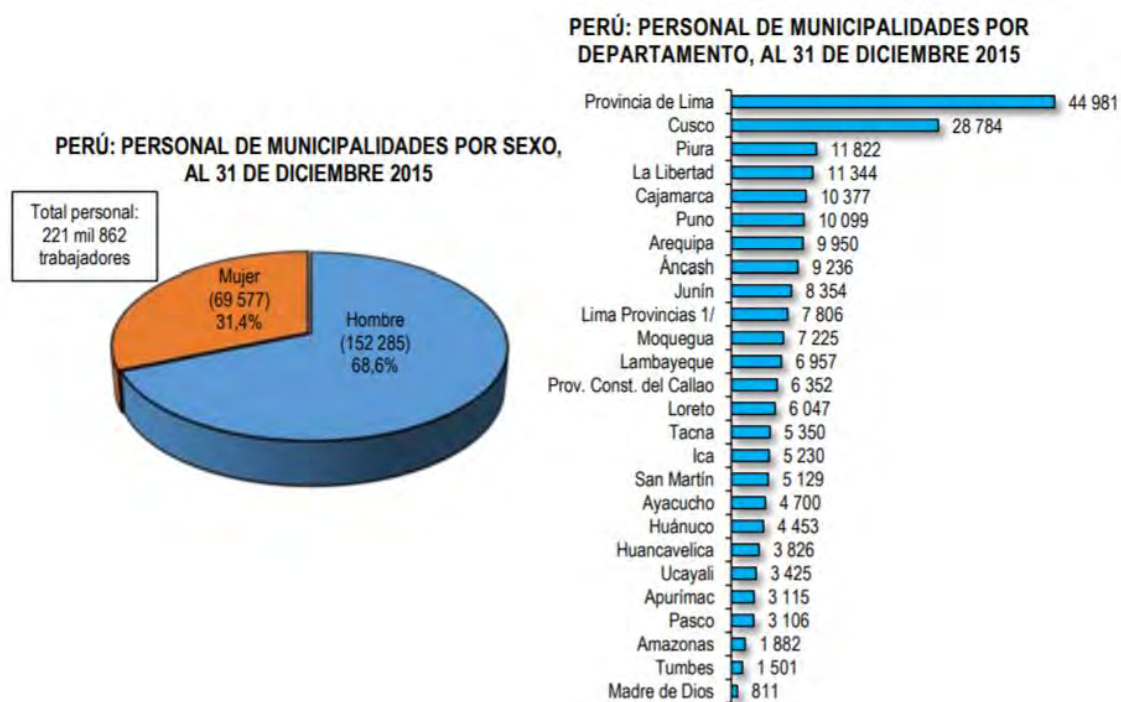
En ese sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública a través de Servir sería la entidad Contratante y responsable de la meta que garantizará la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, que decidan invertir en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades.

De acuerdo al INEI, Al 31 de diciembre de 2015, se registraron 221 mil 862 trabajadores en las municipalidades del país⁷. (INEI, 2017b, p. 23)

En el siguiente gráfico y en base al Registro Nacional de Municipalidades del año 2016 se muestra la distribución del personal de municipalidades por cada uno de los departamentos.

⁷ El INEI implementó el Registro Nacional de Municipalidades 2016, en las 196 municipalidades provinciales y 1 mil 655 municipalidades distritales del país. (INEI, 2017b)

Figura N° 20 Personal de Municipalidades

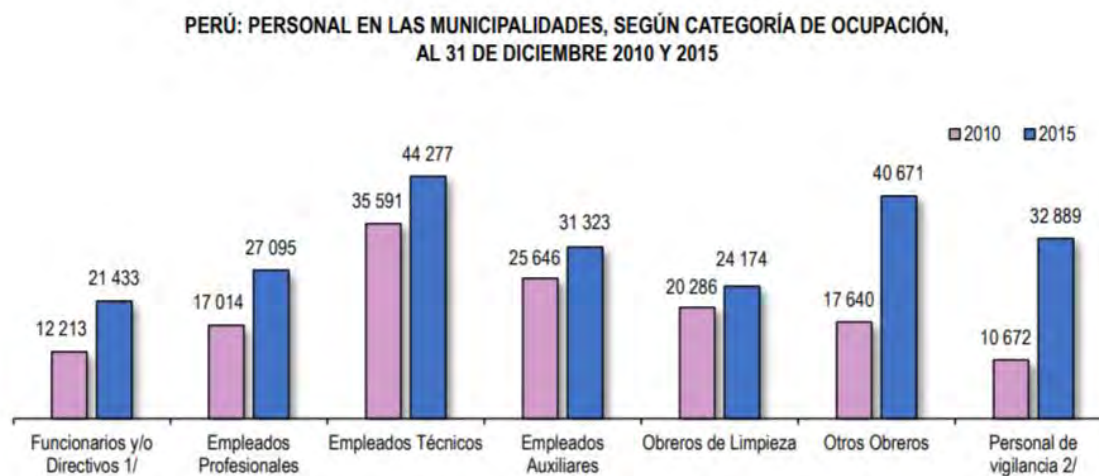


1/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2016. (INEI, 2017b)

En la siguiente figura, podemos ver la evolución del incremento de los trabajadores municipales por categoría, para los años 2010 y 2015. (INEI, 2017b, p.24)

Figura N° 21 Personal de Municipalidades por categoría de Ocupación



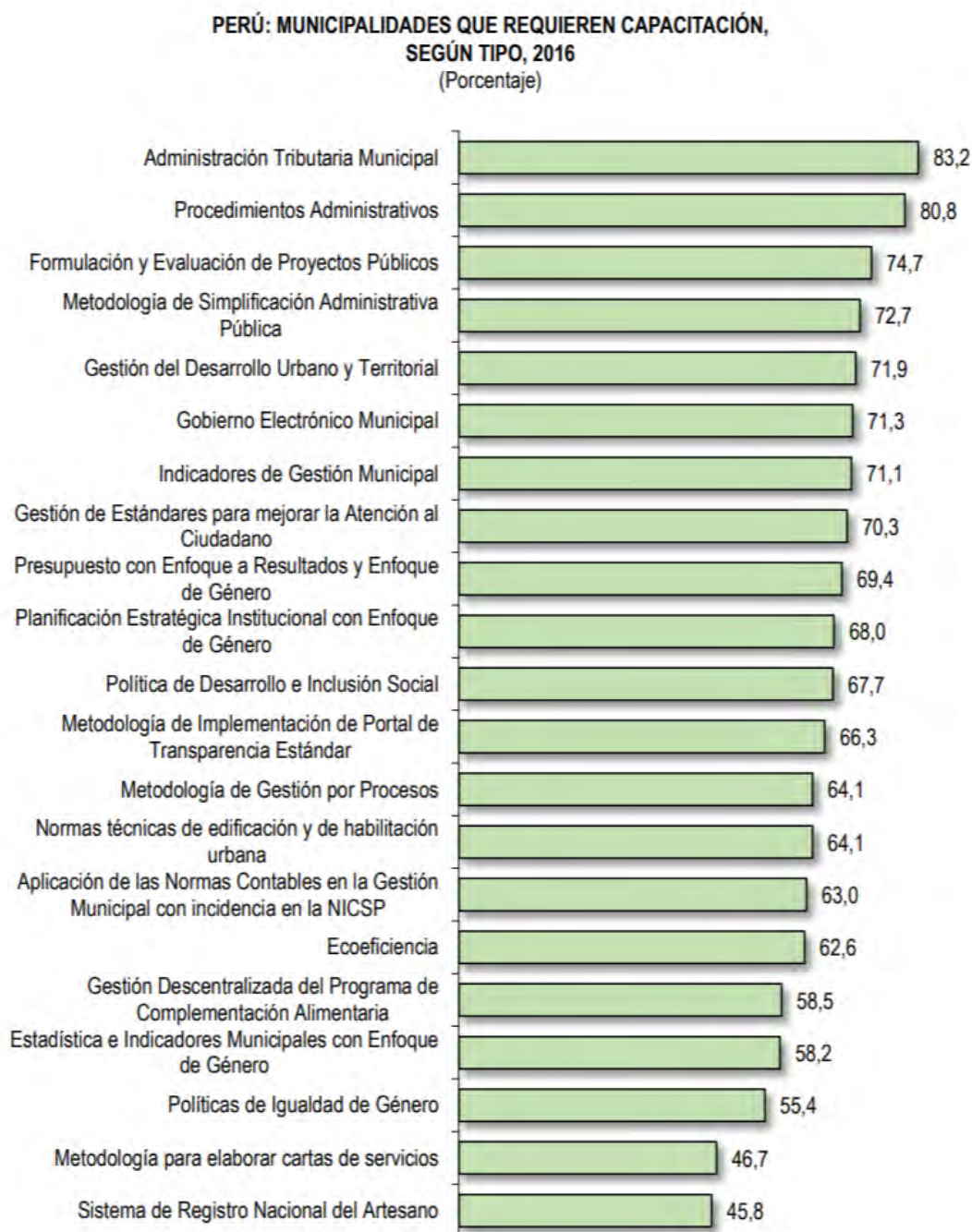
1/ Incluye los cargos de confianza.

2/ Comprende personal de vigilancia de los locales municipales y efectivos de serenazgo

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2016

Respecto a los requerimientos de capacitación, de acuerdo al Registro Nacional de Municipalidades 2016 consultado, se tuvo la siguiente información: “En todas las municipalidades del país (1 mil 851) precisaron tener al menos alguna necesidad de asistencia técnica para fortalecer la gestión municipal”. (INEI, 2017b, p. 26)

Figura N° 22 Municipalidades que requieren capacitación



Nota: Pregunta con respuesta múltiple.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2016

En relación a la cantidad de personal que demandaría este Sistema de Capacitación y en base a la información que se tiene sobre las municipalidades que requieren capacitación técnica, se tiene la siguiente demanda:

Tabla N° 20 Análisis de Demanda de Sistema de Capacitación
Análisis de Demanda de Sistema de Capacitación
Gestión Municipal / Proyectos de Inversión Pública

Tipo de Personal	Total	Demanda
Funcionarios y/o Directivos	21,433	12,538
Empleados Profesionales	27,095	15,851
Empleados Técnicos	44,277	25,902
Total Personal para capacitar	92,805	54,291

Fuente: Elaboración Propia en base a al Registro Nacional de Municipalidades 2016

De acuerdo a la tabla presentada y en función al Registro Nacional de Municipalidades 2016 y las necesidades de capacitación, se ha determinado una demanda nacional de al menos 54 mil funcionarios que deberían recibir capacitación en gestión municipal y proyectos de inversión pública. Para garantizar su cobertura y por la escala es necesario que las capacitaciones sean replicables, estandarizadas y diseñadas para no depender enteramente de tutores o capacitadores.

Es de mencionar que la población objetivo a la cual se dirigiría las capacitaciones mencionadas, sería a los empleados que tengan una categoría de contrato permanente. Para lo cual es necesario que esto se encuentren dentro de los regímenes laborales comprendidos en la de categoría permanente. (Régimen N° 276, N° 728, CAS⁸ y Régimen de Servir). No se encontrarían el personal contratado por locación de servicios.

Por otro lado, si bien existe el riesgo de que los beneficiarios del programa de capacitación vean terminado su contrato de trabajo, y por lo tanto se pierda los beneficios de su capacitación; sin embargo, también es cierto, de acuerdo a lo recogido en las entrevistas, normalmente los trabajadores de las Municipalidades rotan al finalizar su contrato a otras Municipalidades,

⁸ El 9 de marzo se aprobó la Ley No. 31113, que elimina el régimen CAS. Sin embargo, mediante DU 034-2021, se autorizó excepcionalmente su contratación hasta el 17 de mayo del 2021. Por lo que más adelante podría también ampliar las excepciones.

formándose de esta manera una especie de ecosistema de oferta laboral de trabajadores y técnicos en gestión municipal, por lo que un programa de capacitación, beneficiaría no sólo a la Municipalidad de origen; sino a aquellas en las que el trabajador posteriormente puede rotar; generándose lo que se conoce como efecto spillover⁹ de la capacitación.

Respecto a la Oferta Educativa, esta debe centrarse en

- Generar competencias de gestión municipal y
- Generar competencias en la Formulación de Proyectos de Inversión.

En ese sentido, la ENAP actualmente cuenta con plataformas adecuadas para desarrollar las capacidades mencionadas:

- Programas y Cursos E-learning: En esta modalidad se hace uso de tecnología multimedia para ampliar la cobertura de atención mediante el aprovechamiento del servicio de Internet, a través de una Aula Virtual de Aprendizaje.
- Programas y Cursos B-learning: En esta modalidad los participantes desarrollan los cursos en dos fases: presencial y virtual. Para el estudio se cuenta con materiales impresos y digitales como: CDs, USB, DVDs, publicaciones en el aula virtual, direcciones web recomendadas y acceso permanente a la biblioteca digital. (ENAP, 2015)

Estas plataformas garantizar la cobertura del programa de capacitación y están diseñadas para no depender enteramente de tutores o capacitadores. Igualmente, es recomendable tomar como modelo las capacitaciones ofrecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, pero escalado a nivel nacional:

- Estrategia de reactivación de obras públicas y marco normativo.
- Creación de Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP).
- Fundamentos de Building Information Modelling (BIM).
- Cartera de proyectos nuevos.
- Seguimiento a la ejecución de las inversiones.
- Priorización de la cartera de inversiones 2021.

2. Eje de Integridad

⁹ Beneficios gratuitos que terceros o la sociedad reciben de las acciones de otros.

Se ha visto necesario, incluir dentro de la propuesta de innovación un Eje de Integridad, puesto que la corrupción se ha visto como un problema institucional, que afecta a la provisión de bienes públicos, afectando la calidad y eficiencia de la Inversión Pública, así como la confianza de la Sociedad Civil.

Por otro lado, por las debilidades institucionales en la gestión municipal, es que se tiene poca efectividad de sus controles lo que ha originado de que, al momento de ejecutar inversiones públicas, se tengan problemas de corrupción o la contratación y ejecución de obras inversión pública en obras que no generen mayor público, obras que no resuelven problemas de acceso a servicios básicos de saneamiento.

Por ello es necesario que los gobiernos subnacionales implementen este Eje de Integridad que básicamente es el fortalecimiento de sus Oficinas de Integridad y la aprobación de sus planes de integridad y lucha contra la corrupción, instrumento de gestión vigente que parte desde la PCM, que desarrolló la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y justamente busca que las instituciones públicas desarrollan mecanismos para prevenir los riesgos de corrupción.

Es importante mencionar que, dentro de las causas subyacentes a la corrupción, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, cita las siguientes:

Tabla N° 21 Causas Corrupción

Causas de la Corrupción	Hallazgos
1. Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales.	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de promoción de la Ética Pública de poco impacto.
2. Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local.	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de los mecanismos de prevención de la corrupción.
	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de los mecanismos de investigación, persecución y sanción de la corrupción a nivel subnacional.
3. Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación deficiente en el sistema de justicia penal de lucha contra la corrupción.
4. Información desigual y no estandarizada sobre corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de bases de datos anticorrupción interoperables.
5. Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente diligencia de los procesos penales por delitos de corrupción.
6. Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana.	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en la implementación del Sistema de Control Interno.
7. Escaso liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso optimismo de la población con respecto a las acciones de lucha contra la corrupción.
	<ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza generalizada en las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción.

Fuente: Tomado de Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

A través del Decreto Supremo 092-2017-PCM, se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que busca desarrollar instituciones transparentes, que promuevan valores en la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, fortaleciendo de esta manera, tanto la prevención como la sanción de la corrupción, con la vigilancia y participación de la sociedad civil. (PCM, 2017, p. 59)

En ese sentido, incluye a Entidades pertenecientes al nivel sub nacional involucradas en la lucha anticorrupción, como son los Gobiernos Regionales y Nacionales, con los siguientes roles principales:

Tabla N° 22 Entidades pertenecientes a nivel sub nacional involucradas en la lucha anticorrupción

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> Definir, normar, dirigir y gestionar políticas regionales y ejercer funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Elaborar y aprobar normas de alcance regional y regular los servicios de su competencia. Diseñar políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo de planes regionales anticorrupción, garantizando que los mismos se construyan de manera participativa. Promover la práctica de audiencias públicas orientada a la rendición de cuentas. Transparentar los procesos de contrataciones de obras, servicios y bienes. Promover el desarrollo de capacidades para el diseño e implementación de estrategias de lucha contra la corrupción dentro de los gobiernos regionales. Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.
Gobiernos Locales (Municipalidades Provinciales y Distritales)	<ul style="list-style-type: none"> Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades, el cual promueva la integridad y ética pública. Promover los instrumentos de integridad y lucha contra la corrupción de manera concertada con la participación de la sociedad civil. Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.

Nota: Elaboración propia, información extraída de los documentos creados por la Comisión Alto Nivel Anticorrupción. Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 - 2016, Segunda edición. Lima, Perú.

Fuente: Tomado de Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Dentro de los mecanismos que se tiene para promover la integridad pública en las instituciones de gobiernos subnacionales, tenemos los siguientes:

Mecanismos que promueven la integridad pública:

A. Sistema de Control Interno en las entidades de la administración pública

A través de la Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las entidades del Estado”, del año 2006 se define al Sistema de Control Interno, al conjunto de acciones, procedimientos incluidos el personal en cada institución, con el objetivo de prevenir posibles riesgos que afecten a una entidad pública (Ley N° 28716 Ley de Control Interno de las Entidades Del Estado, 2006, p. 2). La Contraloría General de la República, es el ente rector del Sistema de Control Interno.

B. Transparencia

De acuerdo a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción, aprobada mediante DS. 092-2017-PCM, se define a la transparencia como el principio por el cual se busca que el estado, enfoque sus servicios, en los ciudadanos, promoviendo una relación horizontal entre el gobierno y la sociedad civil. Busca que las autoridades promuevan políticas de integridad y de rendición de cuentas. (PCM, 2017, p. 40)

Finalmente, en la Política mencionada, se establece tres ejes de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, para prevenir los riesgos de corrupción que deberán ser observados por las Instituciones Públicas, al momento de elaborar sus Planes de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Estos ejes están relacionados a: i) Capacidad preventiva del Estado frente a actos de corrupción; ii) Identificación y Gestión de Riesgos; y, iii) Capacidad Sancionadora frente a Actos de Corrupción (más ligado al Sistema Judicial).

A continuación, se muestra los ejes de la Política, así como los diferentes objetivos, dentro de cada uno de los ejes:

Tabla N° 23 Ejes y Objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Causas	Ejes	Objetivos específicos
Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales	Capacidad de preventiva del Estado frente a los actos de corrupción	Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado. Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública. Impulsar y consolidar la reforma del sistema electoral en el Perú y de las organizaciones políticas. Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los servidores civiles y en la ciudadanía. Instalar y consolidar la gestión de conflictos de intereses y la gestión de intereses en la Administración Pública.
Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local		
Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción		
Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana	Identificación y Gestión de Riesgos	Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción. Impulsar una carrera pública meritocrática. Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios. Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública
Escaso liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades		
Información desigual y no estandarizada sobre corrupción	Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción	Reforzar el sistema de justicia penal. Reforzar el sistema disciplinario Reforzar el Sistema Nacional de Control. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública
Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción		

Fuente: Tomado de Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. (PCM, 2017)

Para operativizar el modelo conceptual de los ejes de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, los gobiernos subnacionales deberán implementar un Modelo de Integridad, con los siguientes componentes:

Tabla N° 24 Modelo de Integridad para Municipalidades
(PCM, 2018)

Componentes	Contenido
1. Compromiso de Alta Dirección	<ul style="list-style-type: none"> •Acta de compromiso de conducción de control interno. •Declaración de cumplimiento de normas de gobierno corporativo y gestión de riesgos por parte del Directorio. •Creación de una oficina de integridad y establecimiento de un modelo de integridad. •Visibilización de la integridad como objetivo institucional de la entidad.
2. Gestión de Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> •Identificación, evaluación y mitigación de procesos o actividades que generen riesgos frente a la corrupción y otras prácticas cuestionables. •Mapa de riesgos y Controles
3. Políticas de Cumplimiento e Integridad	<ul style="list-style-type: none"> •Código de Ética •Política de Conflicto de Intereses •Política de regalos, cortesías, atenciones y otros. •Política de incentivos y reconocimiento al Personal •Política de contratación de personal •Plan de Integridad y Lucha Contra la Corrupción institucional.
4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> •Transparencia activa •Transparencia pasiva •Clasificación y tratamiento de la información
5. Controles interno, externo y auditoría	<ul style="list-style-type: none"> •Implementación del Sistema de Control Interno •Control gubernamental (OCIs) •Controles Externos a cargo de las SOAs. •Auditoría interna.
6. Comunicación y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> •Inducción en integridad a personal entrante. •Capacitación permanente en políticas de integridad. •Comunicación de política de integridad a stakeholders. •Evaluación del clima laboral. •Evaluación del nivel de satisfacción de Stakeholders.
7. Canal de recepción	<ul style="list-style-type: none"> •Implementación de canal de denuncias. •Denuncias Anónimas. •Mecanismos de protección al Denunciante. •Mecanismos de detección de irregularidades. •Mecanismos de Investigación. •Marco normativo interno de infracciones y medidas disciplinarias. •Órganos Disciplinarios.
8. Supervisión y Monitoreo del modelo de integridad.	<ul style="list-style-type: none"> •Evaluación de efectividad de los componentes del modelo de integridad •Evaluación de la operatividad del área encargada de la aplicación del modelo de integridad (Oficina de Integridad Institucional).
9. Encargado del Modelo Integridad	<ul style="list-style-type: none"> •Creación e implementación de la Oficina de Integridad Institucional •Función de Acompañamiento

Nota: Este cuadro ha sido tomado del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción 2018-2021. (PCM, 2018, n. Tabla 11)

En ese sentido, es necesario que los gobiernos sub subnacionales actualicen sus respectivos *Reglamentos de Organización y Funciones*, así como sus *Manuales de Organización y Funciones* para poder incluir y crear Oficinas de Integridad, que le permitan implementar el

modelo de integridad propuesto por la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción.

Es importante mencionar que si bien es cierto todos los gobiernos subnacionales están dentro del marco de la Ley de control interno y por lo tanto tienen Oficinas de control Institucional, que funcionalmente depende de la Contraloría General de la República pero económicamente siguen dependiendo del presupuesto de cada gobierno subnacional, lo que de alguna manera le quita un nivel de autonomía.

En ese sentido, la creación de una oficina de integridad y la implementación de un modelo de integridad reforzaría el control institucional, pues buscaría lograr el compromiso de la alta dirección y también implementaría mecanismos de rendición de cuentas y sobre todo la implementación de un canal de denuncias que podría estar abierto a la sociedad civil con mecanismos de protección de la identidad del denunciante. Queda claro, que si la Sociedad Civil no participa activamente, cualquier esfuerzo por mejorar la integridad y lucha contra la corrupción, será limitado.

3. Eje Financiero

Para poder lograr el objetivo de generación de ahorro y capitalización de retornos es necesario establecer un conjunto de reglas de ahorro y de desahorro. En este apartado lo que se hace es modelar y sustentar la regla de ahorro para dicho fin se ha determinado que un 8% de los ingresos deberían ser destinados a la constitución de este Fondo Soberano.

Con esta regla se ha hecho simulaciones de los niveles de ahorro que lograría el Fondo Soberano, luego de algunos años de constituido.

En base a estas a estos flujos de entrada y salida, se ha determinados la regla de ahorro es de 8%. Igualmente se trabajó con una rentabilidad esperada de las inversiones del Fondo Soberano, del nivel del 5% anual.

A continuación, se presenta la simulación de los Ingresos por Canon, en los siguientes meses:

Figura N° 23 Ingresos Nacionales por Canon proyectados



Fuente: Elaboración Propia con datos del Sistema Integrado de Administración Financiera

De lo proyectado se puede apreciar una ascendencia suavizada en los ingresos por Canon en los próximos años; y si bien estos importes podrían tener cierta volatilidad en especial en aquellos años en los que los precios los minerales puedan comportarse de manera volátil, pero en promedio se podrían comportar de acuerdo a lo presentado en el gráfico anterior,

En base a esta recaudación, se ha determinado la evolución del valor anual del Fondo, asumiendo una regla de ahorro equivalente a un 8% de los ingresos nacionales por Canon, una rentabilidad proyectada de las inversiones hechas por el Fondo Soberano ascendentes al 5% anual. Al final se obtiene la siguiente información:

Tabla N° 25 Simulación de Evolución de Fondo Soberano

**Expresado en Millones de Soles
Proyectado a 20 años**

Años	Ingresos Canon	Ahorro FS	Saldo Inicial FS	Rentab. Proyect.	Saldo Final FS
Año 1	16,293	1,141	1,141	68	688
Año 2	16,437	1,151	1,839	110	1,419

Año 3	16,581	1,161	2,579	155	2,195
Año 4	16,725	1,171	3,365	202	3,018
Año 5	16,869	1,181	4,199	252	3,892
Año 6	17,013	1,191	5,083	305	4,830
Año 7	17,157	1,201	6,031	362	5,834
Año 8	17,301	1,211	7,045	423	6,909
Año 9	17,445	1,221	8,130	488	8,060
Año 10	17,589	1,231	9,291	557	9,290
Año 11	17,733	1,241	10,531	632	10,605
Año 12	17,877	1,251	11,856	711	12,009
Año 13	18,021	1,261	13,270	796	13,508
Año 14	18,165	1,272	14,779	887	15,108
Año 15	18,309	1,282	16,389	983	16,814
Año 16	18,453	1,292	18,106	1,086	18,634
Año 17	18,597	1,302	19,935	1,196	20,573
Año 18	18,741	1,312	21,885	1,313	22,639
Año 19	18,885	1,322	23,961	1,438	24,840
Año 20	19,029	1,332	26,172	1,570	27,184

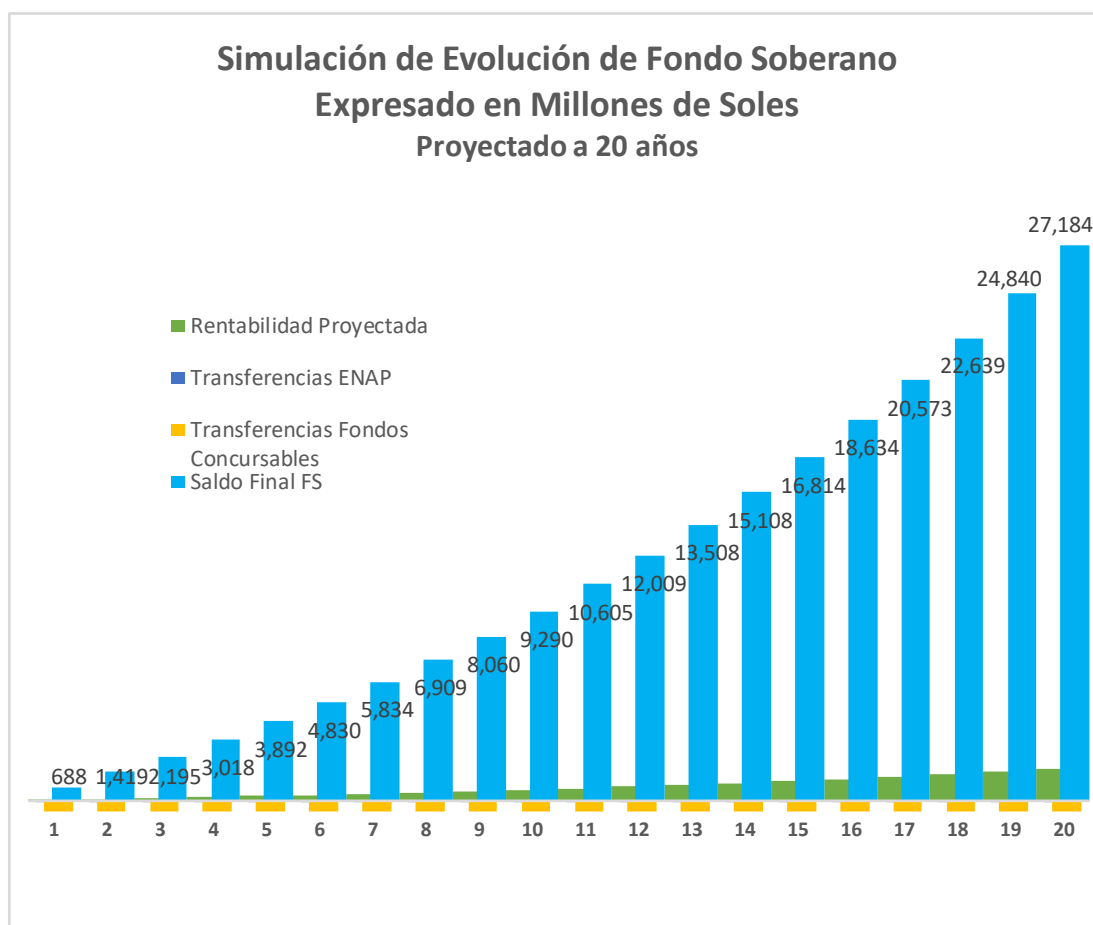
Fuente: Elaboración Propia

A medida que pasa el tiempo, la rentabilidad empieza a subir de manera importante, por efecto de las capitalizaciones, lo cual demuestra un nivel de sostenibilidad económica y financiera importante en el tiempo, sobre todo teniéndose en cuenta, la característica propia del Fondo Soberano de ser un mecanismo de ahorro.

Igualmente demuestra que dicho Fondo, podría emplearse para transferencias pro cíclicas a los gobiernos subnacionales, en los escenarios que puedan necesitarse, claramente respetando las reglas de gasto de los recursos del canon, es decir el financiamiento de ampliación de la infraestructura pública.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de los saldos anuales del Fondo Soberano, en un horizonte de 20 años, asumiendo la salida de fondos, incluso para financiar el programa de fortalecimiento de capacidades:

Figura N° 24 Evolución del Fondo Soberano



Fuente: Elaboración Propia

Por otro lado, para implementar la propuesta del Eje del Fondo Soberano, es necesario hacer ajustes al siguiente marco normativo:

- Leyes N° 27506, 28077 y 28322 y sus modificatorias. Leyes del Canon Minero, Hidroenergético y Gasífero. Este cambio deberá posibilitar destinar una parte del canon a la implementación del Fondo Soberano. es decir que el 8% de los recursos se vayan a dicho Fondo. Cabe mencionar que los gobiernos subnacionales seguirían siendo los dueños de los recursos de los Fondos; por lo que no sería necesario el cambio a la Constitución que fija que la propiedad de los recursos del canon le corresponde a los gobiernos subnacionales.
- Decreto Ley N° 1252 y su Reglamento Decreto supremo N° 284-2018-EF del Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe), para que amplíe el concepto el concepto inversión, no solo limitando la inversión a infraestructura física, sino incluyéndose a la inversión en capital humano; de manera que el dinero

del canon pueda financiar este programa, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales

- Documentos normativos de cada ciclo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión de Municipal (Presupuesto por Resultados).

4. Eje Operativo

Respecto a la parte organizacional, se pretende cubrir los aspectos organizativos y de gestión que debería tener este Fondo Soberano, básicamente se propone que sea el Ministerio de economía y Finanzas el ente encargado de la administración de este Fondo, aunque también existe una institución dentro del gobierno peruano especializado en el manejo de fondos de inversión que es conocido como el Fondo Consolidado de Reservas creado mediante Ley N° 27627, y se encarga de la administración del Fondo de Pensiones de la ONP.

Por otro lado, dentro del funcionamiento de este Fondo soberano es necesario definir una política de inversión, que determine el perfil de las inversiones, así como la estructura de instrumentos financieros en los cuales se puede a invertir. A continuación se propone un Asset Allocation:

Tabla N° 26 Asignación Estratégica de Activos Propuesta

Asignación Estratégica de Activos	Asset Allocation
Caja e instrumentos de Corto Plazo	40%
Renta Fija	30%
Renta Variable	20%
Inversiones Alternativas	10%

Fuente: Elaboración Propia

Por el lado de la supervisión de este fondo debe tener un Directorio y un organismo de fiscalización de control, fuera del Ministerio de Economía y Finanzas, justamente para proteger la autonomía e independencia. Por ello se propone que el Banco Central asuma la función de gobernanza y de alta dirección y también de ser una instancia de control financiero.

Tabla N° 27 Componentes Organizacionales del Fondo Soberano

Componentes del Fondo Soberano	Detalles
Fuentes de financiamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parte no transferida del canon. 2. Exceso de recaudación por booms mineros (precios altos de minerales)
Reglas de ahorro o de Fondeo	8% ingresos del canon.
Definir reglas de uso de recursos del Fondo	<p>Reglas de Uso: (con el dinero ahorrado por los recursos mineros no transferidos y sus retornos financieros):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Capitalización de retornos 2. Transferencias Contracíclicas en años con baja recaudación de Canon.
Políticas de Inversión	<p>El Fondo deberá elaborar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Investment Policy Investment 2. Asset Allocation: activos en los que invertirá sus recursos, es decir instrumentos de Money Market, Renta Fija, Renta Variable e Inversiones Alternativas, en un plazo consistente con las obligaciones de transferencia que se harán.
Políticas de gestión de riesgo	Las inversiones seguirán principios de prudencia, con límites a establecerse de acuerdo a lo decidido por su Directorio.
Políticas de gobernanza	<p>El Ministerio de Economía y Finanzas, definirá un Directorio y un Organismo de Control independiente: BCRP.</p> <p>Dentro del MEF también existe el Fondo Consolidado de Reservas el Fondo Consolidado de Reservas creado mediante Ley N° 27627, responsable de la administración del fondo de pensiones de la Oficina de Normalización Previsional. Deberán diseñar sus respectivos manuales.</p> <p>Nombramiento de Comité Financiero, compuesto por 6 expertos.</p>
Planeamiento de Recursos	Se definirán equipos de inversiones y de gestión de riesgos.

Fuente: Elaboración Propia

3.4.2. Proceso de desarrollo del prototipo final de innovación

Para poder llegar a la concepción del prototipo final de la innovación, se ha requerido una serie de entrevistas, reuniones y conversaciones para obtener un feedback de expertos en la materia, de manera que se pudo testear el prototipo inicial. Cabe mencionar que esto no constituye un pilotaje del Proyecto de Innovación. En el **anexo 4** del presente documento, se pueden ver las herramientas de recojo información para el testeo del prototipo; se hace un recuento paso por paso de la metodología seguida para finalmente testear el prototipo planteado.

El objetivo de estas entrevistas ha sido, confirmar el prototipo inicialmente planteado, las hipótesis de los impactos del prototipo y de sus partes, formular preguntas para cuestionar el prototipo, lo cual sirvió como insumo para finalmente mejorar el diseño del prototipo inicial y tomar decisiones respecto al prototipo. Los resultados de muestran a continuación:

Se tuvo, por ejemplo, una entrevista con un especialista en temas de conflictividad minera, quién advirtió potenciales problemas con la implementación de este Proyecto de Innovación, en especial en las circunstancias post covid, en lo relacionado a una disminución de los montos transferidos a algunas municipalidades

De la misma manera, se han tenido entrevistas con funcionarios de las Ex Municipalidades de áreas geográfica en cuestión, quienes manifestaron que la Implementación supondría una interferencia del centralismo político, recortando derechos adquiridos a las poblaciones, ya que consideran que, por el simple hecho de encontrarse yacimientos mineros o gasíferos en sus suelos, cuyo derecho está así establecido en la Propia Constitución.

Por este hecho es que se ha tenido que incluir un plan de acción antes de la implementación de este Proyecto de Innovación, con el objetivo de comunicar las bondades de este programa a las poblaciones que podrían estar afectadas buscando compatibilizar intereses. Ya que, si bien es cierto, estas poblaciones dan por sentado que mucho de los fondos transferidos a las municipalidades están mal manejados, requieren que sean incluidos en la fiscalización del uso de estos fondos.

Por otro lado también, es necesario mencionar que una variable muy importante para poder implementar este proyecto Innovación es el escenario económico que se esté viviendo en el país. Esto se resaltó de un feedback obtenido por un especialista.

La implementación de este proyecto supone la reducción de las transferencias realizadas a las municipalidades, entonces en un contexto económico poco favorable como el actual, sería

bien difícil lograr la aprobación de las normas legales necesarias, así como para la deseabilidad de la población, por lo que el escenario económico del País, para este Proyecto de Innovación resulta ser altamente relevante.

Deberá buscarse un escenario económico propicio para la implementación de este Proyecto de Innovación, buscando sobretodo escenarios en lo que los precios de los minerales se encuentren altos, como durante los años 2007 al 2012, ya que esto generará altos ingresos por Canon, generándose un espacio propicio de implementación.

Por otro lado, este Proyecto de Innovación cuenta con 4 ejes: Un eje financiero, uno eje operativo, un eje de capacidades y uno de integridad; y con las entrevistas se ha podido visualizar qué los dos ejes últimos; es decir el eje capacidades y el de integridad, de alguna manera podrían implementarse de manera independiente a la implementación de los primeros ejes. En ese sentido, no será imprescindible implementar el Fondo Soberano, sí es que el escenario económico, no es el más adecuado o si los cambios normativos son complejos, pero dado el problema encontrado en las municipalidades y gobiernos subnacionales respecto a la corrupción existente o la débil capacidad técnica.

En ese sentido, el Proyecto podría dividirse si el escenario económico no es el mejor o no se pueden hacer cambios normativos importantes legales, y por lo tanto, los ejes si pueden implementarse de manera independiente a la existencia del Fondo Soberano.

Respecto del Eje de Capacidades, se propone que la normativa (Decreto Ley N° 1252 y su Reglamento Decreto supremo N° 284-2018-EF) del Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe) amplíe el concepto inversión, no solo limitando la inversión a infraestructura física, sino incluyéndose a la inversión en capital humano; de manera que el dinero del canon pueda financiar este programa, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales, cuyos beneficiarios serían los gestores públicos de los gobiernos subnacionales, en temas de gestión y de inversión pública.

Por otro lado, para incentivar la inversión de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de capacidades, se plantea incluir en los documentos normativos de cada ciclo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión de Municipal, se incluya como metas y procedimientos para la asignación de recursos en el Programa de Fortalecimiento de capacidades institucionales. En ese sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública a través de Servir sería la entidad Contratante y responsable de la meta que garantizará la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, que decidan invertir en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades.

4. CAPÍTULO IV: ANALISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD

Luego de haber planteado el prototipo del Proyecto de Innovación en el capítulo anterior, en el presente capítulo se presenta un análisis del nivel de deseabilidad, viabilidad y factibilidad.

El objetivo de esta sección, es que el prototipo final planteado se ubique en la medida de lo posible dentro del marco de la deseabilidad, viabilidad y factibilidad, por lo que se requiere tener un prototipo deseable por los ciudadanos e Instituciones del Gobierno, que pueda ser implementable en la realidad y que sea sostenible económicamente.

a. Análisis de deseabilidad

Dentro de esta sección se hace un análisis, si es que el Proyecto de Innovación es deseable por la ciudadanía y por los agentes del gobierno involucrados. Por lo tanto, se hará un análisis de los actores, luego se identificará su nivel de influencia en el proyecto y finalmente se mapeará cuál es la posición de cada actor respecto al proyecto de innovación.

A continuación, se presenta un cuadro del mapeo de actores involucrados en la Propuesta de Innovación, su nivel de deseabilidad y se señala un Plan de acción de qué hacer para superar la resistencia, en el caso que los actores se opongan al proyecto de Innovación

Tabla N° 28 Mapeo de Actores Involucrados en la Propuesta de Innovación y Nivel de Deseabilidad

Mapeo de Actores	Intereses centrales	Poder	Interes	Predecible	Legitimidad	Urgencia	Total Poder	Deseabilidad	Plan de Acción
Poblaciones Involucradas	Tener la mayor cantidad de presupuesto y obras públicas	5	5	3	5	4	22	1	Comunicación de bondades del Programa de Capacitación. Participación ciudadana en Fiscalización: a través de denuncias de corrupción
Congreso de la República	Obtener la réditos políticos	5	5	4	5	3	22	1	Comunicar beneficios de Proyecto a Congreso: Eje de Fortalecimiento de Capacidades a Gobiernos Subnacionales, propuestas que generan deseabilidad de la población y busca al mismo tiempo alinear intereses con los políticos.
Ministerio de Economía y	Lograr mayor impacto con la Inversión	5	4	5	4	3	21	4	No necesario

Finanzas	Pública								
Banco Central de Reserva	Lograr mayor impacto con la Inversión Pública	5	4	5	4	3	21	4	No necesario
PCM	Menor corrupción	4	4	5	4	4	21	4	No necesario
CGR	Menor corrupción	3	4	5	4	4	20	4	No necesario
Gobiernos Regionales	Tener la mayor cantidad de presupuesto. Miedo a ejecutar inversión	4	5	3	3	4	19	3	Comunicar beneficios de Proyecto a gobiernos regionales: Eje de Fortalecimiento de Capacidades a Gobiernos Subnacionales, propuestas que generan deseabilidad de la población y busca al mismo tiempo alinear intereses con los políticos.
Municipalidades Provinciales y Locales	Tener la mayor cantidad de presupuesto. Miedo a ejecutar inversión	4	5	3	3	4	19	3	Comunicar beneficios de Proyecto a municipalidades provinciales y locales: Eje de Fortalecimiento de Capacidades a Gobiernos Subnacionales, propuestas que generan deseabilidad de la población y busca al mismo tiempo alinear intereses con los políticos.
Medios de Comunicación	Informar	5	4	3	3	3	18	3	Comunicar beneficios de Proyecto a medios para obtener aceptación y generar impacto positivo en la prensa
ENAP-Servir	Aumentar capacidades	2	3	5	4	4	18	4	No necesario
Beneficiarios de Fondos Concursables	Mayor cantidad de Financiamiento	3	4	3	3	3	16	4	No necesario
Gestores de Fondos Concursables	Mayor cantidad de Financiamiento	3	4	3	3	3	16	4	No necesario

Fuente: Elaboración Propia

Puede apreciarse en el cuadro anterior, que las poblaciones afectadas o a las cuales se le recortaría las transferencias del Canon, podrían tener una respuesta adversa a este proyecto de Innovación; pues sentirían que el centralismo les está recortando y se está quedando con parte del dinero generado en sus localidades y que ellos consideran que les pertenece.

Este hallazgo fue confirmado mediante una entrevista a un especialista en conflictos mineros del lugar. Por ello es importante que el Plan de Acción incluya un programa para comunicar los beneficios y bondades del programa de Innovación. Un tema importante es involucrar en la fiscalización de los fondos transferidos por el Canon a la Sociedad Civil, para poder mitigar cualquier riesgo de corrupción. Igualmente, el problema mencionado no es crítico, en las zonas en las que la sociedad civil, ha logrado un entendimiento con las empresas mineras, para la provisión de algunos servicios.

Otro aspecto a comunicar es que, a largo plazo podrían beneficiarse las familias peruanas, ya que tendrán acceso al beneficio generado por ingresos por canon, de una manera más estable y predecible. Si bien es cierto, en algunos años, se reducirá el importe transferido a los gobiernos subnacionales, pero en otros con recaudación baja, podría incrementarse dichas transferencias, por las transferencias procíclicas desde el Fondo Soberano y sobretodo que se está ahorrando recursos que muchas veces, no son gastados ni usados de manera eficiente.

Por otro lado, un actor muy importante para la implementación de este Proyecto de Innovación son los Congresistas de la República, que al final deberán aprobar cualquier cambio legislativo a la Ley del Canon N° 27506. Inicialmente podría generar algún tipo de rechazo pues la aprobación cambio normativo, generaría recortes en las transferencias de dinero a ciertas municipalidades y ello originaría que los representantes de dichos territorios se opongan a cualquier cambio, ya que su racionalidad, como actores políticos, es mantener una buena imagen con sus potenciales electores.

En ese sentido en el Anexo 6, se presenta un Plan de Acción de Comunicación, que incluye un programa para comunicar los beneficios y bondades del Proyecto de Innovación presentado.

Sin embargo, el Proyecto de Innovación incluye unas medidas adicionales que si pueden puede despertar intereses en los políticos: la ampliación de la oferta educativa a través de la ENAP, cuyos beneficiarios serán gestores municipales, lo que generaría buenas expectativas en la población, que finalmente puede ser canalizado por los actores políticos.

Es necesario mencionar, que al depender la implementación de este proyecto de un cambio normativo con implicancias fuertes tanto política como sociales, su nivel de implementación estará supeditado a la aprobación de estos cambios normativos.

Por otro lado, también hay que tomar en cuenta el escenario económico en el que se presente esta propuesta, ya que en un escenario en los que los ingresos por Canon sean bajos, difícilmente podrá ser aprobada un cambio de esta naturaleza. Sin embargo, a abril 2021, el precio del cobre se sitúa en su máximo histórico después del año 2014.

Es necesario que, se espere a un escenario económico óptimo, en el que los precios de los minerales sean altos como los que sucedieron en la primera década del presente siglo, en el que los ingresos del Canon se multiplicaron.

En dicho escenario, sería favorable proponer la implementación de un Fondo Soberano. Sin embargo, a pesar de que no estar en escenario económico óptimo o que no se aprueben los cambios normativos, tanto el Eje de Capacitación como el Eje de Integridad, podrían implementarse para mitigar los efectos de la reducida eficacia y eficiencia de la inversión pública en los gobiernos subnacionales.

4.2. Análisis de Factibilidad

En esta sección se buscará responder preguntas sobre si los equipos de trabajo de las organizaciones responsables de implementar este Proyecto de Innovación, realmente pueden gestionar el proyecto, si tienen las capacidades necesarias para crear y entregar la solución y si cuentan con el tiempo adecuado para la producción de la solución y finalmente las diferentes alternativas de alianzas o convenios que se pueden desarrollar para la implementación del Proyecto.

- Elemento de capacidad organizativa:

El eje de generación de capacidades del Proyecto, se apoyará en las capacidades organizativas de la Escuela Nacional de Administración Pública, organismo adscrito al Servicio Autoridad Nacional del Servicio Civil.

La ENAP, es la Institución responsable del desarrollo de competencias en gestión pública. Su objetivo es fortalecer las capacidades de los servidores civiles, lo que impactará en la generación de valor público, en el marco de la Modernización del Estado y de la implementación de la carrera pública.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 079-2012-PCM, Decreto que crea la Escuela Nacional de Administración Pública, 2012, “La ENAP tiene por misión formar directivos y capacitar al servicio civil peruano en temas de administración y gestión pública. La Escuela prioriza su accionar en el ámbito subnacional, es decir, en gobiernos regionales y gobiernos locales” (PCM, 2012).

De acuerdo a la web institucional de Servir “El Modelo Educativo de ENAP considera tres líneas de acción” (ENAP, 2015). El modelo se detalla a continuación:

Formación de directivos: Dirigido al desarrollo y fortalecimiento de competencias de servidores civiles con cargos directivos, orientada a lograr estándares de excelencia académica para colocar al Estado peruano en los niveles más altos de eficiencia.

Capacitación de servidores civiles: Orientada a fortalecer, perfeccionar y actualizar habilidades específicas del servidor civil en la gestión y administración pública para servir mejor al ciudadano y generar valor público.

Actividades de complementación académica para servidores civiles: Complementa los procesos académicos de la ENAP y contribuye a agregar valor a la experiencia educativa de los participantes. (ENAP, 2015)

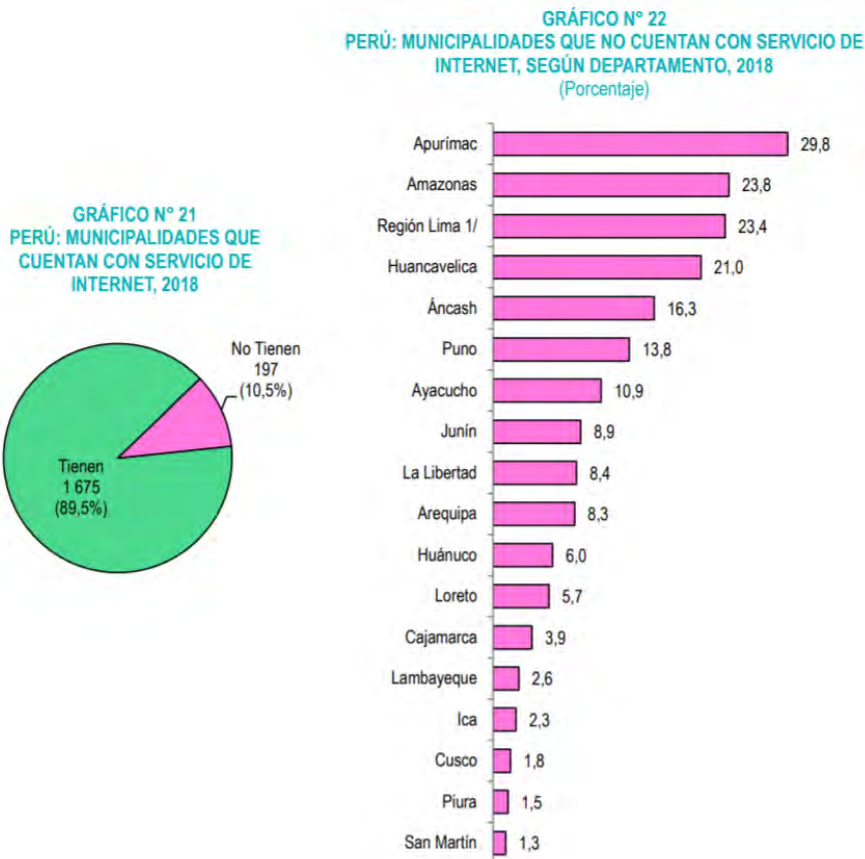
Respecto a las modalidades, de acuerdo a la información en su portal “la ENAP busca favorecer el acceso a los cursos y programas a servidores civiles que, por su ubicación geográfica o disponibilidad de tiempo, no les es factible acceder a los cursos en modalidad presencial” (ENAP, 2015). Dentro de esta modalidad se incluyen:

- Programas y Cursos E-learning: En esta modalidad se hace uso de tecnología multimedia para ampliar la cobertura de atención mediante el aprovechamiento del servicio de Internet, a través de una Aula Virtual de Aprendizaje.
- Programas y Cursos B-learning: En esta modalidad los participantes desarrollan los cursos en dos fases: presencial y virtual. Para el estudio se cuenta con materiales impresos y digitales como: CDs, USB, DVDs, publicaciones en el aula virtual, direcciones web recomendadas y acceso permanente a la biblioteca digital. (ENAP, 2015)

Por lo mencionado, la ENAP si cuenta con las capacidades organizativas e infraestructura virtual y de E-learning, para poder implementar las diferentes soluciones propuestas en lo relacionado a la generación de capacidades, respecto a la capacitación en gestión municipal y proyectos de inversión pública. Es importante mencionar que se tuvo una entrevista con un funcionario de la ENAP, quien describió la experiencia acumulada en la generación de capacidades basados en un modelo de competencias, en un entorno virtual, lo que garantiza la factibilidad del Proyecto.

Por otro lado, no todas las municipalidades locales a nivel nacional tienen acceso a internet. Según la última información disponible al 2018, un 10% de municipalidades no tenían acceso a internet; tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Figura N° 25 Acceso a Internet por Municipalidades



Fuente: Figura tomada de Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2018. Perú Indicadores de Gestión Municipal. Página 54.

Sin embargo, se espera, que producto del trabajo remoto a consecuencia de la emergencia sanitaria en el Perú, haya aumentado el acceso a internet en dichas Municipalidades.

Por otro lado, es importante mencionar que el ente rector de la inversión pública y por lo tanto de las capacitaciones asociadas a esta, es el Ministerio de Economía, por lo que sería necesario que ENAP suscribir un convenio interinstitucional con ellos o un convenio entre las dos instituciones, a fin de implementar las capacitaciones mencionadas.

En el escenario que no se pueda aprobar algún cambio normativo y por lo tanto no puede implementarse Eje Financiero del Proyecto de Innovación, podrá ejecutarse el Eje de Capacitación y el Eje de integridad independientemente de la existencia del Fondo Soberano, optándose en algunos casos por reforzar y fortalecer las capacitaciones desde el Ministerio de Economía y Finanzas, apoyándose o no, en la Escuela Nacional de Administración Pública.

Capacidad Jurídica. MEF y ENAP

Sobre el particular, si bien la PCM podría modificar su Decreto Supremo N° 079-2012-PCM, que establece las funciones y alcance de la Escuela Nacional de Administración Pública porque es parte de su gestión interna. Sin embargo, la modificación de las Leyes del Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Gasífero, (Leyes N° 27506, 28077 y 28322 y sus modificatorias) que involucre cualquier cambio de la finalidad del uso de los fondos del Canon, si tiene que ser aprobado en el Congreso de la República.

Por otro lado, se propone que la normativa (Decreto Ley N° 1252 y su Reglamento Decreto supremo N° 284-2018-EF) del Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe) amplíe el concepto el concepto inversión, no solo limitando la inversión a infraestructura física, sino incluyéndose a la inversión en capital humano; de manera que el dinero del canon pueda financiar este programa, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales, cuyos beneficiarios serían los gestores públicos de los gobiernos subnacionales, en temas de gestión y de inversión pública.

Igualmente, para incentivar la inversión de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de capacidades, se plantea incluir en los documentos normativos de cada ciclo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión de Municipal, se incluya como metas y procedimientos para la asignación de recursos en el Programa de Fortalecimiento de capacidades institucionales. En ese sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública a través de Servir sería la entidad Contratante y responsable de la meta que garantizará la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, que decidan invertir en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades.

Análisis de viabilidad|

En esta sección se analizará si el Proyecto de Innovación, es sustentable económicamente en el tiempo para ello se analizará la propuesta de valor, los costos que involucra la implementación de la propuesta y las fuentes de financiamiento que respaldarán dichos costos.

Costos del proyecto

Para poder costear el proyecto de implementación del Sistema de capacitación en gestión municipal para enfrentar la reducida eficacia y eficiencia de la inversión pública, se hará un análisis de la demanda de la cantidad de funcionarios públicos que requieren capacitación, para luego de ello, establecer el costo necesario para poder implementar con el nivel del alcance deseado.

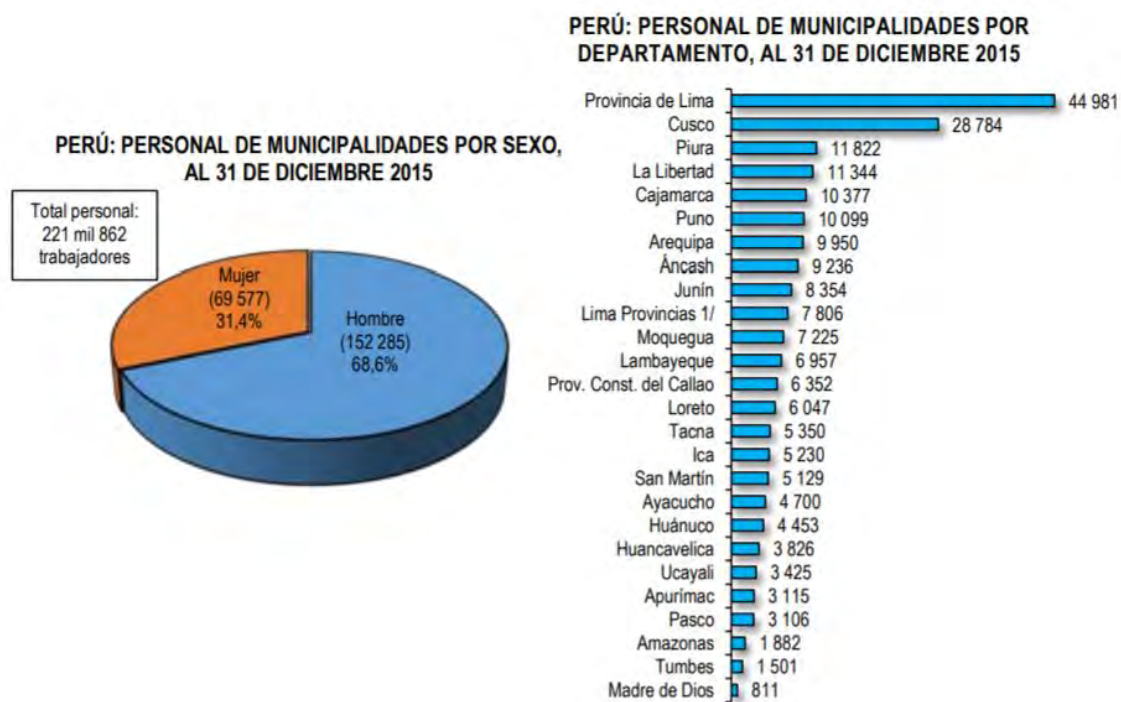
De acuerdo al INEI:

Al 31 de diciembre de 2015, se registraron 221 mil 862 trabajadores en las municipalidades del país¹⁰. (INEI, 2017b, p. 23)

En el siguiente gráfico y en base al Registro Nacional de Municipalidades del año 2016 se muestra la distribución del personal de municipalidades por cada uno de los departamentos.

¹⁰ El INEI implementó el Registro Nacional de Municipalidades 2016, en las 196 municipalidades provinciales y 1 mil 655 municipalidades distritales del país. (INEI, 2017b)

Figura N° 26 Personal de Municipalidades

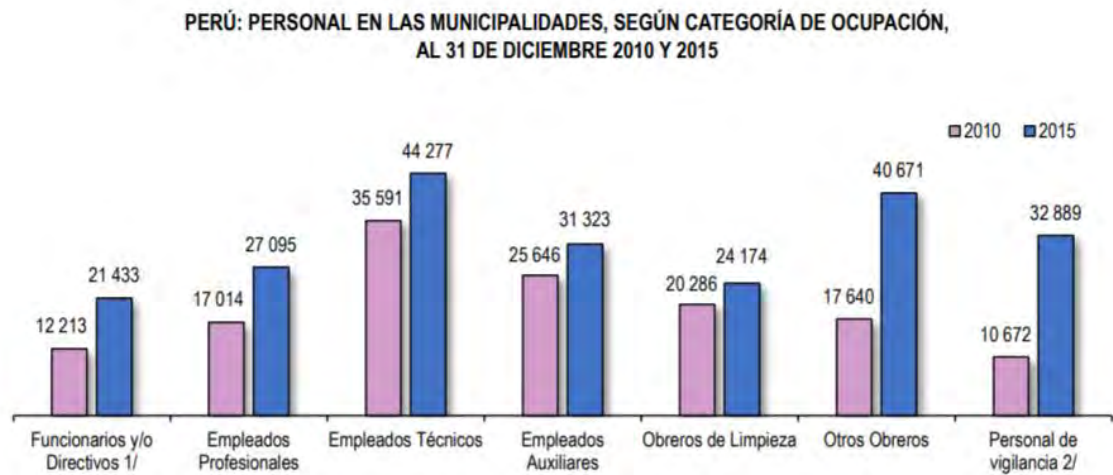


1/ Comprende las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2016. (INEI, 2017b)

En la siguiente figura, podemos ver la evolución del incremento de los trabajadores municipales por categoría, para los años 2010 y 2015. (INEI, 2017b, p.24)

Figura N° 27 Personal en Municipalidades según ocupación



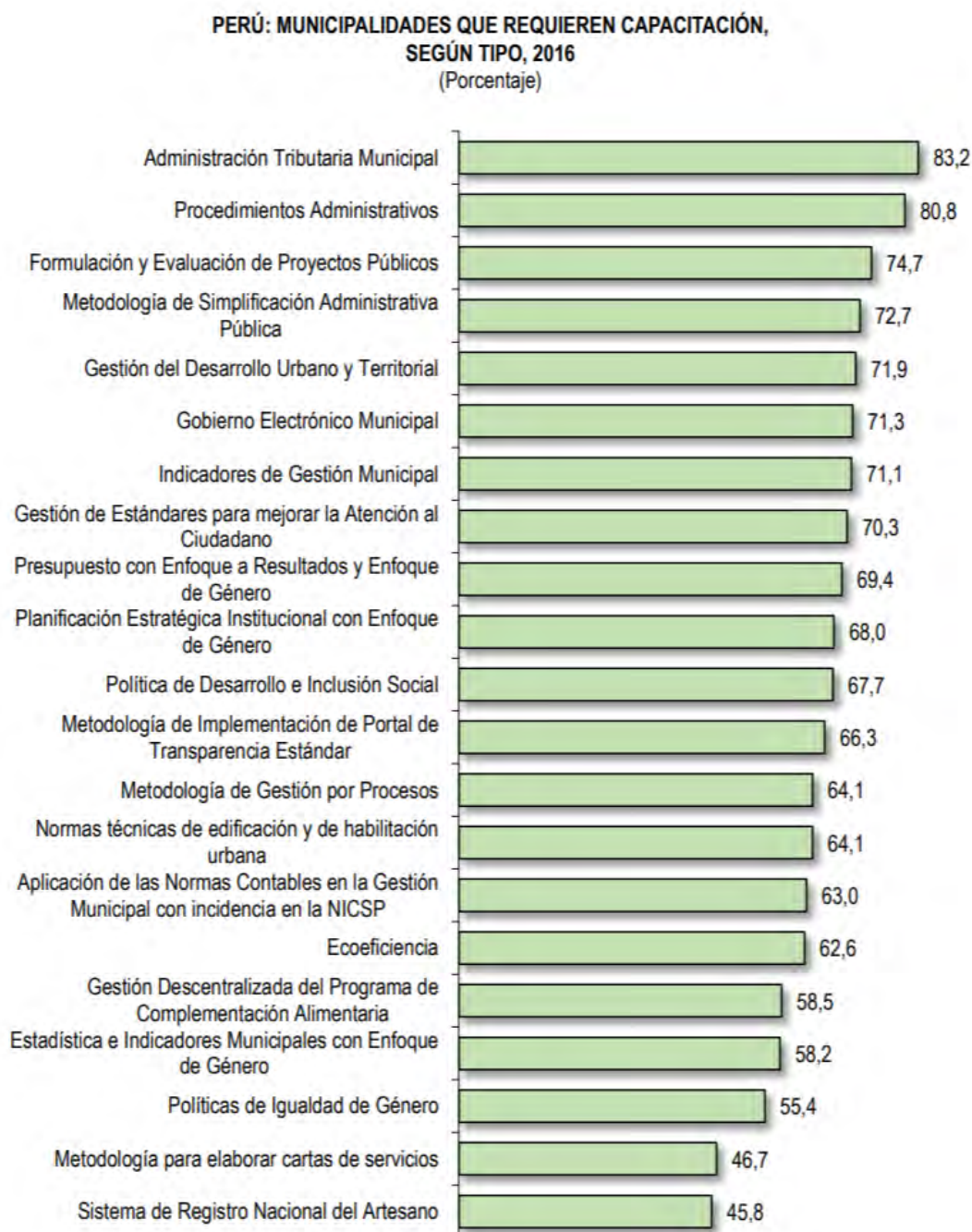
1/ Incluye los cargos de confianza.

2/ Comprende personal de vigilancia de los locales municipales y efectivos de serenazgo

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2016. (INEI, 2017b)

Respecto a los requerimientos de capacitación, de acuerdo al Registro Nacional de Municipalidades 2016 consultado, se tuvo la siguiente información: “En todas las municipalidades del país (1 mil 851) precisaron tener al menos alguna necesidad de asistencia técnica para fortalecer la gestión municipal”. (INEI, 2017b, p. 26)

Figura N° 28 Municipalidades que requieren capacitación



Nota: Pregunta con respuesta múltiple.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Registro Nacional de Municipalidades 2016. (INEI, 2017b)

En relación a la cantidad de personal que demandaría este Sistema de Capacitación y en base a la información que se tiene sobre las municipalidades que requieren capacitación técnica, se tiene la siguiente demanda:

**Tabla N° 29 Análisis de Demanda de Sistema de Capacitación
Gestión Municipal / Proyectos de Inversión Pública**

Tipo de Personal	Total	Demanda
Funcionarios y/o Directivos	21,433	12,538
Empleados Profesionales	27,095	15,851
Empleados Técnicos	44,277	25,902
Total Personal para capacitar	92,805	54,291

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo a la tabla presentada y en función al Registro Nacional de Municipalidades 2016 y las necesidades de capacitación, se ha determinado una demanda nacional de al menos 54 mil funcionarios que deberían recibir capacitación en gestión municipal y proyectos de inversión pública.

En relación a los costos de funcionamiento del Sistema de Capacitación propuesto, se ha tratado buscado los costos de funcionamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública, sin embargo, no se ha encontrado mayor información pues no existen presupuesto separados ni tampoco Estados Financieros ni memorias, de dicha institución. Su información está consolidada con la de la Autoridad Nacional del Servicio Público (Servir) y no ha sido posible discriminar los costos.

Por ello, es que se ha buscado información de instituciones educativas similares, para de acuerdo a sus costos, poder inferir cuánto sería el presupuesto necesario para ampliar la oferta educativa de la ENAP. En ese sentido en el siguiente cuadro se presenta información sobre los ingresos anuales, gastos anuales, inversión en infraestructura física, cantidad de alumnos, gastos por alumno y la inversión en infraestructura por alumno en cada una de estas instituciones educativas. Al respecto se tiene la siguiente información:

Tabla N° 30 Inversión en Infraestructura y Gastos anuales por alumno
Por tipo de Institución Educativa

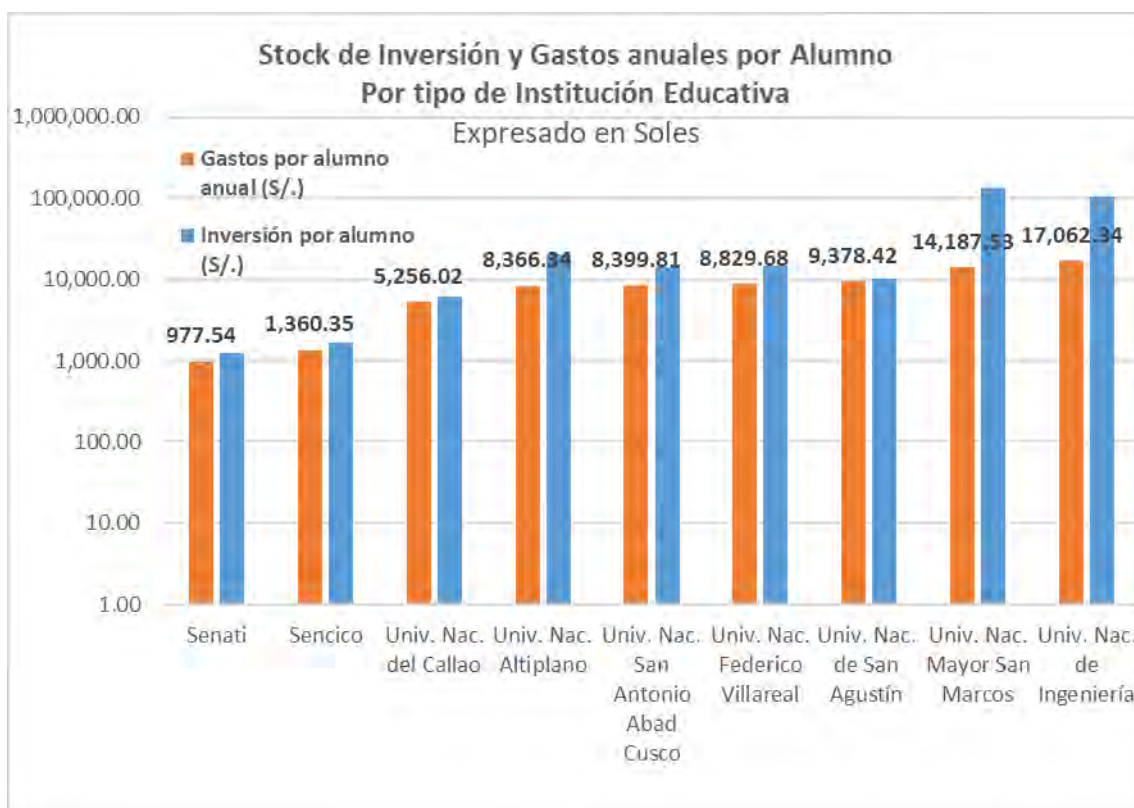
Instituciones educativas	Cantidad de Alumnos	Gastos por alumno anual (S/.)	Inversión por alumno (S/.)	Ingresos Anuales (millones)	Gastos Anuales (millones)	Activos/Instalaciones (millones)
Senati	395,392	977.54	1,230.88	431.32	386.51	486.68
Sencico	60,000	1,360.35	1,640.66	117.26	81.62	98.44
Univ. Nac. del Callao	16,043	5,256.02	6,231.78	102.96	84.32	99.98
Univ. Nac. Altiplano	20,774	8,366.34	20,326.70	187.97	173.80	422.27
Univ. San Antonio Abad Cusco	20,746	8,399.81	13,947.49	224.79	174.26	289.35
Univ. Nac. Federico Villareal	21,734	8,829.68	14,559.26	235.06	191.90	316.43
Univ. Nac. de San Agustín	27,991	9,378.42	10,352.59	381.29	262.51	289.78
Univ. Nac. Mayor San Marcos	32,662	14,187.53	136,640.68	558.63	463.39	4,462.96
Univ. Nac. de Ingeniería	12,549	17,062.34	105,584.08	266.15	214.12	1,324.97

Fuente: SIAF, INEI y Memorias Institucionales. Última información disponible (Años 2016-2020)

Como puede apreciarse el cuadro anterior se ha ordenado la información de las instituciones de acuerdo a su nivel de sofisticación educativa, empezando por Senati que brinda cursos no universitarios, algunos cursos de corta duración y más abajo se tienen el costo por alumno de universidades, pudiéndose notar que hay una amplia dispersión entre los costos e infraestructura por alumno matriculado.

Se puede apreciar que mientras más sofisticados y más especializados sean los cursos o formación a impartir por la institución educativa, los gastos por alumno y la inversión en infraestructura escala notoriamente. En términos de gasto por alumno e inversión por alumno, se tiene la siguiente información:

Figura N° 29 Stock de Inversión y Gastos Anuales por Alumno



Fuente: Elaboración Propia

Como puede apreciarse, en la medida que la institución educativa, sube en cuanto su nivel de educativo y de profesionalización, tanto su nivel de gasto anual por alumno como su inversión en infraestructura es mayor. El Proyecto de Innovación al tratarse de capacitaciones en Gestión Municipal y Proyectos de Inversión, no necesita un nivel sofisticado de infraestructura, más aún en un entorno digital, donde los cursos virtuales se hacen necesarios.

Entonces, se propone comparar el modelo de gestión de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) con el modelo de capacitación de SENCICO, por la naturaleza de los cursos impartidos, que no son de larga duración y que tiene alcance nacional; por lo que el nivel de costos e inversión, serán equivalentes; ajustados por un menor costo *debido al uso intensivo de tecnologías y del entorno virtual*, por lo que se usará un costo equivalente al 50% del costo de Sencico.

En ese sentido, se ha establecido que el nivel de gasto anual por alumno asciende a S/. 680. Mientras que el nivel de inversión en infraestructura por alumno asciende a S/. 820. Este modelo de costeo por alumnos, representa el modelo denominado de *costos marginales*. En base

a estos costos marginales y a la demanda nacional por capacitación, presentada en la tabla es que se ha determinado el costo total de la implementación de este proyecto de innovación en lo relativo a la ampliación de la oferta educativa que será brindado por la ENAP, en los términos siguientes:

Tabla N° 31 Costos Estimados para Ampliación de Escuela Nacional de Administración Pública

	S/.	Total
Demanda Estimada (Personal a capacitar)		69,325
Costo Anual por Alumno	680	47,153,342
Inversión Infraestructura por Alumno	820	56,869,533
Total Costo de Implementación		104,022,875

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo a lo presentado, se estima que la ampliación de Escuela Nacional de Administración Pública que corresponde a la implementación del Proyecto de Innovación presentado, asciende a S/. **104 millones**.

Fuente de Financiamiento.

Para determinar la sostenibilidad económica en el tiempo de este Proyecto de Innovación y en línea con lo propuesto, es que el financiamiento de la ampliación de la oferta educativa será cubierto con dineros del canon, sujeto a ampliación normativa (Decreto Ley N° 1252 y su Reglamento Decreto supremo N° 284-2018-EF) del Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe), que amplíe el concepto inversión, no solo limitando la inversión a infraestructura física, sino incluyéndose a la inversión en capital humano; de manera que el dinero del canon pueda financiar este programa, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales, cuyos beneficiarios serían los gestores públicos de los gobiernos subnacionales, en temas de gestión y de inversión pública.

Una alternativa es que el Fondo Soberano, asuma directamente el costo del programa de capacitación. Para ello, lo que se ha hecho en primer lugar, es estimar cuánto serán los ingresos nacionales por Canon en los próximos 10 años. Para ello, se ha tomado información histórica de la recaudación por este tipo de ingresos y en base a una regresión lineal se proyectó los ingresos, obteniéndose la siguiente información:

Figura N° 30 Ingresos Nacionales por Canon



Fuente: Elaboración propia con datos Sistema Integrado de Administración Financiera

De lo proyectado se puede apreciar una ascendencia suavizada en los ingresos por Canon en los próximos años; y si bien estos importes podrían tener cierta volatilidad en especial en aquellos años en los que los precios los minerales puedan comportarse de manera volátil, pero en promedio se podrían comportar de acuerdo a lo presentado en el gráfico anterior,

En base a esta recaudación, se ha determinado la evolución del valor anual del Fondo Soberano, asumiendo una regla de ahorro equivalente a un 8% de los ingresos nacionales por Canon, una rentabilidad proyectada de las inversiones hechas por el Fondo Soberano ascendentes al 5% anual. Al final se obtiene la siguiente información:

Tabla N° 32 Simulación de Evolución de Fondo Soberano
Expresado en Millones de Soles
Proyectado a 20 años

Años	Ingresos Canon	Ahorro FS	Saldo Inicial FS	Rentab. Proyect.	Saldo Final FS
Año 1	16,293	1,141	1,141	68	688
Año 2	16,437	1,151	1,839	110	1,419
Año 3	16,581	1,161	2,579	155	2,195
Año 4	16,725	1,171	3,365	202	3,018
Año 5	16,869	1,181	4,199	252	3,892
Año 6	17,013	1,191	5,083	305	4,830
Año 7	17,157	1,201	6,031	362	5,834
Año 8	17,301	1,211	7,045	423	6,909
Año 9	17,445	1,221	8,130	488	8,060
Año 10	17,589	1,231	9,291	557	9,290
Año 11	17,733	1,241	10,531	632	10,605
Año 12	17,877	1,251	11,856	711	12,009
Año 13	18,021	1,261	13,270	796	13,508
Año 14	18,165	1,272	14,779	887	15,108
Año 15	18,309	1,282	16,389	983	16,814
Año 16	18,453	1,292	18,106	1,086	18,634
Año 17	18,597	1,302	19,935	1,196	20,573
Año 18	18,741	1,312	21,885	1,313	22,639
Año 19	18,885	1,322	23,961	1,438	24,840
Año 20	19,029	1,332	26,172	1,570	27,184

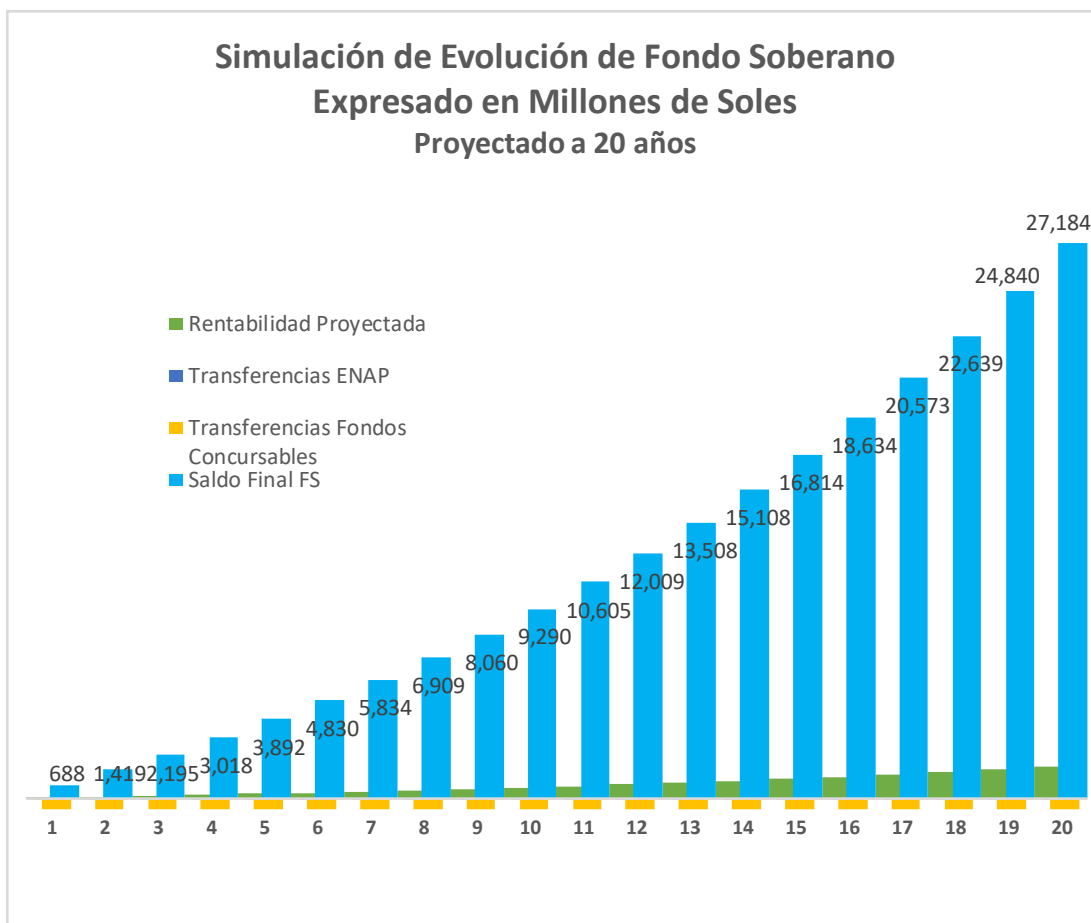
Fuente: Elaboración propia

A medida que pasa el tiempo la rentabilidad empieza a subir de manera importante, por efecto de las capitalizaciones, lo cual demuestra un nivel de sostenibilidad económica y financiera importante en el tiempo, sobre todo teniéndose en cuenta, la característica propia del Fondo Soberano de ser un mecanismo de ahorro.

Igualmente demuestra que dicho Fondo, podría emplearse para transferencias pro cíclicas a los gobiernos subnacionales, en los escenarios que puedan necesitarse, claramente respetando las reglas de gasto de los recursos del canon, es decir el financiamiento de ampliación de la infraestructura pública.

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de los saldos anuales del Fondo Soberano, en un horizonte de 20 años:

Figura N° 31 Evolución de Fondo Soberano



Fuente: Elaboración propia

5. CONCLUSIONES

En el presente Proyecto, se planteó como problema público el siguiente:

Reducida calidad y eficiencia de la Inversión Pública financiada con los fondos provenientes del canon gasífero en la Municipalidad Provincial de La Convención durante los años 2007-2019

Al analizar las causas del problema definido, se han encontrado principalmente tres motivos: i) corrupción; ii) clientelismo; y ii) la débil capacidad institucional existente en los gobiernos subnacionales.

Cuando se analiza la corrupción existe evidencia de que cuando existen transferencias por la extracción de recursos naturales, se incentiva la generación de rentas por las autoridades locales; y si no hay participación de la sociedad civil en su control, puede incrementarse los casos de corrupción y el surgimiento de conflictos distributivos. Los niveles de corrupción de los funcionarios municipales son sensibles a cambios en los niveles de ingresos de los municipios para los que trabajan (Maldonado, 2011).

Durante el período analizado, de acuerdo a la Procuraduría Pública Anticorrupción descentralizada de La Convención (2019), una serie de autoridades de La Convención, se encontraban inmersos en investigaciones relacionadas a la corrupción, lo que es consistente con el marco teórico sugerido. Igualmente, Florez Becerra, (2018), encuentra que la asignación del canon gasífero, establecido según ley N° 27506, ha generado mayores índices de corrupción en la municipalidad Distrital de Echarati, que es justamente el Distrito de la Provincia de La Convención, que más canon gasífero recibió debido a que los yacimientos de Gas de Camisea se encontraban ahí hasta el año 2016, antes de la creación del Distrito de Megantoni.

Por otro lado, de acuerdo a las entrevistas obtenidas de ex funcionarios de las municipalidades en el ámbito geográfico referido, el tema de corrupción es bastante enraizado e influyente, pues refieren la existencia de mafias enquistadas que buscan ingresar como proveedores del Estado o implementar de proyectos de inversión, incluso llegan a financiar campañas políticas; por lo que muchas veces las inversiones se gestionan bajo intereses personales y no buscando necesariamente generar impacto en dichas localidades. Se enfatiza, sin embargo; que el control tanto gubernamental como de la Sociedad Civil es muy débil sobre este problema.

Asimismo, del proceso de levantamiento de entrevistas se pudo confirmar que la Sociedad Civil, no exige obras de impacto de desarrollo; si no lo que buscan es generar o puestos de trabajo o ser proveedores de las municipalidades. También un tema recurrente es el pago a funcionarios públicos para ganar licitaciones de obras y/o servicios, pagos conocidos como “diezmos”.

Respecto del clientelismo, existe evidencia en particular para la Municipalidad Provincial de La Convención, de que se tiene presiones a gastar su presupuesto, dentro de un ejercicio fiscal, muchas veces con criterios políticos y enfocado en zonas urbanas, buscando réditos políticos para siguientes procesos electorales, sin generar impactos significativos (Crabtree, 2014).

Respecto a la débil capacidad técnica, en relación al Índice de Gestión Municipal, desarrollado por Navarro (2018), ninguna de las municipalidades distritales del Cusco, fueron catalogadas dentro del grupo del tercio superior del índice. Asimismo, se ha encontrado evidencia que en promedio la Municipalidad Provincial de La Convención, ha tenido uno de los más bajos ratios de ejecución del Departamento del Cusco, seguido de la Municipalidad Provincial de Espinar, para el periodo analizado. Justamente ambas municipalidades reciben mayores ingresos por Canon.

Igualmente existe evidencia, de que mientras mayores fueron los niveles de transferencias del Canon, menores fueron los ratios de ejecución. Esto sustenta nuestra hipótesis de que cuando a un gobierno subnacional se le transfiere mayores recursos de los que pueden gastar, existe un nivel menor de ejecución, debido a limitaciones propias de sus capacidades técnicas. De la misma manera, los impactos logrados con dichas inversiones no fueron significativos.

Luego de estudiar las causas del problema público planteado, se definió el desafío de Innovación de la siguiente manera:

¿Cómo podemos mejorar la capacidad técnica de la Municipalidad Provincial de la Convención para enfrentar la reducida eficacia y eficiencia de la Inversión Pública financiada con fondos provenientes del canon gasífero?

Si bien el estudio de caso presentado, es sobre una Provincia del Departamento del Cusco; pero debido a que la normativa de uso y distribución del Canon tiene alcance a todos los gobiernos subnacionales; las conclusiones del Proyecto tienen alcance nacional. Asimismo, el caso presentado, es una caracterización de lo que ocurre en el promedio de gobiernos subnacionales, “ya que el Cusco es el más parecido al promedio nacional, en términos de su baja organización política y descrédito de la gestión de sus autoridades regionales y locales” (Muñoz et al., 2016, p. 12).

En ese sentido, el concepto de Innovación que se plantea para el problema planteado, es la Implementación de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades en gestión municipal unido a un Eje de Integridad, para prevenir los riesgos de corrupción en los gobiernos subnacionales; así como la implementación de un Fondo Soberano de ahorro, financiado con recursos del Canon.

La innovación, así resultante presenta 4 ejes: i) Eje de Fortalecimiento de Capacidades: que define la forma de transferencia de capacidades a gobiernos subnacionales; ii) Eje Financiero: que define reglas de ahorro y uso de los ahorros y retornos del Fondo Soberano a constituirse; iii) Eje Organizativo: define la parte organizativa y de gobernanza del Fondo; y, iv) Eje de Integridad: que busca mitigar el riesgo de corrupción en los gobiernos subnacionales.

Respecto del Eje de Capacidades, se propone que la normativa (Decreto Ley N° 1252 y su Reglamento Decreto supremo N° 284-2018-EF) del Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe) amplíe el concepto inversión, no solo limitando la inversión a infraestructura física, sino incluyendo a la inversión en capital humano; de manera que el dinero del canon pueda financiar este programa, dirigido al fortalecimiento de capacidades institucionales, cuyos beneficiarios serían los gestores públicos de los gobiernos subnacionales, en temas de gestión y de inversión pública.

Por otro lado, para incentivar la inversión de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de capacidades; se plantea que, en los documentos normativos de cada ciclo del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión de Municipal (Presupuesto por Resultados), se incluya como metas y procedimientos, la asignación de recursos en el Programa de Fortalecimiento de capacidades institucionales. En ese sentido, la Escuela Nacional de Administración Pública a través de Servir sería la entidad Contratante y responsable de la meta, que garantizará la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales, que decidan invertir en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades.

Respecto al Eje Financiero, este Fondo Soberano, constituye una forma de ahorro de los ingresos del Canon, con el objetivo de reducir las transferencias inmediatas de la totalidad de ingresos recaudados a los gobiernos subnacionales; y propone constituirse en un mecanismo: i) de ahorro para capitalizar retornos financieros (portafolio de inversiones financieras, invertidos en diferentes instrumentos financieros y a diferentes plazos, con el objetivo de obtener retornos); y, ii) Un mecanismo de contingencia para transferir recursos, cuando la recaudación nacional sea baja (Transferencias Procíclicas). En este marco, se proponen reglas de ahorro y de desahorro del Fondo.

Respecto a la parte organizacional del Fondo, se propone una estructura de Asset Allocation, que son los diferentes tipos de activos en los que se invertirá los recursos del Fondo. Se plantea, instrumentos de Money Market, Renta Fija, Renta Variable e Inversiones Alternativas, en un plazo consistente con las obligaciones de transferencia que se harán; y al mismo tiempo se plantean reglas de gobernanza, con participación del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central de Reserva del Perú.

Respecto del Eje de Integridad, se propone el Fortalecimiento de Oficinas de Integridad en los gobiernos subnacionales, para implementar un modelo de integridad, dentro del marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción de la PCM, para prevenir y detectar los riesgos de corrupción, enfocándose sobre todo en el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y establecimiento de canales de denuncia, garantizando la protección de la identidad del denunciante.

Para llegar a la concepción del prototipo final de la innovación, se ha requerido una serie de entrevistas, reuniones y conversaciones para obtener un feedback de expertos en la materia, de manera que se pudo testear el prototipo inicial. Cabe mencionar que esto no constituye un pilotaje del Proyecto de Innovación.

El objetivo de estas entrevistas fue confirmar el prototipo inicialmente planteado, las hipótesis de los impactos del prototipo y de sus partes, formular preguntas para cuestionar el prototipo, lo cual sirvió como insumo para finalmente mejorar el diseño del prototipo inicial y tomar decisiones respecto al prototipo.

Respecto al análisis de deseabilidad, es posible que poblaciones afectadas o a las cuales se le recortaría las transferencias del Canon, podrían tener una respuesta adversa a este proyecto de Innovación; pues sentirían que el centralismo les está recortando y se está quedando con parte del dinero generado en sus localidades y que ellos consideran que les pertenece. Por otro lado,

también hay que tomar en cuenta el escenario económico en el que se presente esta propuesta, ya que en un escenario en los que los ingresos por Canon sean bajos, difícilmente podrá ser aprobada un cambio de esta naturaleza. Sin embargo, es necesario considerar que en los últimos meses el precio del cobre se está recuperando lo que abre puertas nuevamente a considerar la implementación del Fondo Soberano. Se presenta un plan de comunicaciones, para compartir los beneficios de esta innovación a los actores involucrados.

Respecto al análisis de factibilidad, la ENAP si cuenta con las capacidades organizativas e infraestructura virtual y de E-learning, para poder implementar las diferentes soluciones propuestas en lo relacionado a la generación de capacidades, respecto a la capacitación en gestión municipal y proyectos de inversión pública. Esta información fue validada con funcionarios de la propia ENAP.

Por otro lado, no todas las municipalidades locales a nivel nacional tienen acceso a internet. Según la última información disponible al 2018, un 10% de municipalidades no tenían acceso a internet. Esto sería una limitación a la implementación de este componente del Proyecto de Innovación. Sin embargo, se espera, que producto del trabajo remoto a consecuencia de la emergencia sanitaria en el Perú, haya aumentado el acceso a internet en dichas municipalidades.

Es importante mencionar que el ente rector de la inversión pública y por lo tanto de las capacitaciones asociadas a esta, es el Ministerio de Economía, por lo que también sería necesario un convenio interinstitucional entre el MEF y la ENAP, a fin de implementar las capacitaciones mencionadas.

Respecto a la viabilidad, se analizó la propuesta de valor, los costos que involucra la implementación de la propuesta y las fuentes de financiamiento que respaldarán dichos costos. De acuerdo a los números estimados, se concluyó que a medida que pasa el tiempo, la rentabilidad del Fondo Soberano, empieza a subir de manera importante, por efecto de las capitalizaciones de las inversiones, lo cual demuestra un nivel de sostenibilidad económica y financiera importante en el tiempo. Sobre todo, teniéndose en cuenta, la característica propia del Fondo Soberano de ser un mecanismo de ahorro.

Respecto a la estrategia de implementación de la Propuesta de Innovación, se propone algunos cambios normativos en: la Ley del Canon (para modificar la distribución actual y posibilitar el financiamiento de la creación del Fondo Soberano); en el Sistema Administrativo de Inversión Pública (invierte.pe - Decreto Ley N° 1252 y su Reglamento Decreto supremo N° 284-2018-EF); así como en la normativa del Presupuesto por Resultados.

Por otro lado, ya que del análisis de discapacidad se han determinado algunos obstáculos iniciales como es un aparente recorte de las transferencias de recursos del Canon que podrían generar protestas de algunas poblaciones afectadas y también que el escenario económico no es el más adecuado, debido a bajas recaudaciones, entonces no será posible implementar los cuatro ejes de la Propuesta de Innovación, al mismo tiempo. Sin embargo, se propone un Plan de Comunicación, que incluye un programa para comunicar los beneficios y bondades del Fondo Soberano.

Finalmente, el Eje de capacitación y Eje de Integridad, si podrían implementarse de manera independiente al escenario económico. Si el escenario económico se torna bueno, es decir una etapa de bonanza, post covid-19 en la que los precios de los minerales sean altos, lo que implica que la recaudación del Canon también aumente significativamente, se podrá implementar el eje restante de la propuesta; es decir el Eje Financiero o de constitución del Fondo Soberano y sobre todo si pueden levantarse las restricciones normativas.



6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617–638. <https://doi.org/10.1080/00220381003706478>
2. Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Asociaciones Público Privadas en Perú: Análisis del nuevo Marco Legal. Módulo II. El Marco Actual de Asociaciones Público-Privadas en Perú: Definiciones, Tipologías de Proyecto y Principios*. 41. Retrieved from https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/capacitaciones/modulo_2.pdf
3. Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores De Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES Santiago.
4. Calderon Masias Cristian. (2018). *La Gestión del gasto público en la Municipalidad Distrital de Echarati durante el periodo 2011-2014*. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.
5. Caselli, F., & Michaels, G. (2013). Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5(1), 208–238. <https://doi.org/10.1257/app.5.1.208>
6. Cerdas, J. M. (2014). El clientelismo político: Una revisión del concepto y sus usos. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 311–338.
7. Constitución Política del Perú. (1993). *Congreso de la República*.
8. Contraloría General de la República del Perú. (2016). *Directiva N° 008-2016-CG / GPROD “AUDITORÍA DE DESEMPEÑO” ‘MANUAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO.’*
9. Crabtree, J. (2014). Funding local government: Use (and Abuse) of Peru’s canon system. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 452–467. <https://doi.org/10.1111/blar.12174>
10. Decreto Legislativo N° 1252 Crea Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. (2016). Congreso de la República. *Diario El Peruano*, 30 de noviembre 2016.
11. Decreto Supremo N° 284-2018 Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252. Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. (2018). Ministerio de Economía y Finanzas. *Diario El Peruano*, 9 de diciembre del 2018.
12. Defensoría del Pueblo. (2009). Los Conflictos Sociambientales por actividades extractivas en el Perú. Informe Extraordinario.
13. Defensoría del Pueblo. (2010). Diagnóstico de la realidad y funcionamiento de las municipalidades de Centro Poblado. *Serie Documentos Defensoriales*, 13, 93.
14. Del Pozo, C., Guzmán, E., & Paucarmayta, V. (2014). ¿Minería y bienestar en el Perú?: evaluación de impacto del esquema actual y esquemas alternativos de re-distribución del

- Canon Minero, elementos para el debate. *Cies & Cbc*, 126. Retrieved from https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/pm-18-2012_informe_final_0.pdf
15. Díaz Clarke, K., & Nuñez, G. (2016). Mejorando la inversión municipal: cómo promover un diálogo informado entre ciudadanos y las autoridades locales. *XI Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 Nov. 2016*, 8–11.
 16. ENAP. (2015). Modelo educativo - SERVIR – Autoridad Nacional del Servicio Civil. Retrieved November 28, 2020, from ENAP website: <https://www.enap.edu.pe/la-escuela/nuestro-modelo/>
 17. Florez Becerra, A. (2018). *La Asignación Del Canon Gasífero Según Ley N° 27506 Ha Generado Mayores Índices De Corrupción En La Municipalidad Distrital De Echarati, Año 2017*. Tesis Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco.
 18. Fondo Monetario Internacional. (2008). *Principios de Santiago FMI*.
 19. Grupo Propuesta Ciudadana, (2009), Gasto Público y Canon en el Perú.
 20. Health Policy Data Science (2020). Metodología de Diferencia en Diferencias. Difference-in-Differences. Recuperado el 20.03.2020 de: <https://diff.healthpolicydatascience.org/#introduction>
 21. INEI. (n.d.). *Sistema de consulta de indicadores de pobreza. Glosario de términos*. Retrieved from http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/Pobreza/docs/Glosario_Indicadores.pdf
 22. INEI. (2007). Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda - Cuadros Estadísticos. Retrieved November 29, 2020, from <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/>
 23. INEI. (2015). Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013. *Inei*, 29(1), 1–168. Retrieved from https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf
 24. INEI. (2017a). Censos Nacionales 2017 – XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Retrieved November 29, 2020, from <http://censo2017.inei.gob.pe/>
 25. INEI. (2017b). Estadísticas Municipales. In *Inei*. Retrieved from https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1417/libro.pdf
 26. INEI (2018). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018. Remuna. Retrieved from: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf
 27. INEI. (2020). *Perú: Estimaciones y proyecciones de población por departamento, provincia y distrito, 2018 - 2020*. 1–110. Retrieved from

- https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1715/Libro.pdf
28. Instituto de Estudios Peruanos. (2013). Municipio al día. Retrieved November 28, 2020, from Proyecto Municipio al día website: <https://iep.org.pe/estudios-y-proyectos/municipio-al-dia/>
 29. Ley 27506 Ley del Canon. (2001). Congreso de la Republica. *El Peruano*, 9 de julio 2001.
 30. Ley N° 28716 Ley de Control Interno de las Entidades Del Estado. (2006). Congreso de la República. *Diario El Peruano*, 22 de marzo 2006. Retrieved from http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Ley_N_28716.pdf
 31. Ley N° 29332 Plan de la Mejora de Gestión Municipal. (2009). Congreso de la República. *Diario El Peruano*, 20 de marzo 2009.
 32. Maldonado, S. (2011). *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú : Evidencia de un experimento natural*. 2011, 1–86.
 33. Maldonado, S. (2014). Los Efectos Políticos e Institucionales del Boom Minero : Bienes Públicos , Clientelismo y Competencia Política en las Regiones Mineras del Perú. *Centro de Estudios Para El Desarrollo y La Participación (CEDEP) Informe*, 1–160.
 34. MIM-Perú. (2012). *Inversión municipal y rendición social de cuentas*. Retrieved from [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2D7C8FA44A5CDA5505257C5500162AE8/\\$FILE/guia_lideres6-inversionpublica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2D7C8FA44A5CDA5505257C5500162AE8/$FILE/guia_lideres6-inversionpublica.pdf)
 35. Ministerio de Economía y Finanzas. (n.d.). Base Legal y Aspectos Metodológicos del Canon. Retrieved November 28, 2020, from https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=454&Itemid=100959&lang=es
 36. Ministerio de Economía y finanzas. (2016). *Decreto Leg. N° 1276 De La Responsabilidad y Transparencia Fiscal Del Sector Público No Financiero*. 26 de Diciembre 2016.
 37. Ministerio de Economía y finanzas. (2020). Guía metodológica del MECANISMO de OBRAS por IMPUESTOS Guía metodológica. *Mef*, 174. Retrieved from https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/obras_impuestos/Guia_Metodologica_mecanismo_Obras_por_Impuestos.pdf
 38. Ministerio de Economía y Finanzas. (n.d.-a). *Guía metodológica de Asociaciones Públicas Privadas* (p. 226). p. 226. Retrieved from https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Guia_Metodologica_APP_RD004_2020EF6801.pdf
 39. Ministerio de Economía y Finanzas. (n.d.-b). Leyes relacionadas a Política Fiscal y Marco Fiscal. Retrieved November 29, 2020, from https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_docman&view=list&slug=ley&Itemid=100598&lang=en
 40. Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Marco Conceptual del Programa de Incentivos*

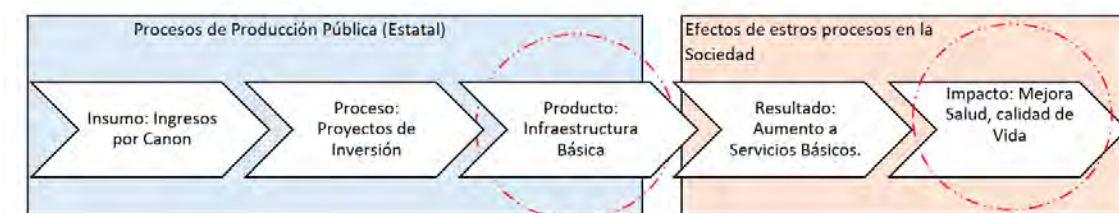
- a la Mejora de la Gestión Municipal*. 1–28.
41. Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Programa de Incentivos (PI) a la Mejora de la Gestión Municipal para el año 2019*. Retrieved from https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publica/migl/metas/Brochure_PI_2019.pdf
 42. Ministerio de Economía y Finanzas, M. (2015). *Compendio de normatividad del sistema nacional de inversión pública*. 2–354.
 43. Ministerio de Energía y Minas. (2005). Plan Base de Ordenamiento Territorial Provincia de la Convención. *Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente*. Retrieved from http://www.ima.org.pe/estudios/ot-convencion/PLAN_BASE_OT_LA_CONVENCION_FINAL.pdf
 44. Ministerio de Hacienda Chile. (n.d.). Acerca de los Fondos Soberanos. Retrieved November 29, 2020, from <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/fondos-soberanos/acerca-de-los-fondos-soberanos>
 45. Ministerio de Hacienda Chile. (2017). *Informe Anual Fondos Soberanos 2017*. Ministerio de Hacienda. Retrieved from <https://hdl.handle.net/11626/17556>
 46. Moreno, A. (2018). Estas son las 5 novedades que trae el *invierte.pe* para la gestión de inversiones. Retrieved November 29, 2020, from <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/estas-son-las-5-novedades-que-trae-el-inviertepe-para-la-gestion-de-inversiones>
 47. Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). Élités regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013). In *Universidad del Pacífico* (Documento). <https://doi.org/10.21678/978-9972-57-368-2>
 48. Navarro C, Allpas L (2018). *Relación entre la gestión municipal y el acceso a servicios de agua potable y saneamiento*. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster. Universidad del Pacífico.
 49. Ortiz de Rozas, V. (2017). ¿Clientelismo o representación política? El “programa” de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(229), 263–296. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30011-9](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30011-9)
 50. Oxfam (2009). *Contra la ‘Maldición’ de los Recursos Naturales*. Informe de Oxfam.
 51. Paz Paredes Mamani R. (2020). *Efecto de factores ambientales y socioeconómicos del hogar sobre la desnutrición crónica de niños menores de 5 años en el Perú*. Revista de Investigaciones Altoandinas.
 52. PCM. (2012). DECRETO SUPREMO N° 079-2012-PCM crea la Escuela Nacional de Administración Pública. *Diario El Peruano*, 28 de julio 2012.
 53. PCM. (2017). Política Nacional De Integridad y Lucha Contra La Corrupción. *Presidencia Del Consejo de Ministros*, (DS 092-2017-PCM). Efecto de factores ambientales y

- socioeconómicas del hogar sobre la desnutrición crónica de niños menores de 5 años en el Perú. *Rev. investig. Altoandin.* vol.22 no.3 Puno jul./set. 2020.
54. PCM. (2018). Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. *Decreto Supremo N° 044-2018-PCM*, 26 de abril 2018.
55. Perry, G., & Olivera, M. (2015). Natural Resources , Institutions and Economic Performance. *Fedesarrollo*, (November).
56. Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, otoño 2008(30), 119–134.
57. Saavedra, J., & Chacaltana, J. (2001). *Exclusión y Oportunidad: Jóvenes Urbanos y su Inserción en el Mercado de Trabajo y en el Mercado de Capacitación*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.
58. Salas, R., Camacho, Di., & Alzamora, M. (2018). El fondo de estabilización fiscal en el Perú. *Revista Moneda Política Fiscal*, (Junio 2018), 31–35. Retrieved from <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-174/moneda-174-07.pdf>
59. Sanguinetti, P. (2010). Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú. In *Financiando el desarrollo America Latina - CAF*. Retrieved from https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/204/Canon_minero_y_decisiones_fiscales_subnacionales_en_el_Peru.pdf
60. Servir. (2018). *Memoria Institucional 2018*.
61. Sugawara, N. (2014). From Volatility to Stability in Expenditure: Stabilization Funds in Resource-Rich Countries. *IMF Working Papers*, 14(43), 1. <https://doi.org/10.5089/9781475515275.001>
62. Tribunal Constitucional. (2005). Sentencia Canon 00048-2004-PI/TC. *Pleno Jurisdiccional*.
63. Unicef (2011). La desnutrición infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento. UNICEF España.

7. ANEXOS

Anexo 1 Cadena de Valor de la Política Pública

En este anexo, se describe la cadena de valor de la política pública, en la que se enmarca el problema formulado en el capítulo 1



El problema definido básicamente se encuentra como una brecha de producto. Los gobiernos subnacionales reciben ingresos por explotación de recursos naturales, principalmente por petróleo y gas. De acuerdo al artículo 6° de la Ley del Canon N° 27506, el dinero es propiedad de los gobiernos subnacionales y solo puede invertirse en el financiamiento de proyectos infraestructura.

De acuerdo a la cadena de valor presentada, se espera que los recursos del canon sean destinados al financiamiento de infraestructura básica, con el objetivo de incrementar el acceso a servicios básicos de la población, lo cual finalmente debería impactar en la mejora de calidad de vida de la población. Sin embargo, por la literatura revisada para este proyecto de innovación, los gobiernos subnacionales no han logrado el impacto deseado respecto al uso de los recursos del canon.

Por ello el problema definido, se centrará en la brecha del producto de los gobiernos subnacionales, entendido como la reducida eficiencia y eficacia de la Inversión Pública. Cabe mencionar que también a nivel de gobierno nacional, existe intervenciones para crear infraestructura pública a nivel nacional, a través de Ministerios como el de Transportes y Comunicaciones, Salud, Essalud (Mintrab), Educación, etc. Pero el presente proyecto, se enfoca en la infraestructura financiada con recursos del canon, principalmente gasífero y minero a nivel de gobiernos subnacionales.

Anexo 2. Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público y herramientas de recojo de Información

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas
Reducida Eficiencia	¿Cuánto fue el ratio de ejecución de las transferencias por canon que logró la Municipalidad Provincial de La Convención, durante el periodo analizado ?	Determinar el ratio de ejecución de las transferencias por canon que logró la Municipalidad Provincial de La Convención, durante el periodo analizado.	Cuando a un gobierno subnacional se le transfiere mayores recursos de los que pueden gastar existe un nivel menor de ejecución, debido a sus limitaciones propias de sus capacidades técnicas.	Sistema integrado de Administración Financiera	Revisión de Bases de Datos
Reducida Calidad	¿Cuál fue el impacto de la Inversión Pública que se logró con las transferencias del canon la Municipalidad Provincial de La Convención, durante el periodo analizado ?	Medir el impacto de la Inversión Pública que se logró con las transferencias del canon de la Municipalidad Provincial de La Convención, durante el periodo analizado.	No hubo el impacto esperado de las transferencias del Canon sobre el nivel del crecimiento del incremento de acceso a los servicios de saneamiento	Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007; 2017	Revisión de Bases de Datos
Actores en el proceso de inversión pública	¿Quiénes son los actores que participan del proceso de inversión pública financiado con el recursos del Canon?	Determinar quiénes son los actores que participan del inversión pública y cuáles son sus intereses	Funcionarios de Gobiernos Subnacionales, el MEF, la Sociedad Civil.	MEF Func. Gob Subnac. Sociedad Civil	Revisión Normativa. Entrevistas Revisión Normativa. Entrevistas Revisión Normativa. Entrevistas

Anexo 3. Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público y herramientas de recojo de Información

Pregunta Causal	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de dato	Herramientas	Método de Análisis
Que genera la Reducida Eficiencia en la Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de La Convención	Explicar las causas que generan la reducida Eficiencia en la Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de La Convención	La débil capacidad técnica de la municipalidad, debido a que recibe más ingresos por canon, de lo que su capacidad Técnica puede soportar.	Bases de Datos y Papers Académicos	Revisión de Información	Análisis cualitativos, casos individuales y comparados, Con rastreo de procesos (process tracing)
Que genera la Reducida Calidad en la Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de La Convención	Explicar las causas que generan la reducida calidad en la Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de La Convención	Clientelismo y Corrupción, si no hay control ciudadano. Muchos recursos disponibles poco control. Creación de incentivos para reelegirse	Bases de Datos y Papers Académicos	Revisión de Información	Análisis cualitativos, casos individuales y comparados, Con rastreo de procesos (process tracing)

Anexo 4: Herramientas de recojo de información para el testeo del prototipo

Paso	Descripción	Comentario
Paso 1: Confirmar el prototipo	Se ha identificado las características y el nivel del prototipo.	Se cumplió con este paso.
Paso 2: Desarrollar las hipótesis	en base al prototipo conceptual, se ha desarrollado hipótesis iniciales a cada uno de las propuestas del prototipo presentadas.	Es una solución a la forma de intervención del Gobierno Central, respecto de la forma de la transferencia de los recursos mineros a los gobiernos subnacionales y hacerlos más predecibles y estables, logrando de esta manera mayor control sobre la generación de valor público, ya que el uso que haría a dichos recursos, se haría bajo criterios técnicos y no políticos.
Paso 3: Desarrollar preguntas generales del testeo	¿Hasta qué punto es probable que este prototipo sea efectivo para lograr lo que queremos lograr?	Se han determinado algunos obstáculos iniciales como es un aparente recorte de las transferencias de recursos del Canon que podrían generar protestas de algunas poblaciones afectadas y también que el escenario económico no es el más adecuado, debido a bajas recaudaciones, entonces no será posible implementar los cuatro ejes de la Propuesta de Innovación, al mismo tiempo.
	¿Hasta qué punto es probable que este prototipo sea factible en el mundo real?	Idem punto anterior
	¿Hasta qué punto es probable que este prototipo sea viable en el contexto actual (económico, político, social, etc.)?	El escenario económico actual, no es el más adecuado, debido a bajas recaudaciones, entonces no será posible implementar los cuatro ejes de la Propuesta de Innovación, al mismo tiempo.
	¿Hasta qué punto es probable que este prototipo sea apoyado por las partes interesadas clave?	A favor. Necesario trabajo de comunicación y esperar un buen escenario económico y político. Sin embargo, puede implementarse los Ejes de Capacitación e Integridad, que no dependen de la constitución del Fondo Soberano.
	¿Hasta qué punto es escalable este prototipo para un mayor impacto?	Es un propuesta de alcance nacional

Paso	Descripción	Comentario
Paso 4: Planificar el proceso de testeo	Se ha tenido entrevistas con especialistas del MEF a fin de obtener un feedback del prototipo inicial	Entrevistas hechas.
Paso 5: Diseño de Métodos	Cuestionarios, que recogen atributos de relevancia, credibilidad, cargas apropiadas de pruebas, calidad, oportunidad.	Las preguntas reunieron dichos atributos
Paso 6: Implementar y adaptar	Como regla general, el testeo de cualquier prototipo es un trabajo en progreso cuyo diseño evoluciona tan rápido o tan lentamente como las preguntas y expectativas de datos de los alumnos.	
Paso 7: Decisiones	<p>Evolucionar el prototipo: el alumno decide adaptar el prototipo actual a un nuevo nivel basado en los nuevos aprendizajes.</p>	<p>Se ha decidido, que si bien el prototipo propuesto, de ser aplicado, podría solucionar el problema planteado; sin embargo, el escenario actual no es el adecuado. Se debería esperar un escenario de boom minero como el ocurrido en la década anterior.</p> <p>Sin embargo, puede implementarse los Ejes de Capacitación e Integridad, que no dependen de la constitución del Fondo Soberano.</p>
	- Continuar con las pruebas: los resultados de la evaluación no fueron lo suficientemente sólidos como para que el alumno tome una decisión en este momento. Le queda actualizar el diseño de la evaluación y vuelve a intentarlo.	No aplicable.

Anexo 5: Lista de Entrevistados

N°	Nombres y Apellidos	Cargo	Herramienta
1	Ing Ral Urrutia Cuaresma	Ingeniero Residente y Jefe de Supervisión (10 años). Municipalidades varias La Convención.	Entrevista
2	Ing. Washington Farfan Wilson	Ingeniero Mantenimiento. Municipalidades varias La Convención	Entrevista
3	CPC Bediza Eguía Año	Contadora Municipalidades varias La Convención (2004-2012)	Entrevista
4	Lic. Zósimo Juan Pichihua Serna	Director de Política de Descentralización Fiscal de la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal – MEF	Entrevista
5	Lic. Alejandro Ponce	Jefe de Monitoreo y Gestión de Conocimiento de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)	Entrevista
6	Ing. Karl Valdivia	Director Regional de Producción. GRC Cusco	Entrevista

Anexo 6: Plan de Comunicación

I. Justificación:

Este plan tiene como objetivo comunicar los beneficios que tendría la población por la implementación de un Fondo Soberano de Inversión ya que inicialmente puede ser percibidos como un recorte de transferencia de recursos del canon.

También informar sobre los beneficios de que la sociedad civil se involucre en la fiscalización y control de la inversión pública con los recursos del canon; así como los comunicar los beneficios de un programa de capacitación a los funcionarios públicos, para mejorar la inversión pública.

II. Objetivo:

El plan tiene como objetivo general el de “Informar a la población general sobre la implementación de un Fondo Soberano de Inversión”.

Sobre la base de ello, sus objetivos comunicacionales específicos son:

- Informar a la población y funcionarios públicos, haciendo uso de difusión masiva con alcance nacional, regional y local, sobre la implementación de un Fondo Soberano financiando con una parte de recursos del canon.
- Promover la participación social de las diferentes organizaciones y actores clave, en la fiscalización y vigilancia del uso del dinero del canon.

Para ello se tiene como público objetivo a la Población general - Hombres y mujeres mayores de 18 años de localidades que reciban recursos del canon y funcionarios públicos de las Municipalidades, Poder Ejecutivo (MEF) y del Congreso de la República.

III. Ámbito de intervención:

El ámbito de intervención es a nivel nacional, focalizado en aquellas localidades que reciban recursos del canon. También los funcionarios públicos involucrados: MEF y Congreso.

IV. Mensajes clave:

El plan de comunicación establece como lema de la campaña “El Fondo Soberano cuidará que los ingresos del canon no sean malgastados” y “La capacitación de funcionarios públicos permitirá hacer mejores inversiones”.

- Es necesario que la sociedad civil participe en la fiscalización del uso de los recursos del canon.
- Sin control muchas autoridades públicas utilizan inadecuadamente los recursos del canon.
- Las municipalidades no gastan todo el dinero que se les transfiere por los recursos del canon.

- Es necesario optimizar los recursos del canon mediante el ahorro que más adelante puede hacer utilizado en mejor manera.
- Es necesario capacitar a los funcionarios públicos para que los gastos y la inversión pública sean de calidad.
- El dinero depositado en este Fondo de Inversión seguirá siendo seguirá perteneciendo a las localidades.
- El ahorro ahora servirá para cualquier problema más adelante

V. Zonas de intervención:

El ámbito de intervención es a nivel nacional, en aquellas localidades que reciban recursos del canon.

VI. Estrategias:

- Publicidad de la Información: A través de Dípticos informativos, Afiches,
- Abogacía: El plan de comunicación plantea establecer alianzas con el Poder Ejecutivo (MEF principalmente) y Congreso.
- Difusión: La difusión de la información relacionada a la importancia de estos cambios a través de la televisión nacional, radio nacional, radio regional.
- Prensa: El plan plantea generar alianzas con periodistas y medios de comunicaron en general para informar sobre la importancia de estos cambios.
- Redes Sociales: El plan también plantea el uso de este instrumento de comunicación por la capacidad comunicativa que tiene en la actualidad.

VII. Monitoreo y evaluación:

El presente plan de comunicación establece su monitoreo y posterior evaluación de la siguiente forma:

- El informe de la ejecución del plan nacional deberá registrar las respectivas evidencias físicas y sobretodo el impacto logrado.