

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Trabajo de Investigación

**Análisis, evaluación y propuesta para mejorar los procesos de ejecución de las inversiones públicas en la
Municipalidad de Puente Piedra. Periodo 2020 - 2022**

Hugo Andres Garma Saavedra
Juan Carlos Lam Alvarez

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Lima, 2020

Repositorio Institucional Continental
Trabajo de investigación



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

Asesor

Mg. José Castro Quiroz

Dedicatoria

A nuestras familias, por su comprensión y apoyo en el desarrollo del presente Trabajo de Investigación.

Agradecimiento

A nuestro asesor, Mg. José Alberto Castro Quiroz, y a todos nuestros profesores por su dedicación, motivación, paciencia y por compartir sus conocimientos para el desarrollo del presente Trabajo de Investigación y para la culminación de nuestros estudios.

Índice

Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Índice.....	v
Índice de Figuras.....	x
Índice de Tablas	xi
Resumen.....	xiii
Abstract.....	xiv
Introducción.....	xv
Capítulo I Generalidades.....	19
1.1. Antecedentes	19
1.2. Determinación del problema.....	21
1.2.1. Problemas Específicos Identificados	26
1.3. Justificación del Trabajo de Investigación	26
1.3.1. Justificación Social	26
1.3.2. Justificación Económica.....	30
1.3.3. Justificación Técnica y Metodológica.....	31
1.3.4. Justificación Política.....	32
1.4. Objetivos Generales y Específicos	32
1.4.1. Objetivo General.....	32
1.4.2. Objetivos Específicos.....	33
1.5. Descripción de los Productos Propuestos	33
1.5.1. Comité de Gestión de Inversiones.....	33
1.5.2. Plan de Desarrollo de Personas.....	35
1.5.3. Modificación de la Estructura Orgánica y del Reglamento de Organización y Funciones.....	36
1.6. Alcances y Limitaciones.....	36
Capítulo II El Diagnóstico	39
2.1. Propósito del Trabajo de Investigación.....	39

2.2.	Diagnóstico Organizacional.....	39
2.2.1.	Presentación de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra..	39
2.2.2.	Concordancia del Trabajo de Investigación con la Misión de la MDPP.	41
2.2.3.	Marco Jurídico.	42
2.2.4.	La Organización Formal.....	43
2.2.5.	Funciones Generales de la Organización.	46
A.	Órganos de Alta Dirección.	46
B.	Órganos Consultivos y de Coordinación Vecinal.....	46
C.	Órgano de Control Institucional y de Defensa Jurídica	47
D.	Órganos de Asesoramiento.....	47
E.	Órgano de Apoyo	48
F.	Órganos de Línea.....	49
2.2.6.	Análisis Interno	52
A.	Sub Sistema Razón de Ser.	53
B.	Sub Sistema Tecnológico.....	56
C.	Sub Sistema Estructural.....	71
D.	Sub Sistema Psicosocial	73
E.	Sub Sistema de Gestión.....	85
2.2.7.	Entorno Organizacional.	88
A.	Entorno inmediato	88
B.	Entorno Intermedio.....	92
C.	Tendencias Globales.....	95
	a) Productividad del sector Público.....	95
	b) Asociaciones Público – Privadas.	96
	c) Coordinación, Seguimiento y Monitoreo.	97
	d) Aplicación de estándares.....	103
2.2.8.	Alianzas Estratégicas Institucionales.....	104
2.2.9.	Diagnóstico y Realidad Problema.....	105
2.2.10.	Problemas Institucionales.....	108
A.	El Problema Principal.....	108
B.	Causas del Problema.....	109
C.	Problemas Secundarios.....	1110

Capítulo III La Formulación	114
3.1. Marco Teórico.....	114
3.1.1. Bases Teóricas.....	114
A. El Concepto de Inversión.	114
B. El Concepto de Inversión Pública.....	120
C. El Proceso de la Inversión Pública y los Sistemas Administrativos.....	124
3.1.2. Definición de Términos Básicos.....	126
3.2. Objetivos del Trabajo de Investigación.....	132
3.2.1. Objetivo General.....	132
3.2.2. Objetivos Específicos.....	1344
3.3. Estrategias	136
3.4. Productos	143
3.4.1. Comité de Gestión de Inversiones como Instancia de Coordinación, Reglamento de Funcionamiento y Directiva para su Operación.	143
3.4.2. Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica	145
A. Subgerencia de Racionalización.....	145
B. Comité de Gestión de Inversiones (CGI).....	146
3.4.3. Reformulación del CAP: Adecuación e Incorporación de Plazas Necesarias en el CAP de las Áreas Involucradas.....	146
3.4.4. Plan de Desarrollo de Personas (PDP) para las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y para la Subgerencia de Logística,.....	148
Capítulo IV La Propuesta De Implementación.....	151
4.1. Identificación de Recursos Críticos	151
4.1.1. Recursos Humanos.	151
4.1.2. Recursos Financieros.	153
4.1.3. Recursos Logísticos.....	154
4.1.4. Recurso Tiempo.	154
4.2. Arquitectura Institucional	155
4.3. Metodología y Técnicas.....	156
4.3.1. Metodología de Análisis Interno.....	156

4.3.2.	Metodología de Análisis del Entorno	157
4.3.3.	Metodología SADCI	158
4.3.4.	La Estrategia según Mintzberg, Quinn y Voyer.....	159
4.3.5.	Metodología MACTOR.....	159
4.3.6.	Metodología del Marco Lógico.....	160
4.4.	Metas período de tres años.....	161
4.4.1.	Comité de Gestión de Inversiones de la MDPP (CGI).	161
4.4.2.	Propuesta de Reformulación del ROF y Estructura Orgánica.	161
4.4.3.	Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado.....	161
4.4.4.	Propuesta de Reformulación del CAP.	162
4.5.	Aspectos Administrativos y Presupuestales	165
4.5.1.	Instancia de Coordinación: Comité de Gestión de Inversiones (CGI).....	165
4.5.2.	Reformulación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y de la Estructura Orgánica.	166
4.5.3.	Plan de Desarrollo de Personas para la Gerencia de Inversiones Públicas y Planeamiento y Presupuesto y Subgerencia de Logística.	167
4.5.4.	Reformulación del CAP.....	167
Capítulo V Análisis de Viabilidad y Factibilidad		170
5.1.	Análisis de Actores (MACTOR)	170
5.2.	Análisis de Capacidad Institucional (SADCI).....	172
5.3.	Plan de Contingencia y Plan de Acción.....	185
Capítulo VI El Control.....		188
6.1.	Mecanismo de Monitoreo	188
6.2.	Mecanismo de Evaluación.....	191
Capítulo VII La Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones		195
7.1.	Síntesis.....	195
7.1.1.	Análisis del Objetivo General.....	195
7.1.2.	Análisis del Objetivo Específico 1: Mejorar la Coordinación de los Funcionarios Responsables de la Gestión de Inversiones.	197

7.1.3.	Respecto del Objetivo Específico: Mejorar la Estructura Orgánica y el Funcionamiento de las Unidades Orgánicas a cargo de la Gestión de Inversiones.	199
7.1.4.	Análisis de los Objetivos Específicos 3 y 4: Dotar de personal calificado, suficiente y estable a las principales unidades a cargo de la gestión de inversiones.	200
7.1.5.	Instancia de Coordinación: Comité de Gestión de Inversiones (CGI).	¡Error! Marcador no definido. 202
7.1.6.	Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica de la MDPP.	203
7.1.7.	Reformulación del CAP.....	205
7.1.8.	Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado.	206
7.2	Conclusiones.....	2077
7.2.1	Sobre el Objetivo General.....	2077
7.2.2	Sobre los Objetivos Específicos y Productos.	207
7.3	Recomendaciones.....	¡Error! Marcador no definido. 208
	Referencias Bibliográficas.....	210
	Anexos	215
Anexo N° 1	Instancia de Coordinación	215
A.	Comité de Gestión de Inversiones Descripción General y Actividades para su Implementación	216
B.	Propuesta de Reglamento de Funcionamiento del CGI.....	220
C.	Propuesta de Directiva para la Operación del CGI	228
Anexo N° 2	Planteamiento de Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica de la MDPP	238
A.	Planteamiento de Modificaciones del ROF y de la Estructura Orgánica por la Inclusión del CGI y de la Sub Gerencia de Racionalización.....	239
B.	Planteamiento de Modificaciones del ROF para precisar Funciones de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto .	242
Anexo N° 3	Planteamiento de Reformulación del CAP	2444
Anexo N° 4	Propuesta de Plan de Desarrollo de Personas (PDP).....	252

Índice de Figuras

Figura 1. Procesos, Ámbitos y Aspectos de La Gestión Integral de Inversiones Púlicas.....	377
Figura 2. Aplicación de Buenas Prácticas en Aspectos Institucionales y Administrativos de Gobiernos Locales	38
Figura 3. Mapa de Pobreza en Lima 2009- 2013	40
Figura 4. Organigrama de la MDP.....	45
Figura 5. Secuencia del Proceso de Programación y Priorización	57
Figura 6. Proceso de Ejecución de Proyectos de Inversión	60
Figura 7. Acciones del Proceso Presupuestario	65
Figura 8. Diagrama del proceso de contrata de Expedientes Técnicos.....	67
Figura 9. Proceso de contrataciones	670
Figura 10. Obras por Impuestos Comprometidas en el 2014 – GGRR y GLL.....	97
Figura 11: Perspectivas de Gestión Inversión Local.....	98
Figura 12. Área de intervención de la Asistencia Técnica Directa del Programa Canon.....	99
Figura 13 Árbol de Problemas, Causas y Efectos en la Gestión de Inversión de la MDP	113
Figura 14. Perú, Evolución del PBI y de la IBF 2004-2015.....	118
Figura 15. Principales sistemas administrativos relacionados con la gestión de la inversión pública.....	126
Figura 16. Objetivos específicos y acciones propuestas	136
Figura 17. Unidades que incluirse en la estructura orgánica de la MDPP.....	136

Índice de Tablas

Tabla 1 <i>Ejecución y Presupuesto Institucional Modificado de proyectos de Inversión por Niveles de Gobierno 2005-2018 (Mill. de S/)</i>	20
Tabla 2 <i>MDPP: PIM y Avance de Proyectos de Inv. 2011-2018</i>	20
Tabla 3 <i>MDPP – POI 2017 : ANÁLISIS FODA</i>	25
Tabla 4 <i>Población 2007 de la MDPP por edad y sexo proyectada al 2015</i>	27
Tabla 5 <i>MDPP: Principales Brechas Sociales e Indicadores de Base 2018</i>	29
Tabla 6 <i>MDPP: Cartera de Proyectos de Inversión 2017 (S/)</i>	31
Tabla 7 <i>MDPP: Plan Estratégico Institucional 2017–2019 Metas Esperadas en las Mejoras de Acciones de Soporte</i>	54
Tabla 8 <i>Procesos de obras de la MDPP Convocados en el 2015</i>	64
Tabla 9 <i>MDPP Personal de la Subgerencia de Logística en el año 2014</i>	765
Tabla 10 <i>MDPP Personal de la Subgerencia de Logística 2015-2016</i>	76
Tabla 11 <i>MDPP Personal de la Gerencia de Inversiones Públicas 2015-2016</i> ...	80
Tabla 12 <i>MDPP Personal de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto 2016..</i>	84
Tabla 13 <i>Zonas y sectores de Puente Piedra</i>	90
Tabla 14 <i>MDPP: PDLC 2017-2021 Variables estratégicas y actores</i>	91
Tabla 15 <i>Porcentaje de Ejecución de Proyectos de Inversión de Diversas Municipalidades con Comités de Gestión de Inversión (CGI) Del 2010 al 2015</i>	102
Tabla 16 <i>Los Sistemas Administrativos</i>	125
Tabla 17 <i>Matriz de Fin, Objetivos, Acciones, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos</i>	141
Tabla 18 <i>Capacitación desarrollada el 2015 en la MDPP</i>	150
Tabla 19 <i>Matriz de Problemas, Objetivos, Productos, Actividades/Metas y Programación</i>	150
Tabla 20 <i>Responsables y costos por actividades y productos</i>	1655
Tabla 21 <i>Matriz de función y posición de actores frente productos propuestos</i>	1666
Tabla 22 <i>Formulario C: Tareas</i>	167
Tabla 23 <i>Responsables y Costos por Actividades y Productos</i>	169

Tabla 24 <i>Matriz de función y posición de actores frente a productos propuestos</i>	171
Tabla 25 <i>Formulario de tareas</i>	174
Tabla 26 <i>Formulario D1: DCI desde el punto de vista de las reglas de juego</i>	17878
Tabla 27 <i>Formulario D2: DCI desde el punto de vista de relaciones interinstitucionales</i>	179
Tabla 28 <i>Formulario D3: DCI desde el punto de vista de la organización interna</i>	180
Tabla 29 <i>Formulario D4: DCI desde el punto de vista de vista de la capacidad física y financiera</i>	181
Tabla 30 <i>Formulario D5: DCI desde punto de vista de la política de personal</i> ..	182
Tabla 31 <i>Formulario D6: DCI Relacionado con la Capacidad Individual de los Participantes</i>	183
Tabla 32 <i>Formulario de consolidación de DCI</i>	185
Tabla 33 <i>Formulario F: Sinopsis de Estrategia y Plan de Acción Institucional</i>	18787
Tabla 34 <i>Programación para el Monitoreo de Actividades necesarias para alcanzar y dar Sostenibilidad a los Productos Propuestos</i>	189
Tabla 35 <i>Indicadores y medio de verificación para evaluación semestral del Trabajo de Investigación</i>	192

Resumen

Todo Proyecto de Inversión Pública tiene un ciclo de vida, que empiezan desde el momento en que se genera la idea de un proyecto y termina no cuando este se ha implementado, sino cuando se realiza la verificación de que el proyecto está generando los beneficios ofrecidos.

Es por esto que la inversión pública requiere contar con una buena organización y con recursos adecuados para la gestión integral de los proyectos, en especial en las municipalidades, instancia de gobierno que muestra el más bajo nivel de ejecución en comparación con los gobiernos regionales y con el gobierno nacional.

La Municipalidad de Puente Piedra presenta un porcentaje de ejecución de inversión menor al promedio de ejecución de los distritos de la provincia de Lima; por lo que la finalidad del presente trabajo de investigación es la de contribuir con el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública en dicha entidad para mejorar la selección y puesta a disposición de obras y de servicios que promuevan el desarrollo económico y social en el distrito.

Para lograr una gestión eficiente de la inversión uno de los principales asuntos a tener en cuenta es el uso oportuno y adecuado de los recursos que posee el distrito de Puente Piedra, tanto los recursos humanos como los financieros y logísticos y la disponibilidad de tiempo, con la finalidad de coadyuvar a una correcta implementación de la propuesta formulada y la ulterior obtención de los beneficios esperados.

Palabras Clave: Gestión pública, inversión pública, procesos de ejecución de inversión, implementación de servicios públicos, proyectos de inversión.

Abstract

Any Project of Public Investment has a life cycle, which they begin from the moment in which the idea of a project is generated and ends not when this one has been implemented, but when there is realized the cross-check of which the project is generating the offered benefits.

That is why public investment requires a good organization and with adequate resources for the integral management of the projects, especially in the municipalities, instance of government that shows the lowest level of execution compared to the Regional governments and with the national government.

The Municipality of Puente Piedra has a percentage of investment execution lower than the average execution of the districts of the province of Lima; therefore the purpose of this research work is to contribute to strengthening the management of public investment in that entity to improve the selection and availability of works and services that promote economic and social development in the district.

In order to achieve an efficient management of the investment, one of the main issues to be taken into account is the adequate use of the resources of the Puente Piedra district, both the human resources and the financial and logistic resources, as well as the availability of time, with the purpose of contributing to a correct implementation of the formulated proposal and the subsequent obtaining of the expected benefits.

Key words: Public management, public investment, investment execution processes, implementation of public services, investment project.

Introducción

Los gobiernos locales, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado (artículo 195°), en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783, artículos 42° y 43°) y en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, Título Preliminar), son entidades básicas de la organización territorial del Estado, encargados de la promoción del desarrollo económico y social y de la prestación de servicios públicos en el ámbito de sus jurisdicciones en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo.

La principal herramienta de las instituciones públicas en su cometido de brindar servicios y de impulsar el desarrollo es la ejecución de proyectos de inversión pública (PIP) de calidad y que generen el mayor impacto socio económico en beneficio de los ciudadanos.

Todo PIP tiene un ciclo de vida, es decir, un conjunto de fases y etapas, que empiezan desde el momento en que se genera la idea de un proyecto y termina cuando se realiza la verificación de que el proyecto está generando los beneficios ofrecidos. Las fases referidas, según la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) son:

1. Programación Multianual de Inversiones (PMI): primera fase del ciclo que tiene por objetivo la elaboración y selección de una cartera de inversión orientada al cierre de brechas prioritarias y la consolidación en el Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE).
2. Formulación y Evaluación (F y E): fase de elaboración y evaluación de las propuestas para alcanzar las metas establecidas en la programación multianual, incluyendo en análisis financiero, técnico, su rentabilidad social y su sostenibilidad, así como el registro de cada proyecto en el Banco de Inversiones.
3. Ejecución: fase posterior a la declaratoria de viabilidad de un Proyecto incluido en la PMI y en la que se elaboran los Expedientes Técnicos, y se procede a la

ejecución física de las inversiones y se desarrolla el seguimiento físico y financiero a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI).

4. Funcionamiento: fase que comprende la operación y mantenimiento de los activos generados en la fase de ejecución de la evaluación ex post para mejoras en futuros proyectos y para rendición de cuentas.

La elaboración de los PIP han venido siendo reguladas desde el 2003 por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y a partir del 2017 se rigen por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (<http://invierte.pe/?reqp=1&reqr=>), sin embargo la gestión de dichas inversiones en sus diferentes fases implica la articulación de diferentes normas de diferentes sistemas administrativos y antes de iniciarlas se requiere destreza en el manejo de los procedimientos presupuestarios para una adecuada programación de las actividades y de los recursos financieros; de los procedimientos y técnicas de adquisiciones para la transparente y oportuna ejecución; de normas y procedimientos financieros, de contabilidad y tesorería para la administración de contratos y del manejo de estándares, normas y mecanismos de control en la entrega de obras o servicios. En resumen, la inversión pública requiere contar con una buena organización y con recursos adecuados para la gestión integral de los proyectos, en especial en las municipalidades, instancia de gobierno que muestra el más bajo nivel de ejecución en comparación con los gobiernos regionales y con el gobierno nacional.

El presente Trabajo de Investigación tiene como finalidad contribuir con el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra (MDPP) con el objetivo de mejorar la ejecución de obras públicas y la implementación de servicios que promuevan el desarrollo económico y social y la mejora de la calidad de vida de la población de dicho distrito, en especial la de la población más vulnerable y en riesgo.

El Trabajo de Investigación se presenta en siete capítulos que serán desarrollados de la siguiente manera:

Capítulo I: Generalidades; expondremos los antecedentes, determinación del problema, justificación, objetivos, descripción de los productos propuestos, alcances y limitaciones.

Capítulo II: Diagnóstico, propósito del Trabajo de Investigación, diagnóstico organizacional.

Capítulo III: La Formulación; Marco Teórico, Objetivos, Estrategias y Productos.

Capítulo IV: La Propuesta de Implementación; identificación de recursos críticos, actores, metas en el periodo de 3 años, metodología y técnicas, aspectos administrativos y presupuestales.

Capítulo V: Análisis de Viabilidad y Factibilidad; en este capítulo se desarrollará el análisis de la viabilidad técnica - institucional y la factibilidad económica de los productos encaminados a mejorar los Procesos de Ejecución de las Inversiones Públicas en la Municipalidad de Puente Piedra en el periodo 2020-2022; el cual pretende demostrar que su implementación impactará en la eficacia de la gestión del gasto público y por ende en el bienestar de los pobladores del distrito.

Capítulo VI: El Control; se desarrollarán los mecanismos de control que se utilizarán; así como, las herramientas a utilizarse para efectuar el monitoreo en la ejecución de la Inversión pública en la Municipalidad de Puente Piedra.

Capítulo VII: La Síntesis; se desarrollará un resumen ejecutivo del Trabajo de Investigación, el mismo que contiene el diagnóstico actual de la entidad, la problemática identificada, las soluciones propuestas, las conclusiones y recomendaciones

En las Referencias Bibliográficas, se presentan las fuentes utilizadas para sustentar nuestro Trabajo de Investigación, de acuerdo con lo señalado en el estilo APA.

Finalmente, en los Anexos se incluye la información complementaria que permita una mejor comprensión del Trabajo.

Los Autores

Capítulo I

Generalidades

1.1. Antecedentes

Como consecuencia del proceso de descentralización, a partir del 2002 el presupuesto y ejecución de la inversión pública se ha ido transfiriendo del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales; así, mientras que en el período 2005-2013, el 45% de la inversión pública fue ejecutada por el gobierno nacional, en el período 2014-2018 el presupuesto de inversión del gobierno nacional alcanzó solo el 35%, mientras que la ejecución de la inversión a cargo de los gobiernos locales entre el 2005 y el 2013 alcanzó el 38% y el presupuesto asignado a dicho nivel, entre el 2014 y el 2018 ascendió a 45% (Tabla 1).

Sin embargo, mientras que el avance promedio en la ejecución de la inversión a cargo de los Gobiernos Locales con relación a lo presupuestado (PIM) en el período 2014-2018 fue de 65%, el Gobierno Nacional alcanzó un promedio de 81% en dicho período, lo que denota un menor dinamismo por parte de los Gobiernos Locales (Tabla 1).

En la Municipalidad Distrital de Puente Piedra (MDPP) también se registra un menor dinamismo en la ejecución de la inversión pública alcanzando un promedio de avance del 61% entre el 2014-2018 (Tabla 2), por debajo del nivel promedio de ejecución a nivel nacional (71%), del gobierno nacional (81%), del promedio de los gobiernos regionales (69%) y del promedio de los gobiernos locales (65%), alcanzado su mejor desempeño en el 2018 (17 de 34 municipalidades registradas) en que recupero los niveles de ejecución de los años 2013-2014 pero lejos aún de las 10 primeras municipalidades de Lima que presentan ejecuciones por encima del 75% de sus PIM.

Tabla 1

Ejecución y Presupuesto Institucional Modificado de proyectos de Inversión por Niveles de Gobierno 2005-2018 (Mill. de S/)

Niv. de Gob.	Ejecución 2005-2013	PIM 2014	% de Avance 2014	PIM 2015	% de Avance 2015	PIM 2016	% de Avance 2016	PIM 2017	% de Avance 2017	PIM 2018	% de Avance 2018	% Prom de Avance 2014-18
Gob. Nacional	36,779.4	13,581.8	87.5	16,227.5	90.2	14,693.9	70.4	13,178.1	80.6	15,234.6	75.9	81
Gob. Locales	30,993.8	18,964.7	72.2	15,878.0	65.3	17,531.6	64.3	20,085.7	60.1	22,902.2	63.6	65
Gob. Regionales	14,395.5	7,798.3	77.2	6,963.1	79.7	7,616.6	70.0	8,996.7	62.5	11,197.4	54.9	69
Total	82168.7	40,344.8	78.3	39,068.6	78.2	39,842.1	67.7	42,260.5	67.0	49,334.2	65.5	71

Fuente: Portal de Transparencia del MEF; Consulta de Seguimiento de Proyectos de Inversión al 24.10.2019

Tabla 2

MDPP: PIM y Avance de Proyectos de Inv. 2011-2018

Año	PIM (Mill. de S/.)	Devengado (Mill. de S/.)	% de Avance
2011	15.7	5.4	38.4
2012	38.5	18.7	48.5
2013	65.9	43.2	65.7
2014	54.4	36.8	67.6
2015	55.3	30.6	55.4
2016	52.7	29.2	55.4
2017	69.7	43.0	61.6
2018	90.0	59.4	66.0

Fuente: Portal de Transparencia del MEF (2014-2018) y de la MDPP (2011-2013)

1.2. Determinación del problema

De lo expuesto en el acápite anterior se hace evidente que un gran problema de la MDPP es la deficiente gestión de sus inversiones lo cual le impide cumplir de mejor forma con las funciones que la ley le asigna y que hace imperioso identificar y atacar las causas de tal situación.

Paralelamente al proceso la descentralización de la inversión pública, desde el 2000 se vino desarrollando y aplicando el SNIP cuyo objetivo era el uso óptimo de los recursos públicos destinados a la inversión a cargo de los diferentes niveles de gobierno y desde el 2017 se reemplazó por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (invierte.pe).

Sin embargo, se percibe que en la actualidad la inversión pública en general y especialmente en los niveles subnacionales no reúne los requisitos de eficacia, eficiencia, transparencia y oportunidad pese a la flexibilización observada y a la transferencia de autonomía en las decisiones de inversión a los gobiernos regionales y locales registrada en dichos sistemas en los últimos años.

Al respecto, tal como se consigna en la revista de la Escuela de Post Grado de la Universidad Continental, el Ex Vice Ministro de Economía, Econ. Carlos Casas, en su exposición realizada en el Encuentro Nacional “Balance del SNIP en el Perú a los 10 años de su creación y retos hacia el 2021”, opinó que “la ejecución de la inversión pública pasa aún por dos grandes problemas: la deficiente planificación y la falta de gerencia” (Universidad Continental, 2010, págs. 6-9).

Asimismo, una investigación del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico corrobora dicha afirmación concluyendo: “Pese a la mayor disponibilidad de recursos, en los tres niveles de gobierno se detectó ineficacia en la asignación e inefectividad en la ejecución del gasto que habría permitido avanzar más en la lucha contra la pobreza” (Von Hesse, M., 2011),

en otras palabras, se detectaron proyectos de baja calidad y un bajo nivel de ejecución que podrían deberse, según Carlos Casas, a deficiencias en la planificación y en la gestión de los proyectos.

Dicha afirmación e investigación consideraron el análisis efectuado por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y consignado en el Informe N° 139-2007-EF/68.01, página 26, en el que se afirma que “los problemas de gestión de los proyectos de inversión están asociados directamente a las capacidades técnicas de los funcionarios públicos responsables y al manejo relativo que tengan de las normas y procedimientos de los sistemas administrativos del estado”.

Posteriormente, el Director de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, en un artículo publicado en la página editorial del diario “Gestión” el 16 de junio de 2016, en el que analizaba la inversión pública expresaba que “...gran parte de los problemas de ejecución que muestran muchas entidades públicas, y que son expuestas recurrentemente en los medios, radica en la falta de articulación entre los sistemas administrativos del Estado”.

Lo expuesto, tal como se mencionó en la introducción, se refiere a que en la ejecución de un proyecto de inversión pública se articulan diferentes normas de diferentes sistemas administrativos (no solo del Sistema de Inversión Pública) y antes de iniciarla se requieren destrezas en el manejo de diversos procedimientos, como los de planificación y los presupuestales, para una adecuada programación de las actividades y de los recursos financieros.

Así mismo, la realización de dichas actividades hace necesario un consistente manejo de normas, procedimientos y técnicas de adquisiciones y su correlato en la administración de contratos considera la aplicación de normas y procedimientos financieros, de contabilidad y de tesorería. Finalmente, la entrega de obras o servicios requiere el manejo de estándares, normas y mecanismos de control.

Para asegurar el manejo conjunto y articulado de todos los procesos mencionados durante todas las fases de la inversión se requiere contar con recursos humanos con calificaciones y destrezas para la ejecución de inversiones, de un adecuado diseño organizacional y de arreglos institucionales estructurados en función de objetivos.

De acuerdo al análisis FODA incluidos en la formulación de los Planes Operativos Institucionales (POI) del 2015 al 2018 y por los resultados de ejecución del presupuesto de inversión de los últimos años, es claro que la Municipalidad de Puente Piedra no cuenta con dichos recursos, ya sea por falta de capacitación o por la alta rotación de personal, ni con el diseño organizacional que le permita entrelazar todos los sistemas administrativos, para revertir paulatinamente la baja ejecución registrada, tarea que se hace imperiosa ante la posible disminución de los recursos en los próximos años por el menor canon minero y la menor captación proyectada de tributos que alimentan el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).

En la Memoria del 2014 (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2015), se corrobora lo afirmado; así, en el diagnóstico situacional de la Gerencia de Administración, Finanzas y Planeamiento (p.28) se consignan como problemas principales la falta de capacitación de los trabajadores que manejan sistemas administrativos y las deficiencias en las cotizaciones para adquirir bienes y servicios en tiempos establecidos.

Asimismo, en el acápite 7 (p.37) de la Memoria referida, se reitera como un gran problema “el cambio de personal debido a la transferencia de gestión municipal, la no capacitación al personal técnico que maneja los diferentes sistemas administrativos, la falta de instrumentos de gestión, de directivas internas y de un adecuado soporte técnico informático”, que originan demoras en los trámites y procesos administrativos.

Como respuesta a la situación descrita, en su POI del 2015 (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2014) la municipalidad incluyó como una de sus objetivos institucionales “Fortalecer la gestión institucional con el uso de tecnologías modernas y el desarrollo de capacidades” (p. 9).

En el análisis FODA incluido en el POI del 2017 (Piedra, POI Año Fiscal 2017, 2016), se identifican como debilidades la débil coordinación entre áreas de la municipalidad, la existencia de Directivas desactualizadas y la carencia de capacitación y actualización permanente del personal (Tabla 3), las mismas que son ratificadas en el POI 2018 (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2017), agregando la excesiva demora en la elaboración y aprobación de expediente técnicos, la falta de personal y retrasos en los procesos de contrataciones y adquisiciones.

En el Anexo N° 2 del POI 2018 de la MDPP se detalla el análisis FODA por unidades orgánicas de la municipalidad, notándose que las principales unidades relacionadas con el proceso de inversión (Gerencias de Administración y Finanzas, de Planeamiento y Presupuesto, de Inversión Pública, y de Recursos Humanos y Subgerencias de Logística y de Estudios y Proyectos) coinciden en señalar como principales debilidades la deficiente coordinación existente entre ellas y con otras áreas, la falta de capacitación y actualización frente a cambios en la administración pública, el desconocimiento de procedimientos administrativos, inexistencia de directivas, manuales de procedimientos y de desarrollo organizacional.

Tabla 3**MDPP – POI 2017 : Análisis FODA**

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> . Iniciativa y liderazgo en la gestión por parte de las autoridades . Fortalecimiento de la gestión municipal, con participación de funcionarios y trabajadores . Personal técnico calificado en diferentes Unds. . Cumplimiento de metas en Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal . Interés de los servidores municipales en actividades de capacitación . PDDC en proceso de actualización . Comunicación frecuente y activa con organizaciones vecinales . Se cuenta con vehículos y tecnología al servicio de la seguridad . Gestión actual con mayor conocimiento sobre necesidades de la población . Mejoramiento de infraestructura de la municipalidad para mejor atención al vecino y para otorgar seguridad y facilidad al personal 	<ul style="list-style-type: none"> . Proceso de descentralización y transferencia de recursos del Gobierno central a favor de los Gobiernos regionales y Locales . Incremento de la Inversión Privada con normatividad vigente que favorece la inversión privada y le asigna u rol motriz a los gobiernos locales en este proceso . Programas del Gobierno Central de apoyo directo a municipalidades . Nuevas tecnologías de información y comunicación . Convenios interinstitucionales con universidades e instituciones
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> . El sistema de trámite es deficiente . Falta de un código de ética . Débil coordinación entre áreas de la municipalidad . Carencia de movilidad exclusiva para el reparto de raciones del Programa vaso de Leche . Carencia de Ordenanzas Municipales apropiadas para el ordenamiento de la jurisdicción . Existencia de Directivas desactualizadas . Poca difusión de objetivos y metas de la gestión . Carencia de capacitación y actualización permanente del personal frente a los cambios y nuevos enfoques de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> . Falta de conciencia tributaria por parte de la población e instituciones que ocasiona alto índice de morosidad en el pago de tributos . Falta de cultura Cívica orientada al respeto y cumplimiento de normas y/o dispositivos municipales . Grupos reducidos de personas que brindan información sesgada, distorsionada o tendenciosa sobre la conducción y la administración de la Municipalidad con el fin de confundir y alarmar a los vecinos

Fuente: MDPP: Plan Operativo Institucional Año Fiscal 2017

1.2.1. Problemas Específicos Identificados

De acuerdo con las conclusiones de los documentos de gestión antes mencionados (Municipalidad distrital de Puente Piedra, 2015), en la gestión administrativa y acciones técnicas propias de la ejecución de proyectos de inversión en la MDPP, se identifican los siguientes problemas específicos:

- A. La falta de articulación entre las áreas preponderantes en la gestión de Proyectos de Inversiones, lo cual no permite la ejecución del gasto según la programación del Plan Estratégico y del Plan Anual de Contrataciones en materia de Servicios y Obras Públicas, dificultando las inversiones. Dicha desarticulación se presenta principalmente entre las Gerencias de Inversión Pública y las de Administración y Finanzas y de Planeamiento y Presupuesto, no existiendo tampoco una metodología de seguimiento, medición y análisis de la gestión de la inversión.

- B. Deficiente ejecución de procesos de selección de consultorías y ejecución de obras públicas, en gran parte por la inexistencia de un Manual de Procedimientos y/o Directivas de Contrataciones y Adquisiciones, y por deficiencias en los Expedientes Técnicos, lo que genera serios retrasos en las inversiones programadas e incluidas en el Plan Anual de Contrataciones.

- C. Permanente rotación e insuficiente capacitación de los servidores involucrados en la gestión de inversiones.

1.3. Justificación del Trabajo de Investigación

1.3.1. Justificación Social

Puente Piedra constituye el décimo distrito más poblado de Lima y según el INEI, entre el 2007 y el 2015, presentó una tasa de crecimiento promedio anual de 5.4% (Tabla 4), tasa superior a la del

promedio de la provincia y la tercera más alta entre los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

Tabla 4
Población 2007 de la MDPP por edad y sexo proyectada al 2015

Edades	Hombres	Mujeres	Total 2007	2015
Menores de 1 año	2265	2221	4486	
De 1 a 4 años	9789	9576	19365	
De 5 a 9 años	11414	10925	22339	
De 10 a 14 años	12406	11897	24303	
De 15 a 19 años	12835	12388	25223	
De 20 a 24 años	13094	12578	25672	
De 25 a 29 años	10765	11125	21890	
De 30 a 34 años	9464	10161	19625	
De 35 a 39 años	8287	8918	17205	
De 40 a 44 años	7130	7508	14638	
De 45 a 49 años	5678	5774	11452	
De 50 a 54 años	4432	4540	8972	
De 55 a 59 años	3153	2800	5953	
De 60 a 64 años	2163	2013	4176	
De 65 a más años	4062	4241	8303	
Total	116937	116665	233602	353,489

Fuente: INEI – Censo Nacional 2007 y Proyección 2015

En el Informe de Desarrollo Humano 2009 elaborado por el PNUD, Puente Piedra se ubica entre los cinco distritos de Lima con menor Índice de Desarrollo Humano en tanto que el INEI señala que en ese año el 36% de la población del distrito se encontraba en situación de pobreza (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2010), superando el promedio nacional y el de la provincia de Lima.

Por su lado, el Ministerio de Salud señala que apenas el 61% de la población del distrito tiene acceso directo al agua potable y el 59% al servicio adecuado de alcantarillado (Dirección de Redes Integradas de Salud Lima Norte, 2018).

En el referido análisis también se indica que, de acuerdo con lo establecido por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico, el distrito

de Puente Piedra, perteneciente a la cuenca del río Chillón, presenta peligros de inundaciones y erosiones fluviales y de riberas (p. 22)

Los escasos recursos y en especial la deficiente gestión de los procesos de ejecución de las inversiones en la MDPP impiden que la oferta de servicios vaya de la mano con el crecimiento y necesidades de la población del distrito, evidenciándose la falta de infraestructura urbanística como: mejoramiento y construcción de vías de acceso vehicular y peatonal (calles, pistas, veredas, y escaleras), de prevención de desastres como la instalación de muros de contención, de infraestructura deportiva, cultural y de recreación, y de servicios de saneamiento, de seguridad ciudadana y de protección y mejora ambiental.

Lo expuesto se verifica en la identificación y diagnóstico de brechas sociales, con indicadores de base en el año 2018, efectuado por la MDPP en el marco del cumplimiento del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y entre las que destacan la elevada brecha de accesibilidad al distrito y de la población a los servicios de movilidad urbana; los déficits de áreas verdes y de esparcimiento, la insuficiente cobertura de agua potable y alcantarillado y la inadecuada infraestructura educativa (Tabla 5)

Tabla 5**MDPP: Principales Brechas Sociales e Indicadores de Base 2018**

Brecha	Indicador	Índice de Base	Observaciones
Inadecuado e inseguro desplazamiento de los vecinos	Porcentaje de la población Urb. sin acceso a servicios de movilidad urbana a través de pistas y veredas	86.83 %	
Insuficiencia de áreas verdes en zonas urbanas	Déficit de m2 de áreas verdes/hab en zonas urbanas	6.91 m2/hab	Plan Anual de Parques y Jrd.
Insuficiencia de áreas para esparcimiento/recreación	Déficit de m2 de espacios púb./hab en zonas urbanas	9.77 m2/hab	
Cobertura insuficiente del servicio de Agua Potable	Porcentaje de la Pob. Urb. sin acceso al servicio de AP	25.60%	Según CEPLAN
Cobertura insuficiente del servicio de Alcantarillado	Porcentaje de la Pob. Urb. sin acceso al servicio de alcantarillado u otras formas de disposición de excretas	22.50%	Según CEPLAN
Inadecuada Infraestructura para educación Inicial	Porcentaje de locales de educación inicial con capacidad instalada inadecuada	81.36%	Censo Escolar 2018
Inadecuada Infraestructura para educación primaria	Porcentaje de locales de educación primaria con capacidad instalada inadecuada	95.0%	Censo Escolar 2018
Inadecuada Infraestructura para educación secundaria	Porcentaje de locales de educación secundaria con capacidad instalada inadecuada	96.67%	Censo Escolar 2018
Deficiente servicio de limpieza pública	Porcentaje de población no atendida por un adecuado servicio de limpieza pública	29.7%	Informe 050-2019 de SGLP
Insuficiente servicio de vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> - Patrullaje articulado con la PNP - Personal de Serenazgo asignado a patrullaje - Implementación del centro de Vigilancia 	<ul style="list-style-type: none"> - 40% - 66.7% - 23.5% 	Memo N° 043-2019 de Gte. de Seg. Ciud.
Inadecuada Infraestructura para Salud	Porcentaje de establecimientos de Salud del Primer Nivel de Atención con capacidad instalada inadecuada	10%	Indicador del Sector Salud

Elaboración: Propia

Fuente: Diagnóstico de Brechas de la MDPP y Criterios de Priorización aprobados por Res. De Alcaldía N° 143-2019-ALC/MDPP del 20.03.19

1.3.2. Justificación Económica.

La menor ejecución de las inversiones de la MDPP no solo limita la oferta de servicios a la población; sino también, la oferta de infraestructura que impulsa la actividad económica, el desarrollo local y la obtención de mayores recursos provenientes de un mayor dinamismo de los negocios privados, de la posibilidad de las asociaciones pública – privada y de mayores recursos públicos de fuentes como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) o del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión y modernización Municipal, que se asignan de acuerdo al grado de ejecución del presupuesto de inversión de los gobiernos regionales y locales.

En el 2017 el FONIPREL financió 162 propuestas a razón de 5.5 millones de soles por cada una, no figurando alguna de la MDPP, en tanto que por incumplimiento de metas no percibió bono del Programa de Mejora de la Gestión que podría ascender a aproximadamente S/ 5 millones. En suma solo considerando los dos fondos mencionados, se estima que la MDDP dejó de percibir alrededor de 10 millones de soles (14% del PIM para proyectos en el 2017), monto con el que se podría implementar sistema informático de la administración tributaria, mejorar la seguridad en el distrito o la promoción de la micro y mediana empresa, incentivando la actividad económica en el distrito.

En el 2017, el presupuesto para la cartera de proyectos de inversión en la MDPP ascendió a 69.7 millones de soles, de los cuales se ejecutó el 62% quedando un saldo de casi S/ 27 millones, cantidad que aplicando la tasa social de descuento implica una pérdida de más de S/ 2 millones, cantidad que pudo destinarse a servicios públicos, gestión de riesgos o en seguridad ciudadana.

La estructura de la referida cartera se muestra en la Tabla 6, en la que se puede observar que el 50% de lo presupuestado y de lo devengado se concentró en proyectos destinados a mejorar la transitabilidad vial y peatonal en el distrito.

Tabla 6

MDPP: Cartera de Proyectos de Inversión 2017 (S/)

Proyectos	PIM	Devengado
Transitabilidad Vial y Peatonal	34,671,063	21,660,650
Muros de Contención defensas ribereñas	11,923,098	9,273,191
Seguridad Ciudadana	7,364,607	225,000
Saneamiento y Limpieza Pública	6,025,604	5,853,608
Infraestructura de Recreación	3,770,010	2,263,215
Infraestructura y Equipamiento Educativo	3,419,916	2,490,746
Parques y Ornamentos	2,013,108	995,608
Otros	494,781	270,000
TOTAL	69,682,187	43,832,018

Fuente: MDPP – Portal de Transparencia

La composición de la cartera de proyectos de la MDPP en el 2018, fue similar a la del 2017, destinándose el 58% a cerrar la brecha de transitabilidad vehicular y peatonal; el 6% al equipamiento e infraestructura educativa y el 5% a la prevención de desastres naturales. La ejecución de ese año se elevó al 66%, quedando un saldo de S/ 30.5 millones.

1.3.3. Justificación Técnica y Metodológica.

Existen metodologías como la Calificación de la Gestión de Inversiones desarrollado por el Programa Canon; el Modelo de Seguimiento de la Inversión Pública (MOSIP) desarrollada por el MEF o las Técnicas de Monitoreo de Inversiones Públicas desarrolladas por Instituto Peruano de Economía, que las diferentes entidades del Estado y sus respectivos órganos vienen utilizando para mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión de la inversión pública a través de sus Oficinas de Programación de Inversiones o de los Comités de Inversión Local.

1.3.4. Justificación Política.

La voluntad política de las autoridades para solucionar los problemas de gestión de inversiones en la MDPP se expresa en los Planes de Desarrollo Concertado del 2015 y del 2017 - 2019 en los que se plantean la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de la municipalidad y se propone la formulación de un Plan de Desarrollo de Capacidades, la reformulación de los Instrumentos de Gestión Municipal y la implementación del Sistema de Información Municipal.

1.4. Objetivos Generales y Específicos

1.4.1. Objetivo General.

Mejorar el proceso de ejecución de la inversión pública en la MDPP en los próximos años (2020-2022), mediante el reforzamiento de la gestión institucional y administrativa, que asegure un eficiente y oportuno usos de los recursos en la dotación de mejores servicios e infraestructura pública para la población.

Para ello se proponen cambios en el ámbito organizacional y el desarrollo de herramientas de gestión y de capacidades de los funcionarios y trabajadores de la municipalidad.

Si bien una estructura organizacional con niveles de jerarquía definidos y con funciones y competencias claramente establecidas, fortalecen la capacidad institucional para lograr una buena gestión de las inversiones, también es necesaria la coordinación formal y permanente entre las áreas involucradas en dicha gestión a fin de adoptar decisiones y tomar medidas correctivas oportunas que eviten cuellos de botella en el ciclo de los proyectos, por lo que en el marco del Trabajo se planteará una instancia de coordinación y decisión.

Al mismo tiempo, las áreas referidas, deben contar herramientas de gestión, con el personal necesario y con el nivel de competencia y

experiencia requeridas, lo mismo que con el equipamiento y recursos pertinentes, para ejecutar todas las actividades que exigen la gestión técnica y administrativa de las inversiones, por lo que el Trabajo de Investigación considera también el planteamiento de dichas herramientas.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Mejorar la coordinación entre las unidades orgánicas relacionadas con la ejecución de inversiones de la MDPP, principalmente entre la Gerencias de Inversión Pública y de Planeamiento y Presupuesto y la Sub Gerencia de Logística, Servicios Generales y Control Patrimonial de la Gerencia de Administración y Finanzas.
- Mejorar la estructura orgánica de la MDPP y su Reglamento de Organización y Funciones.
- Desarrollar las capacidades de gestión del personal de la MDPP en materia de programación, contratación y ejecución de inversiones, así como en el desarrollo de procesos.
- Mejorar la asignación de personal y fidelizarlos con la municipalidad.

1.5. Descripción de los Productos Propuestos

1.5.1. Comité de Gestión de Inversiones

Teóricamente el ROF define la organización institucional estableciendo la estructura, funciones, relaciones de jerarquía y coordinación; sin embargo, en el caso de la MDPP, no se definen las instancias de coordinación que involucre a actores de diferentes áreas responsables de los procesos de gestión por lo que en general operan como compartimentos estancos.

Así, la gestión de la inversión se lleva a cabo sin que los funcionarios tengan una visión integral del ciclo de proyectos y de los procesos

administrativos relacionados, generándose muchas trabas y dificultades para establecer responsabilidades.

A fin de mejorar la coordinación interna para la gestión operativa de las inversiones, se plantea conformar un Comité de Gestión de Inversiones (CGI), sobre la base del Comité de Seguimiento creado el 27.06.16 en el marco del fenecido SNIP, el mismo que estará constituido por funcionarios vinculados a la gestión técnica, presupuestal y administrativa de las inversiones, que permita una mejor interrelación entre las diferentes áreas, el monitoreo de la ejecución de las inversiones y la toma de medidas correctivas oportunas. (Canon, P., 2012)

La propuesta del CGI se complementará con el desarrollo de un proyecto de Reglamento y de una Directiva para su operación que facilite el cumplimiento de sus funciones.

Los beneficios esperados de estos productos son:

- La integración técnica y administrativa para la gestión operativa de las inversiones, para acelerar y hacer más eficientes los procesos tales como elaboración de estudios, solicitudes de requerimientos, adjudicaciones de contratos, etc.
- Contar con procedimientos e indicadores de monitoreo y control operativo de la gestión de inversiones.
- Adopción de medidas correctivas oportunas.
- Cumplimiento de los compromisos y plazos asociados a los procesos de inversión
- Analizar y calificar la gestión de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de inversiones de la MDPP

1.5.2. Plan de Desarrollo de Personas

Un plan de desarrollo de capacidades permite fidelizar a los trabajadores con la institución y hacer que se identifiquen más con la misma, esto con la finalidad de evitar las altas rotaciones del personal.

Los servidores públicos por el desarrollo de sus capacidades van a desempeñarse eficientemente y esto nos va a brindar mejoras en la calidad de los servicios y de las obras brindadas a los ciudadanos, cumpliendo así los objetivos institucionales.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1025 y su reglamento, que norman el proceso de capacitación y rendimiento en el sector público, se propone la elaboración de un Plan de Desarrollo de Personas para la MDPP.

Dicho Plan debe permitir la actualización en el manejo de nuevos dispositivos que norman los diferentes sistemas administrativos como la nueva Ley de Contrataciones del Estado que entró en vigencia recién en el mes de enero de 2016, el Decreto Legislativo sobre el nuevo Sistema de Inversión Pública que rige a partir del 2017 y el Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; cubrir las brechas de capacitación de los trabajadores involucrados en la gestión de inversiones en la municipalidad y promover el desarrollo de sus destrezas o habilidades.

El Plan deberá partir del diagnóstico del personal y de las funciones que deben realizar como responsables de sistemas de Contrataciones, Planificación, Presupuesto, Inversión Pública y Modernización de la Gestión Pública y deberá tener en cuenta los programas de capacitación y formación del OSCE, de la ENAP, de la Escuela Nacional de Control, de SERVIR, del MEF, de PROINVERSIÓN y de universidades o instituciones especializadas,

públicas o privadas, en especial de aquellas con las que la municipalidad tenga convenios de cooperación firmados o potenciales.

1.5.3. Modificación de la Estructura Orgánica y del Reglamento de Organización y Funciones.

A fin de institucionalizar y empoderar el Comité de Gestión de Inversiones (CGI), se plantea incorporarla como un órgano de coordinación de la Gerencia Municipal. Asimismo, a fin de incorporar e implementar en la municipalidad las políticas de modernización de la gestión pública y posibilitar la elaboración y actualización de herramientas de gestión que coadyuven a la mejor gestión de las inversiones en la MDPP, se plantea la creación de una unidad de Desarrollo Organizacional o de Racionalización en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

Por otro lado, se plantearán modificaciones en el ROF que permitan agilizar la gestión de inversiones en la municipalidad.

1.6. Alcances y Limitaciones

La forma en que cada municipio lleva a cabo la ejecución de sus proyectos de inversión es lo que determina la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión en el uso de sus recursos destinados a la atención de las demandas de la población y la promoción del desarrollo local.

El manejo integral de las inversiones en las entidades del sector público implica acciones en los siguientes cuatro ámbitos:

- La Gestión Institucional y Administrativa de Inversiones.
- La Gestión de la Pre Inversión y de la Programación de la Inversión.
- La Gestión de la Ejecución de los Proyectos.
- La Gestión de la Post Inversión.

Los aspectos considerados en cada ámbito se detallan en la Figura 1:

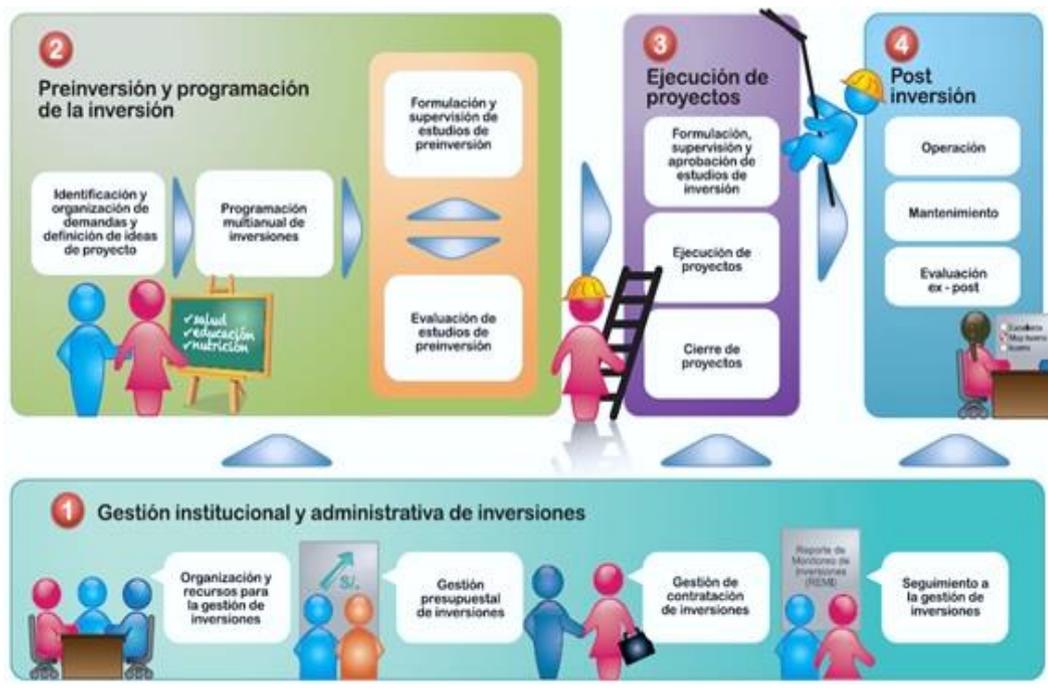


Figura 1. Procesos, Ámbitos y Aspectos de La Gestión Integral de Inversiones Públicas
Fuente: “Inversión Pública Municipal”, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Las propuestas del presente Trabajo de Investigación son de aplicación en la MDPP y se concentra en el primero de los ámbitos mencionados (Gestión Institucional y Administrativa de Inversiones) y específicamente en los aspectos relacionados con la organización y recursos para gestión de inversiones; con la gestión de contratación de inversiones (relacionada con la ejecución de proyectos) y con el seguimiento a la gestión de inversiones, que, de acuerdo a la medición de las prácticas de gestión, llevada a cabo en 25 municipalidades por el Programa Canon entre el 2008 y el 2009, se identificaron como las más débiles, tal como puede apreciarse en la Figura 2, el que se muestra a continuación.

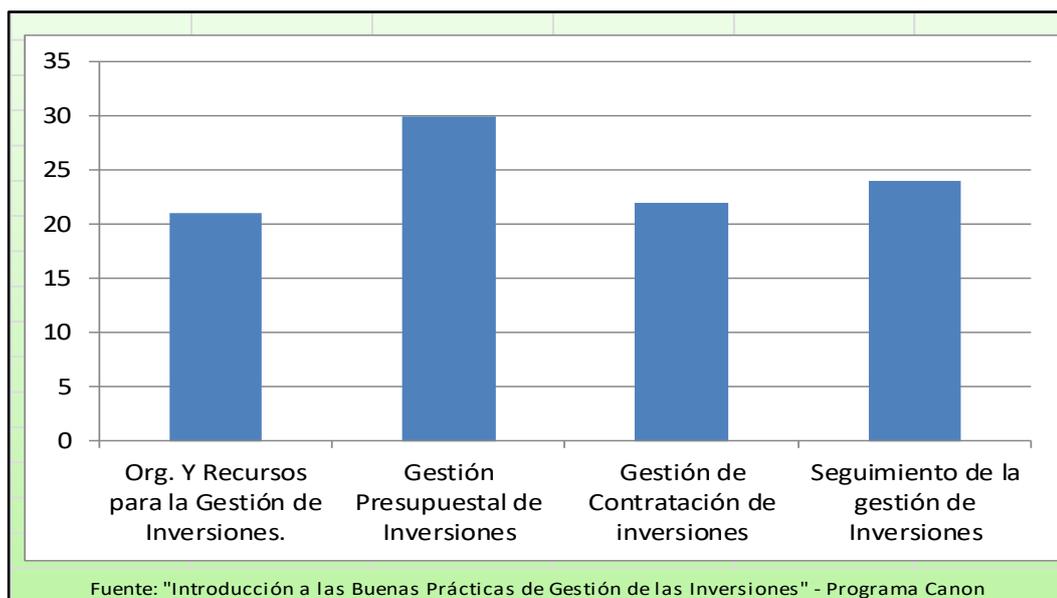


Figura 2. Aplicación de Buenas Prácticas en Aspectos Institucionales y Administrativos de Gobiernos Locales

Fuente: "Introducción a las Buenas Prácticas de Gestión de la Inversiones" – Programa Canon.

Las fases de Programación, Pre Inversión y Post Inversión no son del alcance del presente trabajo de investigación; dichos ámbitos han estado normados, reglamentados y promovidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y, a partir del 2017 por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

Las limitaciones a las propuestas podrían ser de origen político y económico. El logro de los objetivos planteados dependen del apoyo político del Consejo Municipal y de los órganos de la Alta Dirección, a fin de institucionalizar y llevar a cabo los cambios propuestos y, por el lado económico, subsisten rigideces institucionales impuestas por el nivel central que obstaculizan las mejoras de las capacidades sub nacionales como los topes al número de personal o a los salarios, lo que dificulta atraer capital humano calificado para manejar inversiones en los gobiernos locales. (Instituto Peruanos de Inversión, 2013)

Capítulo II

El Diagnóstico

2.1. Propósito del Trabajo de Investigación

El propósito del Trabajo es contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población del distrito de Puente Piedra, en especial la más vulnerable y en riesgo, a través del fortalecimiento de la gestión de la inversión de la municipalidad en el ámbito institucional y administrativo que permita mejorar la selección y la ejecución de obras públicas y la implementación de servicios que promuevan el desarrollo económico y social de sus habitantes.

2.2. Diagnóstico Organizacional

2.2.1. Presentación de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra.

El distrito de Puente Piedra, fue creado según Ley N° 5675 de fecha 14 de febrero del año 1927, constituye uno de los 43 distritos de la provincia de Lima, en la costa central del Perú, y está ubicado entre los kilómetros 22 y 35 de la Carretera Panamericana Norte, en la zona baja de la Cuenca del Río Chillón a una altura de 184 m.s.n.m. y cuenta con una superficie de 71.18 Km². En el Gráfico N° 3 puede observarse que forma parte de la zona norte de Lima y limita con los distritos de Comas, Los Olivos y San Martín por el sur; con Ancón por el norte; con Carabaylo por el este y con Ventanilla por el oeste.

En dicho gráfico se puede apreciar también que el nivel de pobreza en el distrito de Puente Piedra se redujo del 35.6% en el 2009 al 28.3% en el 2013, sin embargo, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares concluye que en el 2015 el nivel de pobreza podría haber llegado al 30.2% de la población (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2015, pág. 202) constituyéndose en uno de los distritos con mayor nivel de pobreza.

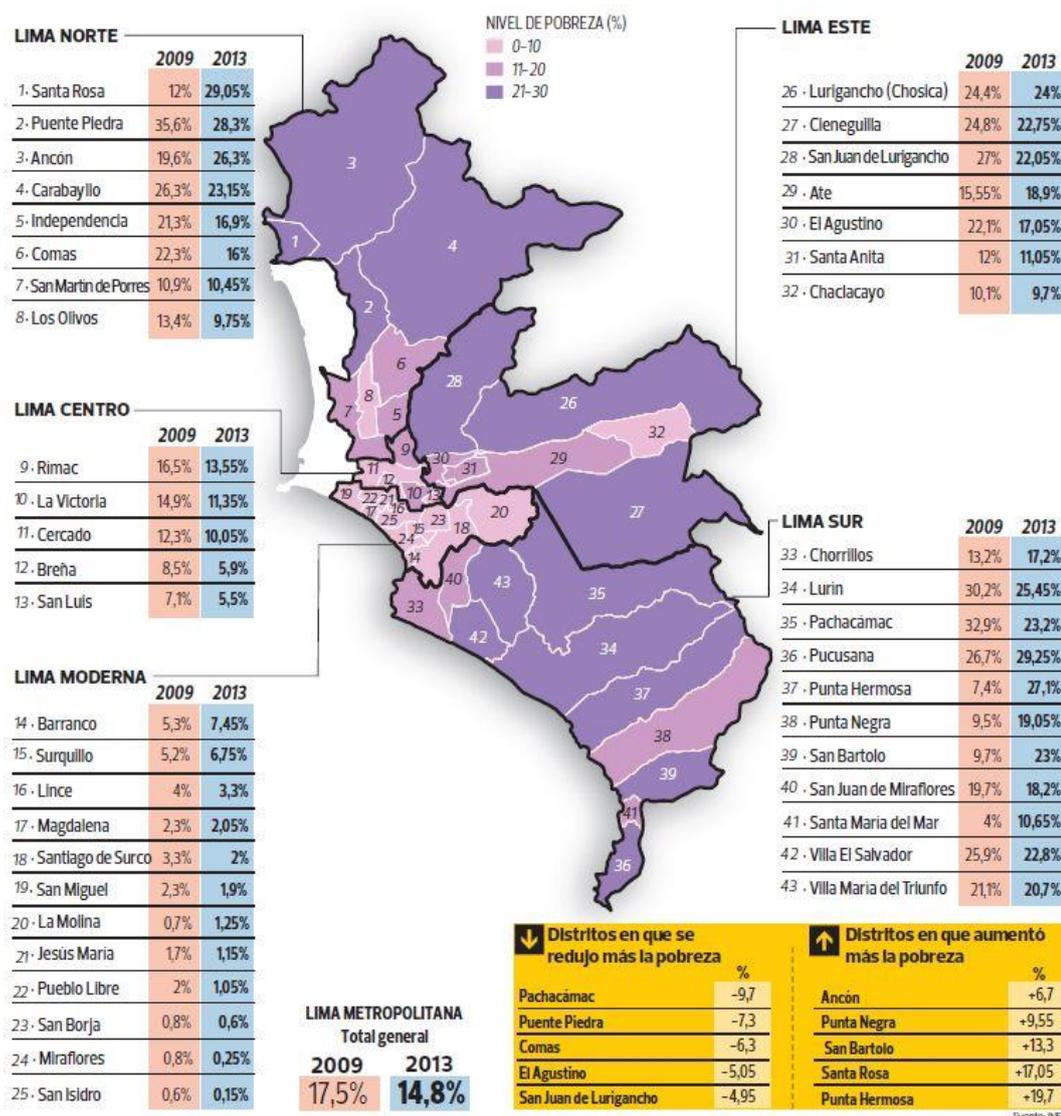


Figura 3. Mapa de Pobreza en Lima 2009- 2013

Fuente: Diario El Comercio del 09.10.15 en base a datos del INEI

De acuerdo a lo consignado la Memoria Anual 2017 (p.8) y en el Plan de Desarrollo Local Concertado 2017 – 2021 (p.17) la Visión y la Misión del distrito y de la MDPP son las siguientes:

VISIÓN: Puente Piedra, centro de desarrollo económico de Lima Norte, seguro y con calidad de vida.

MISIÓN: La Municipalidad Distrital de Puente Piedra impulsa el desarrollo integral del distrito, promoviendo su desarrollo económico, en un ambiente

seguro con servicios de calidad, contribuyendo a elevar el bienestar de la población.

2.2.2. Concordancia del Trabajo de Investigación con la Misión de la MDPP.

A partir de la visión de futuro y de la compleja realidad del Distrito, en el Plan de Desarrollo se identificaron los ejes y objetivos estratégicos, los mismos que se deben materializar a través de los programas y proyectos de inversión priorizados, incidiendo en mejorar las potencialidades de su población.

Alcanzar los objetivos propuestos depende finalmente de los recursos disponibles para inversión, y de la adecuada gestión de los proyectos en cada una de sus fases, para lo cual el Municipio debe desarrollar sus capacidades técnicas y administrativas, que es lo que se propone en el trabajo de investigación.

No basta contar con recursos financieros, la inversión debe ser oportuna y de calidad y eso dependerá mucho de la gestión institucional y administrativa, que se plantea en el presente trabajo y que no solo permitirá revertir paulatinamente el bajo nivel de ejecución que se registra en la actualidad sino que también posibilitaría incrementar los recursos para inversión a través del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, establecido por Ley N° 29332, que promueve las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local y el logro de resultados en la recaudación de tributos municipales, en la reducción de los índices de desnutrición crónica y en la mayor ejecución del gasto de inversión.

Otras fuentes de recursos a partir de la mejora de la gestión de inversiones son el Fondo de Promoción de la Inversión Regional y

Local (FONIPREL), las asociaciones públicas privadas y las obras por impuestos.

Finalmente, la mayor y oportuna ejecución de proyectos de inversión, generará una mayor identificación de la institución con la población que podrá disponer con mayor prontitud de los servicios y de mejores condiciones de desarrollo.

2.2.3. Marco Jurídico.

Como se mencionó en la Introducción, los gobiernos locales (provinciales y distritales) gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, con sujeción al ordenamiento jurídico y son los encargados de promover el desarrollo y la economía local y de brindar la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con los planes nacionales y regionales de desarrollo, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú (artículos 194° y 195°, respectivamente).

En el mencionado marco constitucional, los principales dispositivos legales que rigen el accionar y la organización de las municipalidades son:

- La ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que norma la naturaleza, finalidad, competencias, funciones, organización, recursos, patrimonio y relaciones de los municipios del país.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que fija las competencias de los tres niveles de gobierno, determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales y regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.
- La ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que establece los principios, procesos y procedimientos que regulan el sistema presupuestario del sector público en los tres niveles de gobierno, nacional regional y local.

- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento aprobado por DS N° 350-2015-EF, que empezaron a regir a partir de enero del 2016 y que establecen las disposiciones y lineamientos que deben observar las entidades del sector público en los procesos de contrataciones y adquisiciones de bienes, servicios u obras.
- La ley N° 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública y su Reglamento aprobado por DS N° 102-2007-EF y que tienen por objeto optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión, estableciendo principios, procesos, metodologías y normas que deben observar las entidades y empresas del sector público de los tres niveles de gobierno, vigente hasta diciembre 2016 y el Decreto Legislativo N° 1252 a partir de 2017.
- Ley N° 27658. Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado, que tiene como finalidad la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal de manera que se logre una mayor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

2.2.4. La Organización Formal.

Mediante la Ordenanza Municipal N° 352-MDPP de fecha 18 de enero de 2019 se aprobó la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), vigente desde el 2015, a fin de adecuarlo a lo dispuesto en los Lineamientos de Organización del Estado dispuestos mediante D.S. N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, y en concordancia con las competencias y funciones establecidas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

La nueva estructura orgánica establecida en el ROF considera los siguientes siete tipos de órganos:

- a) Órganos de Alta Dirección
- b) Órganos Consultivos y de Coordinación Vecinal
- c) Órgano de Control Institucional y de Defensa Jurídica
- d) Órganos de Asesoramiento
- e) Órgano de Defensa Judicial
- f) Órgano de Apoyo
- g) Órganos de Línea

A su vez, teniendo en cuenta la dependencia jerárquica, la entidad cuenta con 51 unidades orgánicas distribuidas en los órganos antes mencionados y que se muestran en la Figura 4.

En el Cuadro de Asignación de Personal Provisional 2015 la MDPP contaba con 444 plazas, 40 de las cuales eran de confianza y se encontraban ocupadas solo 348 de ellas. Queda pendiente elaborar el nuevo Cuadro de Asignación de Personal y el Manual de Organización y Funciones correspondientes al nuevo ROF.

ORGANIGRAMA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUENTE PIEDRA

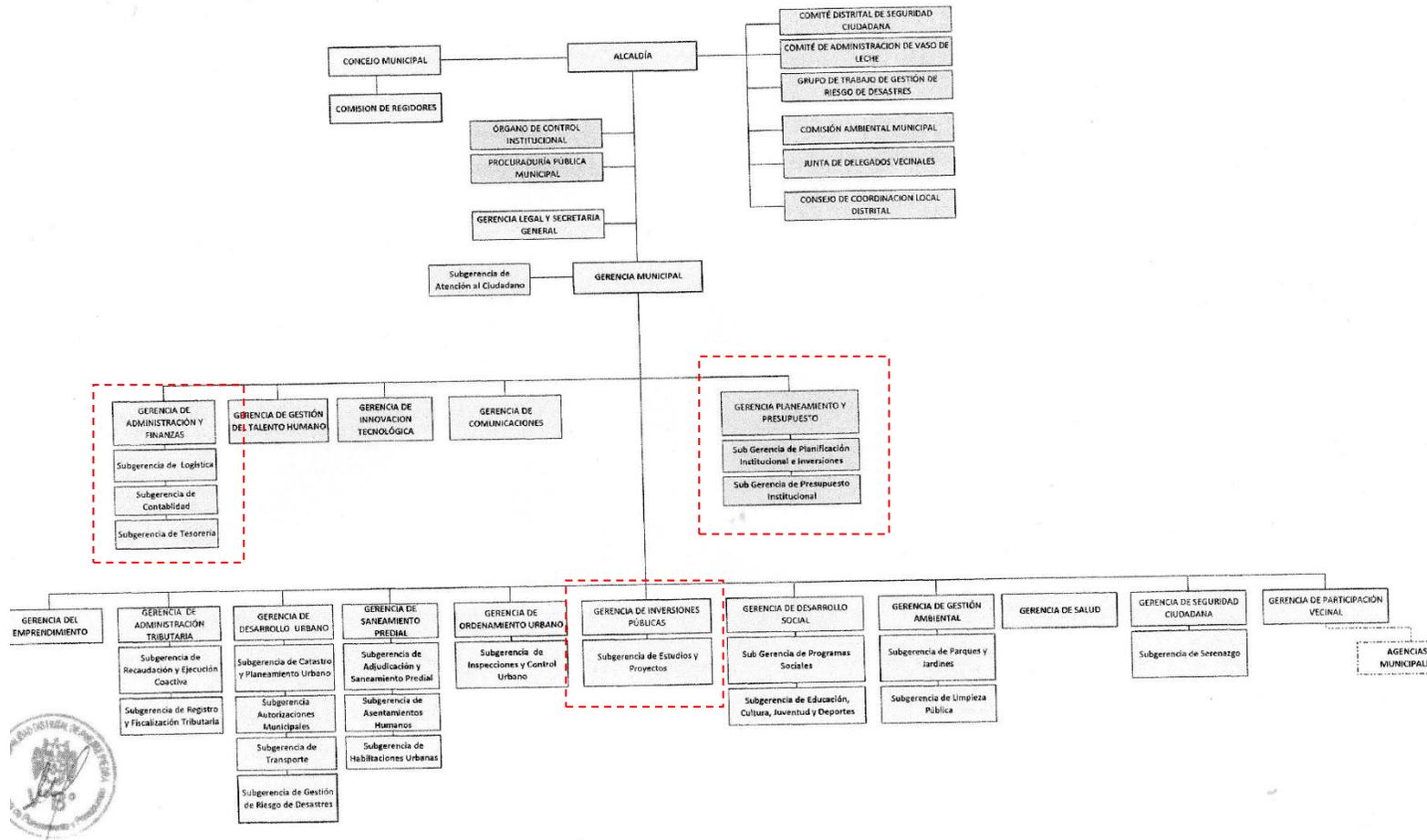


Figura 4. Organigrama de la MDP

Fuente: ROF de la MDP

2.2.5. Funciones Generales de la Organización.

Las funciones de los diferentes órganos y unidades orgánicas son las señaladas en el Reglamento de Organización y Funciones vigente de la MDPP aprobado en el 2019, (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019).

A. Órganos de Alta Dirección.

La alcaldía, es el órgano ejecutivo del gobierno local. El Alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019).

El Alcalde tiene, entre otras, las atribuciones reguladas en el artículo 20° de la Ley N° 27972 “Ley Orgánica de Municipalidades” y otras normas conexas y complementarias. Además de los órganos de asesoría, de apoyo y de línea, para el desempeño de sus funciones cuenta con órganos consultivos y de coordinación.

La Gerencia Municipal, es un organismo de dirección ejecutiva y administrativa de la gestión municipal encargada de la gestión estratégica de la entidad, desarrollando los procesos de planificación, organización, dirección y control a efectos de alcanzar elevados niveles de eficiencia y eficacia en las acciones municipales en beneficio de la comunidad. Depende funcional y jerárquicamente de la Alcaldía (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019).

B. Órganos Consultivos y de Coordinación Vecinal.

Son aquellos en los que se analizan corporativamente la situación de la ciudad y presentan propuestas y política de gestión orientadas al desarrollo sostenido y sustentable de la localidad. Entre ellos destaca el Consejo de Coordinación Local

Distrital (CCLD) órgano encargado de coordinar y concertar el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo distrital, proponer proyectos de inversión y servicios públicos y convenios de cooperación, entre otros. El Consejo de Coordinación Local Distrital no ejerce funciones ni actos de gobierno y está integrado por el Alcalde, los regidores y los representantes de la sociedad civil. El Consejo de Coordinación Local Distrital lo preside el Alcalde y se rige por su reglamento aprobado por el Consejo Municipal. (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019).

C. Órgano de Control Institucional y de Defensa Jurídica.

El órgano de control institucional es aquel que ejerce el control gubernamental previo, concurrente y posterior de conformidad con sus planes y programas anuales, es integrante del Sistema Nacional de Control, tiene como misión promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la Municipalidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de los fines y metas institucionales. Depende funcional y administrativamente de la Contraloría General de la República, en tanto que la Procuraduría Pública Municipal es en órgano de defensa jurídica del gobierno local, encargado de desarrollar una eficiente, eficaz y diligente representación y defensa de los intereses y derechos de la municipalidad. (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019).

D. Órganos de Asesoramiento.

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, encargada de asesorar, conducir, ejecutar, controlar y evaluar los procesos de los sistemas de planeamiento estratégico, presupuesto público, programación multianual de la inversión pública y de modernización de la gestión pública, así como, monitorear la

formulación de información estadística y de documentos de gestión y asesorar en asuntos de cooperación técnica nacional e internacional. A través de su Subgerencia de Planificación Institucional e Inversiones ejerce las funciones de Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) en el contexto del Sistema Nacional de Inversión Pública y a través de su Subgerencia de Presupuesto Institucional dirige todo el proceso presupuestario en concordancia con las normas de la Dirección Nacional de Presupuesto Público y en coordinación con la Dirección General de Contabilidad Pública, certificando, además, la disponibilidad presupuestal en el marco del Sistema Integrado de Administración Financiera. (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019).

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto por las funciones asignadas es vital en la gestión de inversiones de la municipalidad.

E. Órganos De Apoyo.

Son aquellos que prestan servicios internos de carácter complementario u operativo a todos los órganos de la municipalidad para su normal funcionamiento y están compuestos por la Gerencia Legal y Secretaría General, la Gerencia de Comunicaciones, la de Innovación Tecnológica, la de Gestión del Talento Humano (antes de Recursos Humanos) y la de Administración y Finanzas. La primera de dichas gerencias depende jerárquicamente del Alcalde y las cuatro últimas del Gerente Municipal.

La Gerencia de Administración y Finanzas (GAF), es la de mayor incidencia en la gestión de inversiones de la municipalidad considerando que es la responsable de dirigir, organizar, normar, evaluar y controlar los recurso económicos, financieros y materiales de la municipalidad. (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019)

La GAF, a través de su Subgerencia de Logística programa, coordina, ejecuta y evalúa los procesos de contratación y almacén en el marco del Sistema de Abastecimiento y de Contrataciones del Estado.

A través de su Subgerencia de Contabilidad conduce el tratamiento y registro contable de las operaciones financieras de acuerdo con las normas del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Por medio de la Subgerencia de Tesorería, conduce la ejecución financiera de los ingresos y egresos por toda fuente de financiamiento de acuerdo con el marco normativo correspondiente al Sistema nacional de Tesorería.

F. Órganos de Línea.

La Gerencia de Administración Tributaria, encargada de orientar, dirigir, y controlar las acciones de administración, recaudación y fiscalización de los ingresos por tributos municipales y multas administrativas, conforme a las competencias y facultades contempladas en el Código Tributario y la Ley de Tributación Municipal y demás normas pertinentes. Cuenta con la Subgerencias de Recaudación y Ejecución Coactiva y con la de Registro y Fiscalización Tributaria. Depende funcional y jerárquicamente de la Gerencia Municipal. (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2019)

La Gerencia de Emprendimiento (antes de Desarrollo Económico), es el órgano de línea encargado de la ejecución de acciones para mejorar la competitividad de las personas naturales y jurídicas del distrito, promover la inversión privada, el fortalecimiento empresarial, comercio, consumo, empleo, las exportaciones y el turismo. Depende funcional y jerárquicamente de la Gerencia Municipal.

La Gerencia de Desarrollo Urbano, es el órgano de línea encargado de planificar, organizar, conducir y controlar los planes, programas, proyectos y actividades que efectúa la Municipalidad en materia de desarrollo urbano, catastro, edificaciones, habilitaciones urbanas, transporte, tránsito, seguridad vial y prevención de riesgos. Depende funcional y jerárquicamente de la Gerencia Municipal y cuenta con cuatro subgerencias: Catastro y Planeamiento Urbano, Autorizaciones Municipales, Transporte y Gestión de Riesgo de Desastres.

La Gerencia de Saneamiento Predial, es el órgano de línea encargado de las funciones y competencias municipales en la ejecución de los procesos técnicos relacionados con el saneamiento físico legal de la propiedad, tanto en los ámbitos de la propiedad privada como en terrenos del estado. Depende jerárquicamente de la gerencia Municipal y cuenta con tres subgerencias: la de Adjudicación y Saneamiento Predial, la de Asentamientos Humanos y la de Habilitaciones Urbanas.

La Gerencia de Ordenamiento Urbano, órgano de línea responsable de fiscalizar y cautelar el cumplimiento de las disposiciones municipales administrativas y de sensibilizar a la población a no cometer infracciones. Depende jerárquicamente de la gerencia Municipal y cuenta con una subgerencia, la de Inspecciones y Control Urbano.

La Gerencia de Inversiones Públicas, órgano de línea encargado del desarrollo, ejecución y registro de las inversiones públicas contenidas en el Plan Multianual de Inversiones y encaminadas a la solución de problemas de la población y al desarrollo de potencialidades del territorio. Depende jerárquicamente de la Gerencia Municipal y cuenta con la Subgerencia de Estudios y Proyectos que realiza la función de Unidad Formuladora (UF) de las inversiones públicas en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y elabora o aprueba los estudios básicos y expedientes técnicos de los proyectos, según sea el caso. La Gerencia de Inversiones Públicas es otro de los órganos importantes en la gestión de inversiones de la MDPP.

La Gerencia de Desarrollo Social, es el órgano de línea encargado de generar las condiciones adecuadas para el desarrollo social, educativo y deportivo en la MDPP; supervisa los programas de asistencia alimentaria para la población más vulnerable, procurando la participación activa de la sociedad organizada teniendo como fin el bienestar general de sus vecinos. La Gerencia de Desarrollo Humano, depende funcional y jerárquicamente de la Gerencia Municipal y cuenta con dos Subgerencias, la de Educación y Cultura, Juventud y Deporte y la de Programas Sociales.

La Gerencia de Gestión Ambiental, órgano de línea encargada de programar, organizar, conducir y controlar la prestación de los servicios a la ciudad referentes a la limpieza pública, parques y jardines y cuidado del medio ambiente, así como promover una cultura ambiental y de protección de los recursos naturales y ecosistemas. Depende funcional y jerárquicamente de la

Gerencia Municipal y cuenta con dos subgerencias: la de Parques y Jardines y la de Limpieza Pública.

La Gerencia de Salud, es el órgano de línea encargado de promover la mejora de la salud de la población en el distrito, a través de la prevención de la salud, con énfasis en la población vulnerable, y la promoción de la mejora de la nutrición en niños menores de 5 años. Depende jerárquicamente de la Gerencia Municipal.

La Gerencia de Seguridad Ciudadana, es el órgano de línea encargado de planificar, organizar y dirigir las acciones que coadyuven a preservar la tranquilidad y el orden público de acuerdo a la política formulada por el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC), en coordinación con la Policía Nacional del Perú, instituciones públicas y privadas y juntas vecinales de seguridad ciudadana. La Gerencia de Seguridad Ciudadana depende funcional y jerárquicamente de la Gerencia Municipal y cuenta con la Subgerencia de Serenazgo, que es la unidad orgánica encargada de efectuar las medidas necesarias que garanticen la tranquilidad y seguridad en el Distrito.

La Gerencia de Participación Vecinal, órgano de apoyo encargado de promover espacios de participación ciudadana en la gestión municipal, así como organizar y ejecutar acciones en beneficio de la comunidad. Depende jerárquicamente de la Gerencia Municipal.

2.2.6. Análisis Interno

Como se manifestó en el capítulo anterior, la Municipalidad Distrital de Puente Piedra se caracteriza por su elevada tasa poblacional y por su alto nivel de pobreza, en tanto que la ejecución de las inversiones

públicas, a cargo de dicho gobierno local, en los últimos cinco años alcanzó apenas un promedio de 61% de lo presupuestado.

Teniendo en cuenta que la inversión pública de los gobiernos locales constituye una de las principales herramientas para cumplir con las funciones que la ley les asigna, resulta de vital importancia contar con los recursos necesarios para tal fin y mejorar la gestión de las inversiones municipales en cada uno de sus ámbitos.

En el caso de la MDPP, antes que la disponibilidad de recursos el gran problema es el inadecuado manejo de sus inversiones, en especial en el ámbito de su gestión institucional y administrativa.

Para el análisis interno utilizaremos la metodología propuesta por Kast y Rosenzweig, la cual considera que una institución puede ser analizada como un sistema conformado por los siguientes subsistemas: Sub Sistema Razón de Ser, Sub Sistema Tecnológico, Sub Sistema Estructural, Sub Sistema Psicosocial y Sub Sistema de Gestión.

A. Sub Sistema Razón de Ser.

Tal como se expuso en el acápite 2.2.3, las municipalidades, de acuerdo a las disposiciones constitucionales y los principales dispositivos legales que norman su accionar, no solo cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, sino que, además, en forma precisa y clara, establecen que son competentes para brindar los servicios públicos de su responsabilidad e impulsar el desarrollo y la economía local.

La Misión y Visión de la MDPP, expuestas en el acápite 2.2.1 son totalmente coherentes con dichos mandatos normativos y su materialización depende en gran parte de la calidad y

oportunidad de cada uno de los proyectos que integran su Programa de Inversión, para lo cual se requiere de una eficiente gestión de los recursos por parte de todas las áreas involucradas en el proceso de inversión de la municipalidad.

Por tanto, tal como se señala en su Plan de Desarrollo Concertado del 2015 (p.21) y del 2017 (p.12), se requiere fortalecer la capacidad de gestión de la municipalidad, reformular los instrumentos de gestión, promover la capacitación e implementar un sistema de información que facilite la interacción de los sistemas de gestión de la inversión municipal. Siendo que los objetivos del presente trabajo de investigación son coherentes con los del Plan de Desarrollo Concertado y que los problemas que pretende resolver están inmersos en la misión y visión institucional, no hay brecha con la razón de ser de la municipalidad.

Lo expuesto se reitera en el Plan Estratégico Institucional 2017 - 2019, en el que se expone que para llevar a cabo las acciones estratégicas y alcanzar los objetivos institucionales se requiere de acciones de soporte, que implican fortalecer la capacidad de gestión de la MDPP a través de las mejoras de la recaudación, de los procedimientos administrativos, de la gestión de inversiones, de la competitividad del personal, en el uso de las tecnologías electrónicas y en el planeamiento estratégico, tal como se aprecia en la Tabla 7.

Tabla 7

MDPP: Plan Estratégico Institucional 2017–2019

Metas Esperadas en las Mejoras de Acciones de Soporte

Mejoras Esperadas	Indicadores	Meta		
		2017	2018	2019

De la Recaudación	% de incremento nuevos contribuyentes	10%	20%	30%
En los Procedimientos	N° de procesos de Simplificación Adm.	4	4	4
En la Gestión de Inversiones	% de ejecución de las inversiones	70%	80%	90%
En la Competitividad	% de vecinos satisfechos con la atención recibida	75%	85%	95%
En la aplicación de las TIC	% de Servicios a través de las TIC	50%	60%	70%
En las Comunicaciones	% de ejecución de acciones previstas	70%	80%	90%
En Planeamiento Estratégico	Herramientas de Planeamiento implementados	3	3	3

Fuente: PEI 2017-2019 de la MDPP (p.81)

Como se puede apreciar en la Tabla 7, la mayoría de las acciones de soporte para la realización de las acciones y objetivos estratégicos del PEI 2017-2019 están a cargo, de unidades orgánicas relacionadas al sistema de inversiones y de presupuesto.

En cuanto al cumplimiento en gestión de inversiones, las metas están lejos de alcanzarse; de acuerdo a lo consignado en la Tabla 2 el porcentaje de avance de las inversiones de la MDPP en el 2017 fue de 61.6% en lugar del 70% y en el 2018 se alcanzó el 66%, lejos del 80% esperado, lo que indica que la referida gestión debe ser sujeta de mejoras adicionales, algunas de las cuales planteamos en el presente trabajo.

Con relación a la cultura institucional alrededor del sistema nacional de inversiones, la MDPP tiene como un componente importante la participación ciudadana a través del fortalecimiento del Consejo de Coordinación Local Distrital, órgano que tiene entre sus funciones coordinar el Plan de

Desarrollo Local Concertado y el Presupuesto Participativo, proponer proyectos de inversión, proponer convenios de cooperación y promover fondos de inversión, todo lo cual está relacionado con el fortalecimiento de la gestión de las inversiones en el municipio.

La decisión de la Alta Dirección de la MDPP de institucionalizar el sistema nacional de programación de inversiones al interior se observa en el nuevo Reglamento de Organización y Funciones 2019, en el que se refuerza la Gerencia de Planeamiento con la creación de las Subgerencias de Planificación y de Presupuesto Institucional y la eliminación de la duplicidad de funciones con relación a las funciones de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones existente en el ROF vigente hasta el 2018, lo cual también redundará en una mejor gestión de las inversiones del municipio,

Además del órgano de coordinación de participación ciudadana y de la Alta Dirección, otros grupos relacionados al sistema de inversiones como órganos de apoyo y de línea, entidades rectoras de sistemas administrativos y entidades de capacitación y de desarrollo profesional, serán analizados a continuación en los siguientes sub sistemas (Estructural, Psicosocial y de Gestión, así como en el acápite 2.27 relacionado al entorno organizacional y en el acápite 5.1 concerniente al análisis de actores.

B. Sub Sistema Tecnológico.

En el proceso de ejecución de inversiones públicas se llevan a cabo aspectos técnicos, políticos y administrativos en los cuatro ámbitos de gestión señalados y detallados en el acápite 1.6 y en la Figura 1.

En el ámbito de la Programación Multianual de Inversiones, el proceso se inicia con la identificación de las ideas de inversión a partir de las demandas o iniciativas de los ciudadanos y organizaciones de la jurisdicción o del diagnóstico distrital, siguiendo la siguiente secuencia:



Figura 5. Secuencia del Proceso de Programación y Priorización

Fuente: Adaptado del Sistema Invierte.pe

El objetivo es ordenar, agrupar, validar y priorizar las demandas de la población (brechas de infraestructura o de servicios) y las potencialidades a desarrollarse y que puedan ser convertidas en soluciones para lograr el desarrollo integral y sustentable. Dichas tareas están a cargo de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (GPP) y se realizan teniendo en cuenta los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.

Luego de la definición de las ideas de inversión, los ciudadanos, organizaciones y autoridades del municipio, establecen la priorización de los proyectos a través del Consejo de Coordinación Local Distrital y su posterior aprobación por el Concejo Municipal. La gestión continúa con la programación multianual y anual de los proyectos, proceso técnico – político, en el que los funcionarios de la GPP coordinan con los demás órganos del municipio y eleva las propuestas de programación en base a los objetivos estratégicos de desarrollo.

Los instrumentos para la programación son:

- Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP)
- Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)
- Presupuesto Institucional Modificado (PIM)
- Plan de Desarrollo Concertado (PDC)
- Plan Operativo Institucional (POI)
- Plan Anual de Adquisiciones (PAC)
- Diagnóstico de Brechas y Criterios de Priorización

Los otros aspectos del ámbito referido son los relacionados con la formulación, supervisión y evaluación de los estudios de pre inversión (Gráfico 1) los mismos que deberán desarrollarse en el marco del nuevo sistema de inversión pública (Invierte.pe) y en el que la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto del municipio deberá continuarse desempeñándose como Oficina de Programación Multianual de Inversiones encargada de establecer la viabilidad de los proyectos, la programación multianual y el cierre de brechas.

Para la programación de sus inversiones la MDPP ha contado con instrumentos metodológicos (Directivas, Orientaciones, Pautas, Guías, Parámetros) desarrolladas por el Ministerio de Economía y Finanzas y por entidades especializadas. Igual sucede por el lado de los estudios de pre inversión, para lo cual, por el monto de las inversiones previstas, solo se requiere del nivel de Ficha Técnica o de Perfil Simplificado, por lo que se concluye que la gestión en el ámbito de la preinversión en la MDPP no presenta mayores problemas, tal como podremos verificar más adelante en el análisis de la gestión del ámbito de la ejecución de proyectos. Para esta fase se cuenta con la Guía para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión elaborada por la Dirección General de Programación Multianual del MEF.

Para la fase de ejecución y funcionamiento, se cuenta con el Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI), que reemplaza al SOSEM y que presentará información actualizada diariamente en cuatro secciones: Banco de Proyectos, Contrataciones, Ejecución Financiera e Info Obras. Paralelamente la MDPP tiene proyectado contar en el corto plazo con un sistema propio de seguimiento como el PMBOK.

Si bien en los últimos años la MDPP ha contado con Planes de Desarrollo Concertado, con Presupuestos Participativos y con la mayor parte de los instrumentos de programación, la principal brecha que se identifica es el menor nivel de cumplimiento de las inversiones incluidas en su POI (60 % en promedio en los últimos cuatro años) con relación a la meta establecida (80% en el 2018) y su correspondiente impacto en las metas previstas, que, como veremos más adelante, se debe a deficiencias en la organización, a la ausencia de funcionarios calificados y con permanencia en el municipio y a problemas en la ejecución antes que a la ausencia de instrumentos metodológicos de programación.

En el ámbito de la gestión de la ejecución de proyectos, el proceso se inicia con la elaboración del expediente técnico y culmina con la puesta en marcha u operación del proyecto de inversión, luego del Informe de Cierre o de Término y su registro en el Banco de Proyectos, incluyendo las siguientes actividades secuenciales:



Figura 6. Proceso de Ejecución de Proyectos de Inversión

Fuente: Adaptado de Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP.

Con el Expediente Técnico se busca determinar los requisitos técnicos necesarios para asegurar la adecuada ejecución de las inversiones y luego en la fase de ejecución se desarrolla la obra física o la implementación del proyecto con el que se espera materializar la alternativa de solución del problema priorizado. Ambos aspectos se inician a partir de la asignación de recursos en el presupuesto institucional y en el caso de la MDPP la mayor parte de los expedientes y de las obras se ejecutan por contrata, adjudicados conforme a lo establecido en las normas presupuestales y de contrataciones del Estado.

Los principales órganos de la MDPP involucradas en la gestión de la ejecución de la inversión pública, de acuerdo a su ROF son las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y la Subgerencia de Logística, además de los órganos de línea correspondientes a la naturaleza del proyecto. Es en este ámbito en donde se ubican los principales problemas que generan no solo la baja ejecución del presupuesto de inversión sino también mayores costos y la postergación de la atención a la demanda ciudadana y de la promoción del desarrollo en el distrito.

En el 2015, se convocaron 76 procesos para obras por un valor referencial de S/ 28, 465,610, entre Licitaciones Públicas (2), Adjudicaciones Directas Públicas (3) y Selectivas (44) y

Adjudicaciones de Menor Cuantía (27). De ellas, fueron observadas el 20%, en gran parte por errores en los expedientes técnicos o en las convocatorias.

Las dos Licitaciones y las tres Adjudicaciones Directas Públicas, que representan casi el 30% del valor referencial de todos los procesos se presentan en la Tabla 8, observándose que los retrasos en la Pre Inversión son mínimos, salvo un caso. Sin embargo, a partir de la obtención de viabilidad, los períodos para la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos son ostensiblemente largos pese a no tratarse de proyectos complejos, aunque en el caso de la elaboración podría sumarse la falta de presupuesto para convocar la elaboración de los expedientes técnicos.

De haberse reducido a la mitad el período referido, los dos últimos proyectos pudieron estar listos dos años antes, en tanto que los demás hubiera finalizado su ejecución en el 2014.

La municipalidad no cuenta con términos de referencia por tipo de proyectos, con estándares de calidad y protocolos de evaluación que podrían agilizar la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos, la supervisión y la recepción de obras. Dichos criterios técnicos deberían ser establecidos coordinadamente entre la Gerencia de Inversiones y la Unidad Formuladora.

La falta de coordinación adecuada entre el área técnica y el área logística en el caso de las convocatorias y contratos, o con el área de presupuesto para prever los recursos que requiere la ejecución, así como la deficiente supervisión y seguimiento, son las razones principales de las mencionadas postergaciones.

Otro punto crítico en la gestión de la ejecución, es la escasez de personal, lo cual obligó a que en el 2015 los Comités Especiales para los 76 procesos de obras estuvieran integrados en todos los casos por el Gerente de Inversiones Públicas y por el Subgerente de Logística, Servicios Generales y Control Patrimonial, lo que implica que en promedio dispusieron de tres días para la adjudicación de cada una de las obras.

Si bien se cuenta con el Sistema de Seguimiento de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas y con las Directivas del OSCE, no se cuenta con una instancia de coordinación que subsane oportunamente la efectiva interacción que debe existir entre la áreas involucradas en la ejecución de la inversión de la municipalidad tanto en los aspectos técnicos como administrativos y presupuestales, constituyéndose en la principal brecha que genera el retraso en la ejecución y que se agrava con la falta de personal, de herramientas que permitan orientar y agilizar la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos y de manuales de procedimientos y/o directivas que agilicen y permitan adquisiciones y contrataciones eficientes y transparentes.

El ámbito de la gestión de la post inversión comprende la operación y mantenimiento de los proyectos de inversión, así como la evaluación ex post que determina la eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados. Este ámbito se inicia cuando se ha cerrado la ejecución del proyecto, por lo que la gestión de la post inversión no impacta sobre el problema de la baja ejecución de las inversiones.

Sin embargo, la evaluación ex post permite obtener lecciones aprendidas para futuras tomas de decisiones, aunque más

interesaría evaluar la gestión durante la ejecución de cada uno de los órganos que intervinieron, a fin de adoptar oportunamente las correcciones pertinentes (Rodríguez, 2014).

Tabla 8*Procesos de obras de la MDPP Convocados en el 2015*

N°	Proceso	Descripción de la Obra	Valor Ref. (S/.)	Retrasos en Elaboración del Perfil	Declaración de Viabilidad	Término del Exp. Téc. luego de Viabilidad.	Aprobación del Exp. Téc. luego de culminado	Contrato luego de aprobado el Exp. Téc.	Situación al 15.03.16
1.	LP	Centro Cultural en Zona Sur	5,199,032	02 días	23.09.14	28 días	300 días	10 días	En ejecución. Contrato suscrito 29.12.15
2.	LP	Mejora de Vías Asc. de Vivienda Santa Isabel	2,026,288	130 días	25.06.14	143 días	02 días	159 días	Finalizado en feb. 2016 con 4 meses de atraso
3.	ADP	Mejora de Calles Asc. de Viv. CAFÉ- PERÚ	1,054,396	0 días	08.11.13	587 días	19 días	55 días	Finalizado en el mes previsto
4.	ADP	Mejora de calles Asc. de Vivienda Naranjitos	1,215,345	5 días	11.04.13	464 días	44 días	158 días	Finalizado en el 2015 con 3 meses de atraso
5.	ADP	Mejora de calles Asc. de Vivienda Santa Isabel	1,799,213	2 días	05.07.12	298 días	536 días	150 días	Finalizado en el 2015 con 5 meses de atraso

Fuente: SOSEM/ Subgerencia de Logística de la MDPP – Elaboración propia

En el ámbito de la gestión institucional y administrativa de inversiones, la naturaleza pública de los recursos de inversión obliga al cumplimiento de normas y procedimientos que tratan de asegurar el uso adecuado y transparente de dichos recursos y exige la rendición de cuentas por parte de las autoridades. La gestión administrativa, por tanto, incluye procesos presupuestarios, logísticos, contables y de tesorería, en las diferentes etapas del desarrollo de proyectos de inversión. El proceso presupuestario incluye las siguientes acciones:



Figura 7. Acciones del Proceso Presupuestario

Fuente: Adaptado de Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP.

Con la finalidad de poder ejecutar el gasto de las inversiones contenidas en el Plan Operativo Institucional y en el Plan Anual de Contrataciones, la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto debe solicitar previamente al MEF el crédito presupuestario correspondiente a través del calendario de compromiso trimestral mensual elaborado en base a la programación de metas físicas definidas por las áreas técnicas y aprobado por el Alcalde.

El devengado de acuerdo a la definición del Ministerio de Economía y Finanzas (2017) es la obligación de pago que asume la entidad como consecuencia del compromiso presupuestado contraído. Comprende la liquidación, identificación del acreedor y la determinación del monto, a través del respectivo documento oficial. El área técnica de la

conformidad del devengado y la Sub Gerencia de Contabilidad la registra.

El pago, según la definición del Ministerio de Economía y Finanzas (2017), constituye la etapa final de la ejecución de la inversión a través del cual el monto del gasto devengado se cancela total o parcialmente. La programación de pagos es elaborada por la Sub Gerencia de Tesorería.

El control y la evaluación de la ejecución presupuestaria, según la definición del Ministerio de Economía y Finanzas MEF (2017), es la fase en la que se realiza la medición de los resultados y el análisis de las variaciones con relación a lo presupuestado, está a cargo de las gerencias de Administración y Finanzas y de Planeamiento y Presupuesto, con la finalidad de realizar el seguimiento de los niveles de ejecución y medir la eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria.

En el proceso presupuestario en si no se registran mayores problemas, salvo en los casos de retrasos en los devengados por la falta de comunicación oportuna de la conformidad por parte del área técnica.

La gestión de contrataciones, según lo establecido en el Título II de la Ley de Contrataciones del Estado (2017), incluye las acciones para la preparación, convocatoria y desarrollo de los procesos de selección, considerados en el PAC, teniendo en cuenta la programación trimestral y la habilitación de los créditos presupuestarios. Está a cargo de la Subgerencia de Logística en estrecha coordinación con las gerencias de Inversiones y de Planeamiento y Presupuesto.

El proceso de contrataciones en general tiene la siguiente secuencia:



Figura 8. Proceso de contrataciones

Fuente: Adaptado de Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP.

La brecha en este subsistema se expresa claramente en la menor ejecución del programa de inversión de la MDPP que en los últimos cinco años (2014 - 2018) alcanzó apenas un promedio del 61% por debajo de la meta establecida en su PEI 2017 – 2019, en tanto que el promedio de ejecución de la inversión pública a nivel del sector público nacional alcanzó el 71%. Este último porcentaje debe ser la meta de la MDPP en una primera etapa con un buen plan de gestión para posteriormente llegar al 90% de ejecución anual.

Por lo expresado en el análisis del Sub Sistema Tecnológico, las brechas principales se ubican en al ámbito de la ejecución de proyectos y tienen relación con aspectos técnicos, deficiencias en la elaboración y aprobación de expedientes técnicos y ausencia de directivas y procedimientos para dichas tareas y para la contratación y adquisición de bienes y servicios) y con aspectos administrativos, deficiente coordinación entre la Gerencia de Inversión Pública y la Subgerencia de Logística que retrasa las convocatorias y los contratos de obras. (OSCE, 2013, pág. 60)

Otra brecha importante es la falta de coordinación entre la Gerencia de Inversión Pública y la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, para la asignación presupuestal, la programación de los devengados y el ulterior pago a los contratistas.

En la Figura 9 se muestra el diagrama de la gestión de Expedientes Técnicos elaborados por contrata pudiendo apreciarse los potenciales problemas y las principales unidades orgánicas que intervienen en dicho proceso: las Gerencias de Administración y Finanzas, de Planificación y Presupuesto y de Inversión Pública y las Subgerencias de Estudios y Proyectos, de Logística, de Presupuesto, de Contabilidad y de Tesorería.

El primer problema potencial que se puede observar en la referida Figura es el caso Proyectos no priorizados, no incluidos en el POI ni en el PAC, lo cual implica gestionar previamente una modificación presupuestal.

La calidad de los TDR evitará futuros reclamos y facilitará la supervisión de los contratos; como se mostró en la Tabla 8 la culminación de los Expedientes Técnicos luego de declarada la Viabilidad de los proyectos en la MDPP se verificó en tiempos excesivos motivados en gran parte por las observaciones de los postores retrasando el inicio de la ejecución de proyectos.

Otro potencial cuello de botella se presenta luego de establecida la disponibilidad presupuestal o aprobada la modificación presupuestal requerida si es que no se verifica una adecuada coordinación entre el área técnica y el área logística y de presupuesto que agilicen las convocatorias y la suscripción de los contratos así como para la culminación de los mismos. Logística no podrá convocar sin verificar los requisitos técnicos y sin la certificación presupuestal. Si no se calendariza

oportunamente el costo de un Expediente Técnico, no se podrá devengar ni pagar al contratista, para lo cual se requiere de una estrecha coordinación entre las Gerencias de Inversión Pública, de Planificación y Presupuesto y de Administración y Finanzas.

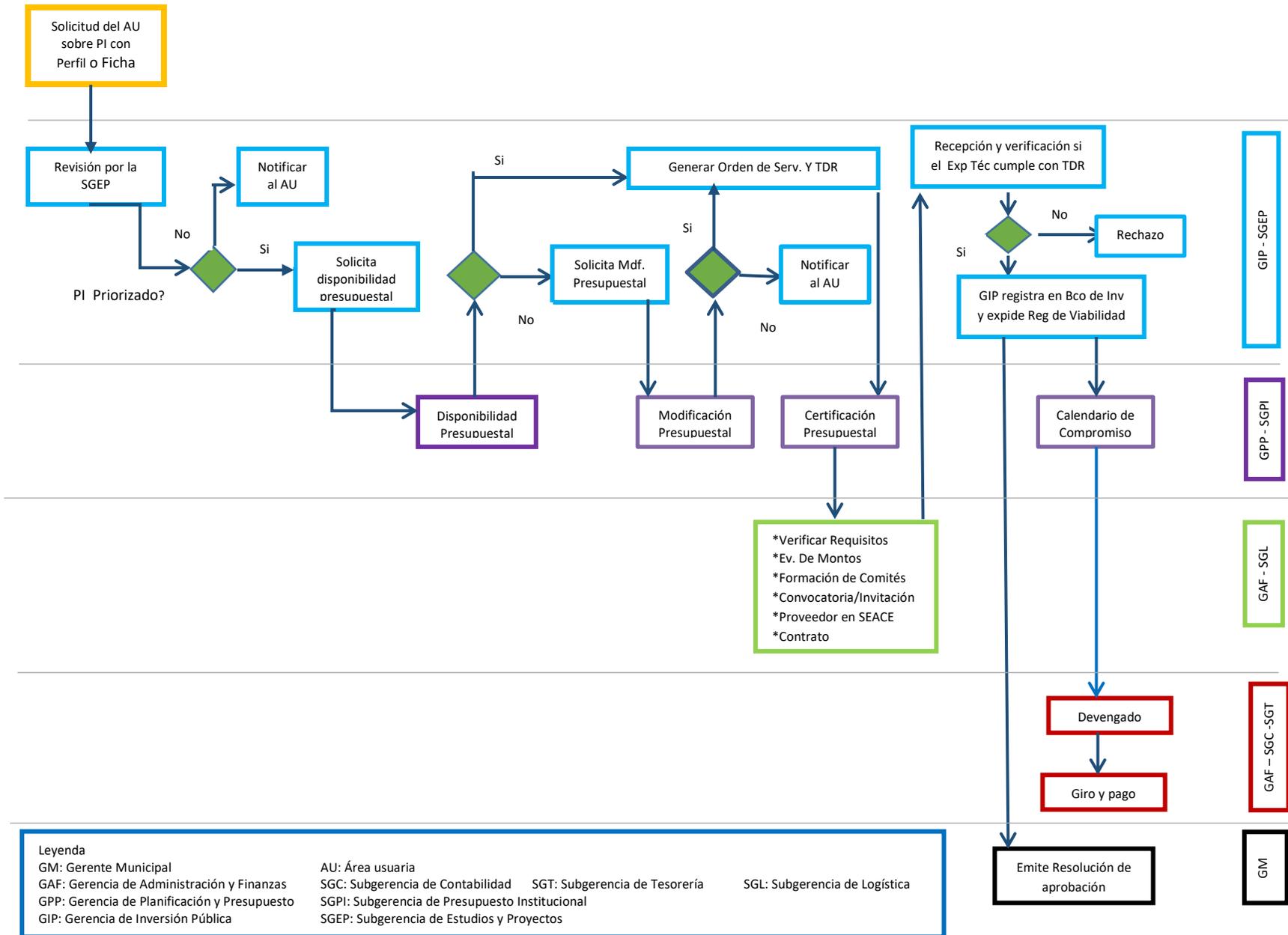


Figura 9. Diagrama del proceso de contrata de Expedientes Técnicos
 Elaboración Propia – Fuente: MDPP; Directivas presupuestales y del OSCE

C. Sub Sistema Estructural.

Como se manifestó y puede apreciarse en el acápite anterior, los principales órganos involucrados en la gestión integral de la inversión en la MDPP son la Gerencia de Inversiones Públicas, la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia de Administración y Finanzas con su Subgerencia de Logística.

La Gerencia de Inversiones Públicas, según el Reglamento de Organizaciones y Funciones vigente (2019) de la MDPP es un órgano de línea que mantiene la estructura del ROF del 2015 contando con la subgerencia de Estudios y Proyectos, unidad que cumple la función de Unidad Formuladora (UF) de las inversiones del municipio en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

La mayor parte de las funciones asignadas a la Gerencia y a la Subgerencia mencionadas (artículos 94° al 97° del Reglamento de Organizaciones y Funciones), corresponden a las usuales de una gerencia de obras o de infraestructura pública, como las que existen en otros municipios, tales como la elaboración o aprobación de los expedientes técnicos, la liquidación de los contratos de obras, la aprobación de obras adicionales, la designación de los Comités de Recepción, entre otras.

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (GPP), creada en el año 2015 con la Subgerencia de Cooperación Técnica Nacional e Internacional, tiene como funciones conducir los procesos de los sistemas de planeamiento estratégico, presupuesto público, inversión pública y modernización de la gestión pública así como, monitorear la formulación de información estadística y de documentos de gestión y asesorar en asuntos de cooperación técnica nacional e internacional.

En el nuevo ROF del 2019 se cambia la estructura de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto; se elimina la Subgerencia de Cooperación Técnica (aunque mantiene la función de asesorar en asuntos de cooperación técnica internacional) y se crean las Subgerencias de Planificación Institucional e Inversiones y la Subgerencia de Presupuesto Institucional.

La nueva estructura, prioriza dos de las funciones principales de dicha gerencia, sin embargo, subsiste la ausencia de una unidad de racionalización administrativa que se encargue permanentemente del análisis y mejoras de la estructura organizativa, procedimientos y procesos administrativos relacionados con la gestión integral de la inversión en la MDPP y que lleve a cabo la implementación de la políticas de modernización de la gestión pública, la gestión por procesos y la mejora continua de las herramientas de gestión en la MDPP.

Si bien en el Cuadro de Asignación de Personal 2015 se consideraba una plaza para especialista en planificación y racionalización, la mencionada plaza no se cubrió pese a los requerimientos expuestos en sus planes sobre documentos de gestión, adecuación a la modernización de la administración y a la permanente actualización de la estructura municipal.

La Subgerencia de Logística, depende funcional y jerárquicamente de la Gerencia de Administración y Finanzas y de acuerdo al ROF es la encargada de administrar el sistema de abastecimiento de bienes y servicios y de administrar los servicios generales, el almacén y el control patrimonial de la municipalidad (artículos 53° y 54° del ROF 2019).

Las principales funciones de la Subgerencia de Logística, referidas a la gestión de inversiones, son la elaboración y evaluación del Plan Anual de Contrataciones de la municipalidad, la preparación, convocatoria y ejecución de los procesos de contrataciones y verificar que se cuenta con el crédito presupuestario suficiente para comprometer un gasto (artículo 54° del ROF 2019), para lo cual se debe coordinar estrechamente con las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto.

En conclusión, con relación al análisis estructural, se manifiestan dos problemas, la ausencia de una Unidad de Desarrollo Organizacional y Modernización o Unidad de Racionalización y la falta de una instancia de coordinación entre el órgano de ejecución con el área logística y con el área presupuestal en un proceso que involucra aspectos técnicos, administrativos y políticos como la programación y ejecución de inversiones; la insuficiencia de los calendarios de compromiso, son muestra de la descoordinación entre las Gerencias de Inversiones Públicas y la de Planeamiento y Presupuesto, en tanto que los retrasos en los pagos y en los devengados son muestra de descoordinación entre las tres áreas mencionadas.

D. Sub Sistema Psicosocial

Aparte de los aspectos técnicos y administrativos, otra causa del problema de gestión de la inversión en la MDPP, como ya se adelantó, la constituye los recursos humanos de las tres principales áreas involucradas.

La Subgerencia de Logística, para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo al CAP 2015 del Municipio, cuenta solo con tres plazas, la del Sub Gerente y dos de especialistas (Tablas 9 y 10) que a todas luces resulta insuficiente, teniendo en cuenta que además del sistema de abastecimiento, debe

dirigir todas las acciones que garanticen el funcionamiento de las instalaciones de propiedad municipal y la administración y control de los bienes municipales, por lo que se contrataron dos especialistas en contrataciones adicionales al considerado en el CAP.

El problema se acentúa si se tiene en cuenta la elevada rotación del personal, así, de los tres especialistas en contrataciones que laboraban en el 2014, solo uno continuó en el 2015. La plaza de Sub Gerente recién se cubrió en el 2015, año en el que la plaza de especialista administrativo continuó vacante.

Dicha rotación se debe en gran parte a la inestabilidad laboral del personal de la Subgerencia, en la que el único nombrado es el Sub Gerente (cargo de confianza); los tres especialistas en contrataciones, tanto en el 2014 como en el 2015 y 2016, se les contrató como locadores de servicio y como se aprecia en las Tablas 9 y 10, con excepción de uno de ellos, todos los demás tenían solo un año en el Municipio.

Es de notar que el subgerente nombrado en el 2015, fue cambiado con el inicio de la nueva administración en el 2019, al igual que el Gerente de Administración.

El resto del personal era de apoyo (almacenero, conserje y limpieza), no existiendo personal asignado al control patrimonial ni a servicios generales.

Tabla 9*MDPP Personal de la Subgerencia de Logística en el año 2014*

Plazas en el CAP	Nombre	Condición Laboral	Título/Grado	Inicio en SGL	Experiencia en Logística	Certif. OSCE	Otros Cursos
Sub Gerente	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Especialista Administrativo	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Especialista en Contrataciones	Guido Quezada	Locador	-----	2014	0	Si	-----
	Janina Villar	Locador Esp. En Contratac.	-----	2014	0	Si	-----
	Luis Huanca	Locador Esp. En Contratac.	Bachiller en Ciencias Políticas	2011	4 años	Si	Liq. de Obras. SNIP, SIAF, SIGA

Fuente: MDPP, Gerencia de RR.HH. – Elaboración Propia

Tabla 10*MDPP Personal de la Subgerencia de Logística 2015-2016*

Plazas en el CAP	Nombre	Cond. Laboral	Título/ Grado	Inicio en SGL	Experiencia en Logística	Certif. OSCE	Otros Cursos
Sub Gerente	Rubén Cayanchi	Nombrado	Bach. En Contabilidad	2015	10 años	Si	SNIP, SIGA
Especialista Administrativo	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Especialista en Contrataciones	Kimber Sánchez	Locador	Contador Público	2015	5 años	Si	SNIP, SIAF
	Elda Padilla	Locador Esp. en Contratac.	Téc. en Adm. de Empresas	2015	1 año	Si	SNIP
	Luis Huanca	Locador Esp. en Contratac.	Bach. en Ciencias Políticas	2011	5 años	Si	Liq. de Obras, SNIP, SIAF, SIGA
	Víctor Chávez	CAS Almacenero	-----		-----	No	-----
	Ramón Rodríguez	CAS Conserje	-----		-----	No	-----
	Romel Sigueñas	CAS Limpieza	-----		-----	No	-----

Fuente: MDPP Gerencia de RR.HH y Portal de Transparencia – Elaboración Propia

En cuanto a la calificación del personal existente en el período 2015 - 2016, todos los especialistas y el Subgerente cuentan con la certificación del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) sin embargo, uno de ellos, no reunía la experiencia mínima (2 años). La mayor parte había llevado cursos sobre el SNIP y el SIAF, pero ninguno había recibido capacitación sobre la nueva Ley de Contrataciones y su Reglamento en vigencia desde enero del 2016 y de acuerdo a lo dispuesto por el OSCE (Resolución N° 340-2014-OSCE/PRE), todos debieron renovar la certificación otorgada por dicha entidad en el 2016.

En conclusión, el problema en la Subgerencia de Logística, es la reducida cantidad de plazas con las que cuenta en su Cuadro de Asignación de Personal (CAP), la elevada rotación del personal especializado en la institución y la falta de capacitación y manejo de la Nueva Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

Las demoras en las convocatorias, en las contrataciones y la falta de recursos oportunos a que nos referimos en el acápite anterior son muestra de la descoordinación entre las principales áreas involucradas en la gestión de inversiones de la municipalidad de Puente Piedra y de la falta de instrumentos que agilicen la ejecución de los proyectos de inversión, lo cual se acentúa con la escasez de personal permanente, suficiente y debidamente capacitado.

La Gerencia de Inversiones Públicas, que, de acuerdo al ROF, tiene como principal función dirigir y supervisar la ejecución técnica de los proyectos de inversión, tenía prevista ocho plazas en el CAP 2015 del municipio, la del gerente, la del subgerente,

dos plazas para ingenieros civiles, una para técnico en proyectos y tres para obreros, tal como se detalla en el Tabla 11.

En esta gerencia el problema de la rotación de personal, excepto el personal obrero, es aún mayor que en la Subgerencia de Logística, dándose el caso que en el 2015 se tuvo que renovar totalmente al personal profesional, que felizmente se mantuvo en el 2016.

De las plazas mencionadas, la del Gerente y la del Sub Gerente de Estudios y Proyectos son cargos de confianza y los funcionarios que se desempeñaban en dichos cargos hasta el 2018, fueron reemplazados en el 2019 por la nueva administración. El resto de plazas que corresponden a los especialistas en inspección y supervisión de obras y al técnico en elaboración de expedientes técnicos, las mismas eran cubiertas mediante locación de servicios. El personal obrero es contratado por el régimen de contratos administrativos de servicios (CAS).

En cuanto a la calificación del personal, todos presentaban capacitación en temas relacionados y cuentan con la experiencia mínima exigida para el cargo en el Manual de Organización y Funciones de la municipalidad de Puente Piedra, según se puede apreciar en las Tablas 9 y 10. Es importante hacer notar que la referida capacitación fue obtenida previamente a su incorporación a la municipalidad por lo que se hace necesaria su actualización o especialización.

El nombramiento de los trabajadores que venían laborando en las plazas previstas en el CAP 2015, pero en calidad de contratados, reduciría la alta rotación de personal que actualmente se registra en la Gerencia de Inversiones Públicas

de la municipalidad para lo cual habría que reformular el CAP y agilizar el tránsito de la municipalidad al régimen de la Ley del Servicio Civil (SERVIR).

Tabla 11*MDPP Personal de la Gerencia de Inversiones Públicas 2015-2016*

Plazas en el CAP	Nombre	Condición Laboral	Función	Título/ Grado	Inicio en GIP	Experiencia en Obras	Otros cursos
Gerente	Freddy Ramos	Nombrado	Gerente de Inv. Púb.	Ing° Civ.	2015	7 años	Proy. de Inversión, INFO OBRAS
Sub Grt.	Elena Vásquez	Nombrada	Sub. Grt. De Estudios y Proyectos	Ing° Civ.	2015	6 años	Elab. Exp. Técnicos, Obras Públicas
Ing° Civ.	Greta González	Locador	Inspección de Obras	Ing° Civ.	2015	5 años	Liquidación de obras, Gerencia de Constc.
Ing° Civ	Javier Salcedo	Locador	Supervisor de Obras	Ing° Civ	2015	2 años	Proy. de Inversión, Valorizac. de Obras
Técnico en Proyectos	Deni Chipana	Locador	Expedientes Técnicos	Ing° Civ.	2015	2 años	Elab. Exp. Técnicos, Superv. De Obras
Obrero	José Bocanegra	728	Péon	---	---	---	---
Obrero	Víctor Pinedo	728	Oficial	---	---	---	---
Obrero	Edmundo	728	Capataz	---	---	---	---

Fuente: MDPP Gerencia de RR.HH y Portal de Transparencia MDPP – Elaboración propia

Teniendo en cuenta que la mayor parte de las obras son realizadas por contrata y que el número de procesos es elevado, sería conveniente contar con una plaza adicional de ingeniería, en especial para la elaboración de TDR por tipo de proyectos, de estándares de calidad y de protocolos de evaluación que permitan agilizar la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos, la supervisión, liquidación y la recepción de obras y para participar en los Comités Especiales, aspectos que influyen en el retraso de la ejecución de la inversión en la MDPP.

En conclusión, en la Gerencia de Inversiones Públicas el problema de personal radica en su inestabilidad, en la ausencia de indicadores y procedimientos para la supervisión y recepción de obras y en la escasa capacitación en contrataciones para una mejor participación en los Comités Especiales.

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, que, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones, tiene la función de conducir los sistemas de planeamiento estratégico, presupuesto público, inversión pública, y el sistema de modernización de la gestión pública (artículo 41° al 44°), según el CAP 2015 tenía prevista siete plazas para el cumplimiento de sus funciones, la del Gerente y Sub Gerente de Cooperación Técnica Nacional e Internacional, (cargos de confianza), cuatro plazas de especialistas y una de apoyo, de acuerdo al detalle que se presenta en el Tabla 12.

De dichas plazas, el único nombrado era el Gerente. La plaza de Especialista Administrativo no se había cubierto hasta el 2016 y el resto de las plazas se cubrieron por contrata, incluyendo dos plazas no consideradas en el CAP, la del responsable de la OPI en el 2015 y la de un especialista en planeamiento en el 2016.

En esta gerencia también se presenta el problema de rotación del personal, habiéndose renovado totalmente en el 2016. El cargo de Gerente es el caso más extremo, habiéndose registrando tres cambios en dicho cargo entre mayo del 2015 y enero del 2016, pese a ser el único nombrado; en el año 2017 y en el 2019 también se nombraron nuevos gerentes de Planeamiento y Presupuesto.

En cuanto a la calificación del personal todos cumplían con los requisitos establecidos en el MOF y, con las últimas incorporaciones, la Gerencia cuenta con un especialista para cada uno de los sistemas administrativos de su responsabilidad (Planeamiento, Presupuesto, Inversión Pública) excepto el de modernización de la gestión pública.

Sin embargo, tal como se aprecia en la Tabla 12, la capacitación de los especialistas presenta una mayor incidencia en Inversión Pública y en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), muy poco en planeamiento y ninguno recibió capacitación en racionalización, asociaciones público privadas, presupuesto o cooperación técnica. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la puesta en vigencia del nuevo sistema nacional de inversión pública (invierte.pe) obliga a un reciclaje de los funcionarios.

En conclusión, el gran problema en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto es también la alta rotación del personal, la no cobertura de las plazas, la falta de capacitación en las áreas de planificación, presupuesto, en Invierte.pe, captación de fondos promocionales, de racionalización administrativa y de cooperación técnica nacional e internacional y la inexistencia de

una unidad que conduzca el desarrollo organizacional y la modernización de la gestión de la municipalidad.

Es necesario el reforzamiento de la Gerencia de Planificación y Presupuesto con la creación de las dos subgerencias mencionadas e incluidas en el ROF aprobado a inicios del 2019, lo que implica también la creación de nuevas plazas en el CAP de la referida gerencia.

Tabla 12*MDPP Personal de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto 2016*

Plazas en el CAP	Nombre	Condición Laboral	Función	Título/ Grado	Inicio en GPP	Experiencia en Plmt. y Prpto.	Otros Cursos
Gerente	Jesús Chirinos	Nombrado	Gte. de Plnt y Presupuesto	Contador Público	2016	7 años	Proyectos de Inv. Púb.
Sub Gerente en Coop. Téc.	Ángela Ríos	Nombrada	Coop. Téc. Nac. e Internacional	s.i	2016	s.i	s.i
Especialista en Finanzas	Ricardo Ramírez	Locador	Programac. Y Control Ppto.	Economista	2016	6 años	Proy. Públicos, SIAF
Especialista en Planificación	Alberto Ponce	Locador	Planificación Corto, Med. y Largo Plz.	Economista	2016	4 años	Forml. y Ev. Proy., Gestión Municip., Prog. Municipales
Esp. en Proyectos de Inversión	Faustina Aguirre	Locador	Evaluación de Proyectos de Inv. Públicas	Bach. en Contab.	2016	1 año	Elab. de Perfiles, Forml. de Proy., SIAF, Códigos SNIP
Esp. Adm. I	---	---	---	---	---	---	---
Técnico Administrativo	Yolanda Carlos	CAS	Apoyo administrativo	---	2015	---	---
	José Medina	CAS	Responsable de la OPI	s.i	2015	s.i	s.i
	Jasmín Lucero	Locador	Especialista Planeamiento		2016	3 años	Mejora de Procesos.

Fuente: MDPP Gerencia de RR.HH. y Portal de Transparencia MDPP – Elaboración propia.

E. Sub Sistema de Gestión.

En la Memoria Anual de Gestión del año 2014 se identificaron como grandes problemas de la MDPP, el constante cambio de personal, la insuficiente capacitación del personal que maneja los diferentes sistemas administrativos, la falta de instrumentos de gestión y de directivas internas y la ausencia de un adecuado soporte técnico informático. (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2015)

Dichos problemas, íntimamente ligados a la gestión integral de las inversiones en el municipio, se volvieron a señalar en el Plan de Desarrollo Concertado 2015 y en el análisis FODA del Plan Operativo Institucional del 2015 de la MDPP, por lo que, en ambos documentos se consigna como uno de los objetivos institucionales fortalecer la capacidad de gestión de la municipalidad, para lo cual se proponen las siguientes acciones:

- Mejorar el diseño organizacional de la municipalidad.
- Reformular los instrumentos de gestión municipal.
- Llevar a cabo un Plan de Desarrollo de Capacidades.
- Implementar un sistema informático y documentario moderno.

Con relación a la primera de las acciones mencionadas se destaca la separación de Planeamiento y Presupuesto de la Gerencia de Administración y Finanzas, y la posterior creación de las subgerencias de Planificación e Inversiones y la de Presupuesto Institucional, pero queda aún por resolver la fluidez en la relación funcional y en la efectiva coordinación que debe existir entre las áreas involucradas en la gestión de la inversión durante todas sus fases. En el Reglamento de Organización y Funciones aprobado en el 2019 se soluciona el problema de duplicidad de funciones entre las gerencias de Planeamiento y

Presupuesto y la de Inversiones Públicas con relación al sistema nacional de inversión pública definiendo que las funciones de Oficina de Programación Multianual de Inversiones recaen en la última de las gerencias referidas. Adicionalmente en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto se crean dos subgerencias, la de Planificación Institucional e Inversiones, y la de Presupuesto Institucional, sin embargo, subsiste la ausencia de una unidad que lidere y coordine la gestión por procesos y el desarrollo y modernización institucional.

En cuanto a los instrumentos de gestión, la MDPP cuenta con la mayor parte de los documentos macros como el POI, PEI, el Plan de Desarrollo Local Concertado, el ROF, MOF, y CAP, aunque los dos últimos no se encuentran actualizados, corresponden al 2015, en tanto que el ROF fue aprobado en el 2019.

Sin embargo, adolece de instrumentos de gestión operativos, como el Manual de Procedimientos y Directivas de Contrataciones y Adquisiciones; en su lugar solo cuenta con diagramas de flujo, que en algunos casos, como el de adquisiciones, licitaciones, concursos, adjudicaciones y contrataciones deben desarrollarse para establecer claramente la base legal, las responsabilidades, las etapas, etc., o complementarse con directivas como las referidas a la contratación y adquisición de bienes y servicios.

Dichas brechas podrían empezar a resolverse con la creación de una Subgerencia de Racionalización o de Desarrollo Institucional en la GPP y que además se encargue de conducir la implementación de las políticas de modernización de la gestión pública, en especial la gestión de procesos, la simplificación administrativa y la organización institucional.

Otro instrumento de gestión que falta implementar en la MDPP es el Plan de Desarrollo de Capacidades, el mismo que puede iniciarse con programas de capacitación en temas álgidos como la nueva ley de Contrataciones del Estado que empezó a regir a partir del 2016, y sus modificaciones posteriores. Paralelo o con antelación a dicho programa es importante establecer políticas y acciones para evitar la alta rotación de personal que se da en todas las áreas del municipio. Cabe mencionar que el Programa de Capacitación llevado a cabo en el 2015, se concentró en temas de riesgos laborales, atención a los contribuyentes y trámites documentarios, no incluyendo ningún tema relacionado con la gestión de inversiones (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2015).

En cuanto a la implementación del sistema informático de información y registro el mismo debería ser incluido como un proyecto en el POI del 2020 y constituye un elemento vital en la gestión de inversiones y en la transparencia de la misma.

La brecha existente en el diseño organizacional se lograría superar y a través de la reformulación y reglamentación del recientemente creado Comité de Seguimiento para convertirlo en un Comité de Gestión de Inversiones que permita una efectiva coordinación entre los diferentes órganos involucrados en la gestión integral de las inversiones del municipio y con la definición clara de las responsabilidades de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia de Inversión Pública, con relación al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y a la cooperación técnica y financiera nacional e internacional.

El Plan de Capacitación, que se integraría al Programa de Desarrollo de Capacidades y el desarrollo de Manuales de Procedimientos y Directivas de Contrataciones y Adquisiciones, y de criterios técnicos para la elaboración y aprobación de los expedientes técnicos, facilitará la labor de los funcionarios de las diferentes áreas, especialmente en el proceso de contrataciones.

En el POI 2018 no se consignan metas claras ni se detalla el presupuesto específico asignado a cada Gerencia, para las acciones antes referidas ni para solucionar el problema de la alta rotación del personal, sin embargo, como objetivo institucional se consigna “el fortalecimiento de la gestión institucional con el uso de tecnologías modernas y el desarrollo de capacidades” y aproximadamente un 10% del presupuesto de dicho año se orientaba a la gestión administrativa, de recursos humanos y de planeamiento y presupuesto, áreas en las que se encuentran los nudos críticos de la gestión de inversiones.

2.2.7. Entorno Organizacional.

El análisis del entorno de la municipalidad se realizará siguiendo la pauta de Collette y Schneider que divide dicho análisis en tres niveles: inmediato, intermedio y de tendencias globales y que según la apreciación de Denis Proulx resulta la manera más práctica de describir el entorno (Proulx, D., 2014).

A. Entorno inmediato

Según el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital del INEI, la población estimada del distrito de Puente Piedra, al 2015, es de alrededor de 353,000 habitantes distribuidos en 538 pueblos en una extensión geográfica de casi 72 Km² al norte de Lima y a ambos lados de la carretera panamericana norte. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2013 del INEI, la mayor parte de

la población de distrito de Puente Piedra se encuentra en los estratos socio económico C (45%) y D (30%); el 39% no cuenta con conexión de agua potable y el 66% no tiene conexión de desagüe.

Sin embargo, el nivel de pobreza en el Distrito disminuyó del 36% en el 2009 al 30.3% en el 2015 (Ver acápite 2.2.1), constituyéndose en una de los distritos con mejores resultados en el período mencionado. De acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en la estructura orgánica de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra, se han considerado tres órganos consultivos de coordinación, a través de los cuales la población organizada participa en las decisiones sobre la aprobación, priorización, programación y fiscalización de las inversiones orientadas a brindar los servicios municipales o promover el desarrollo socio económico del Distrito.

Dichos órganos, que se mantienen en el ROF del 2019, son el Consejo de Coordinación Local Distrital, encargado de coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo que incluye los proyectos de inversión a ejecutarse en el corto y mediano plazo; la Junta de Delegados Vecinales, que tiene entre sus funciones concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión en el distrito y en los centros poblados y fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, que formula, supervisa y evalúa el plan de seguridad ciudadana y cumple las funciones que le da la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Adicionalmente, y de acuerdo a la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, en la MDPP funciona el Comité de Vigilancia y Control, integrado por representantes de las

organizaciones civiles del distrito y cuya función principal es velar por el cumplimiento de los acuerdos del proceso de Presupuesto Participativo y que los proyectos priorizados se relacionen con la mayor provisión de servicios para la población. Para efectos de una mejor administración de los servicios que brinda la municipalidad, el distrito cuenta con cinco agencias municipales y se ha dividido en tres zonas y 18 sectores, teniendo en cuenta su geografía y característica socioeconómica tal como se puede apreciar en la Tabla 13.

Tabla 13

Zonas y sectores de Puente Piedra

N°	Zona	Sector
1	Sur	Ensenada
2		Laderas
3		Chillón
4		<u>Shangri – La</u>
5	Centro	Tambo Inga Oeste
6		Tambo Inga Este
7		Pampa Libre
8		Gallinazos
9		Santa Rosa
10		Cercado
11		Las Vegas
12		La Grama
13		Copacabana
14	Norte	El Dorado
15		Leoncio Prado
16		Jerusalén
17		Lomas
18		Alameda del Norte

Fuente: MDPP - Plan de Desarrollo Local Concertado 2017-2021

Si bien se viene incentivando y cumpliendo con las normas de participación ciudadana, existe una brecha con relación a la información oportuna a los órganos de coordinación referidos, a fin de que estos puedan hacer un mejor seguimiento de los Planes de Desarrollo y del Presupuesto Participativo aprobados. Ideal sería que las evaluaciones semestrales y las medidas

correctivas sean de conocimiento del Consejo de Coordinación Local Distrital y de los Delegados Vecinales y en la oportunidad debida.

En la formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado 2017 - 2021 de la MDPP participaron representantes de 133 organizaciones registradas en la Gerencia de Participación Vecinal. A partir del análisis situacional del territorio se realizó la caracterización de la población distrital, la distribución espacial de la infraestructura de comunicaciones y de servicios públicos, de la actividad económica, del patrimonio cultural, de las áreas naturales protegidas y de aquellas con mayor riesgo de desastres, estableciéndose luego los objetivos, acciones y variables estratégicas de mediano plazo (Tabla 14), base para la priorización de inversiones.

Tabla 14

MDPP: PDLC 2017-2021 Variables estratégicas y actores

Variable Estratégica	Actores que Influyen sobre La Var. Estrat.	Actores Influidos por Var. Estrat.
Nivel de Inclusión Soc.	INEI, MIDIS, Gob. Local	Población Vulnerable
Nivel de Inseguridad Ciudadana	PNP, MININTER, Pdr. Judicial, Gob. Loc., Jta. Vecinos	Población en General
Acceso a Serv. Básicos Púb.	INEI, MVCS, MML, NINSA, Gob. Loc.	Población Vulnerable
Calidad de Transitabilidad Vial	INEI, MVCS, ATU de Lima y Callao Gob. Loc.	Población en General
Nivel de calidad ambiental	MINAM, Gob. Loc.	Población Vulnerable
Grado de riesgo de desastres	SENAMHI, INDECI, INGEMMET, Gob. Loc.	Población Vulnerable
Nivel de Competitividad Eco.	INEI, PRODUCE, Cámara de Com., Gob. Loc	Población en General

Fuente: MDPP – Plan de Desarrollo Local Concertado 2017-2021

De acuerdo a los mapas de situación incluidos en el Plan de Desarrollo Local Concertado 2017 - 2021, los sectores de mayor densidad poblacional, con mayor incidencia delincriminal y con vías de gran flujo vehicular corresponde a los ubicados en la

zona centro; la población más vulnerable y con mayores puntos críticos de eliminación de basura se ubican en las zonas norte y sur del distrito, en tanto que los sectores de la zona sur colindantes con el río Chillón son los de mayor exposición a riesgos de desastres.

Con relación al mercado laboral, en los últimos años la oferta de mano de obra calificada y de capacitación ha mejorado con la instalación de Institutos Tecnológicos Superiores en el distrito (CESCA, SISE y la Escuela Técnica Superior de la Policía Nacional) y con la apertura de sedes de universidades licenciadas por SUNEDU (UTP, UPN, Universidad Continental y Universidad Sedes Sapientiae) en un distrito cercano como Los Olivos. Sin embargo, la inestabilidad generada por los contratos temporales, más que los niveles de sueldo, genera una elevada rotación.

Lo anterior también facilita la oferta por el lado del mercado de proveedores, la misma que se ve reforzada por la oferta de consultoría de universidades estatales como la Universidad Nacional de Ingeniería, con la que se tiene un convenio de cooperación, y de capacitación especializada ofrecida por la Escuela de Administración Pública, la Escuela Nacional de Control, el MEF, SERVIR y el OSCE, entre otros.

B. Entorno Intermedio.

Con relación al problema de la deficiente gestión de la inversión en la MDPP, las tres principales entidades que deben supervisar las actividades relacionadas con dicha gestión son la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del Ministerio de Economía y Finanzas.

En el acápite 2.2.6.4 sobre el subsistema psicosocial determinamos que los recursos humanos de las áreas involucradas en la gestión institucional y administrativa de la inversión en la MDPP, se caracterizaban por su inestabilidad, la alta rotación y, en muchos casos, la insuficiente capacitación, para el desempeño de sus funciones.

En el mercado laboral se suele encontrar profesionales o técnicos que reúnen los requisitos académicos y de dominio exigidos en el Manual de Organización y Funciones y que acepten inicialmente los niveles de remuneración ofrecidos pero la dificultad mayor está por el lado de la experiencia o especialización solicitada, por lo que la captación de personal tiene que acompañarse de un programa de capacitación, de incrementos salariales y de estabilidad contra los cambios políticos.

Una de las vías para mejorar dicha situación es la adecuación de la MDPP a la Ley del Servicio Civil, cuyo objetivo es la introducción de la meritocracia, mejorar los ingresos e incrementar la calificación de los servidores públicos y para lo cual se debe contar con la aprobación de SERVIR.

Por el lado del mercado de proveedores no habría mayores problemas teniendo en cuenta que los proyectos de la MDPP no presentan niveles elevados de complejidad.

En el acápite 2.2.6.3 sobre el sub sistema estructural, se señaló que el punto más crítico en la fase de ejecución de los proyectos era el proceso de contratación para su implementación. Dicho proceso es supervisado por el OSCE, entidad encargada de velar por el cumplimiento de la normativa de contrataciones,

resolver los asuntos de su competencia en última instancia administrativa, administrar y operar el Registro Nacional de Proveedores y el SEACE y supervisar y fiscalizar, de manera selectiva y/o aleatoria, los procesos de contratación.

Si bien los actuales funcionarios del área logística de la municipalidad cuentan con la certificación de la OSCE, la misma debe actualizarse en el marco de la nueva Ley de Contrataciones y su Reglamento, vigentes desde el 2016.

Finalmente, cabe mencionar que la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano rector del nuevo Sistema Nacional de Programación y Gestión de Inversiones Públicas y como tal se constituye en la más alta autoridad técnico-normativa en materia de inversión pública y supervisora de la calidad de los proyectos incluidos en el programa de inversión de las municipalidades y declarados viables por los gobiernos locales. Las mencionadas evaluaciones sobre la calidad de las declaraciones de viabilidad, se realizará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1252 que crea el nuevo Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversión. Anteriormente esta función era responsabilidad de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, pero no se llegó a efectuar en la MDPP.

En conclusión, con relación al entorno intermedio, en la MDPP está pendiente la adecuación a la Ley del Servicio Civil, proceso que podría ayudar a solucionar la brecha de personal inestable y de baja calificación. Asimismo, está pendiente la recertificación de los operadores logísticos en el marco de la nueva Ley de Contrataciones del Estado y, finalmente, otra

brecha es la falta de evaluación de las declaraciones de viabilidad de proyectos de la municipalidad, la misma que podría estar a cargo del órgano de control interno en tanto la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones cumple con su rol.

C. Tendencias Globales.

a) Productividad del sector Público.

Cada vez con mayor énfasis se viene exigiendo a los diferentes niveles de la administración pública un grado de productividad similar al de la empresa privada y que se gestionen los servicios públicos con criterios modernos incluyendo un correcto equilibrio entre costos y resultados y la oportunidad de la provisión de dichos servicios.

Dicha tendencia obliga a incorporar nuevas tecnologías y el rediseño de procesos que permitan una mayor agilidad en la gestión de las inversiones de la MDPP.

Cabe mencionar por ejemplo el caso de la municipalidad distrital de Barranco que gracias al rediseño de procesos ha logrado reducir el otorgamiento de licencias de funcionamiento a cinco días (10 menos de lo establecido por las normas).

Al respecto, uno de los sistemas administrativos del estado es el de Modernización de la Gestión Pública, el mismo que tiene como marco normativo la Ley N° 27658 y que a partir del 2012 – 2013 cuenta con la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública y con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública aprobadas por los Decretos Supremos N° 109-2012-PCM y N° 004-2013-PCM.

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es la encargada de coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública, así como formular y evaluar las propuestas para su mejora.

La Sub Gerencia de Racionalización o de Desarrollo Institucional que se propone en el presente trabajo de investigación sería el órgano técnico responsable de implementar en la MDPP la estrategia y las políticas antes referidas.

b) Asociaciones Público – Privadas.

Otra tendencia observada en los últimos años y que se mantendrá en los siguientes, es la creciente colaboración público – privada en proyectos de inversión y que ya se observa a nivel de los gobiernos locales; el uso de fondos privados para financiar servicios públicos, vía las asociaciones público – privadas o concesiones, constituyen alternativas para incrementar recursos y agilidad en proyectos orientados a promover el desarrollo local o servicios de calidad.

Un caso de resaltar es el de los gobiernos locales del departamento de Tacna, que en el 2014 comprometieron casi 150 millones de soles en obras por impuestos (35% del total para los gobiernos locales a nivel nacional) tal como puede apreciarse en la Figura 5. Como punto de comparación debemos tener en cuenta que el PIA de inversión pública de los gobiernos locales referidos para dicho año fue 170 millones de soles.

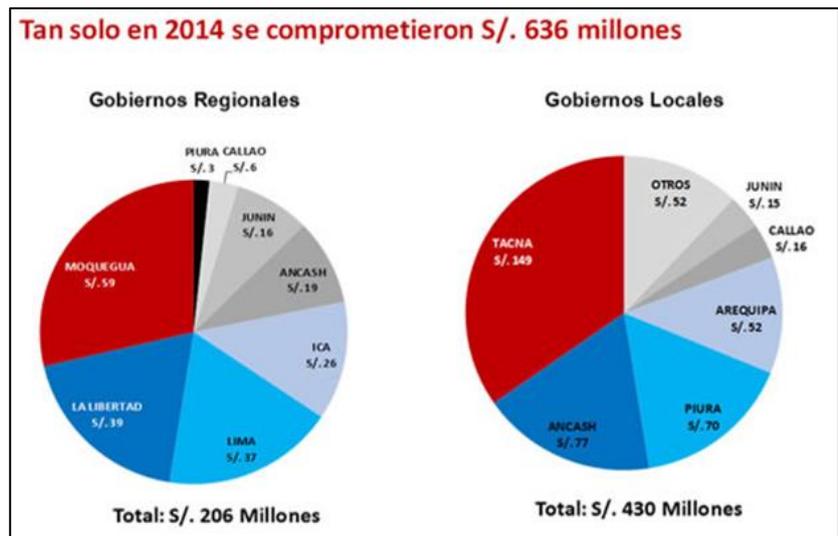


Figura 10. Obras por Impuestos Comprometidas en el 2014 – GGRR y GLL

Fuente: PROINVERSION. Elaboración: DGPIIP

Otro tema de actualidad es el de los valores en la administración pública; la creciente preocupación por la ética de las organizaciones, por la responsabilidad efectiva de las autoridades y funcionarios y el control del abuso de poder, es una de las grandes tendencias a nivel internacional. En ese sentido, se viene exigiendo claridad y transparencia en las convocatorias y otorgamiento de la ejecución de proyectos y la evaluación de sus resultados por parte de la sociedad.

c) Coordinación, Seguimiento y Monitoreo.

Tal como se expuso en el acápite 1.2 gran parte de los problemas de ejecución que muestran muchas entidades públicas radica en la falta de articulación entre los sistemas administrativos del Estado.

Ante dicha problemática, estudios como el realizado por la universidad ESAN en el 2010 para impulsar el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública en ocho municipios con limitada capacidad de gasto en los departamentos de Ancash y La Libertad, concluye que en

la perspectiva institucional es relevante la constitución, organización y pleno ejercicio de funciones de un Comité de Gestión de Inversiones como instancia que articula las unidades funcionalmente responsables de la gestión de inversiones, que dinamiza los procedimientos y agiliza los trámites administrativos y las consideraciones técnicas que demanden ser resueltas (Universidad ESAN, 2010), considerando a dicho Comité en la ruta crítica de la gestión de inversiones locales conjuntamente con otros aspectos correspondientes a las perspectivas políticas y técnicas (Figura 11).

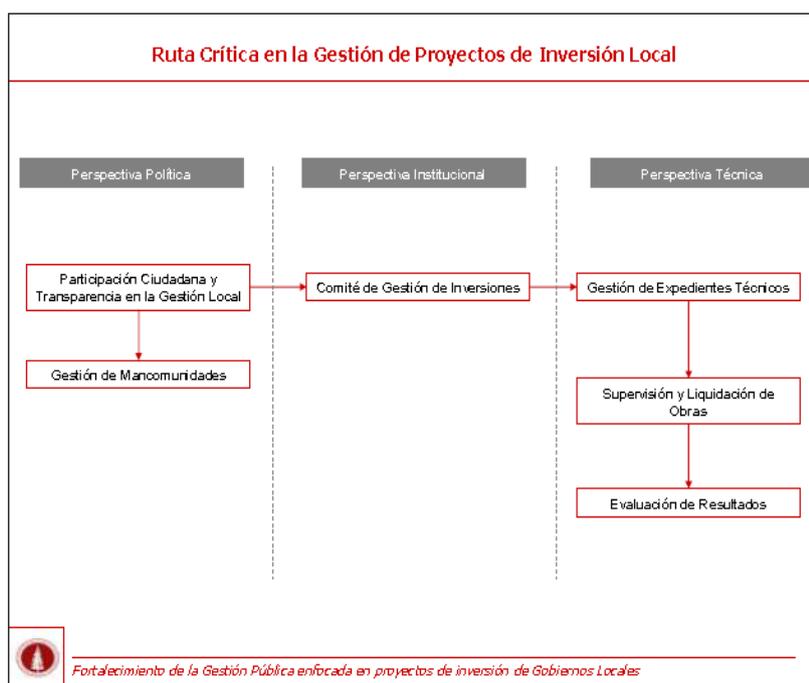


Figura 11: Perspectivas de Gestión Inversión Local

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública.

De manera similar, el Programa CANON (2011-2014), iniciativa liderada por la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, que tenía por objetivo fortalecer la gestión de las inversiones de las municipalidades en áreas donde operan industrias extractivas, baso su estrategia y concentró su asistencia

técnica en la institucionalización de tres Buenas Prácticas que favorecen la gestión de la inversión municipal (Figura 12), una de las cuales era la institucionalización de un Comité de Gestión de Inversión como una instancia de coordinación municipal en un proceso en el que se interrelacionan diferentes funcionarios responsables de distintos sistemas administrativos.

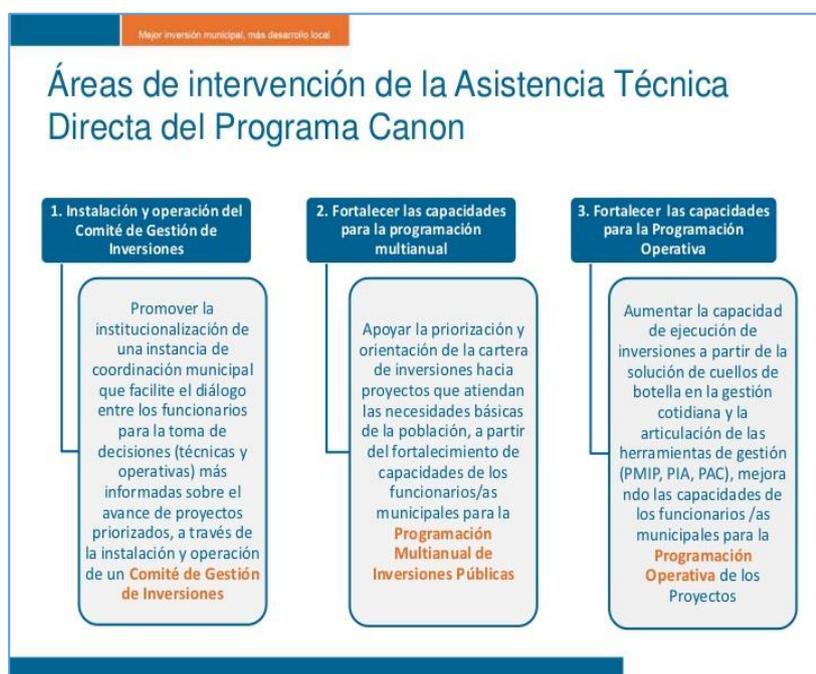


Figura 12. Área de intervención de la Asistencia Técnica Directa del Programa Canon.

Fuente: Programa Canon: Buenas prácticas de Gestión.

Por otro lado, en el marco del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM), a través de la Directiva General del SNIP aprobada por RD N°003-2011-EF/68.01, la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas dispuso la conformación de Comités encargados del seguimiento (artículo 26° acápite 26.3) de las inversiones priorizadas, cuyo costo supere los S/ 10 millones o cuyo financiamiento requieran el aval del estado, con la finalidad de supervisar

que la fase de inversión de los proyectos de inversión pública sea coherente y consistente con las condiciones y parámetros de la declaratoria de viabilidad y de proporcionar información sobre los productos entregados y la eficiencia alcanzada en la ejecución de los proyectos, desarrollando herramientas metodológicas y aplicativos informáticos que integran información de diferentes sistemas administrativos del Estado.

De acuerdo a lo establecido en las “Pautas para el Seguimiento de la Inversión Pública”, que elaboró la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas: el Comité de Seguimiento es un espacio de coordinación de los actores directamente involucrados en la fase de inversión y tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las acciones de seguimiento y tomar decisiones respecto a las medidas necesarias para el cumplimiento de la programación de la inversión así como proporcionar información a diferentes entidades y a la población (MEF, D.G., 2011).

En el mismo documento se consignan como atribuciones del referido Comité, las siguientes:

- Promover y verificar el cumplimiento del proceso de seguimiento del portafolio de proyectos.
- Organizar y llevar a cabo las revisiones del portafolio de proyectos y consolidar la información sobre ellos.
- Elaborar informes trimestrales para el Órgano Resolutivo, Órgano de Control y para la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas

En base a dichos antecedentes varias municipalidades han conformado Comités de Seguimiento o Comités de Gestión de Inversión, que varían en relación al número de sus integrantes, al que preside el Comité, y a los resultados obtenidos, al grado de formalización y a sus atribuciones.

Así, por ejemplo, el Comité de Gestión de Inversiones de la Municipalidad Provincial de Carhuaz es presidido por el Gerente Municipal y cuenta con siete miembros, en tanto que el Comité de la Municipalidad Provincial de Chiclayo es presidido por el Alcalde y cuenta con 14 miembros. La mayor parte de ellos se han constituido por Decreto de Alcaldía o por Actas de Constitución y algunos por Ordenanza Municipal. En la MDPP, como se señaló en los acápites 2.2.6.5 y 2.2.10.3, en junio de 2016, se creó el Comité de Seguimiento y Gestión integrado por seis miembros presididos por el Alcalde; dicho Comité aún no se ha reglamentado.

En cuanto a los resultados, en la Tabla 15, se presenta una muestra de seis municipalidades con Comités de Gestión creadas entre el 2011 y el 2013 y la evolución de la ejecución de sus proyectos de inversión en el período 2010-2015, notándose que en la mayor parte de dichos municipios la constitución de los referidos Comités tuvo un impacto positivo logrando mayor ejecución en el período inmediato a su constitución (2013 - 2015).

Tabla 15

Porcentaje de Ejecución de Proyectos de inversión de Diversas Municipalidades con Comités de Gestión de Inversión (CGI) Del 2010 al 2015

Municipalidad	Año de Creación del CGI	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio 2010-12	Promedio 2013-15
Prov. de Huamanga	2011	72.9	81.1	65.1	79.0	59.3	79.2	73.0	72.5
Prov. de Huaraz	2011	55.6	70.1	63.5	80.2	62.0	51.1	63.1	64.4
Prov. de Acobamba	2012	76.0	79.3	78.8	74.5	87.5	87.7	78.0	83.2
Prov. de Carhuaz	2012	55.6	63.1	31.5	79.8	94.2	72.4	50.1	82.1
Prov. de Oxapampa	2012	65.0	18.0	35.9	52.7	55.1	74.1	39.6	60.6
	2013	61.6	29.0	47.3	75.4	98.4	93.8	45.9	89.2

Fuente: Portal de Transparencia de Municipalidades y SOSEM (Elaboración: Propia)

Al 2016 en todos los Ministerios se habían implementado Comités de Gestión y/o de Seguimiento, igualmente en los Gobiernos Regionales (aunque el de Ancash, creado en el 2015, al 2016 aún no se encontraba operativo), pero no sucede lo mismo en los Gobiernos Locales sobre todo a nivel de las municipalidades distritales, sin embargo, dado los resultados mayoritariamente positivos, dichos Comités vienen ganando adeptos en dicho nivel de gobierno.

Los Comités de Gestión propuestos por ESAN y el Programa CANON y los Comités de Seguimiento propuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas son similares; las diferencias encontradas se refieren al énfasis que los Comité de Seguimiento ponen en la fase de Inversión y en proyectos de más de S/. 10 millones, en tanto que los Comités de Gestión dan similar importancia a todas las fases durante el ciclo de inversión y no limita a los proyectos pequeños. Sin embargo, la diferencia sustancial se encuentra en su institucionalización, mientras que los Comités de Seguimiento se pueden constituir por Actas de Constitución, los Comités de Gestión requieren Resolución de Alcaldía u Ordenanza, lo cual les confiere un mayor reconocimiento y compromiso del más alto nivel.

d) Aplicación de estándares.

Otra tendencia global que se viene aplicando es la aplicación de estándares con el propósito de abreviar el tiempo de formulación y evaluación de los proyectos de inversión en el sector público, asegurar la calidad de los productos, agilizar los procesos de ejecución sin desviarse sustancialmente del diseño, de las metas físicas y del costo previsto.

Con el propósito expuesto, en los Anexos de la Directiva General del SNPMGI (Directiva N° 001-2019-EF/63.01) se encuentran:

- Contenidos mínimos de los estudios de Pre Inversión a nivel de Perfil para proyectos y programas de inversión
- Contenidos mínimos para la evaluación ex post de inversiones
- Lineamientos para la estandarización de proyectos de inversión.

2.2.8. Alianzas Estratégicas Institucionales.

En el 2015 la MDPP celebró 23 convenios de cooperación y cofinanciamiento con entidades del sector público, siete de ellos, estuvieron referidos a la ejecución de proyectos de inversión. El más importante, por el monto de inversión, fue el suscrito con el Ministerio de Educación que transfirió a la municipalidad S/ 2'439,000 para el desarrollo de la infraestructura educativa en dos colegios del distrito.

Otros dos convenios fueron con el Programa Trabaja Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, lo que permitió la construcción de muros de contención y obras de transitabilidad en el distrito, por un valor de S/ 1'391,658, de los cuales, la MDPP aportó S/ 145,256 y la diferencia por el Programa Trabaja Perú.

Con PROVIAS se celebró un convenio para la construcción de un puente y el mejoramiento de otro y para la ejecución de obras de transitabilidad en diferentes zonas de Puente Piedra, con cargo a los recursos del mencionado Programa del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Con los ministerios de Salud y de Justicia se celebraron convenios para la implementación de un Centro de Fisioterapia y Rehabilitación y otro para Asistencia Legal Gratuita, en áreas cedidas en uso por la MDPP.

El último de los convenios fue un convenio marco con la Universidad de Ingeniería (SERVIUNI) para el desarrollo de estudios de pre inversión, expedientes técnicos, obras civiles, supervisión equipamiento y otros, entre los que se podría agregar la capacitación en gestión pública y en gestión de inversiones. Pese a la amplitud del convenio y al tiempo transcurrido (desde abril del 2015) a la fecha aún no se ha utilizado el referido convenio.

No se registró ningún convenio internacional ni con el sector privado, excepto el suscrito con JJC Inmobiliaria, para el uso de las aguas tratadas provenientes de un condominio habitacional, ejecutado por dicha firma, en el riego de parques y jardines del distrito.

2.2.9. Diagnóstico y Realidad Problema.

Como ya se expuso, el crecimiento acelerado de la población del distrito de Puente Piedra y el elevado porcentaje de la misma en situación de pobreza hace que la demanda de servicios municipales y de infraestructura y acciones de promoción económica y social se incrementen y requieran de mayores y prontas inversiones para su atención; frente a esta realidad encontramos al Municipio de Puente Piedra con enormes dificultades para gestionar eficientemente los proyectos de inversión presupuestados, habiendo alcanzado en los últimos cinco años un promedio de ejecución anual de apenas 61%, problema que genera la postergación de la atención a dichas demandas.

En el análisis interno y del entorno del municipio hemos identificado las principales brechas o causas del problema mencionado, las mismas que se entrelazan entre ellas y que resumiremos a continuación. En el sub sistema tecnológico, las causas principales se encuentran en el ámbito de la gestión de la ejecución y supervisión de los proyectos y en el de la gestión de las contrataciones, en los

que como hemos podido apreciar en la Tabla 8, los tiempos para las aprobaciones de los Expedientes Técnicos y de los contratos son excesivamente largos, en tanto que el incumplimiento de los plazos de ejecución es casi generalizado.

Las deficiencias en la elaboración de los Términos de Referencia, en las convocatorias y en la supervisión de las obras, así como la falta de coordinación entre las diferentes áreas involucradas en la gestión de las inversiones del municipio son las razones que generan el retraso, de alrededor de dos años, en la culminación de las obras más significativas del municipio.

Parte de la repuesta de dicha situación la encontramos también en el sub sistema estructural, en el que, pese a los avances en la mejora de la organización, es notoria la falta de una instancia de coordinación entre las principales unidades involucradas en la gestión de inversiones públicas en la municipalidad y la ausencia de acciones de racionalización administrativa encaminadas a mejorar los procedimientos y los procesos administrativos, que atenúen la descoordinación existentes entre las diferentes áreas.

Otra parte de la repuesta, la encontramos en el sub sistema psicosocial, como se observa en las Tablas 9 al 12, en las principales áreas involucradas en la gestión de inversiones, el personal considerado en el CAP es reducido, la mayor parte labora bajo contrato de locación de servicios, o contratos administrativos de servicios (CAS), presenta alta y frecuente rotación, no cuentan con un programa de desarrollo de capacidades y, en algunos casos, no reúnen los requisitos mínimos establecidos en el Manual de Organización y Funciones (MOF).

Las recientes contrataciones, con experiencia en otras entidades, no cuentan con los antecedentes de los diferentes proyectos y tampoco

transmiten el conocimiento adquirido, ni llegan a identificarse plenamente con la municipalidad, coadyuvando en las imperfecciones y descoordinaciones antes mencionadas.

Finalmente, en el análisis interno del sub sistema de gestión, las causas que abonan al problema de la deficiente gestión de la inversión en la MDPP son la falta de una instancia de coordinación entre los órganos encargados de dicho proceso y que se encargue del seguimiento permanente de la ejecución de los proyectos, como los comités de gestión existentes en otras entidades, la ausencia de instrumentos de gestión como manuales o directivas de procedimientos que promuevan la agilidad y la eficiencia en la ejecución de las inversiones y la falta de una unidad que lidere y coordine la gestión por procesos y el desarrollo y modernización institucional.

En cuanto al entorno, la municipalidad viene promoviendo la participación de los vecinos en la programación de la inversión priorizada y utilizando convenios con otras entidades del Estado para incrementar los recursos para inversión, pero aún no utiliza la promoción a la participación privada en la ejecución de proyectos de inversión ni aplica a los fondos de promoción existentes para los Gobiernos Locales como el FONIPREL. Por otro lado, aún está pendiente su adecuación al régimen de la nueva ley de servicio civil, así como la aplicación del convenio con la UNI o la aplicación de oportunidades de desarrollo del personal ofrecidas por la ENAP, la ENC, SERVIR, el OSCE, PROINVERSIÓN y universidades públicas y privadas.

La información utilizada para el análisis interno y del entorno, nos permite también establecer los Déficit de Capacidad institucional de acuerdo a lo propuesto por el Sistema de Análisis de desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) desarrollado por Alain Tobelem.

De los seis campos de análisis de la metodología SADCI, se distingue que los mayores déficits de capacidad en la MDPP se ubican en aquellos aspectos relacionados con la organización interna (débil coordinación interna, falta de unidad responsable del desarrollo institucional e inexistencia de Manuales de Procedimientos Técnicos y Administrativos); con la política de personal y sistema de remuneraciones (contratos temporales, bajas remuneraciones y ausencia de incentivos); y con las capacidades individuales de los trabajadores de las unidades orgánicas que tienen mayor participación en la gestión de las inversiones de la municipalidad (no observancia de requisitos establecidos en el MOF y ausencia de un programa de capacitación y de desarrollo de habilidades).

De menor gravedad resultan los déficits relacionados con las reglas de juego, con las relaciones interinstitucionales y con la capacidad financiera de la municipalidad, tal como podremos apreciar capítulo V.

2.2.10. Problemas Institucionales.

A. El Problema Principal.

El problema principal de la MDPP es la deficiente gestión de sus inversiones, cuya máxima expresión es el bajo porcentaje de ejecución anual de su programa de inversiones en los últimos cinco años (61% en promedio), lo cual genera no solo la postergación de las metas previstas en el Plan Operativo y en el Plan de Desarrollo Concertado, sino que además ocasiona elevación en los costos y le impide acceder a recursos adicionales como los ofrecidos por el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión en los Gobiernos Locales a aquellos municipios con mayor ejecución de la inversión programada. (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2015)

Dicho problema impide que la oferta de servicios y de infraestructura a cargo del municipio vaya de la mano con el crecimiento demográfico y con la necesidad de aumentar la competitividad del territorio de la MDPP, contribuyendo, finalmente, con la insatisfacción de la ciudadanía, con la falta de identificación ciudadana con su gobierno local y con el incremento del nivel de pobreza de la población del distrito.

Lo expuesto se corrobora en el diagnóstico presentado en el Plan de Desarrollo Concertado de la MDPP al 2015 en el que se señala como principales tendencias negativas el aumento de la pobreza y los limitados servicios de agua, salud y educación, entre los aspectos sociales; el aumento del desempleo y subempleo, así como “la disminución del nivel competitivo del distrito, entre los aspectos económicos; y el debilitamiento de la relación de población con la Municipalidad, entre los aspectos institucionales; en tanto que, entre las debilidades se señala al escaso nivel de la inversión pública y privada y, la insuficiente capacidad de las instituciones y organizaciones para la gestión del desarrollo.” (Municipalidad Distrital de Puente Piedra, 2015).

En el Plan de Desarrollo Concertado 2017-2021, se consignan algunos indicadores de la mencionada insatisfacción de la población: “86% no cuenta con servicio de desagüe, déficit de 60% de camas en los hospitales, carencia del 25% de carpetas escolares necesarias, percepción de inseguridad del 87% de la población del distrito, insuficiente servicio de recolección y disposición de residuos sólidos” (Municipalidad de Puente Piedra, 2016, pág. 91).

B. Causas del Problema.

Tal como se menciona en el Diagnóstico y Realidad Problema (acápite 2.2.9), las causas principales de la deficiente gestión de

la inversión a cargo de la MDPP, se encuentran entrelazadas entre ellas y, en términos generales, son las deficiencias registradas en la organización interna y en los procesos de contrataciones y de ejecución de las inversiones.

Las dos causas mencionadas también se consignan en diversos documentos de gestión, que recogen la experiencia de funcionarios, población organizada, autoridades e investigadores, tales como los Planes de Desarrollo Local Concertado, Planes Operativos Institucionales y Análisis FODA aplicados en los últimos años.

C. Problemas Específicos

Entre los problemas específicos relacionados con las deficiencias organizativas, se identificaron la desarticulación entre los funcionarios de las distintas unidades involucradas en la gestión integral de la inversión en la municipalidad y deficiencias y omisiones en la estructura orgánica y en el Reglamento de Organización y Funciones, tales como la ausencia de una unidad de racionalización.

La desarticulación entre las unidades orgánicas también coadyuva al incumplimiento de las inversiones programadas. Los retrasos en las convocatorias de las licitaciones y concursos señalados en el análisis interno (acápite 2.2.6) son una muestra de la descoordinación entre la Gerencia de Inversiones Públicas y la Subgerencia de Logística; la insuficiencia de los calendarios de compromiso, son muestra de la descoordinación entre las Gerencias de Inversiones Públicas y la de Planeamiento y Presupuesto; los retrasos en los pagos y en los devengados son muestra de descoordinación entre las tres áreas mencionadas.

Recién a fines de junio de 2016, mediante Resolución de Alcaldía se aprobó la conformación de un Comité de Seguimiento de Inversiones, en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva N° 001-2011-EF/68.01, Directiva General del fenecido SNIP, el mismo que aún no se encuentra operativo ni reglamentado.

La ausencia de una unidad de racionalización o de Desarrollo Institucional, limita la mejora de los procesos que permitiría agilizar e incrementar la eficiencia del accionar municipal en todos sus ámbitos y dificulta la implementación de las políticas nacionales de modernización de la gestión pública.

Por otro lado, las deficiencias en los procesos de ejecución de inversiones y de contrataciones, son generadas, principalmente, por dos problemas, los que tiene que ver con la cantidad reducida del personal, su inestabilidad laboral y su escasa calificación, así como la ausencia de instrumentos de gestión. Las limitaciones de personal, en cantidad y calidad, han motivado, por ejemplo, que los Comités Especiales para los procesos de adjudicación de obras en el 2015 estuvieran integrados casi en su totalidad solo por dos funcionarios y la elevada renovación de personal registrada impide la acumulación y transferencia de conocimientos y experiencias. Esta situación es una de las razones de las numerosas observaciones a las bases de los concursos.

Como se manifestó en el análisis del sub sistema psicosocial, aparte de alta rotación del personal, algunos no cumplen con los requisitos establecidos en el Reglamento de Organización y Funciones, otros no se han actualizado para el cumplimiento de nuevas normas como la Nueva Ley y Reglamento de Contrataciones del Estado, vigente a partir de enero del 2016 o la Ley Marco de Asociaciones Públicas Privadas y su

Reglamento vigente desde el 2014 o para aplicar a los fondos promocionales para inversión de los Gobiernos Locales tales como el FONIPREL y el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Lo anterior se debe en gran parte al limitado programa de capacitación del municipio y a la ausencia de un Plan de Desarrollo de Personas, instrumento de gestión indispensable para desarrollar las capacidades y habilidades de los trabajadores, elevar su productividad y alcanzar las metas institucionales propuestas.

En cuanto a otros instrumentos de Gestión, es notoria la ausencia de los Criterios Técnicos que permitan agilizar la elaboración y/o aprobación de los Expedientes Técnicos, Términos de Referencia, Supervisión y liquidación de obras. Así mismo, no existen Manuales ni Directivas de Procedimientos de Contrataciones y Adquisiciones, que permitan orientar y agilizar los procesos y hacer un seguimiento efectivo que facilite las medidas correctivas oportunas en dichos procesos. Actualmente, la municipalidad solo cuenta con Diagramas de Flujos para los procesos de contrataciones y adquisiciones los mismos que deben ser actualizados.

Tal como se expuso en el análisis interno, los problemas mencionados explican el retraso de por lo menos dos años en la ejecución del Programa de inversiones.

En la parte central de la Figura 13, que se presenta a continuación, se observa el problema principal: la deficiente gestión de la inversión pública en la MDPP y en la parte superior los efectos que generan, en tanto que en la parte inferior se grafican las causas y problemas secundarios que originan el problema central.

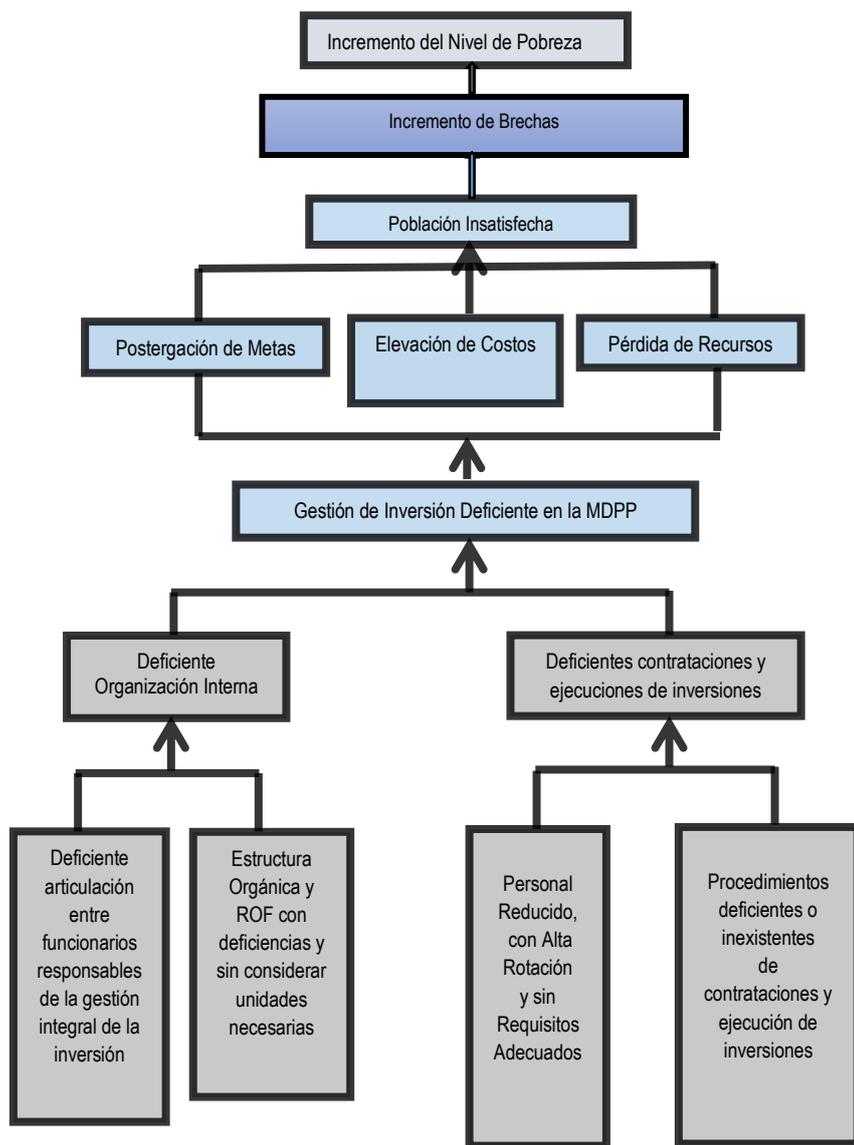


Figura 13. Árbol de Problemas, Causas y Efectos en la Gestión de Inversión de la MDP

Fuente: Elaboración Propia.

Capítulo III

La Formulación

3.1. Marco Teórico

3.1.1. Bases Teóricas

A. El Concepto de Inversión.

Nadie duda de la importancia de la inversión y su relación directa con el crecimiento económico, sin embargo, como lo señalan diferentes autores la inversión “es uno de los conceptos económicos más difícil de delimitar” (Suárez, A., 2014) y que puede tener diferentes acepciones o sentidos (Peumans, H., 1972). Por lo expuesto y teniendo en cuenta que el presente trabajo de investigación tiene como objetivo la mejora del proceso de ejecución de la inversión, este capítulo lo iniciaremos definiendo y delimitando el concepto de inversión y el proceso de ejecución de inversiones públicas.

Las diferentes acepciones tienen que ver con la amplitud del concepto, del punto de vista micro o macro económico, del tipo de activo al que se destina, de la entidad ejecutora, o de algunas de las fases que implica el proceso de inversión, entre otros.

Peumans, por ejemplo, en su obra “Valoración de Proyectos de Inversión” define la inversión en sentido estricto como todo desembolso de recursos financieros para adquirir equipos necesarios para cumplir con el objeto social de la empresa, y, la inversión en sentido amplio, incluye además de los equipos y otros activos durables a la adquisición de activos corrientes

necesarios para la producción con los que se espera obtener mayores ingresos en el futuro, o lo que en la terminología de la formulación de proyectos denominamos inversión fija e inversión en capital de trabajo.

Le Roy Miller, en su obra “Macroeconomía Moderna” (1986, página 247), coincide con Peumans definiendo la inversión en sentido amplio “como una actividad que emplea recursos en tal forma que permitan mayor producción y por ende mayor consumo en el futuro” (LeRoy, 1986) .

Suárez, en tanto, en su obra “Decisiones Óptimas de Inversión y Financiación de Empresas”, nos habla de tres conceptos, la inversión jurídica que se refiere a la adquisición de cualquier tipo de bien o derecho esperando algún tipo de beneficio y que luego forma parte del patrimonio de la persona natural o jurídica; la inversión financiera conceptuada como la colocación de los excedentes de la renta en activos financieros en el mercado financiero, con la esperanza de una renta posterior y la inversión económica entendida como la adquisición de bienes destinados a tareas productivas, necesarias para atender las demandas de bienes y servicios de la población. (Suárez, A., 2014, pág. 34)

El concepto de inversión jurídica y el concepto de inversión financiera, denominada como “imposiciones” por otros autores, Peumans; por ejemplo, solo tienen sentido a nivel microeconómico; a nivel macroeconómico se trata solo de meras transacciones entre unidades económicas. Únicamente el concepto de inversión económica tiene sentido a nivel micro y macroeconómico en la medida que solo a través de ella se genera creación de capital. Sin embargo, se debe señalar que las inversiones financieras de mercado primario permiten la adquisición de activos productivos.

En otras palabras, los economistas suelen diferenciar la inversión real o económica y la inversión financiera, según el destino de los recursos o capital; si se destinan a la adquisición de bienes de producción, se define como inversión económica. Si se destinan a la adquisición de activos financieros rentables como depósitos bancarios de ahorro o a plazo, bonos o acciones empresariales se define como inversión financiera. La diferencia principal entre los dos tipos de inversión referidos, es que los recursos destinados a la primera (inversión real) sirven para adquirir bienes de capital productivo con los cuales se podrá mantener o incrementar la producción futura de la economía, mientras que la inversión financiera es la transferencia de recursos de unas unidades económicas a otras, destinados al incremento del gasto general, incluido el consumo, pero que no impacta en la capacidad de producción de bienes o servicios, ni en la generación de empleo.

Desde el punto de vista de producción vendida, la inversión se define como “la parte de la renta no consumida” (Stonier, A. & Hague, 1966, pág. 415), por lo que la Renta (Y) es igual al Consumo (C) más la Inversión (I). Por otro lado, desde el punto de vista de los ingresos, la Renta es igual a la suma del Consumo y del Ahorro, por lo que finalmente el Ahorro es igual a la Inversión. Es decir, según Stonier y Hague (1966) “la renta en cualquier año tiene que ser gastada en consumo o ser ahorrada y, por otra parte, la renta recibida en ese mismo año solo puede derivarse de la venta de bienes de consumo o de la venta de bienes de inversión.”

Por tanto, el ahorro tiene que ser igual a la inversión”, sin embargo, en la economía moderna”, la distinción entre el ahorro y la inversión es que “lo realizan personas distintas y por distintas razones” (Samuelson, P., 1962, pág. 217) , es decir, las

decisiones de consumir, (de no ahorrar), son tomadas por personas (consumidores), generalmente diferentes de aquellas que deciden invertir (empresarios).

Lo anterior coincide con la visión macroeconómica de Ernesto Fontaine, quien afirma que “el ahorro es aquella parte del ingreso que no se gasta en bienes y servicios de consumo mientras que la inversión es aquella parte de la producción destinada a bienes y servicios de capital” y añade que “la inversión neta se refiere a los montos que contribuyen a aumentar el acervo de capital, mientras que la inversión bruta incluye también las cantidades destinadas a mantener el stock de capital”. Entendiendo que “el valor de la producción total es por definición igual al monto de ingreso total, debe ser cierto que el gasto en inversión es igual al monto del ahorro...” (Fontaine, E., 2008, págs. 322-323) .

Israel Arcia Cáceres, en su tesis doctoral sobre la teoría del acelerador económico (Cáceres, I. A., 2011, págs. 53 - 54) aclara el concepto de inversión bruta e inversión neta, definiendo a la primera como la compra de bienes duraderos “no para consumirse en forma usual, sino para emplearse con el fin de producir otros bienes y servicios”, denominada inversión fija, más la inversión en inventarios o stocks en productos terminados, productos en proceso y materias primas, que proporcionan mayores posibilidades de consumo futuro. En tanto que la inversión neta la define como la inversión bruta menos la depreciación o desgaste que en términos monetarios sufren los activo periódicamente.

Resumiendo, de acuerdo a Arcia Cáceres, la diferencia entre los conceptos de inversión bruta e inversión neta radica en la depreciación, que no es más que el desgaste resultante del uso

y/o envejecimiento de los activos y añade que: la inversión constituye un tema fundamental en macroeconomía por las siguientes razones: en primer lugar las fluctuaciones de la inversión explican una gran parte de las oscilaciones del PBI en el ciclo económico y en segundo lugar, la inversión determina el ritmo al que la economía aumenta su stock de capital físico y, por lo tanto, contribuye a determinar la evolución a largo plazo del crecimiento y de la productividad de la economía” (Cáceres, I. A., 2011, págs. 56-57).

Lo anterior se verifica en la economía peruana, tal como puede observarse en Figura 13 en el que se puede apreciar la correlación existente entre la Inversión Bruta Fija (IBF) y el Producto Bruto Interno (PBI) entre el 2004 y el 2015. Así, en los primeros cinco años, mientras la tasa de crecimiento promedio de la IBF fue de 17%, la tasa promedio del PBI fue de 7.3%. En cambio, en los últimos seis años la tasa promedio de crecimiento de la IBF descendió a 7.5% y la del PBI bajó a 5.4%.

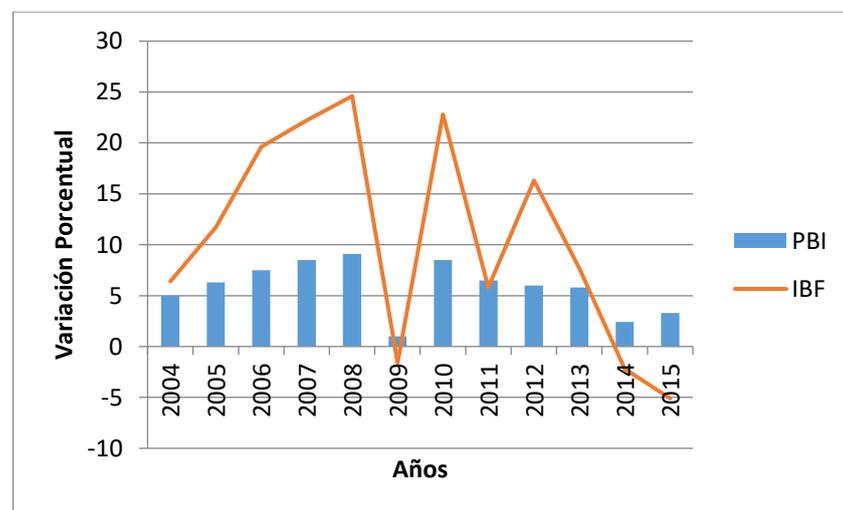


Figura 14. Perú, Evolución del PBI y de la IBF 2004-2015

Fuente: BCRP

La evidencia empírica de la relación directa entre la inversión y el crecimiento económico es clara, pero ¿Qué determina el nivel

de tan importante variable?; según Israel Arcia, en su tesis que venimos comentando, la acción de invertir debe considerar tres elementos determinantes, el costo del capital, las expectativas de los empresarios y los ingresos o fluctuaciones de la producción que generan la actividad económica. (Cáceres, I. A., 2011, págs. 63-64)

El primer elemento determinante, está en función de la tasa de interés, lo cual va en línea con la posición de los economistas clásicos, desde Adan Smith, quienes dieron una gran importancia a la relación interés-salario, sosteniendo la idea de una completa maleabilidad del factor capital y del factor trabajo en el proceso de producción suponiendo la permanente posibilidad de sustituir un factor por el otro, concluyendo que el volumen de inversión se mueve inversamente proporcional al nivel de la tasa de interés, considerándola como la variable fundamental para determinar dicho volumen, pero considerando siempre la posibilidad de disminuir la inversión por el uso intensivo de la mano de obra para disminuir los costos de producción.

En cambio, el segundo elemento determinante va en línea con los keynesianos que desarrollaron una teoría diferente sobre el estímulo a la inversión, sosteniendo que la demanda agregada de la inversión dependía no solo de la tasa de interés sino también de las expectativas de rendimiento de los empresarios, a la que Keynes denominó la eficacia marginal del capital (Stonier, A. & Hague, 1966).

En cuanto a las fluctuaciones de la producción generados por la actividad económica, dicho elemento se relaciona con la teoría sobre la conducta de la inversión, denominada el principio del acelerador, según el cual la tasa de inversión depende la

variación de la producción; es decir, la inversión es alta cuando la producción crece. Mientras que es baja, o incluso negativa cuando la producción disminuye, tal como puede apreciarse en el caso de Perú en los tres últimos años (Figura 13).

B. El Concepto de Inversión Pública.

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) define la inversión pública a cargo de las entidades estatales, como el “uso total o parcial de recursos públicos destinados a la formación de capital y a incrementar, mejorar o recuperar la capacidad del estado para producir o generar bienes y servicios públicos” (Instituto Peruano de Economía, 2016).

De manera similar, en la Tesis “Inversión Pública y Desarrollo Regional”, se define a la inversión pública como toda erogación de recursos de origen público destinada a crear, incrementar, mejorar o reponer existencias de capital físico de dominio público, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y producción de bienes (Ponce, S., 2013, pág. 90).

Dichas definiciones coinciden con la establecida en el acápite 2.1 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (aprobado por DS N° 102-2007-MEF) que señala que la inversión pública es aquella que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios. (Finanzas, M. E., 2007), así como con la definición incluida en el Reglamento de la Ley que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (artículo 2) y que considera que un proyecto de inversión “corresponde a intervenciones temporales que se financian total o parcialmente con recursos públicos destinadas a la formación

de capital físico, humano, natural, institucional y/o intelectual que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios que el Estado tenga responsabilidad de brindar o garantizar su prestación”.

En otras palabras, la inversión pública es el mecanismo a través del cual los países desarrollan el capital público que les permite brindar un conjunto de bienes y servicios a la población o “todo gasto, de origen público, destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios” como la define la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la CEPAL. (ILPES - CEPAL, 2003, pág. 35)

Para otros autores como Diego Martínez López en su tesis doctoral en la Universidad Complutense de Madrid, la Inversión pública, entendida como formación bruta de capital, se configura como una dimensión de la intervención gubernamental que integra la consecución de tres objetivos:

- Cubrir las fallas del mercado al no proveer eficientemente determinados bienes o servicios, o en otras palabras, garantizar la asignación eficiente de recursos en terrenos donde el mercado no alcanza resultados óptimos en términos de bienestar social.
- Corrección de las desigualdades o desequilibrios que la distribución de la renta llevada a cabo por el mercado puede generar.
- Promoción de la estabilidad macroeconómica y de la competitividad nacional.

La base de la tesis de Martínez, como el de la mayoría de estudios, es la consideración del capital público como un factor de producción al igual que el capital privado, por lo que la inversión pública mantiene una relación directa con el crecimiento económico, con la generación de empleo, con la utilidad de los individuos y con la productividad de las empresas (Martínez, D., 2002, pág. 167) .

En sintonía con lo expuesto, Gaspar Núñez Rodríguez definen la inversión pública: “una forma de intervención estatal destinada al incremento de la productividad total de factores de producción y por tanto del crecimiento económico, a través del incremento del acervo del capital público productivo y que se justifica a partir de los fallos de mercado” (Núñez, G., 2006, págs. 11-32).

José Luis Hernández Mota, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, en forma coincidente, define a la inversión pública como el gasto productivo que realiza el sector público en la creación de infraestructura económica y/o social generando efectos sobre la producción misma, sobre la productividad total de factores y sobre la productividad laboral, facilitando la realización de los planes de inversión de los agentes privados, eliminando costos y barreras de transacciones, de capacitación y educación (Hernández, J., 2010).

Las tesis mencionadas de Sofía Ponce para el caso peruano y la de Diego Martínez que trata el caso español, así como los artículos Gaspar Nuñez y de José Hernández, que tratan el caso mexicano, parten de los trabajos de David Aschauer en 1989 y de Robert Barro en 1990, quienes demostraron empíricamente el impacto positivo de la inversión pública en el crecimiento económico en la economía estadounidense y su

complementariedad con la inversión privada, en contraste con la posición de los economistas clásicos que sostenía que la inversión pública desplaza a la inversión privada.

Otros estudios empíricos como el realizado por Vicente Fretes, Christopher Humphrey y Rossana Polastri, incluido con el título de “Importancia del crecimiento para una sociedad próspera” en una publicación del Banco Mundial, resaltan que la inversión pública ha sido la piedra angular de la estrategia del crecimiento de las economías del Este Asiático y que en América Latina las economías más dinámicas son también aquellas con los niveles más altos de inversión pública (Giugale, M., Fretes, V. & Newman, J., 2006).

Al igual que la inversión privada, lograr una mayor y mejor calidad de la inversión pública es pues una necesidad para contribuir y consolidar el desarrollo del país y genera preocupación en los diversos sectores que participan en el proceso, tales como: los diferentes niveles de gobierno como ejecutores de la inversión, las instituciones de cooperación internacional, que brindan apoyo técnico y/o financiero, el sector empresarial privado, principal generador de ingresos fiscales y la población en general, que son los principales receptores de los beneficios de la inversión pública o los afectados por la baja calidad de dicha inversión.

La gran diferencia entre la inversión privada y la inversión pública radica en la amplitud del concepto de ingresos o beneficios y de los costos, en su valoración y en la toma de decisión; incluso se pueden registrar contradicciones entre los conceptos de beneficios y costos privados y públicos o casos en el que una inversión aprobada desde el punto de vista privado no lo es desde el punto de vista social, y viceversa.

Desde el punto de vista privado una inversión se debe llevar a cabo cuando contribuye a incrementar el beneficio de la empresa y por ende la riqueza de los accionistas, en cambio, una inversión pública se debe llevar a cabo cuando se incrementa el beneficio neto de la economía en su conjunto o cuando incrementa el bienestar social.

C. El Proceso de la Inversión Pública y los Sistemas Administrativos.

El proceso integral de la inversión pública en los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local, en términos generales y tal como se observa en la Figura 1 involucra la gestión en cuatro fases secuenciales: la programación multianual, la formulación y evaluación, la ejecución de inversiones y el funcionamiento, para lo cual las instituciones deben desarrollar capacidades en los diferentes sistemas administrativos involucrados en dichas fases y una organización que facilite la aplicación de dichos sistemas a fin de lograr inversiones oportunas y de calidad que generen el mayor beneficio social.

Cada uno de los niveles de gobierno actúa en el marco de las competencias señaladas en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783; la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, que señalan las competencias generales, las exclusivas y las compartidas entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

Los Sistemas Administrativos aludidos son los señalados en La Ley del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, emitida en el 2007 a fin de considerar los cambios económicos, políticos y sociales registrados en el país desde la década del 90, como el proceso de descentralización, y que contiene una serie de principios que

orientan la organización y operación de todas las entidades integrantes del poder ejecutivo y de los tres niveles de gobierno. De acuerdo a la mencionada Ley, los Sistemas Administrativos (Tabla 16), se definen como el conjunto de principios normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la utilización de recursos en las entidades de la administración pública, con el objetivo de conseguir una gestión eficaz y eficiente en las distintas áreas de actuación.

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversión Pública (Invierte.pe) establece las normas y procedimientos a fin de asegurar la calidad de los proyectos de inversión pública, sin embargo, la gestión integral del proceso de inversión implica su interrelación con la mayor parte de los sistemas mencionados y en especial con los de Planeamiento, Presupuesto y Abastecimiento tal como puede apreciarse en la Figura 14.

Tabla 16

Los Sistemas Administrativos

Sistemas Administrativos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

1. Recursos Humanos
 2. Abastecimiento
 3. Presupuesto Público
 4. Tesorería
 5. Endeudamiento Público
 6. Contabilidad
 7. Inversión Pública
 8. Planeamiento Estratégico
 9. Defensa Judicial del Estado
 10. Control
 11. Modernización del Estado
-

Fuente: Ley N° 29158, artículo 46

La ejecución de las inversiones de las entidades públicas requiere, en primera instancia, estar incluidas en la programación de mediano plazo de sus Planes Estratégicos

(PEIs) y en la programación de corto plazo de sus Planes Operativos (POIs), los mismos (los planes) que deben guardar coherencia y ser compatibles con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES).

La asignación de recursos a las inversiones priorizadas en la programación requiere la aprobación de los proyectos en el marco del SNPMIP y del cronograma de los recursos presupuestales disponibles, los mismos que deben ser incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones que posibilita la convocatoria y posterior contratación de adquisiciones de bienes y/o servicios para la ejecución de las inversiones.

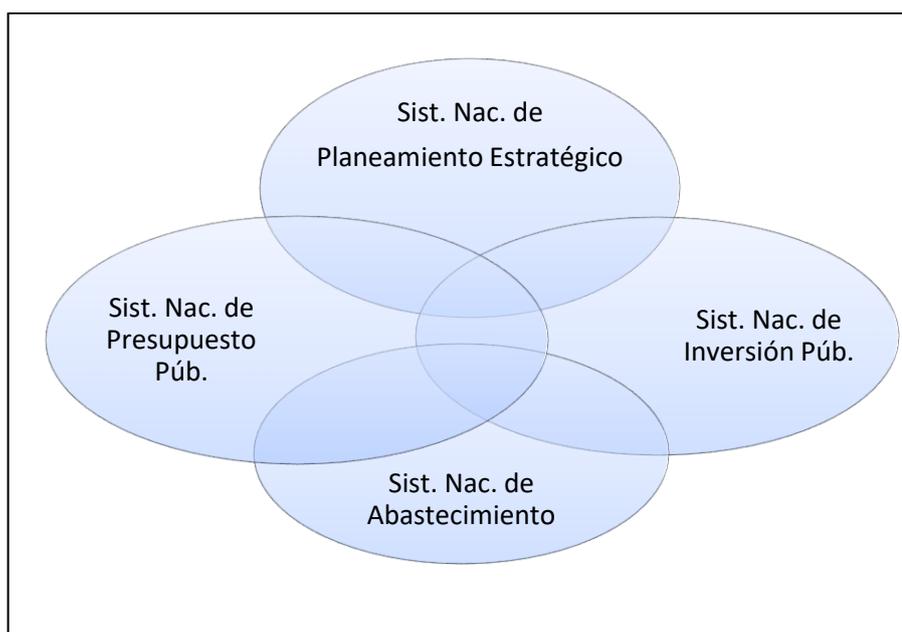


Figura 15. Principales sistemas administrativos relacionados con la gestión de la inversión pública

Fuente: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Elaboración: Propia.

3.1.2. Definición de Términos Básicos.

Adicionalmente a las definiciones incluidas en el acápite anterior con relación a la inversión, y a fin de precisar el uso de los términos empleados en la realidad problema, en el problema principal, problemas secundarios y en las causas de los mismos, a

continuación, se presenta la definición de términos básicos y sus respectivas fuentes:

- a) **Bien Público:** Bienes que no son susceptibles de comprar ni vender en ningún mercado, ya que cualquier ciudadano sin distinción puede usarlos sin que esto impida o límite el uso de otro ciudadano al mismo tiempo (condición de no rivalidad) y existen mecanismos técnicos o políticos, para impedir el uso por cualquier persona “condición de no excluyente” (Instituto Peruano de Economía, 2016).
- b) **Ciclo de los PIP:** Fases y etapas por las que pasa un PIP desde el momento que se genera la idea y termina, no cuando se ha concluido con su implementación, sino cuando se realiza la verificación que se están generando los beneficios ofrecidos Fuente: (Instituto Peruanos de Inversión, 2013). El Ciclo de los PIP comprende las fases de Programación Multianual, Formulación y Evaluación, Inversión o Ejecución, y Funcionamiento, tal como se define en la Introducción del Trabajo de Investigación.
- c) **Comité Especial:** Conjunto de personas designadas por el Titular de la entidad y que se encarga de elaborar las bases y organizar, conducir y ejecutar el proceso de selección hasta la firma de la Buena Pro o hasta la cancelación de dicho proceso (Vilchez, J.P., 2004). A partir de la vigencia de la nueva Ley de Contrataciones del Estado (09.01.2016), estos Comités se denominan Comités de Selección.
- d) **Declaratoria de Viabilidad:** Es el acto formal en el que la Oficina de Programación de Inversiones (OPI), declara que los estudios de pre inversión un proyecto ha demostrado que es socialmente rentable, sostenible, alineado con el Presupuesto Participativo, el Plan de Desarrollo Institucional y el Plan de Desarrollo Concertado, y compatible con las políticas sectoriales y nacionales. (Fuente: Instituto de Estudios Peruanos, 2013).

- e) Expediente Técnico o Estudio Definitivo: Estudio que busca determinar las características técnicas del proyecto, es decir, preparar todos los requisitos necesarios para asegurar la adecuada ejecución del proyecto y que puede ser elaborado por el personal de la propia entidad. El expediente Técnico puede a su vez requerir algunos estudios definitivos que complementen la información necesaria antes del inicio de construcción del proyecto. (Programa Canon, 2009)
- f) Fase de Inversión de los PIP: Fase en la que se desarrolla la obra física o la implementación de las actividades programadas del proyecto. Se inicia cuando se asignan los recursos en el presupuesto institucional y concluye cuando la obra es entregada lista para entrar en operación, o al instante en que se completa la última actividad, en el caso de un servicio. Está compuesta por la elaboración de estudios definitivos o expedientes técnicos y por la ejecución del proyecto. En esta fase se integran los recursos económicos, humanos y físicos, necesarios para concretar los componentes del proyecto y es en la cual se vincula de manera más explícita con otros sistemas administrativos como: el sistema nacional de abastecimiento, el sistema nacional de presupuesto, el sistema nacional de contabilidad, entre otros. (Fuente: IEP, Portal Municipio al Día, 2016).
- g) Gasto de Capital: Erogaciones destinadas a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles y a inversiones financieras en la entidad pública, que incrementa el activo del sector público y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2006)
- h) Gestión Pública: Por gestión pública se entiende el proceso que articula estratégicamente las acciones de una entidad a su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en los planes de desarrollo con el propósito de garantizar la mayor

coincidencia entre las decisiones derivadas de la planeación y las acciones reflejadas en el presupuesto (Sarmiento, L., 1995).

- i) **Manuales de Procedimientos (MAPROS):** El MAPRO es un documento de gestión que describe en forma pormenorizada y secuencial las operaciones que se siguen en la ejecución de los procedimientos en cada órgano funcional de una Entidad. Es un instrumento de información y orientación al personal que interviene directa o indirectamente en la ejecución de los procedimientos (Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - Invierte.pe, 2019).
- j) **Plan de Desarrollo Concertado Municipal (PDC):** Constituye el principal instrumento de gestión de los gobiernos locales, establece la visión de desarrollo del distrito o de la provincia que comparte con la población y afianza la identidad local.
El PDC tiene un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. La participación de la población se materializa a través del Consejo de Coordinación Local (Fuente: IEP, Portal Municipio al Día, 2016).
- k) **Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAC):** Constituye un instrumento de gestión para planificar y ejecutar las contrataciones, el cual se articula con el Plan Operativo Institucional y el Presupuesto Institucional de la Entidad.
El PAC que se apruebe debe prever las contrataciones de bienes, servicios y obras cubiertas con el Presupuesto Institucional de Apertura, con independencia que se sujeten al ámbito de la Ley o no, y de la fuente de financiamiento. (OSCE, 2016).
- l) **Plan Estratégico institucional (PEI):** El plan estratégico de la Municipalidad puede ser definido como el instrumento de planificación estratégica de mediano plazo que tiene por función orientar las decisiones y acciones del gobierno local dirigidos al logro de los objetivos de desarrollo contemplado en el Plan de Desarrollo Concertado. (Instituto Peruano de Economía, 2016)

- m) Plan Operativo Institucional (POI): Instrumento de planificación anual que desagrega el PEI a fin de ponerlo en operación, desagregándolo en programas, actividades, metas y proyectos, concordantes con los objetivos estratégicos y las políticas definidas en la gestión municipal, dentro del marco de sus competencias.

Este instrumento de gestión municipal se complementa con el Presupuesto municipal. La Ley del Sistema Nacional de Presupuesto señala que el Presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidos en su POI lo que significa que antes de elaborar sus presupuestos las entidades deberían contar con sus planes operativos debidamente aprobados (Instituto Peruanos de Economía, 2016)

- n) Presupuesto Institucional de Apertura (PIA): Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante decreto supremo (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, pág. 4).
- o) Presupuesto Institucional Modificado (PIM): El PIM es el presupuesto actualizado de una entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias efectuadas durante el año fiscal a partir del PIA (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, pág. 4).
- p) Programación de Inversiones: Proceso técnico – político. Como proceso técnico, los funcionarios y trabajadores de una entidad identifican los proyectos que deben ejecutarse para el logro de los objetivos de desarrollo estratégico en base a las propuestas o demandas de los ciudadanos; y como proceso político, los ciudadanos, organizaciones y autoridades definen la prioridad

en la que se debe programar la ejecución de los proyectos, a través del Consejo de Coordinación Local, en caso de los municipios (Programa Canon, 2009).

- q) Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP): Conjunto de PIP a ser ejecutados en un período no menor de tres años y ordenados de acuerdo a las políticas y prioridades del sector (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).
- r) Proyecto de Inversión Pública (PIP): Intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar bienes o servicios que se brindan a la población (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016).
- s) Recursos Públicos: Para efectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, se consideran recursos públicos a todos los recursos financieros y no financieros de propiedad del Estado o que administran las Entidades del sector Público. Los recursos financieros comprenden todas las fuentes de financiamiento (Fuente: DS N° 102-2007- Ministerio de Economía y Finanzas, Reglamento de la Ley del SNIP, acápite 2.3).
- t) Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo de la Inversión: Conjunto de procesos, herramientas e indicadores que permiten verificar los avances de la ejecución de los proyectos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, pág. 2).
- u) Sostenibilidad: Capacidad de un PIP para mantener el nivel aceptable de flujo de beneficios netos, a través de su vida útil. Dicha habilidad puede expresarse en términos cuantitativos y cualitativos como resultado de evaluar, entre otros, los aspectos institucionales, regulatorios, económicos, técnicos, ambientales y socioculturales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, pág. 3).

3.2. Objetivos del Trabajo de Investigación

3.2.1. Objetivo General.

El objetivo general del presente Trabajo de Investigación es contribuir a mejorar la eficiencia de la gestión de las inversiones en la MDPP, objetivo de crucial importancia si tenemos en cuenta la necesidad de optimizar el uso de los escasos recursos a fin de poder incrementar la oferta de servicios públicos, a una población que viene creciendo a tasas elevadas, y la promoción del desarrollo local, permitiendo como efecto final la disminución del nivel de insatisfacción, de las elevadas brechas sociales y, por ende, del elevado nivel de pobreza que registra actualmente el distrito.

Los fines directos del fortalecimiento institucional a través de la gestión eficiente de inversiones son muy claros, en primer lugar, podemos mencionar el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión, no solo en términos físicos y financieros sino también en términos de oportunidad y de prioridad.

De acuerdo con la normatividad del INVIERTE.PE, el método de brechas de infraestructura y de servicios debe ser la guía para elaborar el Programa Multianual de Inversiones (PMI), en el cual se establecerán las metas e indicadores de resultado para el cierre de dichas brechas.

Los objetivos estratégicos establecidos en los Planes Estratégicos constituyen el propósito conjunto de los gobiernos locales, por lo tanto, las inversiones que se prioricen en el PMI a efectos de cerrar brechas también deben contribuir al logro de dichos objetivos estratégicos y las metas de mediano y largo plazo de cada uno de ellos.

En el caso de la MDPP, mediante la Resolución de Alcaldía N° 143-2019-ALC7MDPP se aprobó el diagnóstico de brechas, los

indicadores de base y los criterios de priorización de inversiones, teniendo como base el PEI 2017-2022 y sus objetivos estratégicos, los mismos que se señalan a continuación:

- Promover la inclusión social de la población vulnerable
- Reducir el nivel de seguridad ciudadana de la población
- Mejorar el acceso a los servicios públicos de la población
- Mejorar la calidad ambiental en el distrito
- Reducir la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres
- Mejorar la competitividad de los pequeños microempresarios

En el acápite 1.3.2 se incluye el listado de principales proyectos incluidos en el PIA de los años 2017 y 2018, los mismos que guardan estrecha relación con los objetivos del PEI 2017-2022. Sin embargo, en dicho acápite también se señala que, en promedio, la ejecución alcanzó solo el 64% de lo programado, devolviendo al tesoro público más de S/ 56 millones entre dichos años.

La mejor coordinación a través del Comité de Gestión de Inversiones entre todos los órganos involucrados y la implementación de los demás productos propuestos, coadyuvara alcanzar paulatinamente la meta de ejecución del 90 % anual al 2022.

Un segundo efecto tiene que ver con los costos de la inversión, una gestión eficiente de las inversiones no solo evita los retrasos de la disposición de los servicios por la comunidad sino también la aplicación de sobrecostos. Se trata, en caso de incumplimientos, que estos no sean motivados por la municipalidad y tomar medidas correctivas oportunas en caso que sean generados por los contratistas.

Otro fin directo de una gestión eficiente es justamente la posibilidad de obtener mayores recursos para inversión. Lograr un alto nivel de

ejecución posibilita la asignación de mayores recursos para el siguiente período presupuestal, impide la devolución de recursos no utilizados y facilita el acceso a otras fuentes adicionales de recursos como los ofrecidos por los fondos de promoción a la inversión pública local (acápito 1.3.2) y a los provenientes del sector privado a través de las asociaciones con dicho sector.

3.2.2. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos son aquellos encaminados a dotar a la MDPP de una adecuada estructura orgánica y funcional y lograr procesos eficientes de contrataciones y de ejecución de inversiones, estando directamente relacionados con los problemas específicos resumidos en el acápite 2.2.10 y detallados en el Análisis Interno (acápito 2.2.6).

El primer objetivo específico es mejorar la articulación que debe existir entre los diferentes funcionarios responsables de los sistemas administrativos relacionados con la gestión de inversiones en la municipalidad para lo cual se propone establecer una instancia de coordinación con la finalidad de alcanzar las metas propuestas de cada proyecto con la mayor eficiencia posible, es decir con los costos, calidad y en tiempo previstos. La propuesta de acción con relación a este objetivo, es la creación de un órgano de coordinación en la Gerencia Municipal denominado Comité de Gestión de Inversión y la elaboración del Reglamento de Funcionamiento y de la Directiva de Operación que guíen y permitan evaluar el accionar de los integrantes de dicho Comité.

El segundo objetivo específico es mejorar la estructura orgánica de la MDPP y el funcionamiento de las unidades orgánicas, incorporando nuevas unidades orgánicas y de coordinación que se consideran necesarias para mejorar la gestión de inversión en la municipalidad. En esa línea las acciones propuestas son: la creación de la Sub

Gerencia de Racionalización o de Desarrollo Institucional y Modernización en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto como unidad encargada de conducir la modernización de la gestión y la mejora de los procesos en la municipalidad; y la inclusión del Comité de Gestión de Inversiones como órgano de coordinación de la Gerencia Municipal.

Un tercer objetivo es el de contar con personal suficiente, estable y calificado en todas las unidades involucradas en la gestión de inversiones del municipio, para lo cual las acciones propuestas es la inclusión y adecuación de las plazas necesarias en el CAP de las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y en la Subgerencia de Logística, principalmente.

Las otras acciones necesarias para el objetivo mencionado son el desarrollo y aplicación de un Plan de Desarrollo de Personas (PDP) que permita el desarrollo de capacidades y habilidades del personal de las tres áreas mencionadas y que incentive su fidelización con la institución.

En la Figura 16 se presentan las acciones propuestas para cada uno de los objetivos específicos o medios fundamentales y que darán origen a los productos propuestos en el presente trabajo de investigación.

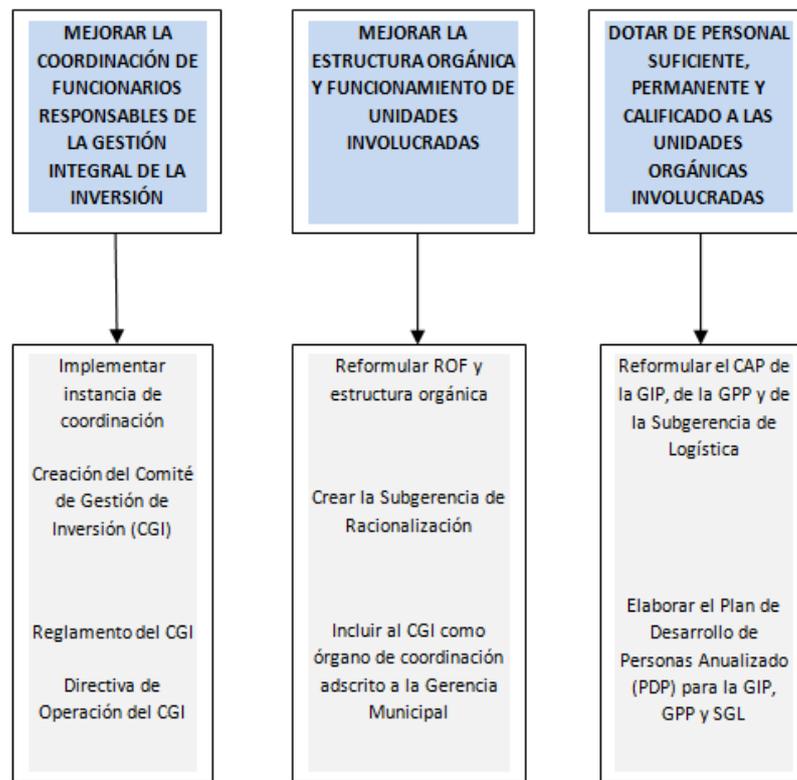


Figura 16. Objetivos específicos y acciones propuestas
Fuente: Elaboración propia.

3.3. Estrategias

De acuerdo a Mintzberg, Quinn y Voyer, se reconocen cinco definiciones de estrategia de acuerdo a diferentes conceptos, como plan, pauta, patrón, posición o perspectiva, siendo la más difundida la primera de las mencionadas, por la que la estrategia se define como el “plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar” (Mintzberg, H., Quinn, B. & Voyer, J., 1997).

Dicha definición pone énfasis en la congruencia de las acciones necesarias para abordar situaciones específicas encaminadas al logro de objetivos y metas observando las políticas de la organización y será esa definición la que consideraremos en el presente Trabajo de Investigación.

En el acápite anterior (3.2.2) se detallaron las acciones que estimamos necesarias para dotar de una adecuada estructura orgánica y para elevar la eficiencia en la ejecución de inversiones en la MDPP con el fin de solucionar el problema principal en la gestión de inversiones de dicha municipalidad y lograr, como fin último la disminución de la pobreza en el ámbito local.

El plan de mejora de la gestión de inversión en la MDPP, espera contribuir para que al 2022, el nivel de pobreza se haya reducido al 20% y posteriormente alcanzar el 15% tal como se plantea en el Plan de Desarrollo Local Concertado 2017 - 2021; y que, el porcentaje de ejecución de las inversiones con relación al Presupuesto Institucional Modificado se encuentre al 2020 al nivel del promedio nacional del sector público (70%) y que posteriormente, al 2021 alcance el 80% y el 90% en el 2022 (promedio de ejecución del gobierno central y de gobiernos locales más eficientes).

La obtención de dichas metas dependerá en gran medida de la implementación integral de las acciones propuestas; así por ejemplo, en el ámbito de la mejora de procesos, el desarrollo de instrumentos de gestión no tendría mayor impacto sin el personal adecuado que lo aplique y que los vaya reformulando o innovando de acuerdo a los cambios en el entorno y al interior del municipio y, a su vez, la calificación del personal no solo depende de las exigencias de entrada sino también del desarrollo de sus conocimientos y habilidades a partir del Plan de Desarrollo de Personas.

Por otro lado, la dotación de personal y su capacitación; las modificaciones organizacionales con la creación de unidades operativas y de coordinación, podrán materializarse siempre que se cuente con el respaldo y compromiso del Concejo Municipal y de la Alta Dirección del municipio, tal como puede observarse en la mayor parte de los supuestos necesarios que se presentan en la última columna de la Tabla 17, en la que también se muestran los indicadores y medios de verificación de las acciones y objetivos.

En la mencionada Tabla 19 se puede apreciar que se plantea una acción relacionada a la creación de una instancia de coordinación, otra dirigida a modificar la estructura orgánica y funciones de órganos de la MDPP incluyendo la creación de la Subgerencia de Racionalización y otras dos referidas a la cantidad, permanencia y calificación del personal en el municipio.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la estrategia a seguir se debería llevar a cabo de la siguiente manera: en primera instancia creando y reglamentando el Comité de Gestión de Inversiones (acción 1 en la Tabla 17), como instancia de coordinación interna de todas las unidades involucradas en dicha gestión, bajo la presidencia de la Gerencia Municipal. La sustentación estará a cargo de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, en coordinación con las Gerencias de Administración y Finanzas, Inversiones Públicas, Asesoría Jurídica y la Sub gerencia de Logística, sobre la base del recientemente creado Comité de Seguimiento (aún no operativo), al que deberá reemplazar ampliando su alcance y cambiando su estructura. La creación del CGI requerirá de una Resolución de Alcaldía, en tanto que su Reglamento y Directiva de Operación deberá aprobarse por Resolución de la Gerencia Municipal.

Propiciando la aprobación por el Concejo Municipal de las acciones que implican modificaciones en la estructura orgánica y en las funciones de algunas de las unidades orgánicas (acción 2 en la Tabla 17), las mismas que deberán ser sustentadas por la Gerencia Municipal y la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto en coordinación con la Gerencias de Inversiones Públicas, de Administración y Finanzas y de Asesoría Jurídica. Esta última deberá elaborar el proyecto de Ordenanza correspondiente.

Igualmente, la proposición de creación de la Sub Gerencia de Racionalización o de Desarrollo Organizacional y Modernización implica modificar la estructura orgánica y el ROF, y adicionalmente, requiere de una asignación presupuestal adicional.

Se deberá proponer darle un mayor peso y un mayor carácter institucional al Comité de Gestión de Inversiones incorporándolo a la estructura orgánica de la municipalidad como un órgano de coordinación adscrita a la Gerencia Municipal. Y, finalmente, planteando la adecuación del CAP vigente y desarrollando el Plan de Desarrollo de Personas (acciones 3 y 4 en la Tabla 17) para las unidades orgánicas relacionadas con la gestión de inversiones en el municipio y que también requiere aprobación mediante Ordenanza del Concejo Municipal. Dichas acciones deberán ser sustentadas por la Gerencia de Recursos Humanos, en coordinación con la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto por el requerimiento de asignación de recursos e involucra a la Gerencia Municipal y a las Gerencias de Administración y Finanzas y de Inversiones Públicas.

La secuencia sugerida de las acciones, la asignación de responsabilidades de la sustentación, la identificación de los requerimientos presupuestales y de soluciones alternativas, así como la definición de los órganos involucrados, constituyen la estrategia básica para alcanzar los objetivos propuestos.

Por otro lado, cabe manifestar que dicha secuencia es coherente con la Directiva N° 001-2014-SERVIR/PE, “Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del cuadro de puestos de las entidades”, modificada con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 234-2014-SERVIR/PE, en la que adiciona al numeral 4 el numeral 4.8, que dispone: “Las entidades de nivel regional y local que no se encuentren en proceso de tránsito al nuevo régimen del servicio civil, podrán aprobar su CAP Provisional siguiendo los lineamientos de la Directiva N° 001-2014-SERVIR/GPGSC”.

A mayor abundamiento, el cuadro de Asignación para Personal Provisional – CAP, es un documento de gestión institucional de carácter temporal que contiene los cargos definidos y aprobados de la entidad, sobre la base de su estructura orgánica vigente prevista en su ROF, cuya finalidad es viabilizar la operación de las entidades públicas durante la etapa de transición del sector

público al régimen del Servicio Civil previsto en la Ley N° 30057 (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2014).

Por tal motivo, cuando la municipalidad realice la modificación parcial o total de su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), podrá también en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la entrada en vigencia de dicha modificación, tramitar la aprobación de un CAP Provisional, de acuerdo a la normatividad vigente.

Una vez aprobado el CAP Provisional, la máxima autoridad administrativa de la MDPP, deberá remitir una copia del mismo a SERVIR; que, a través de la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos, podrá realizar observaciones sustantivas y de forma - ex post - al CAP Provisional aprobado, en el marco de las atribuciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1023.

Con lo que teniendo aprobado el Nuevo ROF de la MDPP y aprobado el CAP provisional, se podrán implementar los nuevos cargos y funciones previstos, con la finalidad de evitar la duplicidad de funciones y brindar mayor fluidez en el desempeño atendiendo a la nueva estructura orgánica.

Tabla 17

Matriz de Fin, Objetivos, Acciones, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos

	Descripción de Objetivos y acciones	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin	Contribuir a disminuir la pobreza al 20% en MDPP.	Nivel de Pobreza Nivel de Brechas sociales	Informe Anual del INEI: % de Pobreza Distrital Inf. Anual del PEI sobre metas de reducción de brechas	Se logra mayor eficiencia en gestión de Inversiones.
Objetivo General	Gestión de Inversión Eficiente en la MDPP que permita elevar ejecución de inversiones al 90%.	% de Ejecución del PIM de Inversiones	Portal de Transparencia del MEF: Ejecución de la Inversión en la MDPP	Se aprueban e implementan acciones propuestas.
Objetivos Específicos	1. Mejorar coordinación de funcionarios responsables de la gestión de Inversiones.	Cumplimiento de Acuerdos del CGI	Actas del Comité de Gestión de Inversiones (CGI)	Respaldo de Alta Dirección y Liderazgo de Gte. Municipal.
	2. Mejorar la Estructura Orgánica y el funcionamiento de unidades involucradas en la gestión de inversiones.	Ordenanza aprobando modificaciones	Publicación de la Ordenanza en “El Peruano” y en el portal de la MDPP	Respaldo de Alta Dirección y del Concejo Municipal.
	3. Dotar de personal suficiente, permanente y calificado a principales unidades a cargo de la gestión de inversiones.	Personal incorporado, capacitado y estable	Informe Anual de la Gerencia de RR.HH. incluido en la Memoria Anual	Respaldo de Alta Dirección y disponibilidad de recursos presupuestales.
Acciones	1. Implementar Instancia de Coordinación A. Creación de Comité de Gestión de Inv. (CGI) B. Propuesta de Reglamento del CGI. C. Propuesta de Directiva de Operación del CGI.	Res. de Alcaldía para el CGI y Res. del Gte. Municipal (GM) para Reglamento y Directiva	Res. de Alcaldía aprobando CGI y Res. del GM aprobando Reg. y Directiva del CGI, publicadas en el portal de la MDPP.	Respaldo de Alta Dirección.
	2. Reformular el ROF y Estructura Orgánica (EO) A. Incluir CGI y Sub Gerencia de Racionalización (SGR) en el ROF y en la EO. B. Incluir CGI en el ROF y en la EO C. Precisar funciones de la GPP	Ordenanza aprobando Inclusión del CGI y SGR en la EO y modificaciones propuestas del ROF y de la EO.	Publicación de la Ordenanza en “El Peruano” y en el portal de la MDPP	Respaldo de Alta Dirección y del Concejo Municipal y disponibilidad de recursos presupuestales

Descripción de Objetivos y acciones	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
3. Reformulación del CAP adecuando e incluyendo plazas necesarias en la GIP, GPP y SG de Logística	Ordenanza aprobando Reformulación del CAP	Publicación de la Ordenanza en “El Peruano” y en el portal de la MDPP. Publicación de la Resolución en página web de la municipalidad.	Respaldo de Alta Dirección y disponibilidad de recursos ppt.
4. Implementar Plan de Desarrollo de Personas (PDP) para la GIP, GPP y SGL	Resolución de Alcaldía aprobando PDP. N° de personas y de horas de capacitación.	Informe Anual de la Gerencia de RR.HH. Incluido en la Memoria Anual.	Respaldo de Alta Dirección y disponibilidad de recursos presupuestales.

Fuente: Acápites 3.2 - Elaboración propia.

3.4. Productos

3.4.1. Comité de Gestión de Inversiones como Instancia de Coordinación, Reglamento de Funcionamiento y Directiva para su Operación.

Tal como se expuso en el acápite 2.2.7.3, una de las tendencias observadas en los últimos años en el sector público en relación con la gestión de inversiones es la conformación de instancias de coordinación que permitan interactuar a los funcionarios de los diferentes sistemas administrativos, tales como los Comités de Gestión y/o de Seguimiento.

El Comité de Gestión de Inversión (CGI) que se propone en el presente trabajo de investigación va en línea con las propuestas de ESAN y del Programa Canon por el mayor impacto que pueden tener en relación con los Comités de Seguimiento enmarcados en el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) del Ministerio de Economía y Finanzas.

De acuerdo a lo expuesto, el CGI de la MDPP se define como una instancia formal de coordinación de los funcionarios de diferentes áreas, técnicas o administrativas, que comparten responsabilidades en la gestión integral de las inversiones de la municipalidad.

El CGI surge ante la necesidad de una estrecha interrelación entre dichos funcionarios y tiene como objetivo principal mejorar la coordinación interna y facilitar la toma de decisiones para lograr una gestión eficiente que permita implementar las inversiones según la programación establecida y con la calidad y resultados esperados.

Tal como se expuso en el acápite 1.5.1., teóricamente el Reglamento de Organización y Funciones de la MDPP define la organización institucional estableciendo la estructura, funciones, relaciones de jerarquía y coordinación; sin embargo, no se definen con precisión las

instancias de coordinación que involucren a actores de diferentes áreas responsables de los procesos de gestión que por lo general operan como compartimentos estancos y la gestión de la inversión se lleva a cabo sin que los funcionarios tengan una visión integral del ciclo de proyectos y de los procesos administrativos relacionados, generándose muchas trabas y dificultades para establecer responsabilidades, lo cual justifica la existencia del CGI, que viene operando con éxito en otras entidades del sector público logrando los siguientes beneficios:

- La integración técnica y administrativa para la gestión operativa de las inversiones, que permite acelerar y hacer más eficientes los procesos tales como elaboración de estudios, solicitudes de requerimientos, adjudicaciones etc.
- Institucionalización de procesos de monitoreo y control operativo de la gestión de inversiones e indicadores de seguimiento que permiten la evaluación periódica del avance del programa de inversiones
- Adopción de medidas correctivas oportunas.
- Cumplimiento de los compromisos y plazos asociados a los procesos de inversión, permitiendo menores costos y una mayor identificación de la población con su municipalidad.
- Analizar y calificar la gestión de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de inversiones de la MDPP.

El CGI es coherente con los objetivos específicos de la política de modernización de la gestión pública aprobada por DS N° 004-2013-PCM, orientada a la organización por procesos en lugar de la organización funcional prevaleciente en la administración pública y con la Metodología de Gestión por Procesos (PCM, Secretaría de Gestión Pública, página 4).

La descripción detallada del Comité de Gestión de Inversiones (CGI), así como la propuesta de Reglamento de Funcionamiento de dicho Comité, a partir del modelo de Reglamento del SOSEM, y de la Directiva para la Operación del GCI, a partir de experiencias registradas, se presentan en el Anexo N° 1.

3.4.2. Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica

A. Subgerencia de Racionalización.

Como se señaló en el sub sistema de gestión (acápite 2.2.6.5) del análisis interno y se reconoce en el POI 2015 y en el Informe de Gestión 2014, la MDPP adolece de instrumentos de gestión operativos como los manuales de procedimiento y directivas que orienten y agilicen las acciones administrativas y técnicas, contándose en su lugar solo con diagramas de flujo, que en algunos casos, como el de adquisiciones, licitaciones, concursos, adjudicaciones y contrataciones deben actualizarse y desarrollarse para establecer claramente la base legal, las responsabilidades, las etapas, etc.

Por otro lado, no existe una unidad que se encargue permanentemente del desarrollo organizacional y que conduzca la implementación de las políticas de modernización de la gestión pública uno de cuyos pilares son la gestión por procesos y la simplificación administrativa.

Teniendo en cuenta la importancia de los temas referidos en los dos párrafos anteriores, se plantea la creación de la Subgerencia de Racionalización o de Desarrollo Organizacional en la GPP, que se encargue de formular, actualizar, mejorar y consolidar los instrumentos de gestión de la municipalidad, conducir los procesos del sistema de modernización de la gestión pública y asesorar en los asuntos de su competencia a las unidades orgánicas.

Lo anterior implica modificar el inciso r) del artículo 42° del ROF vigente e incluir un nuevo artículo en el que se consignen las funciones propuestas para la nueva Subgerencia de Racionalización la misma que requerirá de una plaza adicional de especialista. También deberá modificarse el artículo 6° a fin de incluir la referida Subgerencia en la estructura orgánica de la Municipalidad. El detalle de dichas modificaciones se presenta en el Anexo N° 2.

B. Comité de Gestión de Inversiones (CGI).

La propuesta de creación del CGI, descrito en el acápite 3.4.1 y detallado en el Anexo N° 1, es que se incluya como una instancia de coordinación adscrita a la Gerencia Municipal.

Si la propuesta es aceptada, entonces habrá que consignar en el artículo 6° del ROF dicha unidad de coordinación e incluirla en la estructura orgánica de la municipalidad, como se detalla en el Anexo N° 2.

3.4.3. Reformulación del CAP: Adecuación e Incorporación de Plazas Necesarias en el CAP de las Áreas Involucradas.

En el análisis interno del sub sistema Psicosocial (acápite 2.2.6.4) se concluyó que los problemas principales del personal que venía laborando en las áreas principalmente relacionadas con la gestión de inversiones eran la insuficiente cantidad de personal considerada en el CAP de la municipalidad, la inestabilidad laboral y la falta de capacitación.

Como se expuso en el referido análisis, las tres plazas consideradas en el CAP 2015 para la Sub Gerencia de Logística, son insuficientes para desempeñar sus funciones, por lo que adicionalmente se contrataron por locación de servicios a dos especialistas en

contrataciones (Tablas 9 y 10) y a tres trabajadores de apoyo por CAS, haciendo un total de siete trabajadores a partir del 2016.

Cabe mencionar que recién a partir del segundo semestre del 2015 se designó al Sub Gerente, quedando pendiente, al 2016, la contratación del especialista administrativo que según el MOF debe tener a su cargo el control patrimonial y servicios generales. Se estima que, con el personal mencionado, la mencionada Sub Gerencia contará con una adecuada capacidad operativa.

La Gerencia de Inversiones Públicas cuenta con ocho plazas en el CAP 2015 (Gerente, Sub Gerente, 2 Ingenieros Civiles, 1 Técnico en Proyectos y 3 obreros) y tal como se expuso en el acápite 2.2.6.4, se estima conveniente contar con un ingeniero civil adicional, que refuerce la elaboración de expedientes técnicos, estándares de calidad y protocolos de evaluación, supervisión y recepción de obras, así como, participar en Comités Especiales.

La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto cuenta con siete plazas en el CAP 2015 (Tabla 12), Gerente, Sub Gerente, 4 especialistas y un técnico administrativo. Los especialistas están asignados a los sistemas de presupuesto, planificación, inversión pública y cooperación técnica. Adicionalmente se contrató a dos especialistas, uno a partir del 2015, como responsable de la OPI y otro a partir del 2016 para reforzar las funciones de planeamiento, haciendo un total de ocho trabajadores.

Por lo expuesto en el acápite 2.2.6.4 se estima conveniente crear la Sub Gerencia de Racionalización y en el 2019 se crearon las subgerencias de Planificación Institucional e Inversiones y la de Presupuesto Institucional, por lo que se requiere la adecuación de plazas existentes, la incorporación de nuevas plazas y la

reformulación del CAP. El planteamiento respectivo se detalla en el Anexo N° 3.

3.4.4. Plan de Desarrollo de Personas (PDP) para las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y para la Subgerencia de Logística.

El Plan de Desarrollo de Personas es un instrumento de gestión cuya finalidad es la de atender las necesidades de capacitación, especialización y habilidades del personal de una entidad. Alcanzar las metas propuestas no solo depende de la cantidad de recursos financieros disponibles para inversión, sino, sobre todo, de una adecuada gestión de dichos recursos, para lo cual el personal involucrado en la referida gestión debe desarrollar y actualizar sus conocimientos técnicos y administrativos, así como sus habilidades personales y profesionales.

Los recursos humanos constituyen el capital más importante de cualquier entidad y un Plan de Desarrollo de Capacidades ayuda a promover procesos efectivos para identificar y fortalecer conocimientos, habilidades y destrezas de quienes de manera individual y colectiva, en tanto miembros de una organización, deben desempeñarse eficientemente y hacer posible el objetivo de desarrollo y de la misión de la entidad para la cual laboran.

Por otro lado, el desarrollo personal y profesional de los trabajadores, en el marco de un plan de capacitación debidamente estructurado los fideliza con la entidad, por lo que también ayuda a reducir la excesiva rotación de personal que es uno de los problemas álgidos de la MDPP.

Como se manifestó en el análisis del sub sistema psicosocial, aparte de los sucesivos cambios de personal en las diferentes áreas de la MDPP involucradas en la gestión de las inversiones públicas, una

parte no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el MOF, la mayor parte no se ha actualizado en técnicas específicas (como la elaboración de expedientes técnicos o control patrimonial) ni en los sistemas administrativos de su responsabilidad o en normas como la nueva Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Invierte.pe, las que promueven las Asociaciones Públicas Privadas o la aplicación de fondos promocionales.

El programa de capacitación de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra es extremadamente limitado, como se puede apreciar en la Tabla 18, la capacitación desarrollada en el 2015 se concentró casi en un 50% en temas riesgos y seguridad laboral y atención de la salud, en tanto que solo tres de los 22 temas tratados se referían a la actualización de dispositivos legales (Procedimiento Administrativo General, Transparencia y Acceso a la Información y Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador), no registrándose ningún evento de capacitación específico relacionado con los sistemas administrativos que son vitales para la gestión de inversiones en cualquier entidad pública ni para el desarrollo de habilidades y destrezas de los trabajadores.

Por lo expuesto se propone un Plan de Desarrollo de Personas para las tres principales áreas involucradas en la gestión de la inversión pública en la MDPP, el mismo que se detalla en el Anexo N° 4 y que prioriza las brechas de capacitación detectadas en el análisis interno de las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y en la Sub Gerencia de Logística.

Tabla 18*Capacitación desarrollada el 2015 en la MDPP*

N°	Tema	Fecha	Ponente/Empresa	N° de Asistentes
1	Prevención Riesgos Lab.	21/05	Min. Trabajo	91
2	Primeros Auxilios	28/05	MAFRE PERU	13
3	Reg. Disciplinario y Proced. Sancionador	11/06	André A. Quispe	28
4	Prevención Riesgos Lab.	24/06	UNICAP/CGBVP	140
5	Essalud, INFOSALUD y Descansos Médicos	07/04	Lic. Roxana Chávez	28
6	Proced. De Trámite Documentario	16/07	Defensoría del Pueblo De Lima Norte	206
7	Essalud, INFOSALUD y Descansos Médicos	21/07	Lic. Roxana Chávez	21
8	Herramienta de Desarrollo Profesional	05/08	Consultora Maxwell	107
9	Herramienta de Desarrollo Profesional	06/08	Consultora Maxwell	43
10	Educación Financiera	11/09	Banco de la Nación	15
11	Calidad de atención al contribuyente	10/09	CONACO	54
12	Transparencia y acceso a la Información Pública	17/09	Defensoría del Pueblo De Lima Norte	58
13	Essalud, INFOSALUD y Descansos Médicos	22/09	Lic. Roxana Chávez	124
14	Essalud, INFOSALUD y Descansos Médicos	06/10	Lic. Roxana Chávez	37
15	Taller Motivacional	14/10	Lic. Sonia Pérez	28
16	Taller Motivacional	21/10	Lic. Sonia Pérez	25
17	Seguridad y Salud Ocupacional	12/11		189
18	Essalud, INFOSALUD y Descansos Médicos	18/11	Lic. Roxana Chávez	28
19	Atención al Ciudadano y Archivo Central	20/11	Lic. Sonia Pérez	20
20	Taller Motivacional Serenazgo	30/12	Lic. Sonia Pérez	20
21	Taller Motivacional Serenazgo	01/12	Abog. Noelia Arbi	37
22	Seguridad en el Trabajo	09/12	Frank Oré	43

Fuente: Memoria 2015 de la MDPP. Elaboración Propia

Capítulo IV

La Propuesta De Implementación

4.1. Identificación de Recursos Críticos

4.1.1. Recursos Humanos.

En el análisis del subsistema psicosocial de las tres áreas principales involucradas en la gestión de la inversión pública en la MDPP, se identificaron tres brechas, la reducida cantidad de puestos considerada en el CAP, la insuficiente calificación y la constante renovación del personal, en especial en la Subgerencia de Logística.

La brecha de cantidad de personal se ha venido solucionando con la contratación de profesionales por locación de servicios y de personal de apoyo a través de contrataciones administrativas de servicios (Tablas 9, 10, 11 y 12), subsistiendo la falta de un especialista administrativo y otro en racionalización y de un ingeniero o arquitecto.

Adicionalmente, a fin de considerar las modificaciones en el ROF 2019, la plaza de subgerente de cooperación técnica deberá convertirse en subgerencia de racionalización e incorporar dos plazas más de subgerentes en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto lo que implica, tal como se detalla en el Anexo N° 3 un esfuerzo de aproximadamente S/ 415,000 anual (0.4% del PIA 2019) por lo que no resulta un tema crítico ni administrativa ni económicamente, debiendo reformularse el CAP para considerar las plazas necesarias, lo cual se podría estar materializando en el curso del segundo año de implementación del plan de gestión.

En cuanto a la brecha de calificación, los casos de incumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el MOF verificados uno en la Subgerencia de Logística (Tabla 10) y otro en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (Tabla 12) se solucionan teniendo en cuenta dichos requisitos al momento de la renovación de contratos.

En cuanto a la capacitación especializada, si bien todos los profesionales de la Sub Gerencia de Logística cuentan con la certificación de la OSCE, es necesario que se actualicen en lo dispuesto por la nueva Ley y Reglamento de Contrataciones del Estado que entraron en vigencia el 2016, al igual que los especialistas de la Gerencia de Inversiones Públicas, de Administración y Finanzas y de las unidades ejecutoras, lo cual estará previsto en el primer año del Plan de Desarrollo de Personas.

Los directivos y especialistas de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, ostentan los grados y títulos requeridos en el ROF, sin embargo, la capacitación especializada recibida antes de ingresar a la MDPP es básicamente en el SNIP (Tabla 12), sistema sustituido por Invierte.pe a partir de 2017, por lo que el Plan de Desarrollo de Personas para dicha área deberá incidir en temas relacionados con la reforma de dicho sistema y con los otros sistemas que debe conducir la mencionada Gerencia, tales como presupuesto, planificación, modernización del estado y cooperación técnica, así como en asociaciones públicas-privadas y fondos promocionales, capacitaciones que pueden desarrollarse en el corto plazo por lo que dicha brecha no constituye un factor crítico.

Los trabajadores de la Gerencia de Inversiones Públicas si bien reúnen los títulos y la capacitación especializada señaladas en el MOF (Tabla 11) requieren de actualizaciones periódicas en temas sustanciales como elaboración de Expedientes Técnicos, liquidación, valorización y supervisión de obras en el PDP.

La brecha más álgida con relación a los recursos humanos de las tres principales áreas involucradas en la gestión de inversiones de la municipalidad es la constante y elevada rotación de personal, sin embargo, se espera que la reformulación del CAP incluyendo las plazas que hoy se cubren por contratos por recibos por honorarios se

materialice a más tardar el segundo año (2021) a fin de dar estabilidad a los trabajadores y reducir la referida rotación.

Otra herramienta para fidelizar a los trabajadores con la entidad es brindarles un atractivo programa de capacitación, que les permita no solo una mayor productividad en sus funciones sino también su desarrollo personal y profesional.

Por lo expuesto, consideramos que la dotación de personal no es un recurso crítico porque, como se ha explicado, las brechas existentes en la actualidad pueden resolverse en el período propuesto (2020 – 2022).

4.1.2. Recursos Financieros.

De los cinco productos propuestos, solo dos de ellos requieren recursos financieros adicionales a los actualmente presupuestados:

- a. El personal adicional propuesto para las Gerencias de Planeamiento y Presupuesto y de Inversiones Públicas y para la Subgerencia de Logística, tal como se expuso en el acápite anterior, demandaran un gasto anual aproximado de S/ 415,000.
- b. La implementación del Plan de Desarrollo de Personas para las tres áreas mencionadas, de acuerdo a lo expuesto en el Anexo N° 4 tendrá un costo anual aproximado de S/ 55 mil, incluyendo imprevistos.
- c. Adicionalmente se estima un monto anual para bienes y servicios de S/ 70,000.

El monto total estimado de S/ 540,000 constituye apenas el 0.6% del PIA del 2019 de la MDPP, por lo que estimamos que los recursos financieros no constituyen un recurso crítico para los planteamientos del Trabajo de Investigación, más aun considerando que el costo estimado del plan de desarrollo de capacidades podría ser menor a

través de la aplicación de convenios interinstitucionales, como el suscrito con la Universidad Nacional de Ingeniería y que existe la posibilidad de recurrir al Fondo de Fortalecimiento del Capital Humano creado por Ley N° 28939.

4.1.3. Recursos Logísticos.

La implementación del Trabajo de Investigación, aparte de los recursos humanos antes referidos, solo requeriría de otros recursos básicos como: mobiliario, útiles de escritorio, equipos de cómputo y otros, los mismos que están incluidos en el presupuesto referido en el acápite anterior, por lo que consideramos que los recursos logísticos tampoco constituyen un aspecto crítico.

4.1.4. Recurso Tiempo.

El tiempo propuesto para la implementación del plan de mejora de la gestión de la inversión en la MDPP es de tres años, del 2020 al 2022.

De los cuatro productos incluidos en el Trabajo de Investigación, dos de ellos requieren ser aprobados por Ordenanzas Municipales (Tabla 17), por lo que en el primer año se deben realizar las coordinaciones y acciones necesarias para elaborar, sustentar y aprobar la versión final de los referidos productos (Modificación del ROF y de la estructura Orgánica y Reformulación del CAP), estimándose que dichas aprobaciones podrían materializarse en el segundo semestre.

La puesta en marcha de los otros dos productos (creación y reglamento del CGI y el PDP anualizado), que requieren aprobación por Resolución de Alcaldía o de la Gerencia Municipal, podrían iniciarse en el primer o segundo trimestre y se espera que todos los productos se consoliden el segundo año con las contrataciones de personal propuesto, los programas de capacitación y especialización desarrollándose, el CGI y la Subgerencia de Racionalización en pleno funcionamiento.

En el tercer año se evaluarán los resultados obtenidos y se dará sostenibilidad a los productos propuestos. Por lo expuesto, estando previsto que los planteamientos se materialicen en el lapso previsto de tres años, el factor tiempo tampoco constituye un recurso crítico.

4.2. Arquitectura Institucional

Dos elementos fundamentales de las propuestas para la mejora de la gestión de la inversión en la MDPP implican modificaciones en su estructura orgánica; dichos elementos son: el Comité de Gestión de Inversiones (CGI) como una unidad de coordinación adscrita a la Gerencia Municipal y las Subgerencias de Racionalización, de Planificación y de Presupuesto Institucional adscritas a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, tal como se aprecia en los recuadros en color rojo en la Figura 16.



Figura 17. Unidades a incluirse en la estructura orgánica de la MDPP

Fuente: MDPP. Elaboración propia.

La propuesta del CGI se desarrolla en los Anexos N° 1 y N° 2, constituye una unidad de coordinación que no requiere ni de recursos humanos ni financieros adicionales, sin embargo, por las experiencias en otras entidades públicas, dicho Comité puede jugar un importante papel en agilizar la ejecución de las inversiones de la MDPP y asumiría las funciones del Comité de Seguimiento.

Por lo expuesto estimamos que la aprobación del CGI por parte de la Alta Dirección y por el Concejo Municipal, no tendrá inconveniente alguno en aprobar su incorporación en la estructura orgánica de la municipalidad y las modificaciones correspondientes en el ROF, las mismas que se detallan en los anexos ante referidos.

La propuesta de la Subgerencia de Racionalización se desarrolla en el Anexo N° 2; su implementación requiere de un especialista en racionalización adicional y tendrá a su cargo el desarrollo y actualización continua de los instrumentos de gestión, manuales de procedimientos y directivas que orienten y agilicen las acciones administrativas y técnicas y que actualmente no posee la municipalidad. Dicha unidad orgánica conducirá también el proceso de modernización de la gestión de la municipalidad.

Por el importante papel que está llamada a desempeñar la Subgerencia de Racionalización y el mínimo costo de su implementación, estimamos que la Alta Dirección y el Concejo Municipal no tendrán inconveniente en aprobar su incorporación en la estructura orgánica de la municipalidad y las modificaciones correspondientes en el ROF, las mismas que se detallan en el Anexo antes referido.

4.3. Metodología y Técnicas

En el desarrollo del presente Trabajo de Investigación se utilizaron las siguientes metodologías:

4.3.1. Metodología de Análisis Interno.

En la presente investigación, el análisis interno se realizó aplicando la Metodología propuesta por Kast y Rosenzweing, quienes señalan que toda entidad pública puede ser analizada como un Sistema integrado por varios subsistemas, cada uno de los cuales describe una parte de la organización desde diferentes puntos de vista y su relación con el entorno permitiendo diagnosticar de manera general una organización. Los subsistemas analizados fueron: Razón de Ser,

Subsistema Tecnológico, Subsistema estructural, Subsistema Psicosocial y el Subsistema de Gestión.

Al realizar el análisis interno al proceso de gestión de las inversiones en la MDPP se detectaron las principales brechas tales como la falta de coordinación entre los responsables de los diferentes sistemas administrativos, la ausencia de una unidad responsable de la mejora continua de los diferentes procesos administrativos y el personal limitado no solo en cantidad sino también en su calificación técnica y profesional.

Dichas brechas, identificadas en el análisis interno, sirvieron de base para establecer las acciones y productos necesarios para mejorar la gestión de inversiones en el ámbito institucional y administrativo de la municipalidad.

4.3.2. Metodología de Análisis del Entorno

Para el análisis del entorno se utilizó la Metodología propuesta por Collerette y Schneider, quienes señalan la necesidad de realizar el análisis de los elementos que no son parte de la organización pero que pueden tener influencia actual o futura sobre ella y que se ubican en el entorno inmediato, el entorno intermedio y el de tendencias globales.

Las principales deficiencias en el análisis del entorno, se ubican en el entorno intermedio (adecuación pendiente a la Ley de Servicio Civil y falta de supervisión de la declaratoria de viabilidad de los proyectos de inversión por el ente rector del sistema) y en el nivel de las tendencias globales (modernización del estado y colaboración pública – privada). Dichas deficiencias refuerzan las brechas identificadas en el análisis interno y que explican en gran medida la falta de agilidad actual de la gestión de la inversión pública en la MDPP.

4.3.3. Metodología SADCI.

La metodología de Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) propuesta por Alain Tobelem, se utiliza en el presente plan de Gestión para complementar el diagnóstico realizado mediante el análisis interno y el análisis de entorno y de tendencias globales, identificando los principales déficits de capacidad institucional en la MDPP los mismos que se detallan en el capítulo V en el que la referida metodología se aplica para evaluar la factibilidad y sostenibilidad del Trabajo de Investigación (Tobelen, A., 1992).

La metodología SADCI fue concebida inicialmente para el desarrollo de planes y proyectos; sin embargo, puede ser usada para analizar la gestión ordinaria o especializada de una institución y su capacidad actual para llevar a cabo determinadas acciones siendo su principal producto la determinación de Déficit de Capacidad Institucional (DCI).

La estructura básica del SADCI está compuesta de seis etapas: descripción del objetivo general, de los objetivos específicos, de los componentes y subcomponentes, tareas y resultados esperados, identificación de déficits de capacidades y estrategia para superar las brechas.

Las cuatro primeras etapas guardan estrecha relación con la estructura del Marco Lógico y el principal producto de la metodología es la identificación de los déficits de capacidad institucional a la que nos referimos en el acápite 2.2.9, concluyendo, en el caso de la MDPP que los déficits que registran mayor gravedad son los relacionados con la política de personal, con la organización interna y con los procedimientos que se deben observar y que orientan la gestión institucional.

4.3.4. La Estrategia según Mintzberg, Quinn y Voyer.

La propuesta de estrategia de implementación diseñado en el trabajo de investigación expuesto en el acápite 3.3 se basó en una de las cinco definiciones de estrategia elaboradas por Mintzberg, Quinn y Voyer en su obra “El proceso estratégico, concepto, contexto y casos” (Mintzberg, H., 1997).

Dicha definición es aquella que conceptúa la estrategia como un plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar.

4.3.5. Metodología MACTOR.

La metodología MACTOR o Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones, propuesta por Francois Bourse y Michael Godet, es un método de análisis de juego de actores que busca valorar las relaciones de fuerza entre dichos actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a diferentes posturas y objetivos asociados.

Luego de identificados los actores y definidos los objetivos el método MACTOR se compone de un conjunto de representaciones matriciales que permiten resumir en forma sencilla las posiciones de los involucrados sobre los objetivos definidos; las matrices a tenerse en cuenta son las siguientes:

- Matriz de Identificación de Actores
- Matriz de Posición de Actores frente a los objetivos
- Matriz de Tipo de influencia entre los Actores
- Matriz de convergencia o divergencia entre actores
- Plan de incidencia

En el presente Trabajo de Investigación, el método MACTOR se aplica parcialmente, utilizándose la matriz de Posición de Actores frente a los objetivos a fin de analizar la factibilidad y viabilidad del

Trabajo de Investigación (Capítulo V). Asimismo, una adecuación de dicha matriz se utilizó para graficar los roles de los diferentes actores en las actividades necesarias para la implementación y accionar del Comité de Gestión (Anexo N° 1).

4.3.6. Metodología del Marco Lógico.

Metodología propuesta inicialmente por León Rossemberg y Lawrence Posner, es “una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos” (E. Ortegón, p.13) y actualmente se aplica también a programas y planes.

Dicho método tiene tres grandes fases: en la primera se identifica el problema a resolver por medio de un diagnóstico sistémico, que permita establecer las causas del problema y porque no ha logrado ser resuelto; en la segunda fase, se construye un modelo sistémico que expresa las condiciones lógicas de toda índole que deben cumplirse para que el problema se resuelva; y en la tercera fase, se construye un instrumento gerencial que registra la estrategia de solución en la forma de una matriz de objetivos secuenciales que deben alcanzarse. En esta tercera fase, se incorporan los indicadores necesarios para mantener el seguimiento y control sobre la gestión de la solución (Aldunate, E. & Córdoba, J., 2011, pág. 8)

La secuencia sugerida por la Metodología del Marco Lógico se ha aplicado a lo largo del presente Plan de Gestión; en el acápite 2.2.10 se definieron el problema principal y los problemas secundarios y se elaboró el árbol de Causas – Efectos (Figura 12).

Luego, en el acápite 3.2 se establecieron los objetivos y acciones para resolver los problemas mencionado y se elaboró el árbol de objetivos específicos y acciones (Figura 15). En el acápite 3.3, después de establecer la estrategia de solución, se elaboró la Matriz de Marco Lógico (Tabla 17).

4.4. Metas período de tres años

4.4.1. Comité de Gestión de Inversiones de la MDPP (CGI).

La revisión de las propuestas de creación del CGI, su Reglamento y su Directiva Operativa se llevarán a cabo en el primer semestre del primer año, concluyendo esta primera etapa con la instalación de CGI, iniciando sus operaciones en el segundo semestre. Se espera que el CGI se consolide en el segundo año de su operación debiendo llevarse a cabo la evaluación de su gestión al final del segundo semestre del segundo y tercer año (Tabla 19).

4.4.2. Propuesta de Reformulación del ROF y Estructura Orgánica.

La revisión, sustentación y publicación de la ordenanza aprobando las modificaciones propuestas se llevarán a cabo en el primer semestre del primer año del plan de gestión, esperando que el segundo semestre se implemente e inicie operaciones la Subgerencia de Racionalización, la misma que se consolidará en el segundo año del período propuesto, debiendo evaluarse el accionar y resultados de dicha Subgerencia en el tercer año (Tabla 19).

4.4.3. Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado.

Se espera que el programa de capacitación propuesto se apruebe en el primer trimestre del primer año del período propuesto y se le asigne presupuesto para su implementación a partir del primer semestre, con los cursos sobre contrataciones del Estado y reforma del sistema de inversiones.

En el segundo año se espera su consolidación e integración al PDP Quinquenal de la municipalidad y en el tercer año, a partir de la evaluación respectiva, se espera se inicie el programa de formación profesional.

4.4.4. Propuesta de Reformulación del CAP.

La revisión, sustentación y aprobación de la propuesta de reforma del CAP de la MDPP se debe llevar a cabo en el primer año del período propuesto, así como su inclusión en el proyecto de presupuesto para el siguiente año. En el segundo año se espera cubrir las plazas vacantes del CAP, debiendo reevaluarse en el tercer año del plan de gestión (Tabla 19).

Tabla 19

Matriz de Problemas, Objetivos, Productos, Actividades/Metas y Programación

Título	Problemas	Objetivos	Productos	Actividades/Metas	Año 1		Año 2		Año 3	
Plan de Mejora de la Gestión de Inversión en la MDPP	Deficiente Gestión de Inversión en la MDPP	Gestión eficiente de Inversión en la MDPP			1er Sem	2do Sem	1er Sem	2do Sem	1er Sem	2do Sem
	Deficiente Coordinación entre áreas involucradas en la gestión de inversiones.	Mejorar coordinación de funcionarios responsables de la gestión integral de inversiones	1. Instancia de Coordinación A. Creación del Comité de Gestión de Inversiones B. Reglamento del CGI C. Directiva Operativa del CGI	1. Propuesta final y sustentación del CGI, Reglamento y Directiva para la Operación. 2. Resolución de Alcaldía aprobando CGI y publicación 3. Res. de Gerente Municipal aprobando Reglamento y Directiva Operativa del CGI y publicación 4. Instalación del CGI 5. Programación, y realización de Sesiones del CGI 6. Seguimiento, control y medidas correctivas 7. Evaluación de la gestión del CGI	X					
Plan de Mejora de la Gestión de Inversión en la MDPP	Estructura Orgánica y ROF con omisiones y deficiencias	Mejorar la Estructura Orgánica y el funcionamiento de las	2. Reformulación del ROF y de Estructura Orgánica	1. Propuesta final y sustentación de reforma del ROF y Estructura Orgánica ante Alta Dirección 2. Sustentación de propuesta ante Concejo Municipal	X					
					X					

Título	Problemas	Objetivos	Productos	Actividades/Metas	Año 1	Año 2	Año 3
Plan de Mejora de la Gestión de Inversión en la MDPP		unidades orgánicas involucradas en la gestión de inversiones	A. Con CGI como órgano de coordinación y SGR en la GPP	3. Elaboración y publicación de Ordenanza aprobando Reformulación en diario oficial y portal de MDPP 4. Implementación de Subgerencia de Racionalización y asignación presupuestal.	X		
			B. GPP con funciones establecidas claramente	5. Operación de Subgerencia de Racionalización (SR) 6. Evaluación de operación de SR y de modificaciones	X	X	X
						X	X
	Personal que no reúne requisitos mínimos y/o se encuentra desactualizado	Personal de GIP, GPP, SGL con requisitos establecidos y con capacitación actualizada	3. Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado para GIP, GPP y SGL	1. Propuesta final y sustentación de PDP anualizado 2. Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando PDP 3. Asignación Presupuestal 4. Desarrollo del PDP 5. Evaluación del PDP	X X X X	X X	X X
	Personal reducido y con alta rotación	Contar con personal suficiente y estable en la GIP, GPP y SGL	4. Reformulación del CAP: Adecuación e inclusión de Plazas en las GIP, GPP y SGL	1. Propuesta final y sustentación de reforma del CAP 2. Sustentación ante Concejo Provincial 3. Elaboración de Ordenanza aprobando propuesta 4. Envío del CAP aprobado a SERVIR 5. Publicación de Ordenanza aprobando CAP 6. Asignación presupuestal 7. Cobertura de plazas	X X X X	X X	X

Fuente: Elaboración propia

4.5. Aspectos Administrativos y Presupuestales

A continuación, se establecen los responsables de cada una de las actividades programadas para materializar los productos propuestos, así como los costos adicionales para la municipalidad, considerando los niveles salariales y las cotizaciones vigentes.

4.5.1. Instancia de Coordinación: Comité de Gestión de Inversiones (CGI).

Las actividades relacionadas con la creación, instalación y operación del CGI serán llevadas a cabo por el personal de planta de la municipalidad por lo que no demandan costo adicional alguno. Dichas actividades y los responsables de ellas se describen a continuación:

Tabla 20

Responsables y costos por actividades y productos

	Actividades	Responsable	Costo (S/)
1.	Propuesta final y sustentación de Reglamento y Directiva Operativa del CGI ante la Alta Dirección	Gerente de Planeamiento y Ppto. (GPP)	
2.	Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando CGI	Sec. General	
3.	Elaboración y publicación de Res. Municipal aprobando Reglamento y Directiva	Sec. General	
4.	Instalación del CGI	Alcalde	
5.	Programación y realización de sesiones CGI	Presidente CGI	
6.	Seguimiento, Control, medidas correctivas	GPP/Pdt. CGI	
7.	Evaluación de la Gestión del CGI	Presidente CGI	

Fuente: Elaboración propia

Las cuatro primeras actividades se pueden realizar en el primer semestre, las dos siguientes son actividades permanentes y la última se realizará al final de cada año, tal como se puede apreciar en la programación señalada en la Tabla 20.

4.5.2. Reformulación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y de la Estructura Orgánica.

Las actividades relacionadas, con la creación de la Subgerencia de Racionalización y la inclusión del CGI como instancia de coordinación adscrita a la Gerencia Municipal, implican reformular la estructura orgánica y el ROF de la municipalidad. Dichas actividades también serán llevadas a cabo por el personal de planta por lo que no demandan costos adicionales a la municipalidad, excepto el costo de publicación de la Ordenanza correspondiente y de la implementación de la Subgerencia de Racionalización (SGR). Dichas actividades y los responsables de cada una de ellas son las siguientes:

Tabla 21

Matriz de función y posición de actores frente a productos propuestos

	Actividades	Responsable	Costo (S/)
1.	Propuesta final y sustentación de reforma del ROF y de la EO ante la Alta Dirección	GPP	
2.	Sustentación de ante Concejo Municipal	Gerente. Municipal	
3.	Elaboración y publicación de Ordenanza aprobando reformulación de ROF y EO	Sec. Gerente.	S/ 5,000
4.	Implementación Subgerencia Racionalización.	GPP	S/ 10,000
5.	Operación Subgerencia de Racionalización.	SGR	S/ 150,000
6.	Ev. de modificaciones y de operación de Subgerencia de Racionalización	GPP	

Fuente: Elaboración propia

Las dos primeras actividades se pueden llevar a cabo en el primer semestre del primer año, la tercera y cuarta actividades en el segundo semestre y la quinta y sexta a partir del segundo año (Tabla 20).

4.5.3. Plan de Desarrollo de Personas para la Gerencia de Inversiones Públicas y Planeamiento y Presupuesto y Subgerencia de Logística.

Las actividades administrativas relacionadas con el PDP, así como el personal responsable y los costos se muestran a continuación:

Las tres primeras actividades se deben efectuar al inicio de cada año, la cuarta actividad se ejecuta a lo largo de todos los años, en tanto que la última actividad se ejecuta al final de cada año (Tabla 20).

4.5.4. Reformulación del CAP.

Las actividades administrativas relacionadas con la reformulación del CAP de las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y de la Subgerencia de Logística, Control Patrimonial y Servicios Generales, así como los funcionarios responsables y los costos adicionales de cada una de ellas se muestran a continuación:

Tabla 22

Formulario C: Tareas

Actividades	Responsable	Costo (S/)
1. Propuesta final y sustentación de Reformulación del CAP ante Alta Dirección	Gerente de RR.HH.	
2. Sustentación ante Concejo Municipal	Gte. Municipal	
3. Aprobación de la propuesta por el Concejo Municipal	Concejo Municipal	
4. Publicación de la Ordenanza	Sec. General	S/ 5,000
5. Envío del CAP aprobado a SERVIR	Sec. General	
6. Asignación presupuestal	GPP	
7. Cobertura de plazas	Gte. de RR.HH.	S/ 160,000

Fuente: Elaboración propia

Las tres primeras actividades se pueden llevar a cabo en el primer semestre del primer año, las tres siguientes en el segundo semestre, en tanto que la cobertura de plazas se efectuará en el segundo año (Tabla 20).

En la Tabla 23 se resume lo expuesto anteriormente presentado los productos, actividades, responsables y el presupuesto estimado para la implementación del plan de gestión, el mismo que asciende a S/ 540,000.

Tabla 23**Responsables y Costos por Actividades y Productos**

Productos	Actividades/ Metas	Responsable	Costo (S/)
1. Instancia de Coord.	Propuesta final y sustentación del CGI, Reglamento y Directiva Operativa ante Alta Dirección	Gerente de Planeamiento y Presupuesto (GPP)	
A. Comité de Gestión de Inversiones (CGI)	Resolución de Alcaldía aprobando CGI	Sec. General	
B. Reglamento del CGI	Res. del Gte. Municipal (GM) aprobando Reglamento y Directiva Operativa CGI	Sec. General	
C. Directiva Operativa del CGI	Instalación del CGI	Alcalde	
	Programación, organización y realización de Sesiones del CGI	Presidente del CGI	
	Seguimiento, control y medidas correctivas	GPP	
	Evaluación de la gestión del CGI	Pte. del CGI	
2. Reformulación de la Estructura Orgánica y del Reglamento de Organización y Funciones (ROF)	Propuesta final y sustentación de reforma del ROF y de la Estructura Orgánica ante Alta Dirección	GPP	
	Sustentación ante Concejo Municipal	Gte. Municipal	
	Elaboración y publicación de Ordenanza aprobando reformulación	Sec. Gen.	10,000
	Implementación de reformas y Subgerencias (3) en Gerencia de Planeamiento y Ppto.	GPP	15,000
	Operación de Subgerencias (2) en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	SGR	200,000
	Evaluación de modificaciones y operación de Subgerencia de Racionalización y otras	GPP	
3. PDP Anualizado para GIP, GPP y SGL	Propuesta final y sustentación del PDP	Gte. de RR.HH.	
	Resolución de Alcaldía aprobando PDP	Sec. General	
	Asignación presupuestal	GPP	
	Desarrollo de PDP	Gte. de RR.HH.	50,000
	Evaluación de PDP	Gte. Municipal	
4. Reformulación del CAP de GIP, GPP y SGL	Propuesta final y sustentación de reformulación ante Alta Dirección	Gte. de RR.HH.	
	Sustentación ante Concejo Municipal	Gte. Municipal	
	Elaboración de Ordenanza aprobando propuesta	Sec. Gen.	
	Envío de CAP aprobado a SERVIR	Sec. General	
	Publicación de Ordenanza aprobando CAP provisional	Sec. General	10,000
	Asignación presupuestal	GPP	
	Cobertura de Plazas	Gte. de RR.HH.	215,000
		TOTAL COSTOS	540,000

Fuente: SNIP – Elaboración propia.

Capítulo V

Análisis de Viabilidad y Factibilidad

La posibilidad de alcanzar los objetivos del presente trabajo de investigación y su sostenibilidad en el tiempo, desde el punto de vista institucional, económico y de contingencias, se analizará mediante la aplicación de la matriz de posición de actores del método de Análisis de Actores (MACTOR) y los formularios de Déficit de Capacidad Institucional (DCI) y el de Estrategia y Plan de Contingencia del Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (Método SADCI).

5.1. Análisis de Actores (MACTOR)

Aparte de las unidades orgánicas de la municipalidad, que tendrán a su cargo la elaboración de la versión final de los productos, la sustentación y la posterior aplicación, monitoreo y evaluación (acápite 4.5), hemos identificado, en primer lugar, a otros actores principales involucrados con la aprobación, supervisión y desarrollo de los productos propuestos en el presente trabajo de investigación, tales como el Concejo Municipal; los órganos de la Alta Dirección de la Municipalidad; la población representada a través del Concejo de Coordinación Local Distrital y del Comité de Vigilancia y Control; las entidades rectoras de los sistemas administrativos relacionados; así como las entidades de capacitación y desarrollo profesional.

Los últimos actores principales referidos en el acápite anterior se muestran en la Tabla 24, en la que también se puede apreciar la función de cada uno de ellos y su posición con relación a los productos propuestos, calificándolo con +1 si su posición es favorable, 0 si su posición es neutra y con -1 si su posición es desfavorable.

Tabla 24*Matriz de función y posición de actores frente a productos propuestos*

ACTORES	Comité de Gestión de Inversiones		Reformulación del ROF y de la Estructura Org.		Reformulación del CAP		Plan de Desarrollo De Personas	
	Función	Posición	Función	Posición	Función	Posición	Función	Posición
Concejo Municipal	Aprobación	+1	Aprobación	+1	Aprobación	+1	---	+1
Consejo de Coord. Local Distrital	Supervisión	+1	---	+1	---	+1	---	+1
Comité de Vig. y Control de la MDPP	Supervisión	+1	---	+1	---	+1	---	+1
Alcalde	Aprobación	+1	Eleva Propuesta	+1	Eleva propuesta	+1	Aprobación	+1
Gerente Municipal	Dirección	+1	Revisa propuesta	+1	Revisa propuesta	+1	Eleva propuesta	+1
SERVIR	---	0	---	0	Directivas/Supervisión	+1	Directivas/Supervisión	+1
OSCE	---	0	---	0	---	0	Capacitación	0
DGPMI del MEF	Supervisión /Promoción	+1	---	+1	---	+1	Capacitación	0
DGPP del MEF	---	0	---	0	Asignación Presupuestal	0	Asignación presupuestal	0
Secretaría de Gestión Púb. - PCM	---	+1	Directivas/Supervisión	+1	---	+1	Capacitación	+1
PROINVERSIÓN	---	+1	---	0	----	0	Capacitación	+1
ENAP	---	0	---	0	---	0	Capacitación	+1
UNIVERSIDADES	---	0	---	0	---	0	Capacitación	+1

Fuente: SNIP - Elaboración propia

Entre los principales involucrados mencionados no se ubica ningún actor divergente con los productos propuestos, aunque la posición de cada una de ellos varía de acuerdo a la función que desempeñan, tal como se puede apreciar en la Tabla 18 elaborado en base a la Matriz de Actores por Objetivos propuesta por el método MACTOR, lo que constituye una buena base de sostenibilidad.

El referido análisis se realizó teniendo en cuenta las disposiciones que norman el funcionamiento de los actores referidos en relación con los gobiernos locales y se contó con el apoyo del Subgerente de Logística de la MDPP, no identificándose ningún actor divergente por lo que no se presenta ningún plan de incidencia entre ellos.

5.2. Análisis de Capacidad Institucional (SADCI)

El Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), se orienta a identificar el grado de capacidad institucional para llevar a cabo ciertos objetivos y determinar si son sostenibles en el tiempo.

De acuerdo a lo señalado en el acápite 4.3.3, la metodología básica del SADCI, en una primera instancia, facilita la definición del objetivo general, de los objetivos específicos, productos y actividades a través del análisis de situación y diagnósticos realizados.

En una segunda instancia, el diagnóstico permite detallar las tareas, los resultados esperados y responsables de ellas; detectar Déficit de Capacidad Institucional (DCI) y estimar su gravedad, concluyendo el análisis con el planteamiento de una estrategia y plan de contingencia para superar las brechas de capacidad identificadas.

Justamente, el producto principal del método SADCI es la identificación de los déficits de capacidad institucional para alcanzar los productos y objetivos propuestos y la estimación de su gravedad.

Los referidos déficits se organizan desde el punto de vista de las reglas de juego (normatividad), de las relaciones interinstitucionales, de la organización

interna, de la capacidad física y financiera, de la política de personal y de la capacidad individual de los participantes.

Para la aplicación del SADCI en el análisis de la gestión de inversiones en la MDPP y en las principales unidades orgánicas a cargo de la referida gestión se partió de la identificación y análisis de las tareas necesarias, teniendo en cuenta que las tres primeras etapas referidas a los Objetivos y Productos (primera instancia), se detallaron en los acápites 3.2 y 3.4 y se resumieron en la Tabla 17.

La definición de la tarea, el resultado esperado de ellas y los ejecutores o responsables de su ejecución se presentan en el Formulario C propuesto por Alain Tobelen (Tabla 25). En dicho Formulario se puede apreciar que la mayor parte de las tareas se orientan a dar valor organizacional (tareas de desarrollo) y sostenibilidad a los componentes o productos que se proponen.

Así, por ejemplo, con Relación al Producto 1, Instancia de Coordinación, las cinco primeras tareas son de desarrollo del CGI, mientras que las dos últimas, referidas al seguimiento de acuerdos y la evaluación periódica se orientan a darle sostenibilidad.

Tabla 25

Formulario de tareas

Prod	Descripción de Tareas	Resultados de tareas	Ejecutor/Responsable	X	Obsv.	
P1	T11	Elaboración de propuesta final de Creación, Reglamento y Directiva para la operación del Comité de Gestión de Inversiones (CGI) y sustentación ante Alta Dirección	Aprobación de propuestas por la Alta Dirección	Gerente de Planeamiento y Presupuesto (GPP)		
	T12	Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando creación de CGI	Publicación de Resolución de Alcaldía en portal de MDPP	Secretario General.		
	T13	Elaboración y publicación de Resolución de Gerente Municipal aprobando Reglamento y Directiva	Publicación de Resolución de Gerencia, Reg. y Directiva en portal de MDPP	Secretario General		
	T14	Instalación del CGI	CGI instalado	Alcalde		
	T15	Programación, organización y realización de sesiones del CGI	Coordinación entre unidades que intervienen en gestión de inversiones	Presidente del CGI		
	T16	Seguimiento y Control de acuerdos y correcciones	Agilizar ejecución de inversiones y metas	GPP/Pdt. del CGI		
	T17	Evaluación de la gestión de inversión en la MDPP	Medidas correctivas	GPP/Pdt. Del CGI		
P2	T21	Elaboración de propuesta final de reforma del ROF y Estructura. Orgánica (EO) y sustentación ante la Alta Dirección	Elevación de propuestas al Concejo Municipal	GPP		
	T22	Sustentación de propuesta ante el Concejo Municipal	Aprobación por el Concejo Municipal	Gerente Municipal		
	T23	Elaboración y publicación de Ordenanza aprobando reformulación del ROF y de la EO	Publicación de Ordenanza y de reformulación de ROF y EO en diario oficial y en el portal de MDPP	Secretario General.		
	T24	Aplicación de reformas e Implementación de Subgerencia de Racionalización	Responsabilidades establecidas y funcionamiento de funciones	GPP		
	T25	Operación de Subgerencia de Racionalización (SGR)	Mejora de procesos y desarrollo institucional	SGR		
	T26	Evaluación de operación de SGR	Medidas correctivas	GPP		
	Descripción de Tareas	Resultados de tareas	Ejecutor/Responsable	X	Obsv.	

Prod	Descripción de Tareas	Resultados de tareas	Ejecutor/Responsable	X	Obsv.	
P3	T31	Elaboración de propuesta final de PDP anualizado y sustentación ante la Alta Dirección	Aprobación de propuesta por la Alta Dirección	Gerente de Recursos Humanos (GRRHH)		
	T32	Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando PDP anualizado	Publicación de Resolución en el portal de MDPP	Secretario General		
	T33	Asignación presupuestal	Contratación de cursos de capacitación	GPP/SGL		
	T34	Desarrollo del PDP	Personal Capacitado para gestión integral de gestión de inversiones	GRRHH		
	T35	Evaluación del PDP	Formulación de PDP para período siguiente	GRRHH/Gte. Municipal		
P4	T41	Elaboración de propuesta final de Reformulación del CAP y sustentación ante la Alta Dirección	Elevación de propuesta al Concejo Municipal	GRRHH		
	T42	Sustentación de propuesta ante el Concejo Municipal	Aprobación por el Concejo Municipal	Gerente Municipal		
	T43	Elaboración de Ordenanza aprobando propuesta	Completar Expediente	Secretario General		
	T44	Envío de propuesta aprobada a SERVIR	Aprobación de CAP Provisional por SERVIR	Secretario General		
	T45	Publicación de Ordenanza aprobando CAP Provisional	Publicación de Ordenanza en diario oficial y en portal de MDPP	Secretario General		
	T46	Asignación presupuestal	Convocatoria a concurso	GPP/SGL		
	T47	Cobertura de plazas	Unidades con personal permanente y suficiente	GRRHH		

Fuente: SNIP - Elaboración propia.

Leyenda

P1	Producto 1: Instancia de Coordinación: Comité de Gestión de Inversiones de la MDPP	T11: Tarea 1 del Producto 1
P2	Producto 2: Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica	T21: Tarea 1 del Producto 2
P3	Producto 3: Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado	T31: Tarea 1 del Producto 3
P4	Producto 4: Reformulación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) Provisional	T41: Tarea 1 del Producto 4
P5	Producto 5: Directiva General de Contrataciones y Adquisiciones de Bienes y Servicios	T51: Tarea 1 del Producto 5

En las Tablas 26 al 31 (Formularios D1 al D6) se presenta el resultado del ejercicio de identificar los déficits y estimar su gravedad con relación a los aspectos mencionados en los acápite anteriores, en las principales áreas involucradas en la gestión de inversión de la MDPP. Para dicho ejercicio se contó con el apoyo del señor Rubén Cayanchi Gómez, Subgerente de Logística, Control Patrimonial y Servicios Generales de la MDPP.

De acuerdo a lo sugerido por A. Tobelem (p. 22), las tareas sin ninguna dificultad se asignan a la columna 5; tareas con poca dificultad a la columna 4; la columna 3 corresponde a las tareas con un punto medio de gravedad en términos de factibilidad de ejecución de la tarea; tareas más difíciles de realizar a la columna 2 y tareas casi imposibles a la columna 1.

La mayor parte de los déficit de capacidad institucional (DCI) están relacionados con la normatividad (Tabla 26); si bien la MDPP no cuenta con una serie de instrumentos de gestión puede desarrollarlos rápidamente en base al Sistema de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) y a las Pautas del MEF; a los indicadores de gestión señalados en los Formatos 18 y 19 del SNIP y en la Directiva para la Operación del CGI, Anexo 1 del presente trabajo de investigación.

Los DCI con mayor gravedad se refieren a la ausencia de Métodos de Seguimiento y Control, de Indicadores de Gestión y de Directivas y/o Manuales técnicos y administrativos relacionados con la gestión de inversión, contando solo con diagramas de flujos de procedimientos, tres de los cuales se refieren a la adquisición de bienes y servicios y a los procesos de adquisiciones, los mismos que deben actualizarse y servir de base para el desarrollo de MAPROS. Asimismo, los instructivos de la OSCE para la elaboración de Especificaciones Técnicas, TDR y Expedientes Técnicos deben tenerse en cuenta para el desarrollo de Directivas propias.

La MDPP presenta escasa relación con las entidades rectoras de sistemas administrativos, sin embargo, solo los DCI relacionados con el MEF y el OSCE

se califican como de alta gravedad por la reciente reestructuración del sistema de inversión pública y de la ley de contrataciones del Estado. Los DCI de relación con SERVIR y con la PCM, se califican como de menor gravedad por la existencia de las directivas y guías emitidas por dichas entidades para la elaboración de los PDP y para la aplicación de políticas de modernización (Tabla 27).

Los DCI relacionados con la organización interna y con la política de personal son los que presentan mayor nivel de gravedad tal como se puede apreciar en las Tablas 28 y 29. Pese a la inexistencia de una instancia de coordinación y de una unidad de desarrollo institucional, la municipalidad cuenta con la base del Comité de Seguimiento de Inversiones ya creado y con el reconocimiento de la Alta Dirección de la necesidad de contar con personal estable y con directivas y manuales de procedimientos.

Los DCI relacionados con la capacidad financiera para la implementación de los productos propuestos presentan, dado el reducido esfuerzo presupuestal que requieren los productos propuestos, el menor nivel de gravedad (Tabla 30).

Se estima que el DCI relacionado con la capacidad individual también presenta un bajo nivel de gravedad, salvo la capacitación relacionada con el nuevo sistema de inversión pública y con las modificaciones sobre contrataciones del Estado, que por la urgencia de su manejo revisten un mayor nivel de gravedad (Tabla 31). Para los demás temas existe una gran disponibilidad de cursos de capacitación que posibilitan su inmediata atención.

Tabla 26*Formulario D1: DCI desde el punto de vista de las reglas de juego*

Producto	Tarea	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
			1	2	3	4	5
P1	T11						X
	T12						X
	T13						X
	T14						X
	T15	MDPP no cuenta con directiva para la operación del CGI		X			
	T16	MDPP cuenta con Métodos limitados de Seguimiento y Control de gestión de inversiones necesarios para agilizar la ejecución de las inversiones		X			
	T17	MDPP solo cuenta con indicadores generales de gestión, lo que dificulta la evaluación de la gestión de las diferentes unidades		X			
P2	T21						X
	T22						X
	T23	ROF con duplicidad de funciones y sin Unidad de Racionalización			X		
	T24	Inexistencia de SGR dificulta implementar modernización del Est.		X			
	T25						X
	T26	MDPP cuenta solo con indicadores generales de gestión, lo que dificulta la evaluación de la gestión y el desarrollo institucional			X		
P3	T31						X
	T32						X
	T33						X
	T34	MDPP no cuenta con Directiva que oriente la aplicación del PDP, lo cual dificulta su programación			X		
	T35						X
P4	T41						X
	T42						X
	T43						X
	T44						X
	T45						X
	T46						X
	T47						X

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 27*Formulario D2: DCI desde el punto de vista de relaciones interinstitucionales*

Producto	Tarea	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI					
			1	2	3	4	5	
P1	T11						X	
	T12						X	
	T13						X	
	T14						X	
	T15						X	
	T16						X	
	T17	Escaza relación con DGPMI del MEF, entidad supervisora y promotora de la gestión de inversiones del sector público, no permite incorporar medidas correctivas ni la obtención de mayores recursos		X				
P2	T21						X	
	T22						X	
	T23						X	
	T24						X	
	T25						X	
	T26	Escaza relación con Sec. de Gestión Pública de la PCM, encargada de supervisar organización de entidades públicas, genera incorporación tardía de política de modernización			X			
P3	T31						X	
	T32						X	
	T33						X	
	T34						X	
	T35	Escaza relación con SERVIR, entidad encargada de supervisar y guiar los PDP en el sector público, dificulta aplicación de metodologías y acceder a recursos del Fondo para el fortalecimiento del capital humano			X			
P4	T41						X	
	T42						X	
	T43						X	
	T44	Escaza relación con SERVIR, encargada de evaluar las propuestas de CAP de las entidades públicas, resta agilidad a dicho proceso de evaluación				X		
	T45						X	
	T46						X	
	T47						X	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 28*Formulario D3: DCI desde el punto de vista de la organización interna*

Producto	Tarea	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
			1	2	3	4	5
P1	T11						X
	T12						X
	T13						X
	T14						X
	T15	Inexistencia de instancia de coordinación genera ineficiencias en la gestión de inversiones		X			
	T16	Inexistencia de instancia de coordinación afecta seguimiento		X			
	T17	Inexistencia de indicadores de gestión		X			
P2	T21						X
	T22						X
	T23						X
	T24	Duplicidad de funciones y falta de instancia de coordinación y de racionalización generan ineficiente gestión de inversión		X			
	T25						X
	T26						X
P3	T31						X
	T32						X
	T33						X
	T34						X
	T35						X
P4	T41						X
	T42						X
	T43						X
	T44						X
	T45	CAP-P actual no considera plazas necesarias; la mayor parte del personal es contratado por locación		X			
	T46						X
	T47						X

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 29*Formulario D4: DCI desde el punto de vista de la capacidad física y financiera*

Producto	Tarea	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
			1	2	3	4	5
P1	T11						X
	T12						X
	T13						X
	T14						X
	T15						X
	T16						X
	T17						X
P2	T21						X
	T22						X
	T23						X
	T24						X
	T25	Se requiere presupuesto adicional para implementar SGR			X		
	T26						X
P3	T31						X
	T32						X
	T33	Se requiere presupuesto adicional para desarrollar el PDP				X	
	T34						X
	T35						X
P4	T41						X
	T42						X
	T43						X
	T44						X
	T45						X
	T46	Se requiere presupuesto adicional para cobertura de plazas				X	
	T47						X

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 30*Formulario D5: DCI desde el punto de vista de la política de personal*

Producto	Tarea	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
			1	2	3	4	5
P1	T11						X
	T12						X
	T13						X
	T14						X
	T15	Usual renovación de personal y renuencia a trabajar en equipo dificulta coordinación de áreas		X			
	T16						X
	T17						X
P2	T21						X
	T22						X
	T23						X
	T24	Inestabilidad laboral e inexistencia de compensaciones dificulta contratos de especialistas		X			
	T25						X
	T26						X
P3	T31						X
	T32						X
	T33						X
	T34	Frecuente renovación de personal afecta el normal y progresivo programa de desarrollo de capacidades		X			
	T35						X
P4	T41						X
	T42						X
	T43						X
	T44						X
	T45	No adecuación a Ley SERVIR impide contar con CPE		X			
	T46						X
	T47	Inestabilidad laboral y ausencia de compensaciones dificulta la cobertura de plazas		X			

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 31*Formulario D6: DCI Relacionado con la Capacidad Individual de los Participantes*

Producto	Tarea	Cant. De Empleados/Categoría					Descripción del Déficit de Capacidad			Gravedad del DCI				
		A	B	C	D	E	Información	Conocimientos	Know-how	1	2	3	4	5
P1	T11	1	2				General	En gestión municipal	Comité de Seguimiento				X	
	T12	1					General	Procedimientos Adm.						X
	T13	1					General	Procedimientos Adm.						X
	T14	1					General	s.i	Comité de Seguimiento					X
	T15	1	2				General	Limitados			X			
	T16	1	2				General	Limitados			X			
	T17	1	2				General	Limitados					X	
P2	T21	1	2				Detallada	En gestión municipal	MOF 2015				X	
	T22	1					Detallada	s.i						X
	T23	1					General	Procedimientos Adm.						X
	T24	1					Detallada	Limitados			X			
	T25	1					Detallada	Limitados	Sin experiencia		X			
	T26	1					Detallada	En gestión municipal					X	
P3	T31	3					Detallada	Generales	Prog. de capacitación				X	
	T32	1					General	Procedimientos Adm.						X
	T33		1				Detallada	Limitados	Elaboración de Ppto.				X	
	T34						Detallada	Generales	Prog. de Capacitación		X			
	T35						General	Generales					X	
P4	T41	3					Detallada	Generales	CAP Provisional				X	
	T42	1					Detallada	Generales	CAP Provisional				X	
	T43	1					General	Procedimientos Adm.						X
	T44	1					General	Procedimientos Adm						X
	T45	1					General	Procedimientos Adm.						X
	T46	1	1				Detallada	Limitados	Elaboración de Ppto.				X	
	T47	4					Detallada	Generales					X	

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 32 se presenta el consolidado de los Déficit de Capacidad Institucional (DCI), en el que la estimación de gravedad resulta del promedio de la calificación de las tareas afectadas. Como se puede apreciar en dicho cuadro, cuatro de las categorías de los referidos déficits, aquellos relacionados con algunos instrumentos de gestión, con las relaciones interinstitucionales, con la aplicación del Plan de Desarrollo de Personas (PDP) y la capacidad financiera presentan solo dificultad media.

En tanto la entidad desarrolla sus propios instrumentos, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo del MEF (SOSEM) y la Guía para elaborar el PDP de SERVIR sirven de base. Por otro lado, la poca relación con entidades rectoras no es lo ideal pero tampoco es determinante en la gestión de inversiones de la municipalidad.

Las siete categorías restantes presentan una mayor gravedad, en especial los déficits relacionados con la estabilidad de personal, con la organización interna, con la capacidad y destreza individual de los trabajadores y con la inexistencia de directivas y manuales de procedimientos; sin embargo, no llegan a aquellos niveles de gravedad que indiquen casi imposibilidad de la obtención de los productos propuestos.

Para solucionar los déficits indicados, en especial los de la categoría 2, se deberá prestar mucha atención a la estrategia y plan de contingencia a llevarse a cabo en los próximos tres años (del 2020 al 2022) en los que se espera subsanar dichos déficits y que presentaremos en el siguiente acápite.

Tabla 32*Formulario de consolidación de DCI*

Código	Descripción de DCI	Tareas Afectadas (Códigos)	Promedio de Gravedad del DCI				
			1	2	3	4	5
DCI1	Inexistencia de Instancia de Coordinación	T15, T16	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI2	Inexistencia de Unidad especializada en desarrollo institucional y procedimientos	T24	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI3	Duplicidad de funciones y funciones sin definir claramente	T23, T24	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI4	CAP con plazas insuficientes y plazas vacantes	T24, T45, T47	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI5	Renovación frecuente de empleados	T15, T34	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI6	Inexistencia de Directivas y Manuales de Procedimientos Técnicos y administrativos	T16	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI7	Limitados métodos de seguimiento, control y evaluación de gestión	T16, T17, T26	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI8	Ausencia de Directiva para aplicación de PDP	T34	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI9	Débil relación con entidades supervisoras y promotoras	T17, T26, T35, T44	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI10	Limitaciones Presupuestales	T25, T33, T46	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
DCI11	Limitado programa de capacitación	T24, T47, T16	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia

5.3. Plan de Contingencia y Plan de Acción

De acuerdo a la estrategia de implementación del plan de gestión, detallada en el acápite 3.3, los primeros productos que se deben materializar son la creación del CGI, y el inicio del PDP, las mismas que solo requieren aprobación de la Alcaldía y/o de la Gerencia Municipal, que requieren escasos o ningún recurso adicional y que son de vital importancia para la gestión eficiente de las inversiones de la MDPP.

Con dichos productos se iniciará la solución de los déficits de capacidad institucional DCI1, DCI6 y DCI11 para lo cual, se requiere la decisión institucional de aprobar los productos sugeridos en el presente trabajo de investigación (Tabla 33). La implementación de la reformulación del ROF y Estructura Orgánica (incluyendo la creación de la Unidad de Racionalización), la reformulación del CAP y la elaboración de Directivas Específicas y

MAPROS técnicos y administrativos (DCI2 al DCI8 en el Tabla 33) se esperan a partir del segundo año y requieren tanto de recursos humanos y financieros.

Aparte de las decisiones institucionales, la solución de los DCI referidos en el acápite anterior, requieren también de decisiones gubernamentales, específicamente en lo relacionado a la reformulación del ROF y del CAP y a la asignación presupuestal que se requiere (Tabla 33).

En la contingencia de que no se pueda contratar los profesionales adicionales para la Gerencia de Inversiones Públicas y para la Subgerencia de Racionalización, ya sea por medidas de austeridad o por la demora en la aprobación de las reformulaciones del ROF y del CAP, las Directivas y MAPROS requeridas, se deberán, entretanto, contratar con terceros, para lo cual se ha previsto el presupuesto respectivo. La atención de los DCI9 y DCI10 están relacionados; en la medida que se mejore las relaciones interinstitucionales habrá más posibilidades de acceder a recursos adicionales para invertir en la MDPP.

Tabla 33*Formulario F: Sinopsis de Estrategia y Plan de Acción Institucional*

		Decisiones Gubernamentales	Decisiones Institucionales	Asistencia Técnica	Actividades de Entrenamiento	Otros
DCI1	Inexistencias de Instancia de Coordinación	MEF promueve Comités de Inv.	Resolución de Alcaldía Aprobando CGI		Trabajo en equipo	
DCI2	Inexistencia de Unidad especializada en desarrollo institucional y procedimientos	PCM promueve desarrollo institucional	Ordenanza aprobando crear Subgerencia de Racionalización		Gestión por Procesos y Procd. Adm. Gen.	Presupuesto de implementación S/ 50,000
DCI3	Funciones sin definir claramente		Ordenanza aprobando Reformular el ROF			
DCI4	CAP con plazas insuficientes y plazas vacantes	Opinión favorable de SERVIR	Ordenanza aprobando Reformular el CAP			Ppto. Anual S/ 415,000
DCI5	Renovación frecuente de empleados	Aprobación de SERVIR	Adecuación a la Ley SERVIR y programa de beneficios			
DCI6	Inexistencia de Ordenanzas, Directivas y Manuales de Procedimientos	Directivas y Guías de Entidades Rectoras	Elaborar, actualizar y aplicar Instrumentos de gestión	1 mes/h	Elaboración de Directivas y manuales	Ppto. Anual S/ 30,000
DCI7	Limitados métodos de seguimiento, control y evaluación de gestión	Directivas y Guías de Entidades Rectoras	Elaborar Métodos propios			
DCI8	Ausencia de Directiva para aplicación de PDP	Guía de SERVIR	Elaborar y aprobar Guía por GRRHH			
DCI9	Débil relación con entidades supervisoras y promotoras		Solicitar supervisión y capacitación			
DCI10	Limitaciones Presupuestales	Creación de Fondos y flexibilizar presupuesto	Aplicar a programas promocionales		Nuevas Fuentes de recursos	
DCI11	Limitado programa de capacitación	SERVIR guía, promueve y supervisa PDP	Elaborar PDP anualizado/quinquenal			Ppto. Anual S/ 55,000

Fuente: Elaboración propia

Capítulo VI

El Control

6.1. Mecanismo de Monitoreo

El monitoreo del Plan de Gestión se llevará a cabo a través de la verificación del cumplimiento de la programación trimestral de las actividades para lograr los productos, detectar nudos críticos y darles sostenibilidad, para lo cual se tendrá en cuenta la programación prevista en la siguiente Tabla:

Tabla 34

Programación para el Monitoreo de Actividades necesarias para alcanzar y dar Sostenibilidad a los Productos Propuestos

Productos	Actividades Detalladas	Responsable por Actv.	Programación															
			2020				2021				2022							
			1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T				
Instancia de Coordinación: COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES (CGI)	Elaboración de propuesta final de Creación, Reglamento y Directiva para la Operación del CGI, consensuada con la áreas involucradas, y sustentadas ante la Alta Dirección	Gerente de Planeamiento y Presupuesto (GPP)	X															
	Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando creación del CGI	Secretario General		X														
	Elaboración y publicación de Resolución de Gerencia Municipal aprobando el Reglamento y la Directiva para la Operación del CGI	Secretario General		X														
	Instalación del CGI	Alcalde		X														
	Programación, Organización y realización de sesiones del CGI	Presidente del CGI/GPP			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Seguimiento, control de acuerdos, medidas correctivas y elaboración de indicadores de gestión, actividad que dará sostenibilidad al CGI	GPP/ Presidente del CGI			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Evaluación de la gestión de inversión a cargo de las diferentes unidades de la MDPP, actividad que contribuye con la sostenibilidad del producto	GPP/Pdt. del CGI				X			X								X	
Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica	Elaboración de propuesta final de reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica (EO), consensuada con las áreas involucradas y sustentadas ante la Alta Dirección	Gerente de Planeamiento y Presupuesto (GPP)	X															
	Sustentación de propuestas ante el Concejo Municipal	Gerente Municipal		X														
	Elaboración y publicación de Ordenanza aprobando la reformulación del ROF y de la EO	Secretario General			X													
	Aplicación de reformas e implementación de Subgerencia de Racionalización (SGR)	GPP			X	X												
	Operación de SGR	SGR					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Productos	Actividades Detalladas	Responsable por Actv.	Programación													
			2020				2021				2022					
			1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	3T	4T		
	Evaluación de las reformas y de la operación de la SGR y medidas correctivas a fin de dar sostenibilidad al producto	GPP										X				X
Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado para Gerencia de Inv. Púb. (GIP), GPP y Subgerencia de Logística (SGL)	Elaboración de propuesta final del PDP anualizado y sustentación ante la Alta Dirección	Gerencia de Recursos Hum. (GRRHH)	X					X						X		
	Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando PDP anualizado	Secretario General	X													
	Asignación presupuestal y contratación de programas incluidos en el PDP anualizado	GPP/SGL	X					X						X		
	Desarrollo de PDP y elaboración de indicadores de cumplimiento y de efectividad a partir de la situación de base.	GRRHH		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Evaluación de la ejecución del PDP y formulación de PDP Anualizado 2018 y 2019 a partir de la evaluación de ejecución y requerimientos de las diferentes áreas, dando sostenibilidad al producto	Gte. Municipal/ GRRHH					X					X				X
Reformulación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) Provisional	Elaboración de propuesta final de Reformulación del CAP Provisional y sustentación ante la Alta Dirección	GRRHH	X													
	Sustentación de propuesta ante el Concejo Municipal	Gerente Municipal		X												
	Elaboración de Ordenanza aprobando Reformulación del CAP	Secretario General		X												
	Envío de propuesta aprobada a SERVIR	Secretario General			X											
	Publicación de Ordenanza aprobando Reformulación del CAP Provisional	Secretario General				X						X				X
	Asignación presupuestal	GPP					X									
	Adecuación y Cobertura de plazas	GRRHH					X	X	X							

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El Monitoreo se realizará permanentemente y generará reportes trimestrales para la toma de decisiones.

6.2. Mecanismo de Evaluación

La evaluación del Plan de Gestión se llevará a cabo mediante la verificación de indicadores relacionados con las actividades necesarias para obtener los productos propuestos, para lo cual se tendrá en cuenta la programación semestral que se presenta en la siguiente Tabla.

Tabla 35

Indicadores y medio de verificación para evaluación semestral del Trabajo de Investigación

Objetivos Específicos	Productos	Actividades/Metas	Indicador	Medio de Verificación	Programación						
					1S	2S	1S	2S	1S	2S	
Mejorar coordinación de funcionarios responsables de la gestión de inversiones	Instancia de Coordinación: COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES (CGI)	Elaboración de propuesta final de Creación, Reglamento y Directiva para la Operación del CGI, consensuada con las áreas involucradas y sustentadas ante la Alta Dirección	Documentos elevados a la Alta Dirección	Cargo de recepción	X						
		Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando creación del CGI	Res.en Grc. Tecnologías de Información (GTI)	Res publicada en portal web		X					
		Elaboración y publicación de Resolución de Gerencia Municipal aprobando el Reg. y la Directiva para la Operación del CGI	Documento en GTI	Res publicada en portal web		X					
		Instalación del CGI	Acta de Instalación	Arch. del CGI		X					
		Programación, Organización y realización de sesiones del CGI	Nº de sesiones	Actas del CGI			X	X	X	X	
		Seguimiento, control de acuerdos, medidas correctivas y elaboración de indicadores de gestión, actividad que dará sostenibilidad al CGI	Registro de Acuerdos y de Indicadores	Arch. del CGI			X	X	X	X	
	Evaluación de la gestión de inversión a cargo de las diferentes unidades de la MDPP, actividad que contribuye con la sostenibilidad de la actividad	% de ejecución del Ppt. de Inversión; Cumplimiento de acuerdos	Portal de Transparencia del MEF/ Actas del CGI		X		X		X		
Mejorar la Estructura Orgánica y el funcionamiento	Reformulación del Reglamento de Organización y	Elaboración de propuesta final de reformulación del ROF y de la EO, consensuadas con áreas involucradas y sustentadas ante la Alta Dirección	Documento elevado a la Alta Dirección	Cargo de Recepción	X						

Objetivos Específicos	Productos	Actividades/Metas	Indicador	Medio de Verificación	Programación					
					1S	2S	1S	2S	1S	2S
de unidades involucradas en la gestión de inversiones	Funciones (ROF) y de la Estructura Orgánica (EO)	Sustentación de propuestas ante el Concejo Municipal (CM)	Documento en Agenda del CM	Actas del CM	X					
		Elaboración y publicación de Ordenanza aprobando la reformulación del ROF y EO	Documento remitido a GTI y Diario Oficial	Publicación en portal web y diario oficial		X				
		Aplicación de reformas e implementación de Subgerencia de Racionalización (SGR)	CGI y SGR en EO y ROF;	ROF en portal web		X				
		Operación de SGR	Personal asignado	Contratos de personal			X	X	X	X
		Evaluación de las reformas y de la operación de la SGR y medidas correctivas a fin de dar sostenibilidad al producto	Directivas y Manuales de Procedimientos desarrollados o actualizados	Publicación en portal web			X		X	
Dotar de personal calificado a principales unidades a cargo de la gestión de inversiones	Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado para GIP, GPP y SGL	Elaboración de propuesta final del PDP anualizado y sustentación ante la Alta Dirección	Documento elevado a la Alta Dirección	Cargo de recepción	X		X		X	
		Elaboración y publicación de Resolución de Alcaldía aprobando PDP anualizado	Documento remitido a GTI	Publicación en portal web	X		X		X	
		Asignación presupuestal y contratación de programas incluidos en PDP anualizado	Presupuesto Programado	Inclusión en el POI	X		X		X	
		Desarrollo de PDP y elaboración de indicadores de efectividad a partir de situación de base	N° de cursos especializados y registro de indicadores	Informe anual de GRRHH	X	X	X	X	X	X
		Evaluación de la ejecución del PDP y formulación de PDP Anualizado 2018 y 2019 a partir de la evaluación de ejecución y requerimientos de las diferentes áreas, dando sostenibilidad al producto	Personal capacitado; N° de horas; eficiencia en el trabajo	Informe anual de GRRHH		X		X		X

Objetivos Específicos	Productos	Actividades/Metas	Indicador	Medio de Verificación	Programación					
					1S	2S	1S	2S	1S	2S
Dotar de personal suficiente y estable a unidades a cargo de la gestión de inversiones	Reformulación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) Provisional de GPI, GPP y SGL	Elaboración de propuesta final de Reformulación del CAP Provisional y sustentación ante la Alta Dirección	Documento elevado a la Alta Dirección	Cargo de recepción	X					
		Sustentación de propuesta ante el Concejo Municipal	Documento en Agenda del CM	Actas del CM	X					
		Elaboración de Ordenanza aprobando Reformulación del CAP	Documento elaborado	Expediente de Reformulac. del CAP	X					
		Envío de propuesta aprobada a SERVIR	Expediente elevado a SERVIR	Cargo de Recepción		X				
		Publicación de Ordenanza aprobando Reformulación del CAP Provisional	Documento remitido a GTI y a diario oficial	Publicación en portal web y diario oficial			X			
		Asignación presupuestal	Presupuesto programado	Inclusión en el POI			X			
	Adecuación y Cobertura de plazas	Plazas adecuadas, y cubiertas.		publicado en portal web			X	X		

Fuente: Elaboración propia

Capítulo VII

La Síntesis, Conclusiones y Recomendaciones

7.1. Síntesis

A continuación, se realiza un análisis de los objetivos del presente Trabajo de Investigación y de los productos necesarios para alcanzar dichos objetivos específicos.

7.1.1. Análisis del Objetivo General.

La principal herramienta de las entidades públicas en su cometido de brindar servicios y de impulsar el desarrollo en el sector o en el ámbito que les corresponde es la realización de inversiones, las mismas que cumplen un importante papel económico y social.

En ese sentido, Vicente Febres, Christopher Humphrey y Rossana Polastri (Ex Vice Ministra de Hacienda), sostienen en su informe “La importancia del Crecimiento para una Sociedad Próspera” (Banco Mundial, 2006) que “el impacto positivo de la inversión pública sobre el crecimiento está claramente establecida en la bibliografía especializada”, y añaden que “la inversión pública es la piedra angular de la estrategia de crecimiento de las economías del Este Asiático” y que “en América Latina, las economías más dinámicas son también aquellas con los niveles más altos de inversión pública” (Febres, V., Humphrey, C. & Polastri, R., 2006, pág. 57).

Sin embargo, los mismos autores advierten que “la inversión pública financiada por la acumulación de deuda pública resulta nociva para el crecimiento económico”, mientras que otros autores como Ernesto Fontaine (2008), en su libro “Evaluación Social de Proyectos” señala que “demostrado está que el crecimiento económico de los países depende tanto de la cantidad como de la calidad de las inversiones.” Y añade “lo que interesa es que la calidad de la inversión pública sea adecuada (Fontaine, E., 2008, pág. 368).

En la misma línea, Armando Tealdo (1997), en su libro “Inversión y Desarrollo, Beneficio-Costo de los Proyecto”, señala, al comparar distintos países: “las diferentes tasas de inversión explican solo en parte diferentes tasas de crecimiento alcanzadas. Las diferencias se atribuyen entre otros factores a la tecnología, la calidad de las inversiones, la formación y calificación humana” (Tealdo, A., s.f., pág. 14).

Al respecto, en el estudio realizado por la Universidad del Pacífico “Balance de la Inversión Pública: Avances y Desafíos para Consolidar la Competitividad y el Bienestar de la Población” (Entregable 4, agosto de 2010), se concluye que “lograr una mayor y mejor calidad de la inversión pública es uno de los retos para contribuir y consolidar el desarrollo del país. Es por ello que la gestión de la inversión pública es un tema que ha generado preocupación de los distintos agentes que participan en el proceso.” (Universidad del Pacífico, 2010)

Por su lado, la CEPAL, señala que, para el logro del impacto económico y social, “es necesario que la inversión pública sea administrada con eficiencia y eficacia” (CEPAL, I., 2002).

En el 2010, en el Encuentro Nacional del “Balance del SNIP en el Perú a los 10 años de su creación y retos hacia el 2021”, el entonces Vice Ministro de Economía, Econ. Carlos Casas, opinó, que “la ejecución de la inversión pública pasa aún por dos grandes problemas: la deficiente programación y la falta de gerencia”, aludiendo a fallas en la asignación de recursos y a una deficiente gestión en la ejecución.

Milton Von Hesse, Ex Director General de Programación Multianual, coincide con Casas, señalando en su obra “El boom de la Inversión Pública en el Perú: ¿Existe la Maldición de los Recursos Naturales?”, que “en los tres niveles de gobierno se detectó ineficiencia en la asignación e ineffectividad en la ejecución de la inversión” expresada

por el bajo nivel de ejecución del presupuesto de inversión (similar a la MDPP), y para lo cual recomienda, entre otros, mejorar la gestión de los principales sistemas administrativos del Estado.

En conclusión, nadie duda de la importancia de la inversión pública, que la misma debe ser de calidad y que para ello se requiere de una administración eficiente durante todas sus fases, lo cual es coincidente con el objetivo general del presente trabajo de investigación : Gestión Eficiente de la inversión en la Municipalidad Distrital de Puente Piedra, lo cual, por lo demás, es coherente con el mandato constitucional consignado en el artículo 77° de la Constitución Política del Perú que establece que “El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia, necesidades sociales básicas y de descentralización”.

7.1.2. Análisis del Objetivo Específico 1: Mejorar la Coordinación de los Funcionarios Responsables de la Gestión de Inversiones.

La recomendación de Von Hesse, señalada en el acápite anterior, sobre la necesidad de mejorar la gestión de los principales sistemas administrativos, alude a que la gestión de la inversión pública en sus diferentes fases implica la coordinación eficiente de diferentes procesos administrativos a cargo de diferentes funcionarios, aspecto que para especialistas como Carlos Oliva, Director de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, es de crucial importancia, asegurando que gran parte de los problemas de ejecución que muestran muchas entidades públicas, como la MDPP, “radica en la falta de articulación entre los sistemas administrativos del Estado” (Diario Gestión, 16.06.16), agregando que tenemos un sector público diseñado como compartimentos estancos donde “la articulación es más la excepción que la regla” y que “el logro de los objetivos vinculados a la mejora en la prestación de servicios depende

siempre de la manera en que varios compartimentos se articulan por un objetivo común” (Oliva, C., 2016, pág. 20).

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por DS N° 004-2013-PCM, reconoce como una de las principales deficiencias de la gestión pública (“problema neurálgico”) la desarticulación de los principales sistemas administrativos y el hecho que en las actividades de los funcionarios prime el cumplimiento de sus funciones en detrimento de la satisfacción del ciudadano destinatario de los servicios públicos (acápite 1.2). Al respecto, entre los pilares centrales de la referida Política, en relación a la organización institucional, se indica que la misma debe partir de la identificación de los procesos relevantes y tener en cuenta, entre otros, los mecanismos de coordinación (acápite 3.2).

Con relación a lo mencionado en el acápite anterior, en el documento “Introducción a las Buenas Prácticas de Gestión de Inversiones”, editado por el Programa Canon (liderado por la Corporación Financiera Internacional) se indica que “la coordinación formal y continua entre las áreas de gestión de inversiones permite adoptar decisiones y tomar medidas correctivas oportunas para evitar posibles cuellos de botella” (Programa Canon, 2012).

Actualmente, tal como se refirió en el análisis interno, existe una gran desarticulación entre las principales áreas técnicas y administrativas de la MDPP por lo que el objetivo de mejorar la coordinación de los funcionarios responsables de la gestión de inversiones en dicha entidad es uno de los aspectos cruciales en la gestión eficiente de las inversiones.

Recordemos que la gestión de la inversión pública en sus diferentes fases implica la articulación de normas de diferentes sistemas administrativos como el manejo de procedimientos presupuestarios

para una adecuada programación de los recursos financieros a cargo de la GPP; de procedimientos y técnicas de adquisiciones para la ejecución oportuna y transparente, a cargo de la SGL; de procedimientos financieros, de contabilidad, tesorería y administrativos a cargo de la GAF; del manejo de estándares y mecanismos de control en la entrega y liquidación de obras y de servicios a cargo de las unidades ejecutoras y de racionalización; todo lo cual requiere de una eficiente coordinación entre las áreas referidas. Por todo lo expuesto, para el logro del primer objetivo específico se propone la implementación del Comité de gestión de Inversiones en la MDPP, cuya síntesis se detalla en el acápite 7.1.5.

7.1.3. Respecto del Objetivo Específico: Mejorar la Estructura Orgánica y el Funcionamiento de las Unidades Orgánicas a cargo de la Gestión de Inversiones.

Otra de las principales deficiencias de la gestión pública, identificadas en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, es el deficiente diseño de la estructura de organización (acápites 1.2), señalando que en muchas instituciones públicas no “viene siendo congruente con las funciones que deben cumplir ni tampoco con los objetivos que pueden haberse fijado como resultado de sus procesos de planeamiento estratégico-operativo y de su presupuesto”.

Al respecto, entre los pilares centrales de la mencionada política, se señala la necesidad de que las entidades deben “organizarse de manera adecuada para lograr llevar adelante eficientemente los procesos relevantes y alcanzar los resultados esperados”.

Edgar Ortégón, Eduardo Aldunate y Juan Pacheco, especialistas de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones de ILPES – CEPAL, señalan en el documento “Bases Conceptuales para los Cursos sobre el Ciclo Integral de Proyectos” (2002)*, que uno de los

principales limitantes a la programación y administración eficiente de la inversión pública, es la inadecuada estructura institucional, la misma que en algunos casos no cuenta con una unidad responsables de alguno de los procesos y en otros dos unidades tienen similares responsabilidades y traslapan su accionar (Ortegón, E., Pacheco, J. & Prieto, A., 2005).

Al respecto, la MDPP en el 2015 tomó la decisión de crear la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, que hasta el 2014 funcionaba como una subgerencia de la Gerencia de Administración y Finanzas, con el objetivo de reforzar el accionar institucional en los sistemas de inversión pública, cooperación internacional, planeamiento estratégico, presupuesto y modernización del estado. En esa misma línea, en el ROF aprobado en el 2019 se crean las subgerencias de Planificación Institucional e Inversiones y la de Presupuesto Institucional; sin embargo, subsiste la ausencia de una unidad orgánica responsable del sistema de modernización del estado y la falta de precisión en algunas de sus funciones.

En el análisis interno del sub sistema estructural (acápite 2.2.9) se identificaron las referidas deficiencias en la MDPP por lo que se impone el objetivo específico de mejorar su estructura orgánica y eliminar la duplicidad o imprecisión de funciones entre algunas de sus unidades orgánicas a cargo de la gestión de inversiones.

Dicho objetivo se alcanza con el Producto: Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica, cuya síntesis se detalla en el acápite 7.1.6

7.1.4. Análisis de los Objetivos Específicos 3 y 4: Dotar de personal calificado, suficiente y estable a las principales unidades a cargo de la gestión de inversiones.

En la investigación de la Universidad del Pacífico, “Balance de la Inversión Pública: Avances y Desafíos para Consolidar la

Competitividad y el Bienestar de la Población” (2010), se concluye que para mejorar la gestión de la inversión pública se requiere avances en los procesos técnicos (sistemas y software) y mejoras de las capacidades del personal que prepara, implementa y reporta resultados de la inversión pública, así mismo, destaca “la necesidad de contar con incentivos para que los profesionales capacitados continúen brindando servicios en el sector público”.

En esa misma línea, Raymundo Arnao, en su libro “La eficiencia en la gestión pública: El caso de la inversión pública local en el Perú” (Arnao, R., 2011, pág. 30) señaló como principales restricciones de la gestión eficiente de la inversión en los gobiernos locales a la débil capacidad técnica y de gestión y a la elevada inestabilidad del recurso humano en las municipalidades. Asimismo, en el documento “Introducción a las Buenas Prácticas de Gestión de Inversiones”, editado por el Programa Canon (liderado por la Corporación Financiera Internacional), en relación a los recursos humanos, se señala como buena práctica que las entidades cuenten con una apropiada asignación de personal con contratos a plazos indeterminados y con remuneraciones adecuadas.

En el Informe de la Gestión del 2014 de la MDPP, se corrobora lo expuesto en la investigación de la Universidad del Pacífico y por Raymundo Arnao; en el acápite 7 de dicho Informe, se señala como un gran problema “el cambio de personal debido a la transferencia de gestión municipal, la no capacitación al personal técnico que maneja los diferentes sistemas administrativos, la falta de instrumentos de gestión, de directivas internas y de un adecuado soporte técnico informático” (página 34).

Por lo expuesto y por lo señalado en el análisis interno del sub sistema psicosocial, son pertinentes los objetivos específicos de dotar de personal calificado, suficiente y estable a las unidades orgánicas a

cargo de la gestión de inversiones, para lo cual se hace necesarios los productos: Reformulación del Cuadro de Asignación de Personal y Plan de Desarrollo de Personas, cuyas síntesis se presentan en los acápites 7.17 y 7.1.8.

7.1.5. Instancia de Coordinación: Comité de Gestión de Inversiones (CGI).

Tal como se estableció en el acápite 3.4.1, este producto, el CGI de la MDPP se define como una instancia formal de coordinación de los funcionarios de diferentes áreas (técnicas y administrativas), que comparten responsabilidades en la gestión integral de las inversiones de la municipalidad con el objetivo principal de mejorar la coordinación interna. Facilitar la toma de decisiones y lograr una gestión eficiente de las inversiones en la municipalidad.

Las experiencias llevada a cabo por ESAN en ocho municipalidades de los departamentos de Ancash y La Libertad (“Fortalecimiento de la Gestión de la Inversión en Gobiernos Locales”, 2010) (Universidad ESAN, 2010) o por el Programa CANON (2011-2014) llevado a cabo por la Corporación Financiera Internacional en veinticinco municipalidades ligadas a industrias extractivas, así como las descritas por Reynaldo Arnao en otras nueve municipalidades provinciales y distritales (“La Eficiencia en la Gestión Pública: El Caso de la Inversión Pública Local en el Perú”, 2011) (Arnao, R., 2011) , concluyen que además de agilizar la ejecución de la inversión, los Comités de gestión conllevan los siguientes beneficios:

- La integración técnica y administrativa para la gestión operativa de las inversiones, que permite acelerar y hacer más eficientes los procesos tales como elaboración de estudios, solicitudes de requerimientos, adjudicaciones etc.
- Institucionalización de procesos de monitoreo y control operativo de la gestión de inversiones e indicadores de seguimiento que

permiten la evaluación periódica del avance del programa de inversiones

- Adopción de medidas correctivas oportunas.
- Cumplimiento de los compromisos y plazos asociados a los procesos de inversión, permitiendo menores costos y una mayor identificación de la población con su municipalidad.
- Analizar y calificar la gestión de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de inversiones de la MDPP.

Desde el 2011 a la fecha todos los Ministerios y Gobiernos Regionales han implementado Comités de Gestión o Comités de Seguimiento y Monitoreo de Inversiones. También a nivel de los gobiernos locales provinciales y en menor medida en los distritales.

En la Tabla 15 (acápito 2.2.7.3) se mostró el resultado del accionar de los referidos Comités en cinco gobiernos locales, notándose que en período 2013-2015, cuando ya se encontraban plenamente operando dichos Comités, el nivel de ejecución promedio de sus inversiones alcanzo el 89.2% de lo presupuestado, en comparación con el período anterior (2010-2012) en el que el nivel de ejecución promedio fue 45.9%.

7.1.6. Reformulación del ROF y de la Estructura Orgánica de la MDPP.

En base al análisis interno del sub sistema estructural (acápito 2.2.6.3) y del sub sistema de gestión (acápito 2.2.6.5), este producto plantea las siguientes modificaciones en el ROF y en la estructura orgánica de la MDPP:

- Creación de la Subgerencia de Racionalización
- Precisión de las funciones de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto con relación al sistema administrativo de modernización de la gestión pública
- Adscribir el Comité de Gestión de Inversiones (CGI) a la Gerencia Municipal.

Dichas modificaciones tienen que ver con la eficiencia en la gestión de inversiones y también con el proceso de modernización de la gestión del Estado dispuesto por la Ley N° 27658 y por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por DS N° 004-2013-PCM.

Al respecto, en los Lineamientos dictados por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, ente rector del Sistema, se establece que la Oficina encargada del Desarrollo Organizacional y Modernización, también denominada Oficina de Racionalización, es el órgano técnico de las entidades, responsable de implementar la gestión por procesos y establece que el titular de la entidad garantizará a través del aseguramiento de recursos el funcionamiento y fortalecimiento de la mencionada Oficina.

En consecuencia, la Subgerencia de Racionalización, adscrita a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, no solo es necesaria por el desarrollo organizacional y por la formulación y actualización de los instrumentos de gestión, sino también para conducir el proceso de modernización de la gestión pública en la municipalidad.

La tercera modificación es necesaria para subsanar un error consignado en el ROF 2015 que considera tanto a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto como a la Gerencia de Inversiones Públicas como responsables del sistema de inversión pública y de la cooperación técnica y financiera, lo cual genera trabas y duplicidad de esfuerzos. Este problema ha sido solucionado en gran parte en el ROF aprobado en el 2019.

En tanto que la propuesta de adscribir el CGI a la Gerencia Municipal, incluyéndolo en el ROF y en la Estructura Orgánica, tiene como finalidad darle el mayor reconocimiento institucional a dicha instancia

de coordinación, llamada a cumplir importante papel en la gestión de inversiones en la municipalidad.

7.1.7. Reformulación del CAP.

En base al análisis interno del Sub Sistema Psicosocial (acápito 2.2.6.4), este producto plantea las siguientes modificaciones en el CAP de las principales áreas responsables de la gestión de inversiones en la MDPP:

- Incluir en el CAP las plazas, que de acuerdo a la experiencia de los dos últimos años se estima la adecuada en términos de cantidad, de formación y experiencia.
- Adecuar la denominación de algunas plazas de acuerdo a las directivas de SERVIR para elaborar el CAP.

En resumen, se plantea incorporar en el CAP las plazas contratadas por locación de servicios, por CAS y por el régimen 728 y con las cuales han venido operando las gerencias de Planeamiento y Presupuesto y de Inversiones Públicas y la Subgerencia de Logística y adicionar tres plazas más de especialistas, una para la nueva Unidad de Racionalización, otra para el desarrollo de Expedientes Técnicos, Supervisión y liquidación de obras en la Gerencia de Inversiones Públicas y la última para el control patrimonial y servicios generales en la Subgerencia de Logística. Asimismo, se requiere incluir en el CAP dos plazas de Subgerentes para las unidades creadas en el 2019 en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, sentando la base para dotar de estabilidad laboral al referido personal. Asimismo, se plantea adecuar la denominación del personal de apoyo de la Subgerencia de Logística a la de Auxiliares Administrativos (ver Anexo N° 3).

Los planteamientos del referido producto son coherentes con el lineamiento de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública con relación al sistema de recursos humanos que dispone

“asegurar la profesionalización de la función pública y contar con una cantidad adecuada de personal para las diferentes áreas” (página 61).

Asimismo, en el documento “Introducción a las Buenas Prácticas de Gestión de Inversiones”, editado por el Programa Canon (liderado por la Corporación Financiera Internacional), en relación a los recursos humanos, se señala como buena práctica que las entidades cuenten con una apropiada asignación de personal, el mismo que debe ser el requerido, por su experiencia y formación, para cumplir sus funciones. La mayor parte deben ser contratados a plazos indeterminados y contar con remuneraciones adecuadas y con un plan de desarrollo de capacidades.

Por su lado, el Ex Director de Programación Multianual del Sector Público, en su Informe n° 139-2007-EF/68.01, señaló que los problemas de gestión de la inversión en los niveles de gobierno sub nacionales está asociada no solo a la cantidad y calidad de los recursos humanos, sino también con la “alta rotación de los funcionarios públicos que no permite el desarrollo de los aprendizajes, la consolidación de procedimientos y memoria institucional”.

7.1.8. Plan de Desarrollo de Personas (PDP) Anualizado.

Este producto se elaboró considerando las brechas identificadas en el análisis interno del subsistema psicosocial de las gerencias de Planeamiento y Presupuesto y de Inversiones Públicas y de la Subgerencia de Logística, Control Patrimonial y Servicios Generales.

El PDP propuesto se orienta a la formación laboral o actualización del personal de las tres unidades orgánicas referidas; abarca tres áreas, la capacitación relacionada con la ética de los servidores públicos, la capacitación vinculada a la modernización de la gestión pública y la capacitación específica vinculada a las funciones de dichas unidades.

El PDP se desarrolla en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, uno de cuyos objetivos específicos es el de promover que “el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan”.

Asimismo, el PDP es coherente con las Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público, aprobadas por el Decreto Legislativo N° 1025 que en su artículo 2° establece que la capacitación en las entidades públicas tiene como finalidad el desarrollo técnico y moral del personal que conforma el sector público y que contribuye a mejorar la calidad de los servicios brindados y a lograr los objetivos institucionales.

7.2 Conclusiones

7.2.1 Sobre el Objetivo General.

Para cumplir con los objetivos de brindar servicios a su comunidad y promover el desarrollo en el ámbito de su jurisdicción es imprescindible una gestión de la inversión eficiente en la MDPP, que le permita alcanzar en el período 2020-2022 una ejecución mínima del 80 % de su programación anual.

7.2.2 Sobre los Objetivos Específicos y Productos.

Para que la gestión de las inversiones en la MDPP sea eficiente es necesario lo siguiente:

- a. Mejorar la coordinación entre los funcionarios responsables de la gestión integral de las inversiones del Municipio, para lo cual es necesario crear el Comité de Gestión de Inversiones como una instancia de coordinación en el municipio.

- b. Mejorar la Estructura Orgánica y el funcionamiento de las unidades involucradas en la gestión de inversiones, para lo cual se debe reformular el ROF de la municipalidad incluyendo como una nueva unidad orgánica la Subgerencia de Racionalización y como instancia de coordinación el CGI en su estructura orgánica, precisando las funciones de cada una de ellas.
- c. Que el personal encargado de la gestión de inversiones cuente con las calificaciones que les permita desempeñar adecuadamente sus funciones, para lo cual se debe implementar un Plan de Desarrollo de Personas (PDP) de corto plazo y, posteriormente otro de mediano plazo.
- d. Dotar a las principales unidades orgánicas a cargo de la gestión de inversiones en la municipalidad con la cantidad de personal suficiente para el logro de sus objetivos y que cuenten con estabilidad laboral, para lo cual es necesario reformular el Cuadro de Asignación de Personal vigente.

7.3 Recomendaciones

- 7.3.1 Crear el Comité de Gestión de Inversiones como una instancia formal de coordinación de los funcionarios de diferentes áreas, técnicas y administrativas, que compartan responsabilidades en la gestión integral de las inversiones en el municipio.
- 7.3.2 Crear la Subgerencia de Racionalización, encargada de conducir el desarrollo institucional, la elaboración de instrumentos de gestión y el proceso de modernización de la gestión pública en el municipio.
- 7.3.3 Así, mismo, a fin de darle el mayor peso institucional, se recomienda adscribir el Comité de Gestión de Inversiones, a la Gerencia Municipal, como instancia de coordinación.

- 7.3.4 Por último, con relación, a la estructura y funcionamiento de las diferentes áreas, se recomienda precisar la función de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto relacionada al sistema de modernización de la gestión pública.
- 7.3.5 Elaborar e implementar el Plan de Desarrollo de Personas Anualizado, propuesto para las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y para la Subgerencia de Logística, Control Patrimonial y Servicios Generales.
- 7.3.6 Reformular el Cuadro de Asignación de Personal de las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto, así como de la Subgerencia de Logística, considerando el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones y servir de base para dotar de estabilidad laboral a sus trabajadores.

Referencias Bibliográficas

- Aldunate, E. & Córdoba, J. (2011). *Formulacion de Programas con la Metodologia del Marco Logico*. . Santiago: CEPAL - ONU.
- Arnao, R. (2011). *La eficiencia en la gestión pública: el caso de inversión pública local en el Perú*. Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae.
- Cáceres, I. A. (2011). *La Teoría del Acelerador: Análisis Prospectivo en los factores determinantes en Panamá. Año 1970-2008*. Panamá: Universidad Latina de Panamá.
- Canon, P. (2012). *Mejora de la coordinación interna para la gestión operativa de las inversiones*. Lima.
- CEPAL, I. (2002). *Bases Conceptuales para los Cursos sobre el Ciclo Integral de Proyectos*. Santiago: CEPAL.
- Dirección de redes integradas de salud de Lima Norte, I. (2018). *Analisis de situación*. Lima, Perú.
- Economía, Instituto Peruano de. (2016). *Portal del IPE*. Obtenido de <http://ipe.org.pe//content/inversion-privada-en-servicios-publicos>
- Febres, V., Humphery, C. & Polastri, R. (2006). *La importancia del crecimiento para una sociedad prospera*. Perú: Banco Mundial.
- Finanzas, M. E. (2006). *Terminología Básica de la Administración Financiera Gubernamental*. Lima.
- Finanzas, M. E. (2007). *Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversion Pública*. Lima.]
- Fontaine, E. (2008). *Evaluacion Social de Proyectos*. Mexico: Pearson Educación.
- Gerencia de Administración, Finanzas y Planeamiento de la MDPP. (2014). *Plan Operativo Institucional 2015*. Lima.
- Giugale, M., Fretes, V. & Newman, J. (2006). *Perú, la oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial.

- Hernández, J. (2010). *Inversión Pública y Crecimiento Económico: hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno*. México: Economía: Teoría y Práctica.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2010). *Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009 - El Enfoque de la Pobreza Monetaria*. Lima, Perú.
- Instituto Peruano de Economía. (julio de 2016). *Portal del IPE*. Obtenido de Portal del IPE: <http://ipe.org.pe//content/inversion-privada-en-servicios-publicos>
- Instituto Peruanos de Economía. (julio de 2016). *Portal Municipio al Día*. Obtenido de <https://municipioaldia.com/inversion-publica-municipal.htm>
- Instituto Peruanos de Inversión. (2013). *Inversión Pública Municipal*. Lima: Promoviendo el Buen Gobierno Municipal MINM - Perú.
- LeRoy, R. (1986). *Macroeconomía Moderna (7ma. ed.)*. México: Universidad Iberoamericana.
- Martínez, D. (2002). *Tres ensayos sobre inversión pública*. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- MEF, D.G. (2011). *Pautas para el Seguimiento de la Inversión Pública*. Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2012). *Glosario*. Obtenido de <http://www.mef.gob.pe/index.php?opt>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Glosario de Inversión Pública*. Obtenido de http://mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&Itemid=100297&task=list&glossid=6&letter=Allpage=5&lang=es
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Glosario de Presupuesto Público*. Obtenido de <https://mef.gob.pe/index.php?option=comglossary&Itemid=100297&task=list&glossid=6&letter=Allpage=5&lang=es>
- Mintzberg, H. (1997). *El Proceso Estratégico, Concepto, Contexto y casos (Primera ed.)*. Mexico: Pearson Educación.

- Mintzberg, H., Quinn, B. & Voyer, J. (1997). *El Proceso Estratégico, Concepto, Contexto y casos (Primera ed.)*. México: Pearson Educación.
- Municipalidad de Puente Piedra. (2016). *Plan de Desarrollo Concertado 2017-2021*. Lima.
- Municipalidad distrital de Puente Piedra. (19 de abril de 2015). *M. D. Piedra*. Obtenido de www.munipuentepiedra.com.pe
- Municipalidad Distrital de Puente Piedra. (2015). *Memoria de Gestión Anual 2014*. Lima.
- Municipalidad Distrital de Puente Piedra. (2014). *Plan Operativo Institucional Año fiscal 2015*. Lima.
- Municipalidad Distrital de Puente Piedra. (2016). *Plan Operativo Institucional Año fiscal 2017*. Lima.
- Municipalidad Distrital de Puente Piedra. (2017). *Plan Operativo Institucional Año fiscal 2018*. Lima.
- Municipalidad Distrital de Puente Piedra. (2015). *Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Puente Piedra al 2015*. Lima.
- Municipalidad Distrital de Puente Piedra. (2015). *Reglamento de Organización y Funciones de la MDPP*. Lima.
- Núñez, G. (2006). *Inversión Pública y Crecimiento Económico en México. Un enfoque de contabilidad del crecimiento. Perfiles Latinoamericanos*. México.
- Oliva, C. (2016). *Sobre los restos de la gestión Pública*. GESTION.
- Ortegón, E., Pacheco, J. & Prieto, A. (2005). *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago, Chile: CEPAL - ONU.
- OSCE. (2013). *Formulación de Expedientes Técnicos para la contratación de bienes y términos de referencia para la contratación de servicios y consultoría en general*. Lima, Perú.

- OSCE. (2016). *Directiva N° 003-2016-OSCE/CD Plan Anual de Contrataciones*. Lima.
- PCM Secretaria de Gestion Pública. (2013). *Metodología para la implementacion de la Gestion por Procesos en las Entidad de la Administracion Pública*. Lima.
- Peumans, H. (1972). *Valoracion de Proyectos de Inversión*. Bilbao, España: DEUSTO.
- Ponce, S. (2013). *Inversion Publica y Desarrollo Economico Regional*. Lima, Perú: Tesis para optar el grado de magister en Economia en la PUCP.
- Programa Canon. (2009). *Manual de Gestión del Canon*. Lima.
- Programa Canon. (2012). *Introducción a las Buenas Prácticas de Gestión de las Inversiones - Módulo 1*. Lima.
- Proulx, D. (2014). *Diágnotico y Cambio Organizacional*. Lima: Asociacion para el mejoramiento de la educacion basica de Piura.
- Rodríguez, B. (2014). *La Gestion de Proyectos de Inversión Pública en el Perú, Puntos críticos y Lecciones aprendidas*. Lima.
- Samuelson, P. (1962). *Curso de Economía Moderno*. Madrid, España: Aguilar.
- Sarmiento, L. (1995). *Seguimiento a la Gestion Institucional y Evaluacion de Resultados Sociales de los Planes Inversion Municipal*. Santiago, Chile: ILPES Direccion de Proyectos y Programacion de Inversiones.
- Secretaría de Finanzas, Planeacion y Administracion. (2004). *Guia Técnica para la elaboracion de Manuales de Procedimientos*. Mexico.
- SERVIR. (2011). *Guia Metodológica para la elaboracion del Plan de Desarrollo de Personas*. Lima.
- Stonier, A. & Hague. (1966). *Manual de Teoría Economica 1966*. Madrid, España: Aguilar.
- Suárez, A. (2014). *Decisiones Óptimas de Inversión y Financiación de Empresas*. Madrid, España.

- Tealdo, A. (s.f.). *Inversion y Desarrollo, Beneficio-Costo de los Proyectos*. Lima: CEPED.
- Tobelen, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la capacidad Institucional*. Buenos Aires, Argentina.
- Ugás, P. (2007). *Implicancias del DU N° 014-2007 que declara en emergencia la ejecucion de diversos proyectos de inversión*. Lima.
- Universidad Continental. (2010). *10 años del SNIP en el Perú*. Perú: Gerencia Pública.
- Universidad del Pacifico. (2010). *Balance de la Inversion Publica: Avances y Desafios para consolidar la competitividad y el bienestar de la poblacion*. Perú.
- Universidad ESAN. (2010). *Fortalecimiento de la Gestion en Proyectos de Inversion Publica de Gobiernos Locales - Informe Final*. Lima.
- Vilchez, J.P. (2004). *Comités Especiales: Conformacion y Responsabilidades*.
- Von Hesse, M. (2011). *El Boom de la Inversion Publica en el Perú: ¿Existe la maldicion de los recursos naturales?* . Lima: Universidad del Pacifico.

Anexos

Anexo N° 1

PRODUCTO 1: INSTANCIA DE COORDINACIÓN

A. DESCRIPCIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES PROPUESTO (CGI) Y ACTIVIDADES PARA IMPLEMENTARLO

B. PROPUESTA DE REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL CGI

C. PROPUESTA DE DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL CGI

A. Comité de Gestión de Inversiones Descripción General y Actividades para su Implementación

1. Definición, Objetivos, Funciones, Operatividad e Instrumentos del Comité de Gestión de Inversiones (CGI)

El CGI se define como una instancia formal de coordinación de los funcionarios de diferentes áreas, técnicas o administrativas, que comparten responsabilidades en la gestión integral de las inversiones y surge ante la necesidad de una estrecha interrelación entre dichos funcionarios con el objetivo principal de mejorar la coordinación interna y facilitar la toma de decisiones para lograr una gestión eficiente que permita implementar las inversiones de la municipalidad según la programación establecida y con la calidad esperada.

Las funciones fundamentales del Comité de Gestión de Inversiones son:

- Definir el cronograma, los recursos específicos asignados y las metas que se deben alcanzar con cada una de las alternativas de inversión.
- Realizar el seguimiento, monitoreo y control de la ejecución del programa de inversiones
- Identificar cuellos de botella y adoptar medidas de resolución.

Dichas funciones serán la base para definir los temas a considerarse en las agendas de las sesiones del Comité, las mismas que regularmente se realizarán mensualmente y extraordinariamente cuando las circunstancias lo requieran según lo disponga su presidente. El detalle de las funciones y de la operatividad del Comité se desarrollará en su Reglamento.

El CGI servirá para promover y fortalecer el trabajo en equipo y establecer obligaciones y responsabilidades de funcionarios de diferentes áreas involucrados en la gestión de inversiones proporcionando un espacio de coordinación directa; facilita la programación operativa y la identificación y resolución de cuellos de botella que pueden producirse en cualquier fase del ciclo de los proyectos acelerando la ejecución de las inversiones tomando acuerdos respecto a las medidas administrativas, presupuestales y técnicas, preventivas y correctivas que sean necesarias para una gestión eficaz, eficiente, oportuna y con calidad y para lo cual cuenta con información adecuada.

A diferencia de los Comités de Seguimiento constituidos en el marco del SOSEM, que ponen énfasis en el seguimiento de la ejecución de las inversiones y la disponibilidad de información al respecto, los Comités de Gestión se orientan principalmente a mejorar la interrelación entre la diferentes áreas con la finalidad de dinamizar los procedimientos, agilizar los trámites administrativos y las consideraciones técnicas y solucionar los problemas que se presenten durante la fase de ejecución de las inversiones. En otras palabras, las atribuciones de un Comité de Gestión son más amplias y cumplen las funciones de los Comités de Seguimiento.

La reciente conformación de un Comité de Seguimiento en la MDPP denota la intención de la alta dirección por contar con una instancia de coordinación que mejore la gestión de la inversión en dicha entidad, por lo que será viable reconvertirlo en un Comité de Gestión con mayores atribuciones, debidamente reglamentado e institucionalizado.

Aparte de su Reglamento, para el desarrollo de sus funciones el Comité de Gestión contará entre sus herramientas con el Sistema de Seguimiento de Inversiones Pública (SSI), que incluye instrumentos metodológicos y aplicativos informáticos desarrollados por el MEF en el marco del SOSEM y con la Directiva para la Operación del CGI a ser desarrollada más adelante.

2. Estructura e Institucionalización del CGI

Teniendo en cuenta que el CGI no es una instancia política sino más bien de coordinación técnica y administrativa y cuyo objetivo es mejorar la gestión de las inversiones, la presidencia de dicho Comité debe ser ejercida por el Gerente Municipal e integrado por los responsables de los sistemas administrativos del Estado y unidades formuladoras y ejecutoras que intervienen en dicha gestión.

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta la experiencia registrada en otros gobiernos locales y las recomendaciones de la DGPMI del MEF, de la Universidad ESAN y del Programa CANON, se propone la siguiente estructura para el CGI de la MDPP:

- Presidente: Gerente Municipal
- Miembros:
 - Gerente de Planeamiento y Presupuesto,
 - Gerente de Administración y Finanzas.
 - Gerente de Inversiones Públicas
 - Gerente de Asesoría Jurídica
 - Sub Gerente de Logística
 - Representante de la unidad formuladora
 - Representante de la unidad ejecutora

A fin de que el CGI cuente con el mayor respaldo posible su formalización se debe efectuar a través de una Ordenanza que permita incluirlo en la estructura organizacional de la municipalidad y en el ROF como un Órgano de Coordinación adscrito a la Gerencia Municipal.

La creación del CGI a través de una Ordenanza compromete el respaldo de la Alta Dirección de la municipalidad incluido el Concejo Municipal.

3. Implementación y Actividades Permanentes del CGI

Las actividades necesarias para la implementación del CGI como órgano de coordinación de la Gerencia Municipal, así como los actores y sus roles se muestran en el siguiente Cuadro. Las cinco primeras, hasta la instalación del

CGI se podrían realizar en un período de tres meses, en tanto que la aprobación de la programación operativa, indicadores y reportes demandarían un trimestre adicional. Las últimas actividades, referidas a la realización de sesiones, el seguimiento, monitoreo y control de compromisos y obligaciones y la evaluación de la gestión son de carácter permanente.

CUADRO DE ACTIVIDADES, ACTORES Y ROLES EN LA IMPLEMENTACIÓN y ACCIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES (CGI)					
ACTIVIDADES	ACTORES	ROLES			
		Elaboración	Opinión	Decisión	Acción
1. Diseño Final del CGI	Gte. Planeamiento y Presupt. (GPP)	X			
	Gerentes, Sub Gerente de Log.		X		
	Gte. Municipal			X	
2. Resolución de Alcaldía aprobando CGI	Sec. General	X			X
	Ass. Jurídico		X		
	Alcalde			X	
3. Versión Final del Reglamento y Directiva de Operación del CGI	GPP	X			
	Gerentes, Sub Gerentes		X		
	Gerente Municipal			X	
4. Res. de Gerencia Muni. aprobando Reglamento y Directiva de Op.	Sec. General	X			X
	Asesor Jurídico		X		
	Gte. Municipal			X	
5. Instalación del CGI	Alcalde			X	
	Integrantes del CGI				X
6. Aprobación de Programac. Optv., Indicadores y Reportes del CGI	GPP	X			
	Presidente del CGI			X	
	Integrantes del CGI		X		X
7. Organización y Realización de Sesiones	Sec. Téc. del CGI	X			
	Presidente del CGI			X	
	Integrantes del CGI				X
8. Seguimiento, Monitoreo y Control de Compromisos y Obligaciones	Sec. Téc. del CGI	X			
	Presidente del CGI		X	X	
	Integrantes del CGI				X
9. Toma de medidas correctivas	Sec. Téc. del CGI	X			X
	Presidente del CGI			X	
	Integrantes del CGI				X
10. Evaluación de la gestión por áreas	Sec. Téc. del CGI	X			
	Presidente del CGI			X	
Elaboración Propia					



**MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
PUENTE PIEDRA**

B. Propuesta de Reglamento de Funcionamiento del CGI



**MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
PUENTE PIEDRA**

**“REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

ENERO 2020

CAPITULO I

Artículo 1. Objeto y Ámbito de Aplicación del Reglamento

El presente Reglamento tiene por objeto regular el funcionamiento del Comité de Gestión de Inversiones (en adelante CGI) y es de aplicación en las unidades orgánicas, formuladoras y ejecutoras de la Municipalidad de Puente Piedra (en adelante MDPP), cuyos representantes forman parte de dicho Comité, permitiendo la articulación de los diferentes sistemas administrativos involucrados en la gestión integral de las inversiones del municipio.

Artículo 2. Base Legal

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo general

Decreto Legislativo 1252, Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversión

Decreto Supremo 284-2018-EF, Reglamento del Decreto Legislativo 1252

Directiva N° 001-2019-EF/63.01, Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversión

Artículo 3. Definición, Objetivos y Competencias

El Comité de Gestión de Inversiones (CGI) es una instancia de coordinación de la MDPP, adscrita a la Gerencia Municipal, que reúne a los funcionarios de las diferentes áreas, técnicas o administrativas, que comparten responsabilidades en la gestión integral de las inversiones de la municipalidad con el objetivo principal de mejorar la coordinación interna y facilitar la toma de decisiones para lograr una gestión eficiente que permita implementar las inversiones de la municipalidad según la programación establecida y con la calidad esperada.

Así mismo, el CGI asume las funciones de seguimiento y monitoreo de los proyectos de inversión de la municipalidad de acuerdo a lo dispuesto en los acápites 45.2 y 45.3 de la Directiva General del SNPMGI.

Artículo 4. Atribuciones del CGI

El CGI está facultado para:

Conocer directamente la gestión de las inversiones de la MDPP a lo largo de todas sus fases.

Conocer las condiciones de trabajo, logística, administración supervisión y problemática de los proyectos de inversión en todas sus fases.

Proponer medidas administrativas, preventivas y correctivas necesarias para el cumplimiento eficiente y eficaz de la programación operativa del portafolio de proyectos de inversión de la municipalidad y establecer responsabilidades.

Organizar y realizar las revisiones del portafolio de proyectos de inversión y consolidar la información de las unidades ejecutoras sobre cada proyecto y remitirla al órgano de gobierno, a la Alcaldía, al órgano de control y al ente rector del sistema.

Convocar a especialistas en caso que la problemática de los proyectos lo amerite, para analizar y recomendar alternativas de solución.

Verificar el cumplimiento de los acuerdos y de las medidas preventivas y correctivas.

CAPÍTULO II

Artículo 5. Conformación del CGI

El Comité estará conformado por los siguientes miembros:

- Gerente Municipal, quien presidirá el CGI
- Gerente de Planeamiento y Presupuesto, quien ejercerá como Secretario Técnico del CGI
- Gerente de Administración y Finanzas
- Gerente de Inversiones Públicas
- Gerente de Asesoría Jurídica
- Sub Gerente de Logística, Control Patrimonial y Servicios Generales
- Representante de la Unidad Formuladora
- Representante de la Unidad Ejecutora

Artículo 6. De las Reuniones

El Comité se reunirá en forma ordinaria el último día hábil de cada mes previa notificación de la agenda por el Secretario Técnico con por lo menos cuatro días útiles de anticipación.

Las reuniones extraordinarias se llevarán a cabo cuando el presidente del Comité lo estime conveniente y deberá ser convocada con por lo menos dos días útiles de anticipación.

Debe organizarse adecuadamente las reuniones y asegurarse de disponer de la información necesaria y actualizada a fin de agilizar las reuniones.

La estructura básica de la agenda de las reuniones es la siguiente

Lectura y aprobación del acta de la reunión anterior

**“REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES DE LA
MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

Informe de cumplimiento de los acuerdos de la sesión o sesiones anteriores
Informe de Avances, limitaciones y resultados sobre la base de las metas programadas y las medidas preventivas o correctivas
Acuerdos y acciones siguientes

Artículo 7. De los Acuerdos

Todos los acuerdos que se tomen en las reuniones de CGI deben constar en Actas registradas en libros legalizados, para uso exclusivo del Comité, las mismas que deberán ser elaboradas por el Secretario Técnico y suscritas por sus integrantes e intervinientes, de ser el caso, una vez aprobadas.

Todos los acuerdos deberán ser sujeto de seguimiento por el área responsable y el Secretario Técnico, reportándose mediante informe del avance y/o cumplimiento en las reuniones sub siguientes, para lo cual se establecerán la fecha límite para el cumplimiento de los mismos.

Los acuerdos se adoptaran por mayoría simple.

CAPÍTULO III

Artículo 8. De las Funciones del Presidente del CGI

Preside las reuniones del Comité

Verificar el estricto cumplimiento de los acuerdos

Invitar o convocar a especialistas o a cualquier otro funcionario, cuando el caso lo amerite.

Ejercer voto dirimente en caso de votaciones

Evaluar la gestión de los integrantes del Comité y establecer las sanciones en los casos pertinentes.

Artículo 9. De las Funciones del Secretario Técnico

“REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES DE LA
MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”

Redacción del Acta de las reuniones del Comité y de la custodia de las mismas.
Convocar, por encargo del presidente a las reuniones ordinarias o extraordinarias del Comité, adjuntando la agenda, el acta de la sesión anterior y el reporte de cada uno de los proyectos del portafolio de inversiones del municipio

Seguimiento del avance programado de las inversiones y del cumplimiento de los acuerdos y coordinar la presentación de los informes respectivos.

Consolidar y remitir los Informes de Avances y los de Seguimiento y Monitoreo a la Alcaldía, al órgano de Control y a la DGPI del MEF.

Proponer indicadores de evaluación de la gestión del CGI y de cada una de las unidades orgánicas representadas en él.

Artículo 10. De las Responsabilidades y Funciones de los Miembros del Comité

La participación de los miembros en las reuniones del Comité es obligatoria, salvo casos de salud, debidamente justificadas, o de comisión de servicios aprobada por la alta dirección, debiendo en dichos casos designar por escrito a su representante.

Cumplir con todos los acuerdos tomados en las reuniones. Los informes relacionados deberán ser remitidos a la secretaría Técnica con por lo menos 48 horas antes de la fecha prevista para la siguiente reunión.

Los reportes de seguimiento, y monitoreo de los proyectos y/o de los programas de inversión se trabajaran con los formatos estructurados por la Secretaría Técnica

Actuar de manera transparente, respetuosos de los acuerdos con diligencia y con buena fe.

CAPÍTULO IV

Artículo 11. De la Modalidad de trabajo del Comité

A partir del PIA y del PAC, el Comité elaborará un Plan de Trabajo y aprobará la programación operativa de la cartera de inversiones y que servirá para verificar los avances y metas previstas y para prever las coordinaciones entre las diferentes unidades orgánicas.

Procesar y analizar información de avance de ejecución física, financiera y administrativa de los proyectos. Las unidades ejecutoras presentarán dichos avances en el Formato 12B y otros que se pudieran acordar a propuesta del secretario Técnico.

Revisar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos.

Los acuerdos tomados se registrarán en el Acta correspondiente, la cual tomará como base el Anexo SNIP 21.

Artículo 12. De las Sanciones

En el caso de la primera inasistencia injustificada a las reuniones del CGI, el presidente hará una llamada de atención verbal; a la segunda inasistencia la llamada de atención se hará por escrito y se registrará en el legajo personal.

Ante la eventualidad de darse más de dos inasistencias injustificadas, el Comité recomendará su reemplazo en el cargo.

En el caso de incumplimiento injustificado de los acuerdos tomados en el CGI, se procederá de manera similar al señalado en los dos acápites anteriores.

CAPÍTULO V

Artículo 13. Aprobación y Modificación del Reglamento

El presente Reglamento será aprobado por resolución de Alcaldía y podrá ser modificado a petición del CGI previo acuerdo tomado en sesión ordinaria.

Artículo 14. De las Disposiciones No Contempladas en el Reglamento



**“REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES DE LA
MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

Las disposiciones no contempladas en el presente Reglamento serán puestas a consideración del pleno del CGI, para tomar acuerdos colegiados, los mismos que constarán en acta.

C. Propuesta de Directiva para la Operación del CGI



MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUENTE PIEDRA

DIRECTIVA N° -2020-MDPP

“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”

ENERO 2020

**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

1. OBJETO DE LA DIRECTIVA DE OPERACIÓN

La Directiva de Operación tiene por objeto:

- a. Orientar a los integrantes del Comité de Gestión de Inversiones (en adelante CGI) en su funcionamiento.
- b. Detallar actividades que deben realizar para el cumplimiento de su objetivo complementando lo establecido en su Reglamento.
- c. Establecer indicadores generales de gestión.
- d. Advertir puntos críticos y lecciones aprendidas en la gestión integral de la inversión pública en gobiernos locales.

2. ACTIVIDADES PREVIAS A LA OPERACIÓN DEL CGI

Luego de la aprobación e instalación del CGI, el Comité deberá aprobar su Plan de Trabajo y definir la programación operativa de las inversiones que conforman el Programa de Inversiones de la Municipalidad.

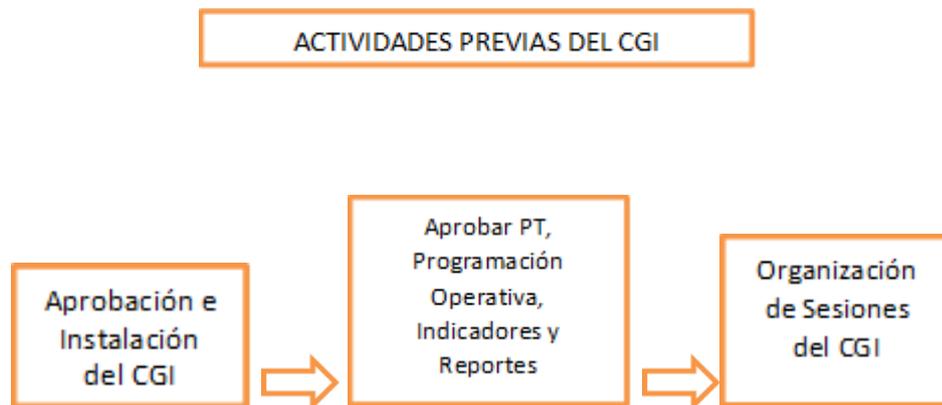
La propuesta de programación operativa deberá ser elaborada por las unidades ejecutoras y servirá para verificar los avances y metas previstas y para prever las coordinaciones entre las diferentes unidades orgánicas.

La propuesta de Plan de Trabajo será elaborada por la GPP en base a la programación operativa, el PIM, el POI y el PAC aprobados para el ejercicio presupuestal. Así mismo, en coordinación con las demás unidades orgánicas y teniendo en cuenta lo dispuesto en el SOSEM o SSI, la GPP elaborará la propuesta de Indicadores y Reportes a tener en cuenta para analizar e informar sobre los avances de las inversiones.

La propuesta de organización de las sesiones incluyendo un protocolo de monitoreo y seguimiento estará a cargo de la Secretaría Técnica del CGI y

**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

al igual que las propuestas anteriores deberán ser aprobadas en la primera sesión del CGI y replantearse al inicio de cada ejercicio presupuestal.



3. ACTIVIDADES PERMANENTES DE OPERACIÓN DEL CGI

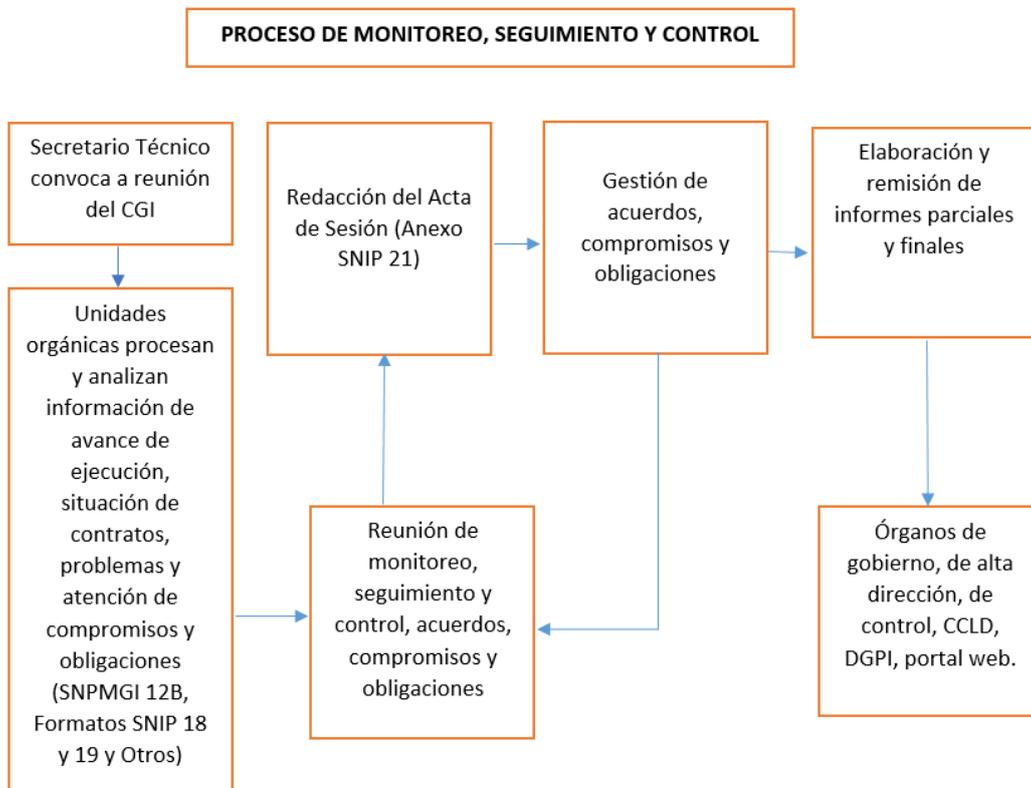
Las actividades permanentes se relacionan con la realización de las reuniones del CGI en donde se coordinan todos los aspectos técnicos, presupuestales, logísticos, legales y de tesorería que permitan la ejecución de las inversiones de acuerdo a lo programado y donde se toman acuerdos para resolver los inconvenientes que se pueden presentar en cualquiera de las fases de los proyectos de inversión.

En el Gráfico que se presenta a continuación se observa el proceso de las actividades permanentes: luego de la convocatoria a cargo de la Secretaría Técnica, las Unidades Orgánicas deben culminar sus reportes mensuales de avances, de problemas y de atención de compromisos y obligaciones, para lo cual utilizarán los Formatos que elaborará la Secretaría Técnica en base a los Formatos de la Directiva General del SNPMGI y SNIP 18 y 19.

**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

La sustentación y revisión de los reportes se realiza en las sesiones organizadas por la Secretaría Técnica adoptándose los acuerdos y medidas preventivas y correctivas, que deberán ser luego gestionadas por las unidades referidas.

La Secretaría Técnica consolida los informes parciales o finales elaborados en base a los datos del Módulo de Seguimiento de la Inversión Pública (MOSIP) y/o del SSI y los remite a los órganos y entidades correspondientes y los difunde a través del portal web de la municipalidad.



**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

4. INDICADORES DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO

El seguimiento y monitoreo, entendidos como el proceso continuo de recopilación sistemática de datos sobre las metas, eficiencia y acciones para la ejecución de un proyecto de inversión y se realizan sobre la base de indicadores específicos que permite que los gestores del proyectos tomar decisiones, resolver los eventuales problemas identificados y evaluar la gestión de cada uno de los involucrados.

De acuerdo a lo recomendado por la DGPMI en el documento de “Pautas para el seguimiento de la inversión Pública” (2011, página 9), en la selección de indicadores se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- ✓ Seleccionar un número limitado de indicadores que deben corresponder a las metas de los componentes y acciones de los PIP y los indicadores de presupuesto correspondientes.
- ✓ Los indicadores deben responder a los establecidos en el marco lógico del PIP declarado viable
- ✓ Los indicadores deben ser instrumentos de utilidad para medir el avance en la ejecución de los PIP

Los principales indicadores de seguimiento sobre las metas y eficiencia se consignan también en los Formatos SNPMGI-12B y SNIP 18 y 19. Otros indicadores por la naturaleza de los proyectos o en relación a aspectos administrativos o logísticos deberán ser estructurados por los integrantes del CGI, para lo cual se deben tener en cuenta las acciones a llevarse cabo en cada proceso. Así, por ejemplo, para el caso de contrataciones se deben tener en cuenta las acciones preparatorias, de selección y de ejecución contractual inmersas en dichos procesos y que se detallan a continuación:

**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

Actos Preparatorios	Selección	Ejecución Contractual
Plan Estratégico Institucional	Convocatoria	Garantías
Plan Operativo Institucional	Registro de Participantes	Adelantos
Determinación de necesidades	Consultas	Adicionales y reducciones
Presupuesto Institucional	Observaciones	Ampliaciones y Prórrogas
Plan Anual de Contrataciones	Presentación y Propuestas	Subcontratación
Expediente de Contratación	Evaluación y calificación	Intervención Económica de Obra
Designación de Comité Esp.	Otorgamiento de Buena Pro	Resolución o Penalidades
Elaboración de las Bases	Formalización del Contrato	Recepción y Conformidad
	Suscripción	Liquidación

Los indicadores seleccionados deben indicar la fuente de origen, la forma en que se mide, el responsable de la medición y la periodicidad de la medición, tal como se muestra a manera de ejemplo con algunos tan indicadores de seguimiento sugeridos por el Programa Canon consignados en el documento “Mejora de la de la Coordinación Interna para la Gestión Operativa de las Inversiones”, publicado por dicho Programa. (2012, página 4).



**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

Indicador	Fuente	Quien y Como Mide	Periodicidad
Eficacia en la ejecución de proyectos	Informes de Término de Proyectos	Funcionario de inversiones informa sobre número de proyectos concluidos respecto del número de proyectos aprobados en PMIP	Mensual
Capacidad de programación operativa del Ppt. de Inv.	SIAF – Gobiernos Locales	Funcionario de presupuesto informa sobre monto total ejecutado de inversión mensual respecto del monto total de inversión aprobado en el calendario de compromisos	Mensual
Capacidad de gestión logística de inversiones	SE@CE	Funcionario de logística informa sobre el n° de procesos de selección adjudicados respecto del n° de procesos aprobados en el PAC	Mensual
Eficacia en la liquidación de proyectos	Informe de Término y Res. de Liquidación	Funcionario de administración informa sobre n° de proyectos con Res. de Liquidación aprobados respecto del total de proyectos con ejecución concluidas	Mensual

**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

5. PUNTOS CRÍTICOS Y LECCIONES APRENDIDAS

El CGI deberá llevar un registro de los Puntos Críticos (PC) y Lecciones Aprendidas (LA) producto de la experiencia en campo que servirá para evaluar el estado actual de los proyectos, orientar la toma de acciones preventivas y correctivas, y, en proyectos futuros efectuar previsiones, evitar o mitigar riesgos, reducir y/o evitar conflictos, procesos arbitrales, obras inconclusas, etc.

El mencionado registro debe estar a cargo de la Secretaría Técnica quien debe consolidar las experiencias de todas las áreas involucradas.

En el Informe realizado en el marco de la consultoría “Mejora de la Gestión de la Inversión Pública Territorial” (Gutiérrez, 2014, páginas 5-10) se identificaron puntos críticos y lecciones aprendidas en los gobiernos regionales; las principales, a tenerse en cuenta, para el caso de la MDPP son las siguientes:

a) PC: Inicio de Proyectos sin cumplir plazos y requisitos establecidos en la Norma, generan conflictos en perjuicio del proyecto

LA: Los requisitos son los siguientes:

- ✓ Que se designe al Inspector o Supervisor según corresponda
- ✓ Que se haya entregado el expediente técnico de obra
- ✓ Que se haya entregado el terreno debidamente saneado
- ✓ Que se haya entregado el adelanto al contratista en las condiciones y oportunidad establecidas en la Norma (RLCE art. 156)

**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

b) PC: Alta rotación de personal de la entidad pública, tanto a nivel gerencial como operativo, no contribuye a una adecuada ejecución de un proyecto.

LA: Las entidades públicas deben contar con una adecuada política de contratación de personal para la ejecución de proyectos, que garantice continuidad de labor durante el período de ejecución de un proyecto.

c) PC: Las instituciones Públicas no cuentan con instrumentos de seguimiento y control de sus proyectos, lo cual dificulta la toma de decisiones oportunas.

LA: Es necesario que toda Institución Pública que ejecuta proyectos cuente con un sistema de seguimiento u control de los proyectos a su cargo, capaz de brindar información del estado de información y alertas tempranas. El sistema de evaluación a implementar, debe incluir entre otros por lo menos los siguientes indicadores:

- ✓ Índice de Ejecución Presupuestal (IEP) = Presupuesto Transferido/Presupuesto Programado.
- ✓ Índice de Ejecución Física (IEF) = Ejecución Real/Ejecución Programada.
- ✓ Índice de Cumplimiento del Cronograma (ICC) = Período de Tiempo Transcurrido/Período de Tiempo Programado.
- ✓ Evaluación de Cumplimiento de Especificaciones Técnicas.

d) PC: Exceso de confianza en los supervisores generan desfases entre la ejecución física y financiera y han ocurrido casos en los que han ejecutado todo el presupuesto y la obra quedó inconclusa.

**“DIRECTIVA PARA LA OPERACIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE
INVERSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA”**

LA: Las entidades públicas deben monitorear a los supervisores, exigir el cumplimiento de sus funciones y efectuar visitas inopinadas y verificar los avances de obra in situ, tomando oportunamente acciones correctivas.

6. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACUERDOS

El cumplimiento de los acuerdos resulta fundamental para la evaluación periódica de la gestión de los involucrados en el manejo de las inversiones, por lo que deben ser redactados cuidadosamente, estableciendo claramente los responsables y las fechas límites para su atención.

La Secretaría Técnica hará llegar por escrito a los miembros del Comité los acuerdos tomados y sobre los que se dará cuenta en la siguiente sesión, sin necesidad de esperar la aprobación del acta donde se consignan los acuerdos.

Anexo N° 2

**PRODUCTO 2: PLANTEAMIENTO DE REFORMULACIÓN DEL ROF Y DE LA
ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MDPP**

**A. INCLUSIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN DE INVERSIONES Y DE LA
SUBGERENCIA DE RACIONALIZACIÓN EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y
EN EL ROF DE LA MDPP**

B. PRECISAR FUNCIONES DE LA GPP

A. Planteamiento de Modificaciones del ROF y de la Estructura Orgánica por la Inclusión del CGI y de la Sub Gerencia de Racionalización

1. Modificar del Artículo 6°: Inclusión del CGI y de la Subgerencia de Racionalización

En este artículo se establece la estructura orgánica de la MDPP y de aceptarse la propuesta del Comité de Gestión de Inversiones y de la Subgerencia de Racionalización como unidades orgánicas adscritas a la Gerencia Municipal y a la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, respectivamente, dicho artículo deberá modificarse incluyendo lo que se señala en letras subrayadas:

Artículo 6° La Estructura Orgánica de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra está constituida por los siguientes niveles jerárquicos:

01. ORGANOS DE ALTA DIRECCION

01.1. Alcaldía

01.2. Concejo Municipal

01.3. Comisiones de Regidores

01.4. Gerencia Municipal

01.4.1. Subgerencia de Atención al Ciudadano

01.4.2. Comité de Gestión de Inversiones

02. ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE COORDINACIÓN VECINAL

02.1. Comité Distrital de Seguridad Ciudadana

02.2. Comité de Administración de Vaso de Leche

02.3. Grupo de Trabajo de Gestión de Riesgo de Desastre

02.4. Junta de Delegados Vecinales

02.5. Consejo de Coordinación Local Distrital

03. ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL Y DE DEFENSA JURÍDICA

03.1. Órgano de Control Institucional

03.2. Procuraduría Pública Municipal

04. ÓRGANO DE ASESORAMIENTO

04.1. Gerencia de Planeamiento y Presupuesto

04.1.1. Subgerencia de Planificación Institucional e Inversiones

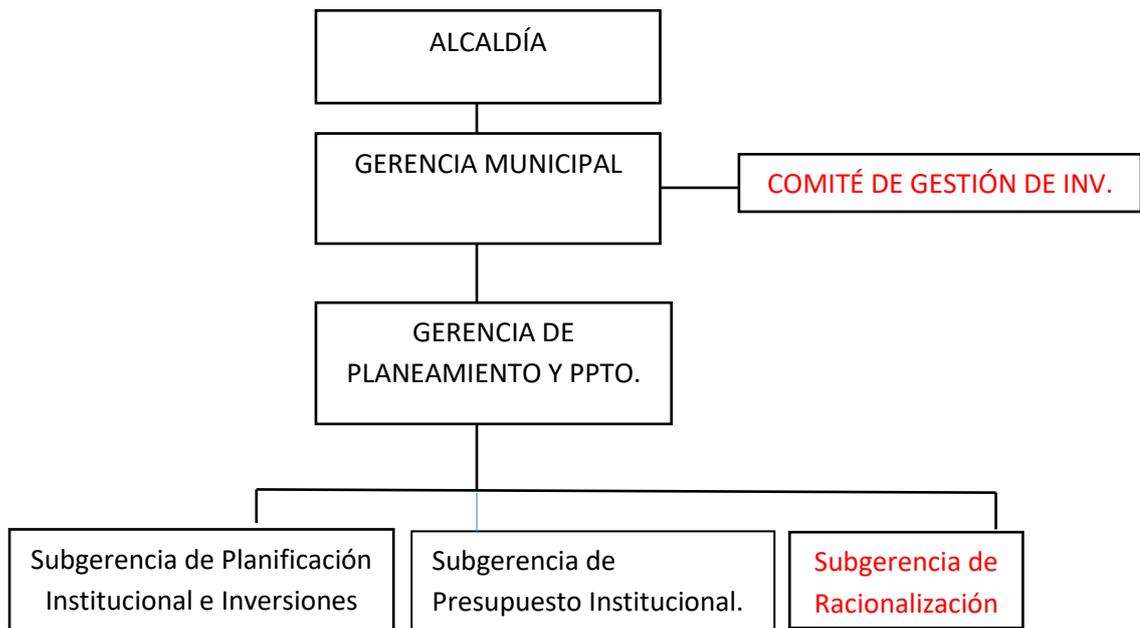
04.1.2. Subgerencia de Presupuesto Institucional

04.1.3. Subgerencia de Racionalización

05. ORGANOS DE APOYO

(El resto continua igual)

El organigrama deberá registrar también los cambios mencionados, tal como se muestra a continuación (en color rojo):



2. Nuevo Artículo (que resultaría el N° 20): Indicando inclusión, definición y objetivo del Comité de Gestión de Inversiones.

Artículo 20° Del Comité de Gestión de Inversiones

El Gerente Municipal ejerce la presidencia del Comité de Gestión de Inversiones (CGI), instancia de coordinación de la MDPP, que reúne a funcionarios de las diferentes áreas, técnicas y administrativas, que comparten responsabilidades en la gestión integral de las inversiones de la municipalidad con el objetivo principal de mejorar la coordinación interna y facilitar la toma de decisiones para lograr una gestión eficiente de las inversiones de la municipalidad. Las funciones del CGI se establecen en su Reglamento de Funcionamiento.

3. Nuevos Artículos (que resultarían el N° 47 y N° 48): incluyendo la Subgerencia de Racionalización y sus funciones

De la Subgerencia de Racionalización

Artículo 47° La Subgerencia de Racionalización es el órgano encargado de conducir, formular, controlar y evaluar los procesos del sistema de modernización de la gestión pública y de la elaboración y actualización de los instrumentos de gestión administrativa y técnica de la municipalidad, orientados a optimizar la gestión municipal y asesorar en los asuntos de su competencia a las demás unidades orgánicas. La Subgerencia de Racionalización depende funcional y jerárquicamente de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

Artículo 48° Son funciones y atribuciones de la Subgerencia de Racionalización las siguientes:

- a) Formular, elaborar y actualizar los instrumentos de gestión como el Reglamento de Organización y Funciones, el manual de Organización y Funciones, y otros documentos de gestión similares.
- b) Participar en la elaboración del Cuadro para Asignación de Personal
- c) Promover la difusión y aplicación de los instrumentos de gestión, así como las actividades relacionadas con la modernización de la gestión pública.
- d) Implementar los cambios o rediseños de los procesos que se vean afectados por la tecnología de la información.

- e) Evaluar las propuestas de modificación de los instrumentos de gestión: Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Procedimientos (MAPRO); y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA); en coordinación con las diferentes unidades orgánicas de la Municipalidad. En los casos que corresponda, elaborar los Informes de Opinión Técnica para cada instrumento de gestión.
- f) Emitir opinión técnica sobre las propuestas de las unidades orgánicas relacionadas a la formulación, y/o modificación de Directivas, reglamentos y otros de carácter técnico, de acuerdo a la normatividad vigente.
- g) Formular, ejecutar y evaluar su Plan de acción y presupuesto anual
- h) Las demás funciones en el ámbito de su competencia que le asigne la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

B. Planteamiento de Modificaciones del ROF para precisar Funciones de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto

1. Modificar el actual Artículo 41° del ROF que pasaría a ser el 42°, a fin de precisar objetivos y funciones de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (modificaciones en letras subrayadas)

Artículo 42°.- La Gerencia de Planeamiento y Presupuesto tiene como objetivo principal asesorar a las unidades orgánicas de la entidad en materia de Planeamiento, Presupuesto, Racionalización, Estadística, Procesos, Programación de Inversiones y Cooperación Técnica, así como conducir la programación multianual y gestión de inversiones, el proceso presupuestario y la modernización de la gestión pública, incluyendo la formulación, evaluación y actualización de los documentos de gestión institucional, en concordancia con las normas técnico-legales vigentes. Depende jerárquicamente de la Gerencia Municipal y se encuentra a cargo de un funcionario de confianza designado por Resolución de Alcaldía a propuesta del Gerente Municipal.

2. Considerando la creación del Comité de Gestión de Inversiones (CGI) y su responsabilidad en materia de cooperación técnica, se propone modificar el inciso j de las funciones generales de la Gerencia de

Planeamiento y Presupuesto y añadir una función adicional como inciso u) en el actual artículo 42° que pasaría a ser el 43°.

j) Asesorar a la Alta Dirección y demás unidades orgánicas de la Municipalidad en asuntos relacionados con la Cooperación Técnica Internacional y monitorear su ejecución.

u) Desempeñarse como Secretaría Técnica del Comité de Gestión de Inversiones

3. Considerando la Creación de la Subgerencia de Racionalización, las funciones de la Subgerencia de Planificación Institucional e Inversiones, signadas en el Artículo 44° (que pasaría a ser el 45°) con los incisos m) y o) pasarían como incisos e) y f) de la Subgerencia de Racionalización.

Anexo N° 3

**PRODUCTO N° 3: PLANTEAMIENTO DE REFORMULACIÓN DEL CAP
INCORPORACIÓN Y ADECUACIÓN DE PLAZAS EN LA SUBGERENCIA DE
LOGÍSTICA Y EN LAS GERENCIAS DE INVERSIONES PÚBLICAS Y DE
PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO**

Como se mencionó en el acápite 3.4.3, los principales problemas de personal en la MDPP son el insuficiente número de plazas considerado en el CAP para las tres áreas principalmente involucradas en la gestión de inversiones, la inestabilidad laboral y la falta de capacitación del personal actual.

El insuficiente número de plazas en el CAP 2015 se ha venido solucionando mediante la incorporación de especialistas por medio de contratos de locación de servicios, de personal de apoyo mediante contratos administrativos de servicios (CAS) y de personal obrero bajo el Régimen del D.L. 728, tal como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación en la columna correspondiente al año 2016.

La Sub Gerencia de Logística contaba en el CAP 2015 solo con tres plazas, la del subgerente, un especialista en contrataciones y un especialista administrativo (no cubierta); en el 2016 se contó con 7 personas, contratándose dos especialistas en contrataciones más por locación de servicios y dos técnicos y un conserje por CAS a fin de poder cumplir con sus funciones, por lo que en el planteamiento de reformulación del CAP solo se considera incorporar un trabajador más cubriendo la plaza vacante de Especialista Administrativo y de acuerdo al Clasificador de Cargos, al personal de apoyo se le debe incluir en un futuro CAP como Auxiliares Administrativos.

La Gerencia de Inversiones Públicas, venía laborando con las 8 plazas consideradas en el CAP 2015. En el planteamiento de adecuación se ha considerado una plaza adicional de Ingeniero Civil I con la finalidad de contar con un profesional que apoye en los Comités Especiales, en la elaboración de Expedientes Técnicos (actualmente a cargo de un Técnico en Proyectos) y de estándares de calidad y protocolos de evaluación, supervisión y recepción de obras.

SUBGERENCIA DE LOGÍSTICA			
Plazas en el CAP 2015	2016		Planteamiento de Reformulación del CAP
	Personal	Cond. Lab.	
1.- Sub Gerente	1.- Sub Gerente	Confianza	1.- Sub Gerente
2.- Esp. en Contratac I	2.- Esp. en Contratac. I	Locador	2.- Esp. en Contratac. I
3.- Esp. Administrativo I*	3.- Esp. en Contratac. I	Locador	3.- Esp. en Contratac. I
	4.- Esp. en Contratac. I	Locador	4.- Esp. en Contratac. I
	5.- Encargado de Almacén	Vacante	5.- Esp. Administrativo I*
	6.- Encargado de Limpieza	CAS	6.- Aux. Administrativo
	7.- Conserje	CAS	7.- Aux. Administrativo
		CAS	8.- Aux. Administrativo
*Vacante			*Personal Adicional
GERENCIA DE INVERSIONES PÚBLICAS			
Plazas en el CAP 2015	2016		Planteamiento de Reformulación del CAP
	Personal	Cond. Lab.	
1.- Gerente	1.- Gerente	Confianza	1.- Gerente
2.- Sub Gerente	2.- Sub Gerente	Confianza	2.- Sub Gerente
3.- Ingeniero Civil I	3.- Ingeniero Civil I	Locador	3.- Ingeniero Civil I
4.- Ingeniero Civil I	4.- Ingeniero Civil I	Locador	4.- Ingeniero Civil I
5.- Técnico en Proyectos I	5.- Técnico en Proyectos I	Locador	5.- Ingeniero Civil I*
6.- Obrero	6.- Obrero	D.L. 728	6.- Téc. en Proyectos I
7.- Obrero	7.- Obrero	D.L. 728	7.- Obrero
8.- Obrero	8.- Obrero	D.L. 728	8.- Obrero
			9.- Obrero
			*Personal Adicional
GERENCIA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO			
Plazas en el CAP 2015	2016		Planteamiento de Reformulación del CAP
	Personal	Cond. Lab.	
1.- Gerente	1.- Gerente	Confianza	1.- Gerente
2.- Esp. en Finanzas I	2.- Esp. en Finanzas I	Locador	2.- Subgerente de Planif.*
3.- Esp. en Planificación I	3.- Esp. en Planificación I	Locador	3.- Esp. en Planif. I
4.- Esp. en Proyectos I	4.- Esp. en Proyectos I	Locador	4.- Esp. en Proyectos I
5.- Téc. Administrativo I	5.- Responsable OPI	CAS	5.- Responsable OPMI
6.- Sub Gerente Cop. Téc	6.- Esp. en Planeamiento I	Locador	6.- Subgerente Ppto. Inst.*
7.- Esp. Administrativo I*	7.- Téc. Administrativo I	CAS	7.- Esp. en Finanzas I
	8.- Sub Gerente Cop. Tec	Confianza	8.- Esp. en Planeamiento
*Vacante			9.- Subgerente Racionaliz.
			10.- Esp. Racionaliz. I*
			11.- Téc. Administrativo I
			*Personal Adicional

En la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, adicionalmente a las plazas de especialistas consideradas en el CAP, desde el 2015 se contrataron dos especialistas más, uno en planeamiento y otro en el SNIP a fin de cumplir las funciones de responsable de la OPI. De acuerdo al nuevo ROF 2019, se deben considerar dos plazas más de subgerentes y la de Cooperación Técnica convertirla en Subgerencia de Racionalización, contratando un especialista en racionalización para esta unidad orgánica que se sugiere en el trabajo de investigación.

En resumen, en comparación con el personal que viene laborando desde el 2016, en la Subgerencia de Logística se requeriría una plaza adicional para un especialista administrativo. En la Gerencia de Inversiones Públicas se debería adicionar una plaza de Ingeniero Civil I y en la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto dos plazas adicionales de Subgerentes y un especialista en racionalización.

Las cinco plazas adicionales que se están proponiendo para considerarse en una adecuación del CAP, inicialmente se encontrarían bajo la modalidad CAS, lo que demandaría un presupuesto anual de S/ 413,320 de acuerdo a las remuneraciones, aportaciones, aguinaldos y bonificaciones de ley. Dicho monto constituye el 0.4% del PIA 2019 y el 3% del presupuesto previsto para Gastos de Personal y Obligaciones Sociales para el 2019 y se desagrega de la siguiente manera:

	Sueldos y Essalud	Aguinaldos de julio y diciembre	Vacaciones y escolaridad	Total
Especialistas (3)	S/ 196,200	S/ 1,800	S/ 16,200	S/ 214,200
Subgerentes (2)	S/ 183,120	S/ 1,200	S/ 14,800	S/ 199,120

Con los contratos de personal adicional a los considerados en el CAP, se ha solucionado en gran parte el problema de la insuficiencia de personal, sin embargo, subsiste el tema de la inestabilidad de personal que genera una gran rotación.

Tal como se puede observar en el primer cuadro los únicos nombrados son los Gerentes y Sub Gerentes, que son cargos de confianza y el resto del personal son eventuales contratados por locación de servicios, CAS o por el Régimen del Decreto Legislativo 728.

El planteamiento propone ir modificando las herramientas de gestión y adecuarse a la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil que permitiría dar estabilidad al personal de la municipalidad.

La MDPP aún no inicia el tránsito al régimen previsto en la Ley 30057, Ley del Servicio Civil y de acuerdo a la Directiva N° 002-2014-SERVIR-GDSRH (numeral 8.5), las entidades que no haya iniciado el proceso de tránsito al régimen del servicio civil, pueden continuar gestionando su MOF y su CAP, de acuerdo a las normas sobre la materia para mejorar la gestión institucional con el propósito de proporcionar un servicio de mejor calidad.

Otro de los problemas de los recursos humanos de la MDPP es la falta de capacitación por lo que el próximo Anexo se desarrolla un planteamiento de Plan de Desarrollo de Personas.

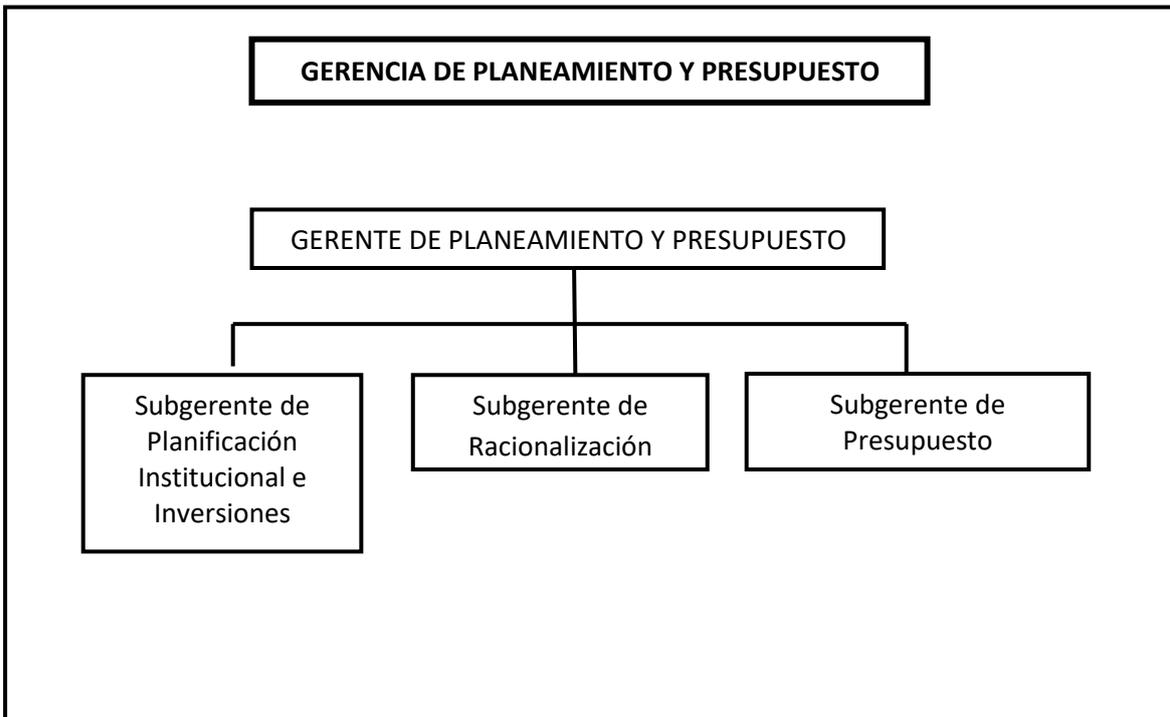
De acuerdo a los planteamientos expuestos en el presente Anexo sobre reformulación del CAP y a los incluidos en el Anexo N° 3 con relación a la reformulación del ROF, a continuación, se presentan las modificaciones en el formato del CAP de la municipalidad y gráficamente la estructura sugerida en las tres principales áreas de la municipalidad en la gestión de la inversión pública.

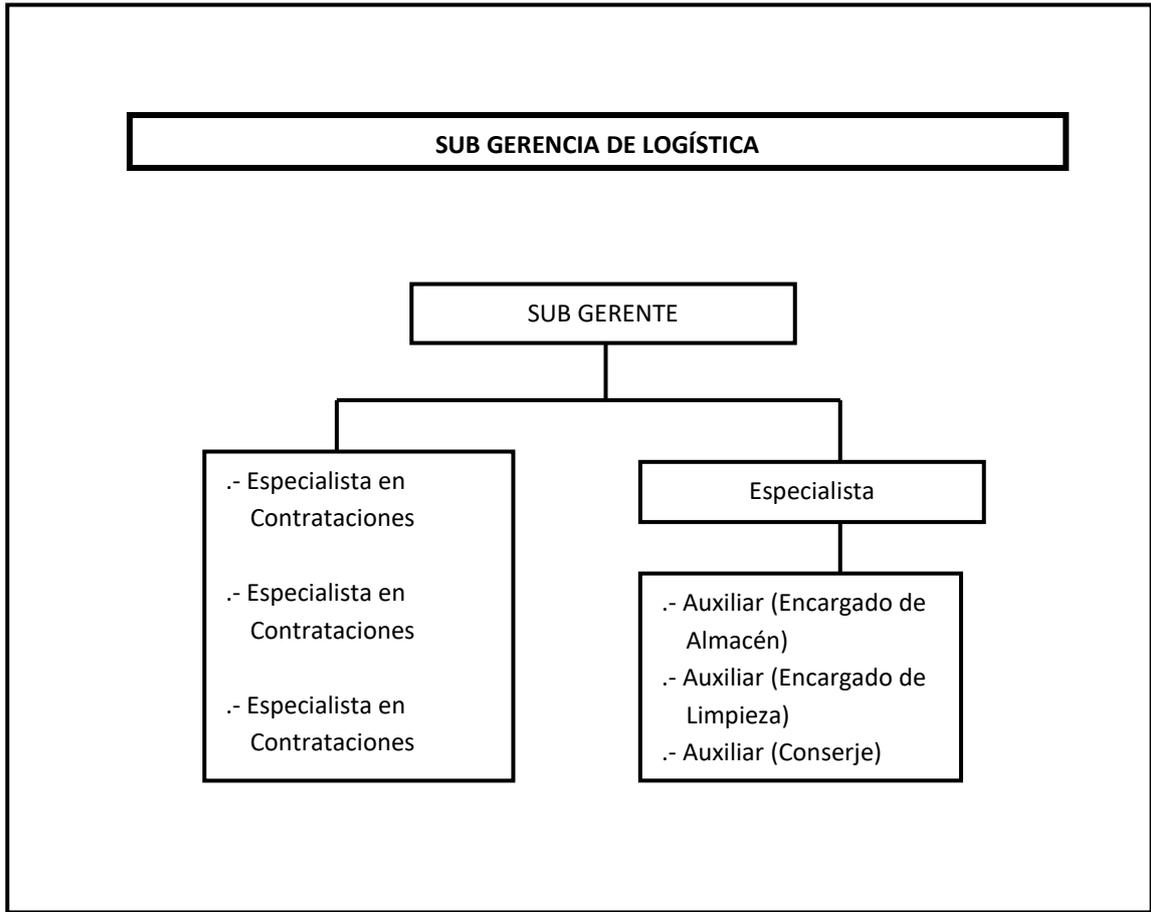
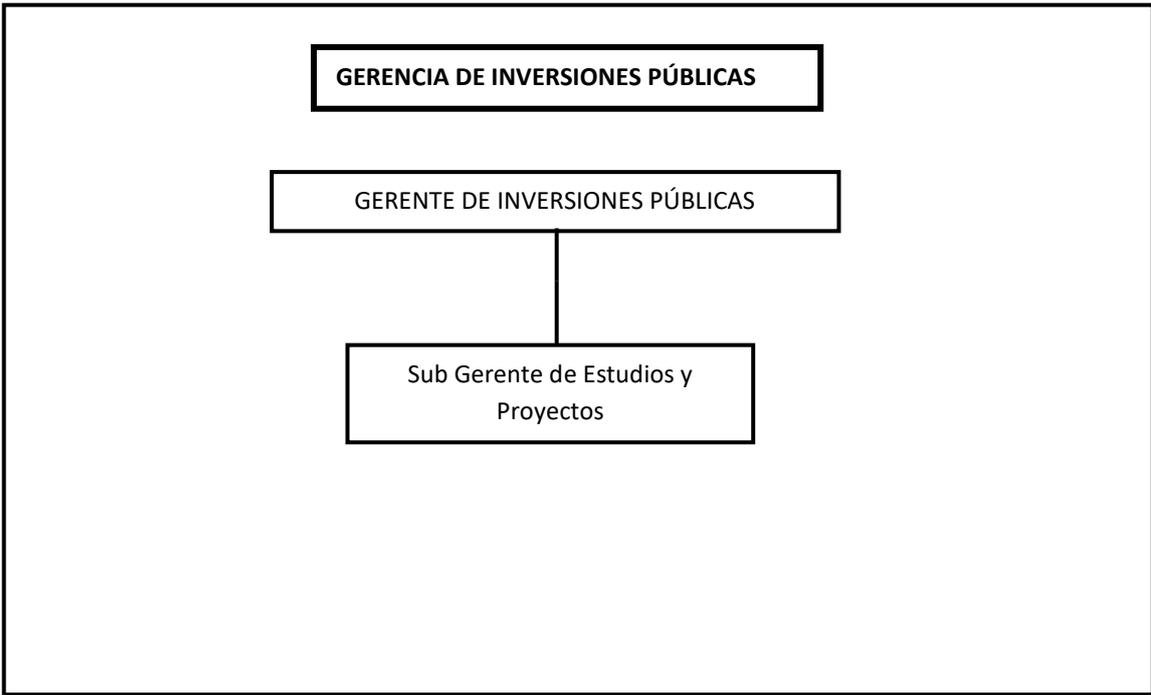
CAP REFORMULADO DE LA GERENCIA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO							
III. ORGANOS DE ASESORAMIENTO							
III.		DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : ÓRGANO DE ASESORAMIENTO					
III.5.		DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA : GERENCIA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO					
N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					OCUPADO	PREVISTO	
13	Gerente	25-03-05-03	EC	1	1		1
14	Téc. Administrativo I	23-03-05-28	SP-AS	1	1		
15	Especialista Planificación I	23-03-05-21	SP-ES	1	1		
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA				3	3	-	1
III.		DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : ÓRGANO DE ASESORAMIENTO					
III.6.		DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA : Subgerencia de Racionalización					
N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					OCUPADO	PREVISTO	
16	Subgte. de Racionalización	25-03-06-	EC	1	1		1
17	Especialista Racionalizac.	25-03-06-	SP-ES	1		1	
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA				2	1	1	1
III.		DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : ÓRGANO DE ASESORAMIENTO					
III.7.		DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA : Subgerencia de Planificación Institucional e Inv.					
N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					OCUPADO	PREVISTO	
18	Subgrt. de Planif. Inst. e Inv	25-03-07-	EC	1		1	1
19	Especialista Planeamiento	25-03-07-	SP-ES	1	1		
20	Especialista en Proyectos I	25-03-07-	SP-ES	1	1		
21	Responsable OPMI	25-03-07-	SP-ES	1	1		
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA				4	3	1	1
III.		DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : ÓRGANO DE ASESORAMIENTO					
III.8.		DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA : Subgerencia de Presupuesto Institucional					
N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					OCUPADO	PREVISTO	
22	Subgte. de Presup. Instd.	25-03-08	EC	1		1	1
23	Especialista en Finanzas	25-03-08	SP-ES	1	1		
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA				2		1	1

CAP REFORMULADO DE LA GERENCIA DE INVERSIONES PÚBLICAS							
III. ORGANOS DE LÍNEA							
VI.		DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : ÓRGANO DE LÍNEA					
VI.28.		DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA : GERENCIA DE INVERSIONES PÚBLICAS					
N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					OCUPADO	PREVISTO	
74	Gerente	26-06-28-03	EC	1	1		1

75	Ingeniero Civil I	25-06-28-12	SP-ES	1	1		
76-78	Obrero	25-06-28-40	SP-AP	3	3		
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA				5	5		1
VI. DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : ÓRGANO DE LÍNEA							
VI.29 DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA : Subgerencia de Estudios y Proyectos							
N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					OCUPADO	PREVISTO	
79	Subgerente	26-06-30-03	EC	1	1		1
80	Ingeniero Civil I	25-06-29-12	SP-ES	1	1		
81	Ingeniero Civil I	25-06-28-	SP-ES	1		1	
82	Técnico en Proyectos I	25-06-29-34	SP-AP	1	1		
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA				4	3	1	1

CAP REFORMULADO DE LA SUBGERENCIA DE LOGISTICA, CONTROL PATRIMONIAL Y SERV. GEN.							
III. ÓRGANOS DE APOYO							
V. DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO : ÓRGANO DE APOYO							
V.16. DENOMINACIÓN DE LA UNIDAD ORGÁNICA: Subgerencia de Logística, Cont. Patrimonial y Serv.Gen.							
N° DE ORDEN	CARGO ESTRUCTURAL	CÓDIGO	CLASIFICACIÓN	TOTAL	SITUACIÓN DEL CARGO		CARGO DE CONFIANZA
					OCUPADO	PREVISTO	
46	Subgerente	25-05-16-06	EC	1	1		1
47	Especialista Adm. I	25-05-16-13	SP-ES	1		1	
48-50	Esp. en Contratac. Púb. I	25-05-16-17	SP-ES	3	3		
51-53	Auxiliar Administrativo	25-05-16-	SP-AP	3	3		
TOTAL UNIDAD ORGÁNICA				8	7	1	1





Anexo N° 4

**PRODUCTO N° 4: PROPUESTA DE PLAN DE DESARROLLO DE PERSONAS
(PDP)**

**ANUALIZADO PARA LAS GERENCIAS DE INVERSIONES PÚBLICAS Y DE
PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y PARA LA SUBGERENCIA DE
LOGÍSTICA, CONTROL PATRIMONIAL Y SERVICIOS GENERALES DE LA
MDPP**



PLAN DE DESARROLLO DE PERSONAS ANUALIZADO PARA LOS ÓRGANOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE INVERSIONES EN LA MDPP

1.- Definición y Objetivos

El PDP es un instrumento de gestión orientado a ejecutar las necesidades prioritarias de desarrollo de su fuerza laboral. El logro de los objetivos propuestos de una entidad depende no solo de los recursos financieros para inversión, sino, principalmente de la adecuada gestión de los proyectos en cada una de sus fases, para lo cual se deben desarrollar las capacidades personales, técnicas y administrativas de sus trabajadores.

Los recursos humanos son la base del capital institucional y un plan de desarrollo de capacidades promueve procesos efectivos para identificar y fortalecer una serie de conocimientos, habilidades y destrezas de quienes, de manera individual y colectiva, como miembros de una organización, deben desempeñarse adecuadamente y hacer posible el objetivo de desarrollo y de la misión de la institución.

En ese sentido, el PDP debe tomar en cuenta el plan de desarrollo institucional, articulando las capacidades en función de la misión, objetivos y funciones de la institución y las expectativas de los trabajadores.

El PDP es coherente con el objetivo institucional de la MDPP que plantea “fortalecer la gestión institucional con el uso de tecnologías modernas y el desarrollo de capacidades” (POI 2015, página 9).

2.- Objetivos Específicos del PDP Propuesto

- Resolver en el corto plazo las principales brechas de capacitación identificadas en los trabajadores de la MDPP que tienen a su cargo la gestión de inversiones, generando destrezas y habilidades y dotándolos de conocimientos que les permita desempeñarse con eficacia y eficiencia.
- Facilitar la preparación permanente de los servidores municipales incrementando sus niveles de satisfacción personal, su identidad con la institución y su compromiso con la población.
- Identificar la oferta de servicios para el desarrollo de capacidades, desarrollar plataformas de capacitación y metodologías de evaluación del proceso de desarrollo de capacidades de los trabajadores referidos.
- Servir de base para la elaboración del PDP general de la MDPP tanto a nivel anualizado como a nivel quinquenal.

3.- Alcance y Marco Normativo de la presente propuesta

La presente propuesta de PDP, para el año 2020, está dirigida al desarrollo de capacidades de los trabajadores de las Gerencias de Inversiones Públicas y de Planeamiento y Presupuesto y de la Sub Gerencia de Logística de la MDPP, que constituyen los principales órganos involucrados en la gestión de la inversión pública de la municipalidad y se orienta al cierre de las principales brechas identificadas en el análisis interno psicosocial (acápito 2.2.6.4) y que surgen por cambios en la legislación, por la modernización de procesos o por las diferencias entre las competencias contenidas en el perfil del puesto y las del ocupante del puesto.

En otras palabras, el PDP anualizado que se propone, se orienta a la capacitación de nivel dos (capacitación preventiva y correctiva) de acuerdo a lo establecido en la Guía Metodológica para la elaboración del PDP (SERVIR, 2011, pág. 16) y que se refiere a la formación laboral o actualización de conocimientos que permitan, en el corto plazo mejorar la calidad del trabajo y de los servicios a la ciudadanía, tal como se dispone en el Decreto Legislativo

N° 1025, Normas de capacitación y Rendimiento para el sector Público (artículo 12°).

En la elaboración de la referida propuesta también se consideraron las siguientes Normas y Documentos de gestión:

- Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM
- Reglamento del Decreto Legislativo N° 1025, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2010-PCM, que aprueba Normas de Capacitación y Rendimiento para el Sector Público y que establece la elaboración de los PDP.
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 041-2011-SERVIR, que aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración del PDP.
- Directivas emitidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil para la elaboración del PDP.
- El Plan Operativo Institucional de la MDPP, en el que se consignan la Visión y Misión de la MDPP, las mismas que fueron descritas en el acápite 2.2.1 y en el que se establece como uno de los objetivos institucionales el desarrollo de capacidades del personal de la municipalidad.
- El Manual de Organización y Funciones en el que se establece el perfil y requisitos mínimos de cada puesto.
- Así como el Informe de la Gerencia de Recursos Humanos sobre las competencias del personal (experiencia, formación profesional y/o técnica, cursos de post grado y/o de capacitación, certificaciones) las mismas que se detallaron en el análisis del sub sistema psicosocial (acápites 2.2.6.4).

4.- Determinación de las Necesidades y Metas de Capacitación para el 2020

Las necesidades de capacitación se determinaron considerando lo siguiente:

- El perfil establecido en el MOF para cada puesto.
- El Informe de Competencias de cada trabajador (experiencia, formación profesional y/o técnica, certificaciones cursos de postgrado y de

capacitación), elaborado por la Gerencia de Recurso Humanos de la municipalidad.

- Las modificaciones normativas en los sectores administrativos relacionados con la gestión de inversiones.
- Normas relacionadas con la gestión de inversiones.

4.1. Áreas y Cursos de Capacitación propuestos para el PDP Anualizado

El PDP anualizado propuesto considera tres áreas de capacitación: la vinculada específicamente a las unidades orgánicas relacionadas (GIP, GPP y SGL), la vinculada con la modernización de la gestión pública y la vinculada con la ética del servidor público.

La primera de dichas áreas incluye los cursos de capacitación identificadas en el análisis interno y que detallan a continuación:

- a) Cursos de Contrataciones del Estado a nivel básico, dirigido a los gerentes y sub gerentes de la gerencia de Planeamiento y Presupuesto y de Inversiones Públicas y al especialista administrativo de la Sub Gerencia de Logística, con el objeto de capacitarlos en los aspectos básicos de la nueva Ley de Contrataciones del Estado, Ley N° 30225 y su Reglamento, que entraron en vigencia en el 2016, y las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1341 en enero del 2017.
- b) Curso de Contrataciones del Estado a nivel Intermedio, dirigido a los operadores logísticos de la Subgerencia de Logística (SGL), que les permita especializarse en la nueva Ley de Contrataciones del Estado y sus modificaciones y obtener la recertificación dispuesta por el OSCE (Res. N° 340-2014-OSCE/PRE).
- c) Curso sobre el nuevo Sistema de Inversiones, a nivel básico, dirigido a funcionarios de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto (GPP) y a la Gerencia de Inversiones Públicas (GIP), y, a nivel intensivo, dirigido a los especialistas en proyectos de inversión pública de la GPP, con el objetivo de capacitarlos en el

nuevo sistema de inversión pública Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte Perú).

- d) Curso de Planeamiento Estratégico y Presupuesto, dirigido a especialistas de la GPP, con el objetivo de actualizar y cubrir la brecha identificada en el análisis interno en dichas materias.
- e) Cursos sobre Asociaciones Público Privadas y Fondos Promocionales, dirigido a especialistas de la GPP, con el objetivo de capacitarlos en la gestión de obtención de recursos adicionales para inversiones en el municipio provenientes de dichas asociaciones y fondos.
- f) Curso de Gestión de Obras Públicas, dirigido a los funcionarios, especialistas y técnicos de la Gerencia de Inversiones Públicas (GIP), con el objetivo de capacitarlos en la gestión de obras por contrata que es la modalidad que predomina en la MDPP y que no se registra en la mayoría de los funcionarios de dicha gerencia.
- g) Curso sobre Elaboración de Expedientes Técnicos, dirigido Ingenieros y Técnicos de la GIP, con el objeto de actualizar conocimientos y capacitar a otro ingeniero en esta materia, que se identificó como uno de los puntos débiles en el análisis interno y que generaba sustanciales retrasos en la ejecución de las inversiones.
- h) Curso sobre Supervisión y Liquidación de Obras, dirigido a funcionarios de la GIP, con el objetivo de capacitarlos en dichas materias de vital importancia para asegurar la calidad y oportunidad de las inversiones y en la que actualmente solo uno de ellos registra dicha capacitación.
- i) Curso sobre Control Patrimonial, dirigido al especialista administrativo de la SGL, con el objetivo de cubrir una de las brechas identificadas en el análisis interno y relacionada con la gestión de inversiones dado que finalmente gran parte de ellas se deben incorporar al patrimonio de la municipalidad.

Los Cursos vinculados al área de modernización de la gestión pública, están dirigidos principalmente a las unidades de racionalización y cooperación técnica y tienen como objetivo la mejora de los procesos en la MDPP, brecha que resta agilidad a la ejecución de inversiones.

Finalmente, el curso de Ética del Servidor Público, dirigido a todos los funcionarios de las tres unidades relacionadas con la gestión de inversiones, tiene como objetivo promover la probidad en el desempeño de sus funciones en el marco de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815.

4.2. Programación, Metas, Modalidad y Presupuesto de Capacitación

La meta de capacitación propuesta para el 2020 en la GPP, GIP y SGL, asciende a 2300 horas distribuidas de la siguiente manera:

- Capacitación Específica a las Unidades Orgánicas 62.5 %
- Capacitación de Modernización de la Gestión Pública 13.5 %
- Capacitación dispuesta por Ley 24.0 %

Por la aplicación inmediata en la gestión de inversiones se han programado en primera instancia los cursos sobre Contrataciones del Estado y sobre el nuevo Sistema de Inversión Pública. En el segundo trimestre se ha programado la capacitación en planeamiento estratégico y presupuesto, mientras que en el tercer y cuarto trimestre se incluyen los cursos sobre mejoras de procesos y control patrimonial.

La modalidad de capacitación considerada en el PDP 2020 es la modalidad presencial, pudiendo incorporarse en el futuro la modalidad virtual y las pasantías; la formación profesional destinada a atender las demandas de los programas de línea de carrera y sucesión se deberán incluir en el Plan Quinquenal. Dada la aplicación general del curso sobre Ética del Servidor Público, se propone que el mismo sea dictado "*in house*".

Para cálculo del presupuesto requerido para el PDP 2020 se realizó un estudio de mercado considerando la oferta académica de instituciones públicas y privadas, dándose prioridad a las primeras de las mencionadas, en especial la de las rectoras de sistemas administrativas (OSCE, ENAP, ENC; MEF) y a la UNI por el convenio de cooperación que mantiene con la MDPP. Entre las privadas se ha considerado a la Universidad Continental y al Instituto Interamericano de Alta Asesoría Empresarial, especializadas en cursos de gestión pública. El presupuesto estimado asciende a S/ 55,000 monto que constituye no más del 1% del presupuesto de inversión de la municipalidad y que representa un costo de S/ 2,240 por trabajador.

El detalle de la programación, metas, presupuesto e Institución propuesta para los cursos de capacitación considerados en el PDP 2020 se presenta en el Cuadro 1. En el cuadro 2 se detalla la asignación de los cursos para cada trabajador de las tres unidades orgánicas consideradas, observándose que el 39% de las horas de capacitación se destinarán a la GPP, el 31% a la GIP y el 30% a la SGL.

5.- Método de Seguimiento y Evaluación de la Capacitación

Las acciones de capacitación serán monitoreadas y evaluadas en función de:

a) Evaluación de conocimientos.

Mediante el cual, se considera las calificaciones o certificación obtenidas por la persona capacitada como consecuencia de su desempeño académico. Otro factor a evaluar, serán las pruebas de entrada y salida que se realiza al término de cada evento de capacitación, en ambos casos administrados por el centro de formación profesional, de ser el caso.

b) Evaluación de la Eficacia de la Capacitación.

Esta herramienta permitirá medir la efectividad de las acciones de capacitación al personal beneficiado, motivo por el cual, el jefe

inmediato evaluará si el trabajador aplica eficazmente los conocimientos aprendidos en su labor diaria.

c) De la Normativa Interna vigente

Son aplicables complementariamente las disposiciones establecidas en la Directiva de Capacitación del Personal.

6.- PDP 2021 Planes de Mediano Plazo

El Plan Anualizado de Capacitación para el 2021 deberá considerar la misma estructura del 2020, incluyendo otros tópicos como los siguientes:

- a) En el área de capacitación dispuesta por ley:
 - Sistema de Control Interno (Ley N° 28716).
- b) En el área de modernización de la gestión pública:
 - Gestión por Resultados y Gestión de la Información.
- c) En el área de Capacitación para Unidades Orgánicas Específicas:
 - Pasantías en el OSCE y Cursos de Especialización en Contrataciones.
 - Nuevo Sistema de Inversión, Cooperación Técnica y Elaboración de POI y PEI.
 - Elaboración de estándares de calidad y protocolo de evaluación de obras y Recepción de obras.
 - Desarrollo de competencias (Liderazgo, Desarrollo Gerencial, Trabajo en Equipo).

En el Plan Quinquenal de Desarrollo de Personas, a partir de 2022 podrían ya incluirse cursos de formación profesional.

CUADRO 1: PDP 2020, PROGRAMACIÓN DE CURSOS DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN PARA FUNCIONARIOS DE LA GPP, GIP Y SGL

N°	CURSOS	OBJETIVO DE LA CAPACITACIÓN	META	PROG. TRIMESTRAL (HRS.)				COSTO INDIVIDUAL (S/)	INVERSIÓN TOTAL (S/)	INSTITUCIÓN
				I	II	III	IV			
I CAPACITACIÓN DISPUESTA POR LEY 27815										
1	ETICA DEL SERVIDOR PUBLICO	PROBIDAD EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES (LEY DEL CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA)	600 hrs. / 25 func.		X			S/ 500.00	S/ 12,500.00	ENAP / IIAAE
II CAPACITACIÓN VINCULADA A MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA										
1	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL	MEJORAR PROCESOS ADMINISTRATIVOS	140 hrs. / 7 func.				X	S/ 400.00	S/ 2,800.00	ENC
2	GESTIÓN POR PROCESOS Y MEJORA CONTINUA	MEJORAR PROCESOS TEC. Y ADM. EN LA MDPP.	180 hrs. / 6 func.			X		S/ 500.00	S/ 3,000.00	ENAP / ENC
III CAPACITACIONES VINCULADAS A UNIDADES ORGÁNICAS ESPECÍFICAS										
1	CURSO BÁSICO EN CONTRATACIONES DEL ESTADO	ACTUALIZAR CONOCIMIENTOS DE ACUERDO A LA NUEVA LEY Y REGLAMENTO	100 hrs. / 5 func.	X				S/ 500.00	S/ 2,500.00	ENC
2	CURSO ESPECIALIZADO EN CONTRATACIONES DEL ESTADO	ACTUALIZAR Y CERTIFICAR A OPERADORES LOGÍSTICOS DE LA MDPP	400 hrs. / 4 func.	X	X			S/ 3,500.00	S/ 14,000.00	UNIVERSIDAD CONTINENTAL / UNMSM
3	CURSO BÁSICO EN INVIERTE PERÚ	CAPACITAR EN NUEVO SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA	140 hrs. / 7 func.	X				S/ 500.00	S/ 3,500.00	ENC / MEF
4	CURSO INTENSIVO EN INVIERTE PERÚ	CAPACITAR A ESPECIALISTAS EN PROYECTOS	80 hrs. / 2 func.	X				S/ 750.00	S/ 1,500.00	ENC / MEF

5	PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y GESTIÓN PRESUPUESTAL	ACTUALIZAR Y FORTALECER CONOCIMIENTOS	120 hrs. / 4 func.		X			S/ 500.00	S/	2,000.00	ENC / IIAAE
6	ASOC. PUB. PRIVADAS Y FDS. PROM.	CONOCIMIENTO DE NUEVAS FUENTES DE RCS.	80 hrs. / 4 func.			X		S/ 500.00	S/	2,000.00	ENC / MEF
7	GESTIÓN DE OBRAS PÚBLICAS	MEJORAR GESTIÓN DE OP POR CONTRATA	120 hrs. / 6 func.			X		S/ 500.00	S/	3,000.00	ENC / IIAAE
8	ELABORACIÓN DE EXPEDIENTES TECNICOS	MEJORAR PROCESOS DE CONTRATACIONES	120 hrs. / 2 func.			X		S/ 1,500.00	S/	3,000.00	UNI / FIC
9	SUPERVISIÓN Y LIQUIDACIÓN DE OBRAS	ASEGURAR CALIDAD Y VALOR DE LAS OBRAS	180 hrs. / 3 func.				X	S/ 1,500.00	S/	4,500.00	UNI / FIC
10	CONTROL PATRIMONIAL	MEJORAR ADMINISTRACIÓN DE BIENES	30 hrs. / 1 func.				X	S/ 500.00	S/	500.00	ENC / IIAAE
	TOTAL		2,290 hrs.	520	920	500	350			S/ 54,800.00	

ENAP: Escuela Nacional de Administración Pública
IIAAE: Instituto Interamericano de Alta Asesoría Empresarial

ENC: Escuela Nacional de Control

UNMSM: Universidad Nacional Mayor de San Marcos
UNI – FIC: Universidad Nacional de Ingeniería - Facultad de Ingeniería Civil

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

CUADRO 2: PDP 2020: ASIGNACIÓN DE CURSOS DE CAPACITACIÓN PARA FUNCIONARIOS DE LA GPP, GIP Y SGL DE LA MDPP

	Ética de la Func. Pública.	Proced. Admnt. Gen.	Gestión x Procesos	Contrataciones del Estado	Invierte Perú	Planmto. Estrateg. Y Ppt.	Ascs. Púb-Priv y Fds. Promc.	Gestión de Obras Públicas.	Elabc. Expd. Téc.	Supv. Y Liq. De Ob.	Control Patrimonial	Total Hrs.
Ger. Planeamiento y Ppt.												904
Gerente	24 hrs.	20 hrs			20 hrs		20 hrs					84
Téc. Administrativo I	24 hrs.											24
Esp. Planificación I	24 hrs.		30 hrs	20 hrs.	20 hrs		20 hrs.					114
Subgt. Planif. Inst. e Inv.	24 hrs.	20 hrs			40 hrs	30 hrs.						114
Esp. en Planeamiento I	24 hrs.				20 hrs	30 hrs.						74
Esp. Proyectos de Inv. I	24 hrs				20 hrs.		20 hrs					64
Responsable OPMI	24 hrs				40 hrs							64
Subgt. de Presupt. Inst.	24 hrs.	20 hrs	30 hrs	20 hrs	20 hrs.							114
Esp. en Finanzas I	24 hrs					30 hrs	20 hrs					74
Subgt. de Racionalización	24 hrs.	20 hrs	30 hrs	20 hrs		30 hrs.						124
Esp. Racionalización I	24 hrs		30 hrs									54
Ger. Inversiones Púb.												664
Gerente	24 hrs.	20 hrs.		20 hrs	20 hrs			20 hrs				104
Ing° Civil I	24 hrs.							20 hrs.		60 hrs.		104
Obreros (3)	-											-
Subgte. de Estudios	24 hrs	20 hrs.			20 hrs.			20 hrs		60 hrs		144
Ing° Civil I	24 hrs.							20 hrs	60 hrs			104
Ing° Civil I	24 hrs.							20 hrs		60 hrs		104
Téc. en Proyectos	24 hrs							20 hrs	60 hrs			104
Subgc. de Logística												722
Sub Gerente	24 hrs	20 hrs	30 hrs.	100 hrs								174
Esp. Contrataciones I	24 hrs.			100 hrs								124
Esp. Contrataciones I	24 hrs.			100 hrs								124
Esp. Contrataciones I	24 hrs.			100 hrs								124
Esp. Administrativo I	24 hrs		30 hrs	20 hrs							30 hrs	104
Auxiliar Administrativo (3)	24 Hrs											72
Total de Horas	600 hrs	140 hrs	180 hrs	500 hrs	220 hrs	120 hrs	80 hrs	120 hrs	120 hrs	180 hrs	30 hrs	2290