AGENDA 2022

CONTRIBUCIONES PARA UNA
MEJOR GESTIÓN PÚBLICA
REGIONAL Y LOCAL

50 CENTRO DE INVESTIGACIÓN | UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

AGENDA 2022

Contribuciones para una mejor gestión pública regional y local

Propuestas para mejorar la gestión de la inversión pública regional y municipal a través de Project Management Office (PMO)

Propuestas para mejorar la gestión de la inversión pública regional y municipal a través de Project Management Office (PMO)

1. Motivación del tema

La inversión pública tiene la potencialidad de impulsar la competitividad y productividad del país, fomentando la conectividad y la reducción de desigualdades, mejorando la calidad de vida de la población mediante la provisión de la infraestructura y activos necesarios para la prestación de servicios a cargo del Estado. Por ello, es considerada un motor de impulso al crecimiento, sobre todo en un contexto de repliegue de la actividad privada y de necesidad de continuar con la reactivación económica, la generación de empleo, y la reducción de desigualdades, que se ha visto acrecentadas como consecuencia de la COVID-19.

Documento de investigación

Presenta el aporte de los investigadores del Centro de Investigación (CIUP) y la Escuela de Gestión Pública (EGP) de la Universidad del Pacífico, a través de recomendaciones basadas en evidencias, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo de nuestro país. Los textos pertenecen al proyecto Agenda 2022, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2022. El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP – EGP.

Este documento se realiza en el marco del proyecto Agenda 2022, con el fin de incidir en la política pública y el debate nacional. “Propuestas para mejorar la gestión de la inversión pública regional y municipal a través de Project Management Office (PMO)”, fue elaborado por Karla Gaviño, profesora y consultora afiliada de EGP.

En ese sentido, la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), considera que: “En el contexto adverso que se vive en el Perú y el resto del mundo, es de suma importancia fortalecer la formulación y ejecución de proyectos de inversión en sus distintas modalidades, ya que uno de los principales obstáculos para implementar eficientemente las políticas públicas que permiten obtener mayores tasas de crecimiento económico y desarrollo social, es la ausencia de infraestructura adecuada, así como la provisión deficiente de servicios públicos” (Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Con relación al impacto de los proyectos de inversión en el crecimiento económico, precisa que tiene un efecto multiplicador en la demanda de insumos para la construcción y en servicios, agregando su impacto en la demanda del empleo temporal durante la construcción del proyecto, y en el dinamismo de las industrias relacionadas.

Adicionalmente, la referida Dirección General precisa que hoy en día “(…) las entidades públicas titulares de proyectos encuentran múltiples dificultades para gestionar de manera efectiva la ejecución de los proyectos a su cargo, lo cual se evidencia en la variación

de los cronogramas, múltiples paralizaciones de proyectos y sobrecostos de los planes de inversión; todo lo cual posterga el crecimiento económico, la puesta en valor de la infraestructura y el acceso a servicios públicos en beneficio de la población". Ante ello, considera entre las principales dificultades de las entidades públicas: i) la necesidad de mejorar o perfeccionar las herramientas para la gestión de proyectos, sobre todo los de gran envergadura; ii) la necesidad de una mayor definición del régimen de gobernanza, toda vez que las entidades públicas tienden a trabajar de manera aislada, dado que aún no se asimilan los beneficios de la gestión de proyectos, con lo cual la ausencia de roles bien definidos, y de las responsabilidad correspondientes repercuten negativamente en una oportuna toma de decisiones (Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

Con criterio similar el MEF prevé en el Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2022-2025, un crecimiento de 3,6% en el 2022 de la economía peruana, indicando que la recuperación de la demanda continuará siendo importante, destacando la continuidad del impulso de la inversión pública, el seguimiento a la cartera de proyectos y análisis de logro de metas, la continuidad del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) y la Reconstrucción. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Asimismo, considera que en el período 2023-2025 la inversión privada, presentará un crecimiento promedio de 3,3% favorecido por la recuperación de la inversión privada que crecería en promedio 2,8%, principalmente por el impulso de la inversión en infraestructura, en la que se destaca la actualización del Plan Nacional de Infraestructura (PNIC) y la ejecución de obras priorizadas bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP); y la inversión minera.

Ante ello, consideramos que el impulso de modelos de gestión de grandes inversiones públicas, resulta una prioridad para la prestación eficiente de servicios. Lo expuesto, se enmarca también en las medidas que viene adoptando el país para su incorporación a la OCDE. Así, la Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada por Decreto Supremo N° 345-2018-EF, contempla como su Objetivo Prioritario 1: Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad (Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2018). Para ello, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, aprobado por Decreto Supremo N° 237-2019-EF, recoge como medida de política 1.3 las Oficinas de gestión de proyectos (PMO), precisando que con ella "(…) se busca atender las limitaciones en torno de la gerencia de proyectos, especialmente de gran envergadura (…) Esta medida abarca tanto la obra pública como las Asociaciones Público-Privadas (APP)" (Consejo Nacional de Competitividad y Productividad, 2019).

Respecto del nivel subnacional, podemos afirmar que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales son actores relevantes de la inversión pública al concentrar de forma conjunta, el mayor volumen de propuestas de proyectos de inversión e inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación.

Así, conforme al Programa Multianual de Inversiones del Estado 2021-2023, de un total de 78 086 inversiones públicas programadas para dicho período, las Municipalidades programaron el 72% de las inversiones con 56 721 inversiones, el Gobierno Nacional el 14% con 10 851 inversiones, los Gobiernos Regionales el 12% con 9 096 inversiones y las Empresas Públicas el 2% con 1 418 inversiones. La misma cartera de proyectos, desagregada en términos de montos, comprende un total de 281 121 millones de soles, del cual 46 % corresponden al Gobierno Nacional con 127 858 millones, 30% corresponden a los Gobiernos Locales con 83 200 millones, 21% corresponden a los Gobiernos Regionales con 80 809 millones y 4% a las Empresas Públicas con 10 454

millones (Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

No obstante, si revisamos la ejecución presupuestal de la inversión pública en los últimos años, podemos apreciar que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, presentan espacios para el incremento de los porcentajes de su ejecución. Asimismo, la Contraloría General de la República ha identificado que, en dichos niveles de gobierno, confluyen la mayor cantidad de obras paralizadas anualmente; así como los principales escenarios de corrupción y ausencia de transparencia en términos de cantidad de obras afectadas por ello. La mayoría de las inversiones públicas son ejecutadas mediante obra pública tradicional, empleando la Ley de Contrataciones del Estado, sin perjuicio de que también se presenten casos de obras ejecutadas mediante APP.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República identificó entre las principales causas de paralización de obras del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, la baja o insuficiente calidad de los estudios de técnicos, los incumplimientos contractuales, los arbitrajes, la corrupción, la ausencia de transparencia, ausencia de meritocracia y rotación constante de personal, entre otros. En base a la experiencia práctica, consideramos que estas causas también se presentan en las obras públicas paralizadas de los Gobiernos Locales. Ante este escenario, resulta relevante analizar alternativas para mejorar la inversión pública regional y municipal que puedan ser adoptadas para afrontar los problemas señalados, teniendo en cuenta además las particularidades de estos niveles de gobierno.

Consideramos que las Oficinas de Gerencia de Proyectos (conocidas como PMO por sus siglas en inglés, Project Management Office), para la gestión de inversiones públicas, son alternativas válidas a promover para mejorar la gestión y la ejecución, pudiendo ser articuladas con las APP para cautelar la calidad en la prestación del servicio que busca brindar a la población. Ello debido a que las PMO, al contar con asistencia técnica y cuadros especializados para la tarea encomendada, busca cautelar la articulación y mejora de la gestión del proyecto o de una cartera relevante de proyectos, generando información sólida que permita la toma de decisiones. En tanto que las APP incluyen la sinergia con el sector privado en el financiamiento y ejecución del proyecto, pudiendo abarcar la operación y prestación de servicio. No obstante, ambas herramientas presentan sus propias particularidades, y retos.

Asimismo, conforme se verá en las próximas páginas, la estrategia de implementación de PMO en infraestructura pública se desarrolla de forma fragmentada, dividiendo el tratamiento según la modalidad de ejecución de las inversiones (por obra pública o por APP), perdiendo con ello la oportunidad de contar con una mirada integradora de importantes carteras de inversiones.

En el presente documento analizamos la potencialidad de implementar las PMO para mejorar la gestión de la inversión pública regional y municipal, buscando aportar ideas para una estrategia articulada e integral. Asimismo, se plantea la articulación con la participación público-privada a través de las APP.

2. Situación actual

La presente propuesta consiste en una estrategia de gestión de la inversión pública regional y municipal, implementando las PMO para sus principales proyectos de inversión, articulando con la inclusión de la participación del sector privado a través de APP.

Ello, va de la mano con la intención del Poder Ejecutivo de impulsar una inversión pública que aporte al crecimiento económico, como motor reactivador para la inversión privada, y que a su vez impacte positivamente en el mediano plazo en la reducción de desigualdades y la mejora en la calidad de vida de la población. Se mencionan también como bondades de la inversión pública, el fomento de la productividad, la generación de empleo y la reducción de brechas de infraestructura social.

En ese sentido, de acuerdo con el MEF, la inversión pública tendrá un crecimiento esperado de 11%, debido a mayores asignaciones presupuestales, agilización administrativa, fortalecimiento de capacidades y una mayor participación del sector privado. No obstante, en los años siguientes, su crecimiento será sumamente menor, llegando a 3% en el 2023, 5% en el 2024 y 5% en el 2025. La inversión privada, por su parte, tendrá un crecimiento de 0% en el 2022, 2,5% en el 2023, 3% en el 2024 y 3% en el 2025.

Consideramos que las proyecciones para la inversión pública en el período 2022-2025 podrían verse alteradas como producto de las elecciones regionales y municipales de octubre del presente año, así como por el impacto de la situación política y rotación constante de funcionarios públicos en los tres niveles de gobierno. En ese sentido, desde el tercer trimestre del 2021, y en gran parte del primer semestre del 2022, la inversión pública presentó constantes caídas, sin haber encontrado el ejecutivo aún una formula sostenida en el tiempo para contrarrestarla.

Sin perjuicio de ello, el Ministerio de Economía y Finanzas, considera en la actualización de las proyecciones macroeconómicas 2022-2025, que “la asignación presupuestal es históricamente alta, ya que el presupuesto inicial en 2022 asignó S/. 3 mil millones más que el presupuesto inicial de 2021 y el presupuesto modificado a abril 2022 (S/. 58 mil millones) es mayor que el asignado en todo el año 2021”. Adicionalmente, precisa que, en el marco de la delegación de facultades, se aprobaron entre otras, disposiciones para “(…) introducir mejoras respecto de los alcances, funciones, competencias y procesos aplicables a las modalidades de APP. Estas acciones se complementan con proyectos que cuentan con modalidades ágiles de ejecución como los del el PNIC, reconstrucción y en los Proyectos Especiales de Inversión Pública” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

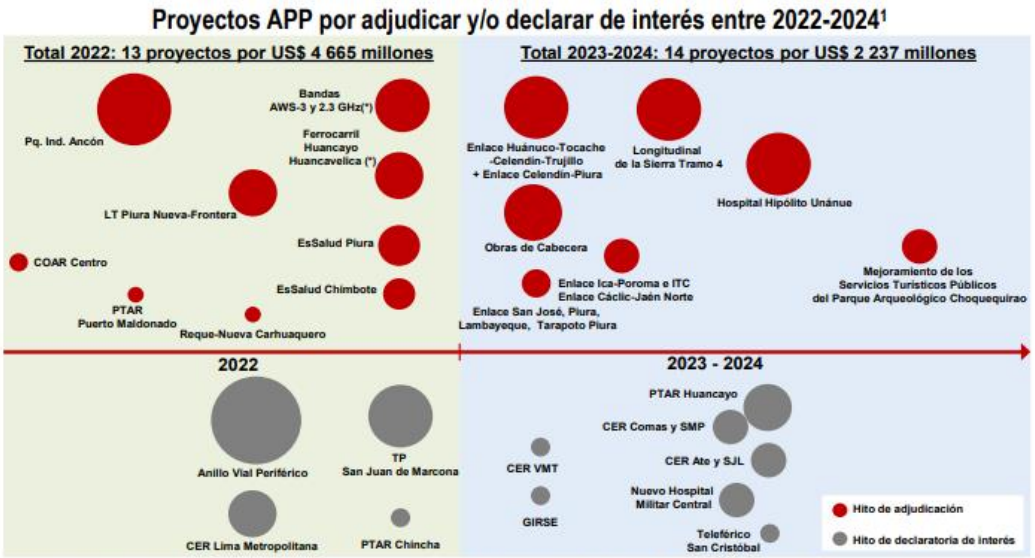
Al respecto, el PNIC propuso la adopción de nuevas estrategias como las PMOs y el Building Information Modeling (BIM), entre otros mecanismos para el logro de sus objetivos (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). Por otro lado, el artículo 19° del Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), dispone que su Oficina de Gestión de Proyectos, depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva y tiene a su cargo asesorar, monitorear y controlar la adecuada implementación de las inversiones del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios. Según la DGPPIP del MEF, la Oficina de Gestión de Proyectos, “cuenta además con la asesoría de la PMO del contrato G2G, quien ha desarrollado la gobernanza interna del programa, la gestión documentaria de la información, estandarización de procesos internos y un

esquema de reporte, entre otras funciones" (Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Con relación a los Proyectos Especiales de Inversión Pública, según los artículos 4° y 5° del Decreto de Urgencia N° 021-2020, también incluyen a las oficinas de gestión de proyectos y al BIM como parte de la estrategia de gestión y ejecución de inversiones públicas.

Así, podemos afirmar que teóricamente en los tres casos se debían contar con PMOs. No obstante, encontramos que la principal experiencia en PMO de infraestructura pública en el Perú, se dio en los juegos panamericanos y parapanamericanos, respecto de la cual el MEF señala lo siguiente: "Se implementó un sistema de gestión de proyectos el cual se encargó de identificar, gestionar, detectar a tiempo y mitigar los riesgos de los proyectos de infraestructura que se le encargaron … Se considera que gracias a la creación del PMO, se ha logrado el éxito en la ejecución de las obras encargadas" (Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Actualmente, destaca la experiencia de la la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) y los PEIP. En los tres casos la cartera de proyectos se encuentra compuesta por inversiones públicas que no incluyen APP, con lo cual, tras la ejecución de las inversiones, el servicio deberá ser realizado por la entidad pública correspondiente.

En cuanto a las APP, su importancia reviste en sostener la expectativa de crecimiento de la inversión privada no minera, en infraestructura, mediante proyectos próximos a adjudicar o a ser declarados de interés hasta el año 2025, conforme al siguiente gráfico:

Gráfico 1



1/ Cartera de proyectos APP, actualizada con información al 14 de marzo de 2022. El proyecto COAR Centro ya fue adjudicado el 9 de marzo de 2022.
(*) Proyectos por definir con el sector. En ambos casos, el proceso de promoción se encuentra suspendido por parte de Proinversión.

Fuente: Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2022-2025. Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas.

Conforme al MEF, entre las medidas de impulso a las APP, recientemente se aprobó el Decreto Legislativo N° 1543, Decreto Legislativo que dicta medidas para mejorar la gestión de proyectos y los procesos de promoción de la inversión privada[1], (aún pendiente de reglamentación), mediante el cual: "se han introducido modificaciones al marco normativo respecto a los alcances, funciones, competencias y procesos aplicables a las APP con la finalidad de mejorar la gestión de los proyectos y fortalecer su gobernanza en todo el ciclo de inversión". Ello, incluye: "(…) la creación de los Órganos Especializados para la Gestión y Ejecución de Proyectos (OEGEP), orientados a introducir las Oficinas de Gerenciamiento de Proyectos (PMO) para la agilización de las APP" (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). No obstante, ello, Arequipa constituye el único Gobierno Regional donde los documentos de sustento del referido Decreto Legislativo, recomiendan la implementación de una PMO (Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, 2021).

No obstante, en cuanto a los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, las cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas, nos revelan que la mayor cantidad de inversiones públicas provienen de estos niveles de gobierno agrupadamente, conforme se puede apreciar de la Programación Multianual del Estado 2021-2023. Así, el 84% de las inversiones previstas para el período 2021-2023 provienen de Gobiernos Regionales (12%) y de Gobiernos Locales (72%), que en monto representan el 51% del total programado (21% Gobiernos Regionales y 30% Gobiernos Locales).

Por lo expuesto, consideramos que la inversión pública subnacional tiene un rol importante en la consecución de los objetivos de la inversión pública peruana, correspondiendo el fomento de su gestión y de la prestación de los servicios conforme a las estrategias actuales a nivel internacional, cuyo impulso estaría siendo buscado por el Poder Ejecutivo.

Para ello, proponemos el desarrollo de PMO en el nivel subnacional, con independencia de la modalidad de ejecución de las inversiones públicas (mediante obra pública o APP), salvaguardando la visión integral del manejo de la cartera de proyectos.

Para ello, se deberán tomar en cuenta determinados criterios de envergadura del proyecto o cartera de grandes proyectos, características institucionales y compromiso de la alta dirección, entre otros. Asimismo, la política de la PMO integradora, no se opone, por el contrario, va de la mano, con orientar a la convergencia de la herramienta con las APP.

[1] *Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26.03.2022*

3. Diagnóstico

- Dificultades de gestión

La inversión pública en el Perú, se encuentra regulada por el sistema administrativo denominado Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (en adelante, Invierte.pe[2]), cuya rectoría recae en el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI). El Invierte.pe es de aplicación a las inversiones que se financien total o parcialmente con recursos públicos, comprendiendo a los Sectores del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus Entidades y Empresas adscritas, del Sector Público No Financiero, aplicándose así a los tres niveles de gobierno.

El Invierte.pe encuentra conformado por la DGPMI del MEF, así como por distintos órganos previstos por dicho sistema nacional para cada Sector del Gobierno Nacional, Gobierno Regional o Gobierno Local correspondiente, que conforme a la descentralización de la inversión pública realizan sus funciones con independencia, dependiendo en buena cuenta de sus propias capacidades para llevarlos a cabo, sin perjuicio de que deban aplicar las normas e instrumentos metodológicos expedidos por el ente rector. La relación de los órganos del Invierte.pe, se encuentra en el Anexo 1.

Es importante señalar que, adicionalmente, durante el Ciclo de Inversión podremos encontrar frecuentes interacciones con otros sistemas del Estado (como el planeamiento estratégico, presupuesto, abastecimiento, endeudamiento, entre otros); y, por lo tanto, con los órganos que realizan tareas en el marco de éstos. A ellos, se suman actores adicionales como asesores legales, asesores de alta dirección, e inclusive muchos proyectos pueden ser realizados por distintas entidades y distintos niveles de gobierno conjuntamente, abriendo aún más el abanico de actores que participan a lo largo de las distintas fases por las que transita una inversión pública.

Al respecto, consideramos que "la mayoría de las inversiones públicas continúan realizándose con modelos que no promueven la interacción entre los actores de la preinversión, del expediente técnico, de la ejecución de la obra física, de la operación y el mantenimiento. Por ello, salvo casos excepcionales, no tenemos normalmente una interacción fluida entre la entidad pública (incluyendo a los formuladores, al área encargada de la recepción de la obra y de su operación), con el contratista que elaborará el expediente técnico, el contratista que tendrá a su cargo la ejecución (y sus subcontratistas), el supervisor y otros involucrados, lo cual permite amplios espacios para diferencias en los criterios técnicos a ser aplicados, información insuficiente o duplicada, problemas de calces e interferencias entre el diseño y la ejecución, así como los recurrentes adicionales de obra que retrasan la ejecución y puesta en servicio de las inversiones públicas e incrementa sus costos. En ese sentido, la debilidad colaborativa en la inversión pública repercute directamente en la oportunidad y eficiencia de los servicios que el Estado debe brindar a la población" (Gaviño Masías, 2020).

[2] Conforme al artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, éste Sistema Nacional: "tiene por finalidad orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país (…)". Precisamos para ello, se cuentan con una serie de procesos técnicos, metodologías, lineamientos y herramientas elaboradas por su ente rector (la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del MEF), que regulan el Ciclo de Inversión (que comprende desde la identificación del problema y la idea de la inversión pública para solucionarlo, hasta el funcionamiento de la infraestructura o servicio), compuesto por cuatro fases: Programación Multianual de Inversiones, Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento.

En ese sentido, consideramos que la pluralidad de actores, sumada a la cultura fragmentada de la administración pública, arroja una realidad poco colaborativa y desarticulada, que nos lleva a perder de vista el objetivo principal de la inversión pública (permitir la prestación del servicio en condiciones adecuadas de eficiencia, calidad y oportunidad), priorizando cada actor su propio proceso por encima de aquel.

Lo expuesto, supone un gran reto de articulación, integración y colaboración que, de no desarrollarse adecuadamente, conlleva a inversiones públicas con demoras, paralizaciones y a puestas en servicio que no cubren las necesidades adecuadamente.

En el caso de las inversiones públicas a ser realizadas mediante APP cofinanciadas, adicionalmente son de aplicación las disposiciones del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, incluyendo distintos actores, fases y procesos que deben armonizarse y confluir con los del Invierte.pe. De acuerdo con la DGPPIP del MEF, el impacto de los problemas de gestión en las APP que terminan en controversias ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversionistas (CIADI), tienen un fuerte impacto en el PBI. Así, el total de las controversias llevadas al CIADI presentan contingencias fiscales por 2,6% cifra de la cual 1,34% corresponden a APP (Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

- Ejecución

Con relación al desenvolvimiento de la inversión pública, podemos encontrar que ésta no llega a la totalidad de la ejecución del presupuesto anual previsto, concentrándose en los niveles subnacionales los principales espacios de mejora. Así, de la revisión de los últimos 4 años (2 de ellos previos a la pandemia y 2 de ellos durante la pandemia), podemos confirmar que en cifras totales por niveles de gobierno, normalmente el Gobierno Nacional se encuentra por encima del 70%, mientras que los Gobiernos Regionales no superan el 69,9% y los Gobiernos Locales el 63, 6 %.

Tabla 1

Nivel de Gobierno	2018	2019	2020	2021
GN	75,9 %	75,6 %	74,2 %	77,7 %
GR	54,8 %	57,6 %	64,9 %	69,6 %
GL	63,6 %	59,5 %	51,7 %	61,9 %
TOTAL	65,4 %	65,0 %	61,9 %	69,2 %

Fuente: Consulta amigable – MEF. Elaboración: Propia

Si nos adentramos en el año 2021, podemos afirmar que, si bien se logró un mayor porcentaje de ejecución presupuestal respecto de los años previos, existe aún un espacio de mejora importante para lograr la ejecución de los recursos presupuestados para inversiones públicas anualmente. Inclusive, desagregando según el porcentaje de ejecución, encontramos que 4 Gobiernos Regionales y 345 Municipalidades tuvieron una ejecución menor al 50%, mientras que 12 Gobiernos Regionales y 659 Municipalidades no superaron el 75%.

Dentro de la ejecución, se encuentran escenarios de retrasos y paralizaciones de obras, que se presentan en mayor número en

los niveles subnacionales. Así, a inicios del 2022 la Contraloría General de la República señaló que 2369 obras por contrata continúan paralizadas, representando una inmovilización de S/. 22 453.3 millones. De ellas, 1714 corresponden a Municipalidades, en un equivalente al 72% del total, mientras que el mayor monto de inversión por nivel de gobierno se presenta en el caso de los Gobiernos Regionales, ascendiendo a S/. 12 287.4 millones, siendo las regiones con mayor cantidad de obras paralizadas: Cusco (490), Puno, (221), Lima (168), Cajamarca (148) y Apurímac (120). A consideración de Contraloría, las elecciones regionales y municipales a realizarse en octubre del presente año, podrían acarrear el incremento de la cifra, con el ingreso de nuevas autoridades que incorporen sus propias prioridades en gestión pública y en inversiones públicas a realizar (Gerencia de Comunicación Corporativa de la Contraloría General de la República, 2022).

Con relación a las principales causas de paralización de obras, la Contraloría General de la República, determinó en el 2019, como producto de una investigación a julio de 2018, que las entidades del Gobierno Nacional y del Gobierno Regional, presentaban 867 obras paralizadas por un monto de inversión ascendente a S/. 16, 870, 855, 767. La principal modalidad de ejecución corresponde a la contrata u obra pública tradicional, empleando las normas de contrataciones del Estado en 607 obras, de las cuales 363 corresponden a entidades del Gobierno Nacionales y 244 a los Gobiernos Regionales.

La Contraloría General de la República indica, adicionalmente que "(…) la causa más frecuente de paralización corresponde a las obras 'Deficiencias técnicas/incumplimiento contractual', con 340 obras, seguido de 242 obras con 'en arbitraje' y 'limitaciones presupuestales' con 126 obras" (Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos de la Contraloría General de la República, 2019).

Si bien la investigación realizada por la Contraloría se centra en entidades del Gobierno Nacional y a Gobiernos Regionales, consideramos en base a la experiencia práctica que las causas de paralización de obra identificadas, son también aplicables a los Gobiernos Locales.

- Falta de transparencia - corrupción

Las inconductas funcionales y actos de corrupción no son ajenas a las inversiones públicas, por el contrario, en base a un análisis comparativo de los años 2019 y 2020, Schack, Pérez y Portugal, afirman que que: "A nivel de todo gobierno general, el rubro inversiones sigue teniendo la mayor incidencia de corrupción e inconducta funcional. Sin embargo, comparando con los resultados obtenidos en el 2019, los niveles de incidencia en obras públicas se han reducido en más de ocho puntos porcentuales". Los autores agregan que, en el año 2019, identificaron la mayor concentración del perjuicio económico en el rubro de inversiones, en todos los niveles de gobierno. No obstante, precisan que: "Sin embargo, en el año 2020, un año donde el gasto en obras públicas experimentó una importante contracción, es probable que la reestructuración de la composición del gasto haya generado que otros sectores o rubros de gasto resultaran más atractivos para la corrupción y, por ende, haya "engrasado" las ruedas de la ineficiencia en el Estado; sobre todo en un período de incertidumbre e inestabilidad económica y social" (Shack, Pérez & Portugal, 2021).

De lo expuesto, a manera de resumen, podemos concluir que parte importante de las dificultades en las inversiones públicas, se

encuentran relacionadas a falta de articulación entre los actores que intervienen a lo largo del ciclo de inversión, ; las dificultades para ejecutar proyectos de inversión, que van de la mano con las obras paralizadas por motivos de deficiencias técnicas en los estudios, incumplimientos contractuales, arbitrajes, aspectos presupuestales, , entre otros que incluye a los escenarios de incumplimiento funcional y corrupción descritos.

Ante ello, para efectos del presente documento, se realizaron consultas a 6 expertos, incluyendo funcionarios y ex funcionarios de los tres niveles de gobierno, académicos y representantes del sector privado, a fin de recabar sus impresiones. En cuanto al aporte que pueden brindar las PMO, un consenso generalizado entre los especialistas consultados se encuentra referido a la mejora en los procesos y en la generación de información de forma colaborativa entre las distintas áreas y actores involucrados, aportando asistencia técnica especializada, manejo de riesgos y procura.

No obstante, consideran que aún se requiere mayor experiencia y difusión de la herramienta y sus bondades. A nivel subnacional, atendiendo a los costos, tiempos y esfuerzos que requiere implementar una PMO, consideran que pueden ser de utilidad principalmente en aquellos Gobiernos Regionales que cuenten con inversiones de mayor magnitud, como carreteras regionales y hospitales, así como para Mancomunidades Regionales que realicen proyectos agrupando a más de una región. Sin perjuicio de ello, el principal obstáculo para su implementación en la inversión pública subnacional, coinciden en señalar que será lograr un compromiso sostenido en el tiempo por parte de la Entidad, la constante rotación del personal, la necesidad de mayor meritocracia y capacitación, así como el desconocimiento de herramientas colaborativas de trabajo, aspectos que como veremos más adelante, son necesarios para implementar una PMO.

Con relación a las APP, los expertos consultados coinciden en señalar una disminución en su desarrollo y continuidad, atribuyendo ello a procesos engorrosos, poco claros y ausencia de proyectos atractivos en la cartera de PROINVERSIÓN. Algunos de ellos, mencionaron el descrédito de la figura como consecuencia de casos de corrupción, frente a lo cual desde el Estado no se ha logrado dar una respuesta fortaleciendo las APP.

No obstante, mencionan que su utilización puede ser importante para abarcar el funcionamiento de las inversiones, aspecto que no es abarcado por la obra pública o los contratos de Gobierno a Gobierno para infraestructura pública (que en la experiencia nacional, se han desarrollado conjuntamente con las PMO), donde tras la ejecución la infraestructura queda a cargo del Estado para la prestación del servicio, por lo que la posibilidad de incluir en la cartera de proyectos de las PMO a proyectos desarrollados mediante APP puede ser de utilidad.

4. Propuesta de política

La propuesta de política consiste en la implementación de PMO para las grandes carteras de proyectos de inversión regionales y de las municipales, o agrupaciones de éstos, que cuenten con importantes proyectos de envergadura, con independencia de su modalidad de ejecución (obra pública o APP). Asimismo, se plantea cautelar el funcionamiento y la puesta en servicio de la inversión pública, procurando su entrega en concesión al sector privado mediante APP.

- Propuesta en PMO

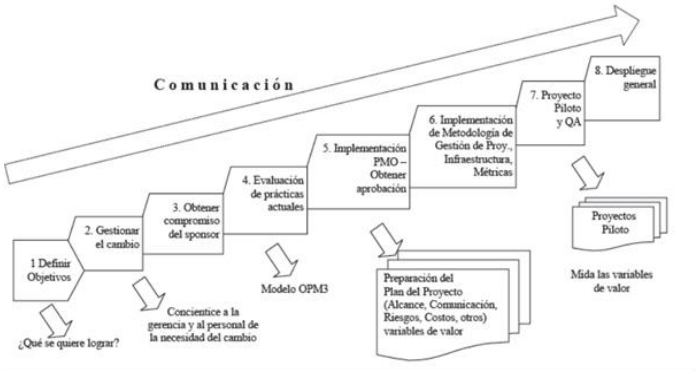
Siguiendo a la Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (PMBOK) del Project Management Institute (PMI), se define a la PMO como "(…) una estructura de la organización que estandariza los procesos de gobernanza relacionados con el proyecto y facilita el intercambio de recursos, metodologías, herramientas y técnicas. Las responsabilidades de una PMO pueden abarcar desde el suministro de funciones de soporte para la dirección de proyectos hasta la propia dirección de uno o más proyectos" (Project Management Institute, 2017).

Los principales beneficios de las PMO recogidos por la DGPPIP del MEF, son: i) la consistencia de las mejores prácticas, terminología y procesos; ii) visibilidad sobre el estado y el progreso de los proyectos, que permite una toma de decisiones informada; iii) transparencia mediante auditorías independientes; iv) mejora en la calidad toda vez que se realizan revisiones de los entregables del proyecto, cautelando la rigurosidad; v) previsibilidad de los plazos de entrega, costos y recursos, lo que conlleva mejorar los tiempos del proyecto, a poder realizar previsiones a largo plazo y facilita la planificación de capacidades; vi) responsabilidad al aportar una definición clara de roles y responsabilidades; vii) alineación y enfoque para dedicar esfuerzos y recursos a iniciativas prioritarias; viii) aprendizaje organizacional de lo que se va a replicar y lo que se debe evitar en el futuro, mediante base de datos y transferencia de conocimientos, entre otros (Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

Con relación a los pasos para implementar una PMO, se identifica los siguientes pasos estándares[3]:

[3] *Domínguez, O., Anyosa Soca, V., & Núñez, A. (2007). Metodología para implementar con éxito una PMO en un entorno Latinoamericano: A methodology to successfully implement a PMO in a Latin American organization. Paper presented at PMI® Global Congress 2007—Latin America, Cancún, Mexico. Newtown Square, PA: Project Management Institute.*

Gráfico 2



Fuente: Domínguez, O., Anyosa Soca V. & Nuñez A.
Elaboración: Domínguez, O., Anyosa Sosa V. & Nuñez A.

Es de precisar que no necesariamente se requiere de un contrato Gobierno a Gobierno (conocidos como G2G por su denominación en inglés, Goverment to Goverment), para la implementación de una PMO, sin perjuicio que la práctica nacional vincule ambas herramientas, dadas las ventajas en contratar a través de otro Estado, (sin que sean de aplicación las normas de contrataciones del Estado), de contar con acompañamiento o asistencia técnica especializada durante el proceso, así como prever mecanismos de resolución de disputas, tras paso de conocimientos, contratos colaborativos, entre otros. Por nombrar los ejemplos nacionales más difundidos, en el caso de los juegos panamericanos y parapanamericanos, de los PEIP, y de la ARCC, se incluyeron los referidos contratos.

Respecto de la ARCC en particular, conforme a la DGPPIP del MEF, esta: "(…) cuenta con un Órgano de Gestión de Proyectos encargado de monitorear la implementación de los proyectos de salud, agricultura, educación, transportes, saneamiento y vías que tiene a cargo y además cuenta con un contrato Gobierno a Gobierno (G2G) con Reino Unido, el cual incluye un PMO que brinda servicios de asistencia técnica. De acuerdo con ello, el Órgano de Gestión de Proyectos cuenta además con la asesoría de la PMO del contrato G2G, quien ha desarrollado la gobernanza interna del programa, la gestión documentaria de la información, estandarización de procesos internos y un esquema de reporte, entre otras funciones".

Según la ARCC, los resultados de la PMO y de los G2G, se reflejan en la mejora en la ejecución de la inversión pública a su cargo en el 2021. Así, el 12,2% de la inversión pública total ejecutada por el Gobierno Nacional en el 2021, corresponde a las inversiones públicas ejecutadas por ARCC en el marco del G2G, habiendo llegado la ejecución presupuestal de ARCC al 79,5% de los recursos previstos para el 2021 (Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, 2022).

En el caso de los gobiernos subnacionales, consideramos que deben realizarse las siguientes adecuaciones secuenciales para aplicar las PMO:

1. Identificar la Entidad, órgano y organismo, en el Poder Ejecutivo, encargado de liderar, monitorear y orientar la estrategia de implementación de las PMO en los niveles subnacionales. Ello con la finalidad de mantener una visión estratégica como país, así como de acompañar a los gobiernos subnacionales en un proceso nuevo respecto del cual no tienen experiencia y conocimientos suficientes, permitiendo con ello al Poder Ejecutivo liderar una estrategia de formación de capacidades en materia de PMO en los niveles subnacionales, pudiendo para ello establecer sinergias con

las universidades. Ello traerá adicionalmente oportunidades que revisaremos en la sección V. del presente documento.

2. Identificación de una cartera priorizada o proyectos de envergadura en los Gobiernos Regionales y Municipalidades. La implementación de una PMO requiere un tiempo de maduración y un costo variable según el monto de la cartera o del proyecto. Para su determinación será importante contar con asistencia técnica especializada por parte del Poder Ejecutivo, toda vez que se trata de prácticas relativamente nuevas en infraestructura pública en el Perú, siendo el Poder Ejecutivo quién ha implementado en su mayoría este modelo, principalmente a través de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos, la ARCC y los Proyectos Especiales de Inversión Pública.

   Para la determinación de las carteras priorizadas relevantes o proyectos de envergadura, se sugiere la articulación con los criterios contemplados por el Invierte.pe para la aplicación de un estudio de preinversión a nivel de perfil en un proyecto de inversión. Dichos criterios, se encuentran previstos en el numeral 16.7 del artículo 16 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, siendo los siguientes:

   a) Proyectos para cuyo financiamiento se requiere de una operación de endeudamiento externo o aval o garantía del Estado.
   b) Proyectos a ser realizados mediante Asociaciones Público Privadas
   c) Proyectos de inversión con montos superiores a 407 000 UIT.
   d) Proyectos de alta complejidad técnica, respecto de los cuáles no se tenga experiencia suficiente.

   Adicionalmente, proponemos se considere la aplicación de la figura a grandes proyectos o cartera de proyectos de Mancomunidades Regionales o a Mancomunidades Municipalidades.

3. Identificación de aquello para lo cual se quiere la PMO y de las tareas que se le van a encomendar. La claridad de los objetivos de la PMO permitirá tener claridad en los productos esperados de ella. Esto impactará en el tipo de PMO a adoptar, sea de apoyo, de control o directiva.

4. Compromiso de la alta dirección de la Entidad. Identificados los Gobiernos Regionales y las Municipalidades que cuentan con carteras o proyectos de inversión conforme a lo señalado en el punto 2), resultará de fundamental relevancia involucrar y obtener el compromiso de la alta dirección con la estrategia de implementar una PMO. Sin él, la PMO no logrará los resultados esperados o podría correr el riesgo de ser vista como una instancia burocrática sin mayor uso práctico, llegando a su desmantelamiento. Este compromiso, tiene la cualidad esperada de generar compromisos en escalera a lo largo de la Entidad, en una lógica top-down, ello impacta en los objetivos de la PMO, por ejemplo, en la capacitación y transferencia de conocimientos son elementos claves que las PMO brindan y que requieren disposición tanto del personal para aprender y recibir estos insumos, como del equipo de asistencia técnica para comprender los procesos de la institución y su cultura, requiriéndose así apertura por parte de todos los involucrados.

5. Análisis del estado de la gestión de los proyectos de la Entidad. Este proceso debe realizarse con la mayor transparencia e información disponible, a fin de poder determinar el punto de partida que encontrará la PMO para llegar a un nivel de maduración en la gestión de los proyectos, entendido este último como el estado deseado por la institución para poder cumplir con sus fines y objetivos. El compromiso de la alta dirección de la Entidad señalado en el punto 4),

resultará importante para permitir a los funcionarios transparentar la información de sus procesos, sin temor a que ello suponga una auditoría o sea materia de sanción, por el contrario, se debe procurar impartir una lógica de trabajo conjunta para la mejora.

6. Implementación de la PMO. Tan importante como los pasos previos es contar con la claridad en los participantes, roles, funciones y mecanismos de coordinación y respuesta entre ellos. Contar con organigramas, Manuales, Actas de constitución y documentos de gestión será importante para clarificar y ordenar las tareas y procesos. La PMO debe contar con profesionales especializados en las distintas tareas que se requieren a lo largo del ciclo de la inversión, organizando y almacenando la información con el empleo de metodologías colaborativas, como el BIM, que procura generar entornos virtuales de interacción entre los distintos actores, para contribuir al diseño, modelamiento, ejecución y funcionamiento del proyecto desde instancias previas a su ejecución.
7. Proyectos Piloto. Finalmente, la experiencia subnacional debe ser guiada a través de proyectos piloto, permitiendo con ello el desarrollo de lecciones aprendidas para su aplicación en siguientes oportunidades.

- Propuesta en Asociaciones Público Privadas

Nuestra propuesta de incluir las PMO en la inversión pública subnacional, si bien fomenta la visión integral de carteras de proyecto, sea que se ejecuten mediante obra pública o APP, puede complementarse con éstas, a fin agregar a los beneficios de una PMO, la participación privada, el aporte en el financiamiento[4], así como la operación y prestación del servicio por parte del concesionario durante la vigencia del contrato de concesión.

Con relación a las PMO en APP, el Decreto Legislativo 1543, establece la creación en las entidades públicas titulares de proyectos de inversión, de Órganos Especializados para la Gestión y Ejecución de Proyectos (OEGEP), -regulados previamente al Decreto Legislativo, como Órganos Especializados para la Gestión de Proyectos, que no llegaron a ser implementados en ninguna entidad pública-, a los cuáles las referidas entidades, podrán encargarle una cartera determinada de proyectos.

Conforme al referido Decreto Legislativo, las funciones de las OEGEP serán: i) desarrollar las acciones necesarias para la gestión integral y la adecuada ejecución contractual del proyecto o la cartera de proyectos asignados, durante todas las fases de las APP, incluyendo el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la entidad pública titular del proyecto; ii) establecer estructuras de gobernanza para los proyectos que se le asigne, que permitan determinar cómo los proyectos son dirigidos, ejecutados y controlados; iii) diseñar e implementar mejoras en los procesos e instrumentos para la gestión integrada del proyecto; iv) participar en todas las fases de la APP, identificando problemas y trabas que impidan su avance y realizar las accione para su solución, en el marco de las competencias de la entidad pública; v) cumplir todas las obligaciones contractuales a cargo de la entidad pública titular del proyecto, incluyendo la gestión de cambios en el alcance de los proyectos.

[4] Las APP cofinanciadas compartes recursos públicos y recursos privados, mientras que las APP autofinanciadas son realizadas con recursos privados, encontrándose éstas últimas fuera del ámbito de aplicación del Invierte.pe por no ser consideradas inversiones públicas.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Decreto Legislativo prevé la creación de una PMO, previéndose mecanismos para contratar la asistencia técnica. Es de mencionar que entre las entidades donde la DGPPIP del MEF recomienda la implementación de este esquema incluye adicionalmente de algunos Ministerios, al Gobierno Regional de Arequipa, que principalmente por la gestión del proyecto Majes Siguas II.

Sin perjuicio de la buena intención de la norma, consideramos que se está incurriendo en dividir la estrategia de la gestión de inversiones públicas mediante PMO, atendiendo a si se trata de una inversión que pasará o no por el mecanismo de APP. Con lo cual la visión integral de la cartera de proyectos queda fragmentada, pudiéndonos llevar a escenarios donde grandes proyectos que no se realicen por APP no cuenten con una PMO pudiendo requerirlo.

A ello, se suma el riesgo de que los OEGEP, al igual que sus predecesores, los Órganos Especializados para la Gestión de Proyectos, no sean implementados, dependiendo ello en gran medida de que tanto se difunda, promueva y acompañe su creación, y de que esta estrategia sea sostenible en el tiempo, tanto en materia de recursos como en materia de apoyo al más alto nivel de la administración pública, lo que debe ir de la mano con receptividad y compromiso por parte de las máximas autoridades de las entidades públicas titulares de proyectos.

Esta propuesta requeriría un cambio normativo en el Decreto Legislativo mencionado, y mayor articulación entre los rectores del Invierte.pe y del SNPIP, para llegar a los niveles subnacionales con un mensaje conjunto de cómo gestionar sus inversiones públicas.

Lo expuesto, se encuentra alineado con el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, que prevé la incorporación de PMO, abarcando tanto a la obra pública como a las APP, y no supone dejar de fomentar la concesión mediante APP de grandes obras, por el contrario, toda vez que ello permitiría la prestación del servicio con participación del sector privado, en mejores condiciones de calidad y auditabilidad.

5. Limitantes y oportunidades

- Oportunidades: Entre las principales oportunidades que conlleva la propuesta, encontramos las siguientes:

1. De acuerdo con la DGPPIP del MEF, la incorporación de modelos de gestión integral de proyectos en APP, permitirá fortalecer su gobernanza y mejorar el desarrollo de la inversión público-privada. Los beneficios se darán en materia de planificación, gobernanza y mitigación de riesgos de los proyectos. En ese sentido, apunta que "(…) dichas estructuras permiten: i) brindar herramientas para el control de proyectos; ii) mejorar los sistemas de gestión de información de todas las fases; iii) definir procesos que ayuden a ser más eficiente la implementación de la cartera de inversión; iv) generar espacios de coordinación transversal dentro de la organización; y, v) fomentar una cultura de gestión de proyectos y difundir buenas prácticas y lecciones aprendidas" (Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

   A ello, sea incluye la sinergia con el sector privado, que resulta un beneficio adicional tanto en materia del financiamiento o cofinanciamiento de los proyectos, la prestación del servicio con mayores estándares de calidad y supervisión, la distribución de riesgos, y la reactivación económica.

2. En materia de inversiones públicas cuando no se opte por concesionar el servicio a través de una APP, los beneficios descritos en el primer párrafo del numeral precedente también se encontrarán presentes, no obstante, el funcionamiento recaerá en el sector público.
3. Un buen liderazgo por parte del Poder Ejecutivo de la estrategia de implementación de PMO's en inversiones públicas de envergadura de nivel subnacional, pudiendo acompañar la prestación del servicio mediante APP, permitirá identificar con mayor precisión aquellas Entidades y proyectos o cartera de proyectos en los que la herramienta pueda encontrar mayor asidero y por tanto lograr sus objetivos de mejor manera, con una mirada integral como país para mejorar el nivel de gestión de las inversiones públicas subnacionales, lo que repercutirá en la mejora de los servicios que se prestan a la población y en el cierre de brechas de infraestructura social.
4. Esta participación del Poder Ejecutivo, a nuestro juicio resulta clave para evitar el manejo disperso y poco articulado de la política de modernización de la gestión de las inversiones subnacionales, permitiendo el monitoreo de la política, la identificación de proyectos piloto, el acompañamiento a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades durante el proceso, y la retroalimentación de la estrategia.

   Teniendo en cuenta que del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad prevé su actualización cada tres años por parte del MEF, así como la inclusión de proyectos subnacionales, consideramos que los proyectos a incluir en el PNIC correspondientes a los Gobiernos Regionales, pueden ser un buen punto de inicio. Asimismo, consideramos que el liderazgo de la estrategia debe recaer en el MEF, por enmarcarse en sus funciones a través de sus respectivas Direcciones Generales, la rectoría del Invierte.pe, del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (que regula las APP y los Proyectos en Activos), así como la actualización del PNIC.

5. Al incluir la concesión mediante APP en las PMO que tengan también a su cargo inversiones públicas mediante obra pública, se permitirá que estás maximicen sus beneficios y cuenten con una visión e información articulada de la cartera de proyectos de envergadura, que permita un mayor impacto en el desarrollo del territorio y en la toma de decisiones de las autoridades regionales y municipales. Asimismo, evita que los gobiernos subnacionales tengan en paralelo cuerpos normativos y disposiciones distintos para aplicar las PMO, según la modalidad de ejecución del proyecto.

- Limitaciones: Entre las principales oportunidades que afronta la propuesta, encontramos las siguientes:

Entre las principales limitaciones encontramos las siguientes:

1. Los costos de implementación de las PMO, determinan que se priorice su uso en proyectos de gran envergadura o carteras grandes de proyectos, toda vez que en estos casos los costos se verán compensados por los beneficios de la herramienta. La DGPPIP del MEF, señala que el PMI estima respecto que los costos de implementación, se encuentran entre el 1.5% y el 5% del costo de inversión total del proyecto.
   Ello, llevaría a centrar la atención a nivel subnacional en los Gobiernos Regionales, pudiendo ser aplicado también a proyectos que incorporen a más de una región y potencialmente a proyectos de Mancomunidades Municipales.
   En ese sentido, salvo que casos excepcionales, consideramos que difícilmente podrá incluirse las PMO en el caso de los Gobiernos Locales. Inclusive, las Mancomunidades Municipales por sus dificultades de articulación e identificación de proyectos, limitaciones presupuestales, entre otros, supondrán también grandes esfuerzos para poder aplicar el esquema de las PMO.
2. El tiempo de implementación de una PMO puede variar según las características de la Entidad y de las gestiones administrativas, que requieren un compromiso constante de la alta dirección y del personal a cargo, esto es importante para la sostenibilidad de la PMO y el logro de los objetivos planteados. En ese sentido, será importante mantener esos compromisos en el tiempo, aspecto que podrá presentar especial vulnerabilidad en el caso de los gobiernos subnacionales, dados los procesos de vacancias, rotación de autoridades así como de los funcionarios a cargo de las decisiones y principales tareas. Ello supondrá un especial esfuerzo por identificar Entidades con liderazgos sólidos y con personal que pueda mantenerse en el tiempo. Este riesgo, se puede presentar tanto en Gobiernos Regionales como en Municipalidades indistintamente.
3. Los resultados de las PMO requieren de un tiempo para su visibilidad, por lo que las autoridades de los gobiernos subnacionales, aspecto que tendrá que ser conocido y comprendido desde el inicio, y que resulta contrario a la práctica de buscar inaugurar proyectos castigando calidad de información, estudios técnicos y servicios por priorizar tiempos.
4. La ausencia de conocimiento respecto de herramientas de gestión como las PMO y el BIM, pueden generar dificultades para su implementación, e inclusive resistencia al interior de la institución, pues suponen un cambio de la cultura de gestión en los proyectos, compartir información entre distintos actores, y adaptación a nuevas prácticas, procesos, roles y herramientas. Por lo que se requerirá de un liderazgo del Poder Ejecutivo para implementar una estrategia de capacitación articulada con las universidades, a efectos de dotar a los gobiernos subnacionales de conocimientos

suficientes en materia de PMO.

5. Acompañar las PMO con APP para la prestación de los servicios puede encontrar resistencia por parte de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, que se distancian de las APP por percibir que no cuentan con suficiente autonomía para manejar sus grandes proyectos toda vez que requieren del tránsito por PROINVERSIÓN.
6. Profundizar las sinergias entre el Invierte.pe y el SNPIP para dar una solución conjunta a la gestión de los principales proyectos de inversión de los niveles de gobierno subnacional, supone dejar de mirar las grandes carteras de proyectos y a los proyectos de envergadura en función a cuál sistema predomina, para enfocarse en la mejora de la gestión de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

6. Marketing de la propuesta

La política propuesta tiene como idea central lograr la mejora en la gestión de las inversiones públicas subnacionales a través espacios especializados, colaborativos y con un mayor nivel de rigurosidad en el planteamiento de la gobernanza y la generación de procesos ordenados e información confiable para la toma de decisiones, a través de las PMO.

Para ello, se propone el liderazgo de una estrategia de implementación progresiva por parte del Poder Ejecutivo, en concreto del MEF, que permita identificar a los Gobiernos Regionales, Municipalidades y agrupaciones de éstas, donde se converjan una cartera importante de proyectos o proyectos de envergadura, así como características institucionales que permitan el desarrollo de la herramienta.

Para ello, se brindan criterios puntuales que pueden orientar esta tarea, y que se encuentran articulados con los criterios para los grandes proyectos en el Invierte.pe y en el SNPIP.

Adicionalmente a ello, trayendo a colación la finalidad de la inversión pública, que es la prestación de los servicios a población en las mejores condiciones de oportunidad, calidad y eficiencia, se considera importante la sinergia con el sector privado, procurando incluir las APP, a fin de que el servicio sea realizado por el concesionario.

En ese sentido esta política puede ser de interés para:

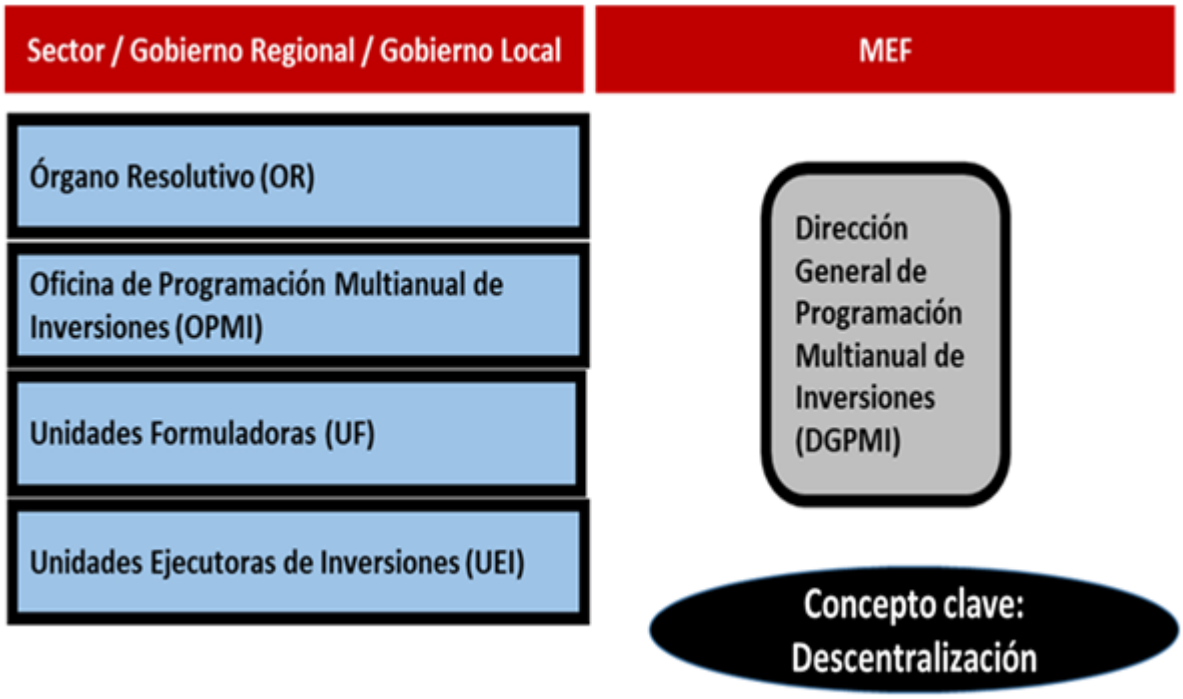
- El Gobierno Nacional: en tanto brinda una visión integral del desarrollo de las PMO subnacionales, aportando criterios y recomendaciones puntuales de implementación, acompañamiento y ejecución. Cautelando el cierre de brechas y prestación de servicios. Evitando caer en la creación de PMO por modalidad de ejecución (APP u obra pública), priorizando la visión general, sin perjuicio de orientar a la participación privada en los casos en que sea posible, fomentando la reactivación económica, la calidad en el servicio y el mejor uso de los recursos públicos al permitir la participación de recursos del concesionario.
- Los Gobiernos Regionales, Mancomunidades Regionales, Gobiernos Locales y Mancomunidades Municipales: en tanto explica, sustenta, fomenta y da orientaciones para mejorar la gestión de sus inversiones públicas, y la preparación institucional que se requiere para ello.
- La población: En tanto aborda un problema medular para que pueda contar con los servicios que el Estado debe brindarle (directa o indirectamente) mediante la inversión pública, siendo que ésta se financia principalmente con sus impuestos y que de ella depende en gran medida, la mejora en su calidad de vida y la reducción de desigualdades. Asimismo, se cautela la transparencia en las inversiones públicas.

Anexo 1 – Causas de paralización de obras detectadas por la Contraloría General de la República

Causas de la paralización	Obras	
	N°	%
Deficiencias técnicas/incumplimiento contractual	340	39
En Arbitraje (1)	242	28
Limitaciones presupuestales	126	15
Disponibilidad del terreno	27	3
Cambio de Profesionales	18	2
Cierre de proyecto	3	0
Factores climatológicos	2	0
Intervenida por Fiscalía	2	0
Otros	2	0
Obra judicializada por la Municipalidad	1	0
Vigencia de Convenio	1	0
Sub Total	764	88
Información Limitada	103	12
Total	**867**	**100**

Fuente: Información proporcionada por las Unidades Orgánicas/Gerencias Regionales de Control
Elaboración: Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos

Anexo 2- Órganos del Invierte.pe



Elaboración: Propia

Las inversiones públicas deben aplicar el Ciclo de Inversión regulado por el Invierte.pe, que consta que 4 Fases: Programación Multianual de Inversiones, Formulación y Evaluación, Ejecución y Funcionamiento. A lo largo de estas fases los órganos antes mostrados realizan distintas tareas.

Bibliografía

(s.f.).

Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. (05 de enero de 2022). Portal institucional de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios. Obtenido de https://www.rcc.gob.pe/2020/autoridad-para-la-reconstruccion-con-cambios-ejecuto-cerca-del-80-del-total-presupuestado-en-el-2021/

Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Lima.

Consejo Nacional de Competitividad y Productividad. (2019). Plan Nacional de Competitividad y Productividad. Lima.

Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada del Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). Informe N° 039-2022-EF/68.02. Lima.

Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). Programa Multianual de Inversiones del Estado. Lima.

Domínguez, O., Anyosa Soca, V., & Núñez, A. (2007). Metodología para implementar con éxito una PMO en un entorno Latinoamericano: A methodology to successfully implement a PMO in a Latin American organization. Paper presented at PMI® Global Congress 2007—Latin America, Cancún, Mexico. Newtown Square, PA: Project Management Institute.

Gaviño Masías, K. M. (2020). El BIM en la inversión pública: gestión y colaboración. Gestión Pública & Control, 55-64.

Gerencia de Comunicación Corporativa de la Contraloría General de la República. (17 de enero de 2022). Plataforma digital única del Estado Peruano. Obtenido de https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/576893-contraloria-advierte-que-mas-de-2-300-obras-permanecen-paralizadas-a-nivel-nacional

Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos de la Contraloría General de la República. (2019). Reporte de obras paralizadas 2019. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad. Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2022-2025. Lima.

Nelson Shack, J. P. (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política de Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República.

Project Management Institute. (2017). La guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK) - Sexta edición.

Shack, Pérez & Portugal. (2021). Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental. Lima: Contraloría General de la República.