

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Relaciones entre los Gobiernos Subnacionales y el Ministerio de
Economía y Finanzas a través del Sistema de Inversión Pública**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE
BACHILLERA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

Revilla Cortez, Claudia Margaret

ASESOR

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, julio 2019

RESUMEN

El Sistema Nacional de Inversión Pública es un sistema administrativo que tiene por objetivo optimizar el uso de los recursos públicos, mediante principios, procesos y normas técnicas. Este sistema comprende un ciclo de proyectos en el que participan diferentes actores, entre ellos los alcaldes y funcionarios del Ministerio de Economía, institución encargada de este sistema. Principalmente, este sistema es el que regula la construcción de las infraestructuras públicas, por lo que requiere cierto grado de complejidad. De esta forma, a lo largo de los años se han encontrado algunas fallas que complican los procesos, haciendo que la entrega de proyectos demore más del tiempo planificado. Por consiguiente, el presente trabajo busca explicar en qué medida los requerimientos y procedimientos del Sistema de Inversión Pública resultan beneficiosos para las gestiones de los gobiernos subnacionales, ya que estos dependen en su mayoría de este sistema para su financiamiento y cumplimiento de obras. Para esto, se ha hecho una revisión de los trabajos que exponen algunos problemas del funcionamiento del sistema a nivel subnacional y de las propuestas teóricas que explican la importancia de las transferencias fiscales y administrativas a autoridades subnacionales. Como consecuencia, se sostiene que el grado técnico que maneja el MEF y por lo tanto el sistema de inversión pública, no garantiza que al presentar los proyectos a este sistema se controle de una mejor forma la reproducción del gasto, ya que, puedan surgir prácticas como las de corrupción. Pues, no existe mecanismo para controlar la transparencia de las actividades de los diferentes actores involucrados en los proyectos de Inversión Pública. Para probar estos posibles resultados a nivel subnacional, se han seleccionado tres de los proyectos más importantes de la ciudad de Huamanga (Ayacucho) para analizar el funcionamiento del sistema de inversión pública en esta provincia.

Palabras clave: Gobiernos subnacionales, sistema de inversión pública, corrupción, obras.

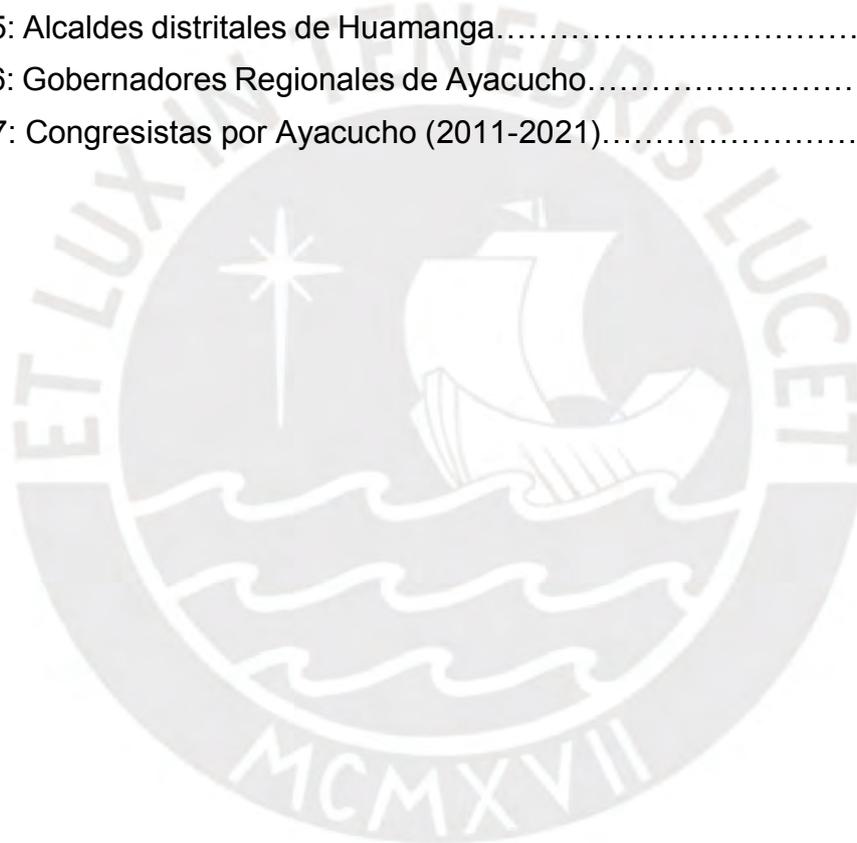
ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	6
3. MARCO TEÓRICO.....	12
4. HIPÓTESIS.....	15
5. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y SELECCIÓN DE CASOS.....	16
6. CONCLUSIONES.....	23
7. BIBLIOGRAFÍA.....	25
8. ANEXOS	28



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Presupuesto de proyectos de Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de Huamanga.....	4
Tabla 2: Autoridades y funcionarios del distrito de San Juan Bautista.....	20
Tabla 3: Entrevistados para el caso del Hospital Regional Miguel Angel Mariscal Llerena de Ayacucho.....	21
Tabla 4: Entrevistados para el caso mejoramiento y ampliación de la gestión integral de residuos sólidos municipales de la ciudad de Ayacucho.....	21
Tabla 5: Alcaldes distritales de Huamanga.....	28
Tabla 6: Gobernadores Regionales de Ayacucho.....	28
Tabla 7: Congresistas por Ayacucho (2011-2021).....	29



1. INTRODUCCIÓN

Una queja constante en la ciudadanía a lo largo de los años ha sido la ineficiencia o en algunos casos la indiferencia de las autoridades para atender las necesidades fundamentales, como la provisión de servicios básicos, la construcción de escuelas, centros de salud, carreteras, etc. Pero como se sabe, todo en el Estado tiene que seguir un largo proceso, con una serie de requerimientos, lo cual no es ajeno para los proyectos de inversión pública. Con este tipo de proyectos, se hace referencia a todo aquel que necesite de recursos económicos del Estado para su ejecución; es decir, prácticamente todo lo que conocemos que no sea de iniciativa privada, ha sido un proyecto de inversión pública. En este sentido, era necesario establecer un sistema para determinar los criterios de evaluación, que decidan qué proyectos debían recibir presupuesto. Por muchos años, el sistema administrativo que ha funcionado ha sido el Sistema Nacional de Inversión Pública. Este sistema estaba a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, pues eran los que establecían los procesos, principios y normas técnicas, a los que se tenían que adecuar las autoridades subnacionales que requerían presupuesto para las obras públicas de su jurisdicción.

En este sentido, la inversión pública descentralizada ha sido clave en un país con brechas de desarrollo tan marcadas como el Perú, para promover la desconcentración económica que en algún momento permitiría mayor autonomía fiscal a nivel regional y local. En teoría el SNIP, estaba dentro de estos lineamientos, pues eran las autoridades subnacionales que ejecutaban el presupuesto, pero el MEF siempre estaba presente participando en las distintas fases del proyecto. El buen funcionamiento de esta institución, le ha permitido un alto nivel técnico y considerable autonomía, por lo que resulta coherente que sean los encargados de aprobar los proyectos de inversión. No obstante, en el 2017, entró en funcionamiento una nueva plataforma, Invierte.pe, que buscaba corregir las falencias halladas en el SNIP, principalmente agilizando los proyectos y dándole mayor autonomía a las autoridades locales.

De esta forma, la presente investigación busca analizar ¿En qué medida los requerimientos y procedimientos del Sistema de Inversión Pública resultarían beneficiosos para las gestiones de los gobiernos subnacionales, ya que estos dependen en su mayoría de este sistema para su financiamiento y cumplimiento de obras? Precisamente, entender cómo se llegaría a mejores resultados en el gasto público que se concreta en obras públicas, si resulta más conveniente mantener un latente control e intervención por parte del MEF, o si lo mejor sería darle más capacidad de acción y autonomía a las autoridades subnacionales para que puedan ejercer el gasto público como crean más conveniente.

En primer lugar, es importante explicar a profundidad como funciona el SNIP, para notar las diferencias con el nuevo sistema y entender en qué puntos falló. En el año 2000, se promulgó la Ley No 27293, del Sistema Nacional de Inversión Pública, que tenía por objetivo optimizar el uso de recursos públicos, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Se sigue un ciclo de proyecto de inversión, con tres fases. La primera, de preinversión, comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad, operando mediante el Banco de Proyectos, el cual contiene el registro de todos los proyectos para los que se ha elaborado perfil contemplando los mecanismos de calificación. La segunda fase, inversión, comprendía la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto. Esta fase opera a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo. La tercera fase, de postinversión, se dirigía a la evaluación y procesos de control. La autoridad correspondiente, ya sea el Ministro, el Presidente Regional o el Alcalde, constituían el Órgano Resolutivo, quienes autorizaban la fase de inversión y la priorización de proyectos. Asimismo, había Oficinas de Programación e Inversiones descentralizadas, que eran las encargadas de evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos.

Si bien existían diferentes fases y procedimientos, se notó que los proyectos que se formulaban no respondían a la necesidad de cubrir las brechas de acceso

a servicios de la población, según la directora de Inversión Pública del MEF. Es así, que el nuevo sistema nació mediante el Decreto Legislativo N° 1252 el 01 de diciembre de 2016, y entró en vigencia en febrero del 2017 el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Con este nuevo sistema ya no se necesitan estudios de prefactibilidad y factibilidad, solo será necesario una ficha técnica, por la cual se hará la formulación de proyectos, y la formulación y evaluación representan una sola fase. La Unidad Formuladora elaborará la ficha técnica, asumiendo la responsabilidad de diseño y costos, y declara la viabilidad. El MEF solo intervendrá al inicio y al final, y la entidad que ejecuta la obra será responsable del proceso de formulación, evaluación y funcionamiento. Finalmente, para reducir el tiempo de aprobación, el planeamiento, la inversión y el presupuesto se harán al mismo tiempo, pero sin dejar de lado la transparencia, pues la información del proyecto será pública y en paralelo con el SIAF, Seace e Infobras. Lo que se busca con estos cambios es darle mayor responsabilidad a quien propone y ejecuta los proyectos, es decir, a sectores y gobiernos subnacionales, puesto que, antes el MEF asumía todo esto y se alargaba todo el proceso. Este nuevo sistema, también tuvo algunos cuestionamientos, a pesar de ser relativamente nuevo. Una de las principales preocupaciones, es que todo parece indicar que se relajará los requisitos y controles para lograr mayor velocidad en la formulación de los proyectos. También se critica el indicador de cierre de brecha social, pues este determina la priorización de proyectos aprobados, no está tan claro cuáles son los indicadores en cada sector, enfatizando en el impacto de la obra.

Por consiguiente, para analizar los efectos del sistema de inversión y evaluar los resultados en cuanto al diseño del sistema, se seleccionó la región de Ayacucho, precisamente el gobierno local de Huamanga. En el año 2017 se hizo mediática una denuncia de corrupción contra unos funcionarios del MEF, la denuncia fue realizada por Mardonio Guillen, ex alcalde de San Juan Bautista (Huamanga), quien afirmaba que los funcionarios le habían pedido una “coima” para aprobar la designación de presupuesto para una obra del distrito. Es así, que por la misma relevancia del caso se decidió establecer el estudio en el

Gobierno Local de Huamanga, seleccionando tres obras públicas que pasaron por el proceso del sistema de inversión y comprendían los distritos de Ayacucho, San Juan Bautista, Carmen Alto y Jesús Nazareno.

En general el gobierno regional de Ayacucho ha podido acceder a un monto relativamente alto de presupuesto. Según un balance de Inversión Pública realizado por el MEF en el 2015, durante el periodo 2008-2015, Ayacucho era una de las cinco regiones con un mayor número de proyectos aprobados. Asimismo, se pudo notar que, en el Gobierno Provincial de Huamanga, el presupuesto fue aumentando a lo largo de los años; sin embargo, este no era ejecutado del todo y se fue reduciendo nuevamente.

Tabla 1: Presupuesto de proyectos de Inversión Pública en la Municipalidad Provincial de Huamanga

	PIM	DEVENGADO
2010	37,362,953	27,264,061
2011	33,901,331	27,481,423
2012	33,384,867	21,753,525
2013	51,397,266	40,609,502
2014	71,992,329	42,699,403
2015	58,653,546	46,429,674
2016	39,980,361	26,633,237
2017	41,332,605	32,328,207
2018	41,561,297	29,695,399

Fuente: Elaboración propia en base a información del Sistema Integrado de Administración Financiera

Por otro lado, es importante tomar en cuenta a las autoridades de la región y localidad, pues son los que finalmente asumen la responsabilidad en caso se encuentren fallas en el proceso o en el producto de las obras públicas. Las autoridades subnacionales asumen el costo político de los resultados, por lo que muchas de estas gestiones se enfocan en entregar resultados tangibles, tales como las obras públicas. De modo que, a nivel subnacional pueden surgir

diferentes dinámicas con el objetivo de priorizar proyectos en determinadas zonas.

Para el desarrollo de este trabajo, primero, se hará una revisión de la literatura que profundiza en el funcionamiento del sistema de inversión pública peruano en los gobiernos subnacionales y las dificultades de este. Después, se desarrollará el marco teórico en base a la descentralización y las transferencias de nivel nacional a subnacional. Posteriormente, se planteará la hipótesis de la investigación. Asimismo, se explicará la estrategia de investigación y la selección de casos, para finalmente, exponer algunas conclusiones preliminares.



2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las relaciones entre los gobiernos regionales y el Ministerio de Economía y Finanzas, se dieron por mucho tiempo a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ya que, es por este mecanismo que el MEF determina la viabilidad de los proyectos que presentan las municipalidades. Según el portal web del MEF, “El SNIP es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP)”. Es importante aclarar que actualmente el Poder Ejecutivo creó el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y derogó la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). De esta forma, el nuevo sistema que certifica la calidad de los proyectos es Invierte.pe. No obstante, los casos a estudiar, funcionaron bajo la evaluación de los dos sistemas, pero Invierte.pe al ser relativamente reciente no cuenta con mucha literatura. Es así, que esta sección se centrará en lo escrito en cuanto al SNIP, y como los procedimientos y métodos utilizados pueden generar problemas en los gobiernos locales.

Si bien es necesario que se siga un conjunto de evacuaciones para garantizar una mejor utilización de los recursos de inversión al aprobar un proyecto, también se tiene que reconocer, que muchas veces los gobernadores regionales o alcaldes no tienen los medios y herramientas para llevar a cabo estos procesos. Esto se puede deber, precisamente, a lo que implica tener un alto nivel técnico en el Ministerio de Economía y Finanzas, ya que las autoridades subnacionales, definitivamente no cuentan con ese nivel técnico, por lo que, no están en la capacidad de presentar proyectos para que sean aprobados por el ente encargado del MEF. Sumado a esto, el problema no solo recae en la tecnicidad del ministerio, sino que el incompleto proceso de descentralización ayuda a agudizar el problema. La transferencia de funciones, no estuvo realmente acompañada con una capacitación a las autoridades subnacionales para que asuman la responsabilidad necesaria y tengan los medios para administrar y gobernar un distrito, provincia o región, tomando en cuenta que cada uno presenta diferentes dificultades y problemas.

En primer lugar, resulta pertinente analizar el trabajo de Álvaro Gálvez (2017), que estudia el caso del jefe de la oficina de programación de inversiones, es decir, el encargo de aprobar los proyectos. En este caso, se denota las falencias de los alcaldes para presentar perfiles adecuados para la aprobación. “A pesar de percibir importantes sumas de canon, la municipalidad no contaba con los recursos económicos suficientes para contratar consultores o personal suficiente para contratar a consultores o personal suficientemente calificado para elaborar perfiles adecuados” (27). Ante esto surgen “los perfileros”, los encargados de elaborar los perfiles para que estos sean aprobados, lo cual lleva a conocer toda la red que existe de consultores que permiten construir un Estado por medio del ámbito privado. Para la investigación se seleccionó el caso Tajopampa (Ayacucho), pues esta gestión era considerada como un caso de éxito para el MEF. Según los testimonios de uno de los “perfileros”:

“El MEF y algunas ONG se encargaron de promover la cultura del SNIP en Ayacucho a través de cursos de capacitación y seminarios. Aparentemente, al redor de esa cultura se ha construido el sentido común de que la aprobación del perfil del SNIP por la oficina de programación de inversiones constituye el fin último, sin considerar que una vez aceptado se inicia otra serie de procesos, entre ellos el más importante, conseguir los fondos para su financiamiento” (Gálvez, 2017, p.52).

De esta forma, resulta relevante recalcar que el SNIP no prioriza proyectos, ya que son las autoridades de cada sector o nivel de gobierno quienes definen qué proyecto se ejecutará y en qué momento. El SNIP certifica la calidad de los proyectos y promueve la generación de una cartera que agrupe los proyectos de acuerdo a la rentabilidad y beneficio social. “Existen múltiples opciones para financiar proyectos de inversión pública, desde el presupuesto de la propia entidad hasta los diversos fondos para proyectos en temáticas específicas gestionadas por el gobierno nacional” (Gálvez, 2015, p.55). Entonces, las autoridades se ven dentro de otras disyuntivas, conseguir el presupuesto para su proyecto, para así cumplir con las necesidades de los ciudadanos que representan.

“En todo este proceso, la plataforma digital del Banco de Proyectos del SNIP se convierte en la principal mediadora entre las prácticas locales de gestión y los sistemas estatales modernos de auditoría. Las interacciones entre los tecnócratas detrás del diseño y la implementación del SNIP Y los burócratas que la operan en la municipalidad son posibles por los artefactos gráficos y medios digitales del sistema administrativo” (Galvéz, 2015, p.79). Entonces, con el trabajo de Álvarez (2017) se ha confirmado que el SNIP es el medio entre las autoridades subnacionales y el MEF, en esta relación existen deficiencias que los gobiernos regionales tratan de superar con sus propios medios, es decir con la contratación de consultores y “perfileros”, lo cual explicaría el éxito del caso de estudio en el trabajo.

No obstante, no todos los gobiernos regionales tienen la capacidad de suplir las deficiencias, lo cual trae a colación nuevamente un fallo en el proceso de descentralización. En la investigación de Paula Muñoz (2014), se exponen algunos problemas de los gobiernos regionales a raíz del caso de Cesar Álvarez. Uno de los puntos va dirigido a las deficiencias en el modelo de gestión y el control inadecuado que este genera. “El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha invertido recursos importantes en la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Estas herramientas, sin embargo, no han logrado garantizar que las gestiones subnacionales estén realizando un trabajo pertinente” (Muñoz, 2014). Es decir, estos sistemas, si bien son una iniciativa, no garantizan mejores resultados en la gestión a nivel sub nacional. “Los organismos de control deberían empezar a evaluar también los resultados de la gestión y no solo los procedimientos administrativos y el gasto. El proceso de asignación presupuestaria realizado desde el Ministerio de Economía y Finanzas debería basarse en parte en una evaluación de resultados” (Muñoz, 2014).

Del mismo modo, también se recalca el modelo de gestión a nivel subnacional, por consiguiente, sería importante conocer este modelo de gestión. “En las entidades municipales persiste el énfasis en controlar la marcha del ámbito interno a través de normas e instrumentos basados en procedimientos administrativos articulados a un cuerpo de normas externas, que por lo general

proceden del nivel del gobierno central y de la legislación nacional en materia de funciones orgánicas” (Castillo y Vargas, p.62). Efectivamente, desde el Ministerio de Economía y Finanzas se ha ido implementando progresivamente el modelo de Presupuesto por Resultados como una forma de gestionar de una mejor forma los recursos públicos buscando una mayor eficiencia de los recursos asignados. Es así, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), ha tratado de seguir esta línea, pero en la práctica no siempre se ha visto mejores resultados. Lo cual parecería indicar que hay otros factores que intervienen en este proceso, los cuales podrían surgir a partir de las deficiencias en el proceso de descentralización, en cuanto a la capacidad y herramientas que tienen las autoridades subnacionales para el cumplimiento de sus funciones.

En el proyecto Municipio al Día, se pudo evidenciar hacia qué temas deberían estar orientadas las capacitaciones para lograr un mejor desempeño de las autoridades subnacionales. Este proyecto fue desarrollado por el Instituto de Estudios Peruanos y la Corporación Financiera Internacional, quienes crearon una plataforma para resolver las dudas de los funcionarios en cuanto a la gestión municipal. A partir de la sistematización del proyecto, se dio a conocer cuáles eran los subtemas más consultados en la web, resultando así “Sistemas administrativos” como el más consultado. “En este caso, hemos encontrado que muchas consultas se deben a que se desconoce completamente la normativa o los procedimientos a seguir sobre la situación que enfrentan. Además, en muchos casos, no saben aplicarla al contexto específico en el que se encuentran” (2015, p.53). Se explica que la lógica de esos sistemas, como es el caso del SNIP, tiene dos lados. Se busca facilitar y mejorar la calidad de las inversiones, contrataciones y uso de recursos, pero también son sistemas de control y monitoreo del gasto sirven la necesidad del Estado por hacer legibles las actividades de las entidades gubernamentales. “Es precisamente esta lógica la que produce los dos extremos de los sistemas administrativos: aquel de quienes lo diseñan y supervisan (entes rectores) y aquel de quienes lo implementan (municipalidades y demás organismos del Estado)” (2015, p.66).

Por otro lado, otros problemas relevantes son las denuncias de corrupción de las gestiones regionales y locales, pues en su mayoría están relacionado al aprovechamiento de recursos, para el beneficio de las autoridades subnacionales.

“En las denuncias abordadas en los medios de comunicación y en el debate público que se ha generado sobre estos, ha estado ausente la reflexión sobre cuál es el papel que deben cumplir los órganos rectores de los sistemas administrativos del Estado en cuanto al seguimiento de la gestión. En particular, cuál es la responsabilidad del MEF que, como rector de diversos sistemas administrativos del Estado, ha destinado recursos a la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)” (PRODES, 2015, p.20).

Se enfatiza en que se necesita que el enfoque sobre el control de gasto por parte del MEF sea más amplio para medir la calidad del gasto que realizan los gobiernos regionales y locales.

Cuando surgen las denuncias de corrupción hacia los gobiernos subnacionales, todas las miradas apuntan al proceso de descentralización, generando un gran cuestionamiento sobre qué se ha fallado. Según la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), “La descentralización no produce, sino que es heredera de un Estado con una larga historia de corrupción y clientelismo y de un sistema político sin organizaciones sólidas que, más allá de los episodios electorales, puedan controlar a sus representantes en el ejercicio del poder” (2015, p.17). La descentralización sufre los efectos del sistema político, por lo que no se puede asegurar la buena marcha de este proceso. “No debería extrañarnos por ello que en las regiones se multipliquen exponencialmente los riesgos de corrupción, particularmente porque las instituciones públicas descentralizadas son sumamente débiles y porque los sistemas de administración pública, justamente por engorrosos y centralizados, proveen más que suficientes resquicios para la improvisación, más aún con un Sistema Nacional de Control que no llega a las entidades más alejadas” (ANGR, 2015, p.20).

A partir de los textos revisados, se puede concluir que el grado técnico que maneja el MEF, y que por lo tanto hace que los procesos de sistemas administrativos sigan esta línea, como el caso del SNIP, no garantiza que al presentar los proyectos a este sistema se controle de una mejor forma que puedan surgir prácticas como las de corrupción. Si se desvía el gasto se afectaría el propósito de los proyectos de inversión públicas, que principalmente busca reducir la brecha social, entonces el nuevo sistema debería priorizar los mecanismos de control para la transparencia de las actividades de las autoridades locales. Como ya se mencionó anteriormente, el SNIP no da presupuesto, las autoridades deben priorizar la obra pública para conseguir el presupuesto y es en esta situación en la que pueden surgir las prácticas de corrupción para asegurar la asignación de presupuesto.

Después, se ha demostrado que las autoridades locales muchas veces no tienen los instrumentos necesarios para cumplir con los requerimientos de la gestión, teniendo así dificultados para presentar proyectos viables de Inversión Pública, a pesar de que son necesarios para su comunidad. Esto va acompañado con la falta de capacitación de las autoridades en cuanto sus funciones como autoridad, lo cual está relacionado con un tema de descentralización. Antes de la transferencia de recursos, se debería dar mayor énfasis a establecer las funciones de cada autoridad, para sí obtener mejores resultados. En el caso del proyecto Municipio al Día, quedó en evidencia que las autoridades desconocen en gran parte la normativa y los procedimientos a seguir sobre las situaciones que se enfrentan.

3. MARCO TEÓRICO

La asignación de recursos a los niveles subnacionales ha sido parte de una reforma de descentralización, teniendo así diferentes fuentes de financiamiento a nivel subnacional. Dentro de este contexto, desde el sector de la administración pública, en el gobierno central, se vieron en la necesidad de crear un sistema de planificación para mejorar la prestación de servicios y la mejora de la infraestructura urbana y rural.

El Sistema Nacional de Inversión Pública planteó un trabajo conjunto entre autoridades subnacionales y autoridades del gobierno central, estos últimos a través, del MEF, evaluaban la aprobación de presupuesto, manteniendo el control y supervisión, mientras que los gobiernos subnacionales funcionaban como unidades ejecutoras. No obstante, el sistema de inversión cambio a Invierte.pe, que buscaba darles mayor autonomía a las autoridades locales, dándoles mayor posibilidad de participación en el proceso

En primer lugar, en el trabajo de Peccia (2013) se explica cómo ha ido funcionando el sistema de financiamiento y la transferencia de presupuesto a gobiernos regionales. En la explicación de la Teoría de Elección Pública y el Federalismo Fiscal se introducen dos modelos. El primero, el modelo “principal-agente”, plantea que el gobierno central juega el papel de “principal” con una gran capacidad de intervención y control sobre las políticas y programas que son llevados a cabo por los niveles de gobierno subnacionales, que vendrían a ser los “agentes”. En materia de descentralización, el gobierno central asigna recursos, pero maneja el destino de estos para brindar servicios públicos, y así mantener concordancia con las políticas a nivel nacional. “En un modelo de “principal-agente” adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa del gasto público” (Peccio, 2011, p. 10).

El segundo modelo, “elección fiscal” local, plantea una mayor autonomía y aumento significativo de competencias, en cuanto al gasto e ingresos de los gobiernos subnacionales por la capacidad de obtener sus propios ingresos. “La

existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamenta en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado” (Peccio, 2011, p.11). Esto funciona como un mecanismo de control, pues las autoridades subnacionales responden ante los ciudadanos que los eligieron.

No obstante, Neyra (2006) plantea que al aplicar el modelo “principal-agente” a la economía pública y a la dinámica fiscal intergubernamental no queda claro quién es el principal y quién es el agente. Generalmente se piensa que los gobiernos subnacionales son los agentes del gobierno central, que es el principal que encarga funciones a los agentes; sin embargo, los gobiernos subnacionales también podrían ser agentes de sus propios votantes. La correspondencia fiscal vincula los gastos subnacionales con fuentes de ingreso propias, lo cual disminuiría las asimetrías de información con los votantes, fomentando la responsabilidad y eficiencia en el gasto público. Por consiguiente, la descentralización fiscal permite que los votantes, que cumplen el papel de principal, conozcan el costo de los bienes y servicios que reciben, lo cual lleva a una mayor eficiente asignación de recursos públicos dentro de su jurisdicción.

En segundo lugar, tratando de adecuar el sistema de inversión pública al proceso de descentralización fiscal, es evidente que la transferencia de recursos proviene directamente del gobierno central. En ese sentido, la fuente de financiamiento para los proyectos de inversión pública, se daría a través de las transferencias intergubernamentales. León (2006), analiza los factores políticos que interfieren en cómo se da la asignación de recursos, ya sea de manera eficiente o igualitaria. Propone que, en un contexto descentralizado, el gobierno central tiene incentivos para sesgar recursos hacia las regiones donde tiene afiliaciones partidarias, y entre ellas, a aquellas cuyo apoyo político y recursos son fundamentales para ganar a nivel nacional. Mientras, en un contexto centralizado, el gobierno central enfrentará incentivos para desviar más recursos hacia las regiones donde cosechará más beneficios electorales de cada unidad de transferencias, independientemente de su afiliación partidaria.

En tercer lugar, siguiendo el principio de subsidiaridad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función correspondiente. Ningún nivel de gobierno debe asumir competencias que pueden ser cumplidas con mayor eficiencia por otro nivel de gobierno. De esta forma, Fort y Paredes (2015) citando a Oates (1972), introducen la relación entre bienestar social y descentralización fiscal. El efecto positivo está en la cercanía de quienes toman las decisiones en cuanto a gasto público a nivel subnacional. Esto permite un mejor alineamiento de preferencias y ganancias en la eficiencia social. El gobierno local puede adaptar la producción de bienes públicos a las preferencias locales, mientras que el gobierno central produce un nivel común de bienes públicos para todas las localidades.

Por otro lado, en el trabajo de Ford y Paredes (2015), también se desarrollan los aspectos negativos que puede conllevar la descentralización fiscal. Estos autores utilizan la propuesta de Keefer (2005), quienes sostienen que la descentralización fiscal puede fallar en el objetivo de brindar servicios, por las siguientes razones: Primero porque la asignación de recursos no siempre es automática; segundo, aunque se asignen los recursos, estos no llegan a los destinatarios finales por problemas institucionales o de agencias y fallas en los mecanismos de control; por último, en caso lleguen a los destinatarios finales concretándose en la construcción de servicios, las agencias locales no siempre tienen la suficiente capacidad para la entrega efectiva de los servicios. En este mismo sentido, los autores explican otro impacto negativo según Persson y otros (2011), y Fan y otros (2009). Las burocracias locales serían más vulnerables a las presiones de grupo de interés, básicamente porque los sistemas de monitoreo y control son bastante débiles.

4. HIPÓTESIS

Las diferentes etapas de inversión pública son necesarias para los proyectos de inversión pública, ya que, culminan con la asignación de presupuestos. Con la revisión de los trabajos escritos, se pudo corroborar que es común que las autoridades subnacionales tengan problemas para formular el perfil técnico, que sería el primer paso del ciclo de proyectos.

Como hay deficiencias en la formulación técnica, el MEF debería mantener el seguimiento a esta etapa, tratando de dar autonomía en otras etapas. Pero es precisamente, en esta parte, en la que el nuevo sistema, Invierte.pe, reduce los pasos, para agilizar el proyecto. Entonces los procedimientos del sistema de inversión pública tal como se han ido llevando hasta la actualidad no resultan tan beneficiosos en la gestión de los niveles subnacionales.

En el caso de Perú, al ser un país unitario y con un proceso de descentralización que sigue llevándose a acabo, resultaría más pertinente seguir el modelo de “principal- agente”, en el que los niveles locales y regionales brindan información al agente, es decir al gobierno central que seguiría tomando las decisiones. En los casos analizados, tendría que tomarse en cuenta también los factores políticos, para ver si influyen la designación del gasto. Pero como primera propuesta se podría plantear que ante los problemas que se han encontrado en el sistema de inversión pública, el MEF debería intervenir en la etapa de creación de perfiles técnicos, priorizando las capacitaciones a las Unidades Formuladoras. La corrección de observaciones del perfil técnico, es lo que en muchos casos alarga el proceso, entonces para lograr la agilización que se busca, no se debería ir necesariamente por el camino de reducir etapas, sino, resolver el problema de elaboración de perfiles, para que estos sean declarados viables en periodo de tiempo relativamente corto.

5. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y SELECCIÓN DE CASOS

La investigación busca hacer una evaluación del sistema de inversión pública, para encontrar los puntos en los que fue deficiente. De esta forma, lo hallado servirá para contrastarlo con los cambios del nuevo sistema, para notar en qué medida se han logrado superar las fallas o si persisten. Por consiguiente, se han seleccionado tres proyectos dentro de la circunscripción de Huamanga (Ayacucho) debido a la denuncia realizada por Mardonio Guillen, lo cual pone la atención en la zona.

Centrándonos en el desarrollo de los casos, cada uno se desarrolló en años diferentes empezando en el 2010 y continuando hasta la actualidad. Por lo que, solo uno de los tres proyectos se formuló con el nuevo sistema, Invierte.pe. El primer caso, el que llevó a la selección de la localidad fue, el de la “Instalación de los servicios de protección contra inundaciones y acondicionamiento de espacios de esparcimiento en la quebrada de Chaquihuaycco” (2180296). El proyecto se registró en el Banco de Proyectos en el 2017 con un costo inicial de 21, 064, 411. La localidad geográfica del proyecto es el distrito de San Juan Bautista, por consiguiente, la unidad formuladora, es decir la encargada de elaborar el expediente técnico, fue la Gerencia de Infraestructura Pública de la Municipalidad de San Juan Bautista. No obstante, lo interesante de este caso es el aparente problema de corrupción que involucra tanto a autoridades locales como a las autoridades del gobierno central.

El ex alcalde del distrito San Juan Bautista (Huamanga), Mardonio Guillén, denunció que ex funcionarios del MEF le habrían solicitado sobornos a cambio de impulsar un proyecto de infraestructura en saneamiento. Según, el diario el Correo, dos funcionarios con los seudónimos de “Jorge Sanchez” y “Hugo Flores” solicitaron al alcalde en ese entonces el 5% del dinero que se iba a destinar en el proyecto. En diciembre del 2017, Mardonio Guillén, recibió en su oficina la visita de un “emisario” con un acompañante. Él manifestó que lo primero que hicieron fue mostrarle el borrador de un Decreto Supremo -que aún no se emitía- para exigirle una “coima”. Mardonio Guillén pudo confirmar la “seriedad” de los extorsionadores el 16 de diciembre, cuando se emitió oficialmente el DS 366-

2017-EF, debido a que su proyecto no estaba incluido. Posteriormente, Mardonio Guillén realizó la denuncia por medio del presidente Martín Vizcarra y el Ministerio Público intervino en el tema, presentando así la denuncia ante la Fiscalía Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción. La fiscal del caso, Mónica Silva Escudero, solicitó la nómina de los trabajadores que laboran en la Oficina de Presupuesto y otras que participan a cargo de las entregas de partidas a las alcaldías y gobiernos regionales a nivel nacional.

Debido a que el caso obtuvo la atención de las autoridades y los medios de comunicación por la denuncia del ex alcalde, se empezó a poner mayor atención al proyecto al que hacían referencia: Instalación de Servicios de Protección contra Inundaciones y acondicionamiento de espacio de esparcimiento de la quebrada de Chaquihaycco. Resultando así, que este proyecto tenía varias observaciones por parte de la Autoridad Nacional del Agua (ANA); sin embargo, era licitado por el municipio. Ninguna de las observaciones y vicios advertidos por la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo habían sido resueltos, pero pese a ello, el exalcalde, Mardonio Guillén Cancho había lanzado la convocatoria a licitación e incluso entregado la buena pro. Según testimonios, se habían pagado sobornos al proyectista y habían desaparecido documentos del expediente de Chaquihuaycco. La nueva gestión acordó anular la licitación del proyecto y contratar a un consultor externo a fin de que investigue todo lo concerniente al expediente técnico de este proyecto que, según la exautoridad, se había perdido para no ser entregado a la Defensoría del Pueblo.

El segundo caso, fue el proyecto para el “Mejoramiento de la capacidad resolutive del Hospital Regional Miguel Angel Mariscal Llerena de Ayacucho” (240061). El proyecto se registró en el Banco de Proyectos en el 2012. A diferencia del primer caso, este proyectó sí se llevó a cabo teniendo un costo total de 378,439,092 soles. La Unidad Formuladora fue el Gobierno Regional de Ayacucho, teniendo como responsable a Harold Galvez Ugarte. Si bien el hospital se ubicaba en el distrito de Ayacucho (Huamanga), el sector responsable era el gobierno regional. Esta obra consistía básicamente en la nueva construcción del hospital regional de Ayacucho, mejorando las capacidades resolutivas del hospital ya existente, Hospital Regional Miguel Angel Mariscal

Llerena, para tener la capacidad de atender las patologías de alta y mediana complejidad de la población. Esta obra es adjudicada a la gestión de Wilfredo Ocorima, ex gobernador regional, lo cual conlleva a cuestionamientos por la polémica gestión de la ex autoridad.

Esta ha sido una de las obras más importantes de la región Ayacucho, pues implicaba la remodelación y una nueva infraestructura del hospital. Sin embargo, en la inauguración del 2018 se generó una controversia por el funcionamiento del hospital. Se esperaba que la nueva infraestructura funcione en la categoría III-1, lo que implica un proceso de recategorización en el Ministerio de Salud (MINSA) y disponer de un presupuesto de 105 millones anuales. Pero, las autoridades correspondientes no realizaron los trámites a tiempo, obligando a que el hospital inicie su funcionamiento en la categoría II-2. Esto genera un malestar en un sector de médicos y personal que se niegan a trasladarse a la nueva infraestructura. De la misma forma, la secretaria general del Sindicato de Trabajadores del Hospital Regional de Ayacucho, Maruja Ocoa, explicó que la forma como se pretende inaugurar y hacer funcionar la nueva infraestructura es un capricho del gobernador regional que vulnera los niveles de complejidad de los establecimientos de salud. Ante esto, el congresista de Frente Amplio, Humberto Morales, aseguró que hará público el Informe Final que fue entregado por el Grupo de Trabajo encargado de Fiscalizar la Construcción y Equipamiento del Hospital III-1, para otorgar responsabilidad a los funcionarios públicos por haber omitido la realización de procedimientos para el correcto funcionamiento del hospital.

El tercer caso, seleccionado es el “Mejoramiento y ampliación de la gestión integral de residuos sólidos municipales de la ciudad de Ayacucho, y del servicio de disposición final de las ciudades de Carmen Alto, San Juan Bautista y Jesús Nazareno” (152498). El registro del proyecto se dio en el 2010; no obstante, el perfil y estudio de prefactibilidad fueron observados en varias oportunidades, resultando que en el año 2013 recién se empieza con la implementación del proyecto. Esta obra busca resolver la deficiente gestión del servicio de residuos sólidos municipales a la población de la ciudad de Ayacucho, y el inadecuado servicio de disposición final de residuos sólidos municipales para población de la

ciudad San Juan Bautista, Carmen Alto y Jesús Nazareno. El monto total estimado del programa es de 13,663,460 soles, pues es un plan complejo que va desde la instalación de papeleras de almacenamiento público, adquisición de herramientas para el barrido de las calles hasta la construcción de una planta de compostaje manual. El sector responsable de este proyecto fue la Municipalidad de Huamanga, ya que, resultaron beneficiados los ciudadanos de los diferentes distritos. Lo que resulta relevante de este caso, es que se requiere la coordinación de un número considerable de autoridades porque el proyecto toma en consideración diferentes jurisdicciones. Además, las reiteradas observaciones al expediente técnico y estudio de prefactibilidad demuestran el porqué de la demora de las obras. La elaboración de expedientes técnicos, ha sido uno de los puntos más observados del sistema de inversión pública, convirtiéndose en un punto clave en el nuevo sistema, Invierte.pe. De esta forma, este caso sería esencial para entender cómo es que se realizan los expedientes técnicos, y si las unidades formuladoras tienen la capacidad para cumplir con los criterios que se piden para declarar la viabilidad del proyecto. En este caso, la responsabilidad recayó en la Unidad Formuladora, que según el Banco de Proyectos fue Peru Waste Innovation SAC, por medio del ingeniero Juan Candia Cuno.

Los alcaldes de los distritos elegidos han sido en su totalidad miembros de algún movimiento regional, dejando de lado el involucramiento de los partidos nacionales en estos casos. (Ver anexo 1). Segundo, en cuanto a los gobernadores regionales de Ayacucho, solo se notó la presencia de un partido nacional, en el año 2011 y fue con Alianza para el Progreso. Wilfredo Ocorima entró con este partido, pero en el siguiente periodo fue reelecto, pero ya con un movimiento regional. Lo particular de este caso, es que, en su segundo periodo, sólo permaneció en el cargo por un año, pues en el 2015 fue sentenciado por el delito contra la administración pública. Por último, también es importante recordar que los congresistas son los que cumplen la labor fiscalizadora y son los representantes en el legislativo. En este caso, no existe una polarización de representantes, dado que, solo son 3 y son de diferentes partidos políticos.

En los tres casos seleccionados, se obtuvo la información a través del Banco de Proyectos. De esta forma, la primera fuente de información será el perfil de cada proyecto, pues se muestra de forma detallada todo el proceso de la obra pública, el objetivo y los responsables de cada etapa. Esta información servirá para reconstruir todo el proceso de cada proyecto de inversión.

La segunda fuente de información serán las entrevistas semiestructuradas a los actores correspondientes de cada caso. A los alcaldes y los gobernadores regionales se les harán preguntas sobre su conocimiento respecto al funcionamiento del sistema de inversión, y si consideran que el MEF facilita los procedimientos para ellos. A las Unidades Formuladoras, se les preguntará sobre la evaluación de los perfiles técnicos, y en caso los responsables de las Unidades Formuladoras, sean personas o empresas privadas, se les consultará como establecieron el contacto con la autoridad. A las Unidades Ejecutoras, se les consultará sobre el proceso de asignación de presupuestos, posterior a la declaración de factibilidad del proyecto.

Por consiguiente, en el caso de la Instalación de los servicios de protección contra inundaciones y acondicionamiento de espacios de esparcimiento en la quebrada de Chaquihuaycco” (2180296), se estableció la siguiente relación de entrevistados:

Tabla 2: Autoridades y funcionarios del distrito de San Juan Bautista

María Luz Palomino	Actual alcaldesa de San Juan Bautista
Mardonio Guillen	Ex alcalde de San Juan Bautista
Alberto Marca Ore (Gerente de Infraestructura Pública)	Unidad Formuladora
Mónica Silva Escudero	Fiscal del caso de corrupción

Fuente: Elaboración propia

En el segundo caso, el mejoramiento de la capacidad resolutive del Hospital Regional Miguel Angel Mariscal Llerena de Ayacucho (240061), se seleccionó a los siguientes actores:

Tabla 3: Entrevistados para el caso del Hospital Regional Miguel Angel Mariscal Llerena de Ayacucho

Wilfredo Ocorima	Exgobernador regional de Ayacucho
Carlos Rúa Carbajal	Actual gobernador regional de Ayacucho
Harold Gálvez	Responsable de la Unidad Formuladora
Edgar Chuchón	Responsable de la Unidad Ejecutora
Humberto Morales	Congresista del Frente Amplio

Fuente: Elaboración propia

En el tercer caso, Mejoramiento y ampliación de la gestión integral de residuos sólidos municipales de la ciudad de Ayacucho, y del servicio de disposición final de las ciudades de Carmen Alto, San Juan Bautista y Jesús Nazareno, se tiene la siguiente relación:

Tabla 4: Entrevistados para el caso mejoramiento y ampliación de la gestión integral de residuos sólidos municipales de la ciudad de Ayacucho

Yuri Guitierrez	Alcalde Provincial de Huamanga
María Luz Palomino	Alcaldesa de San Juan Bautista
Jesús Llallahui	Alcalde de Carmen Alto
Juan Carlos Vásquez	Alcalde de Jesús Nazareno
Juan Candia Cuno	Responsable de la Unidad Formuladora
Rodolfo Fierro	Responsable de la Unidad Ejecutora

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, desde el Ministerio de Economía y Finanzas, se tomará en cuenta a Sheyla Miranda (Directora General de Inversión Pública) y a Karina Ginocchio, quien ejerce el cargo de directora de Proyectos de Inversión Pública. Y en relación a los casos, dentro del directorio de la Dirección de Inversión

Pública se encontró a las encargadas y encargados por sectores. Entonces, para el primer caso con Jorge Toledo, responsable del Sector Agua y Saneamiento. Para el segundo caso, la responsable más cercana sería Liliana Li, del sector Salud Desarrollo e Inclusión Social. Por último, para el tercer caso, lo más pertinente sería contactar con Ernesto Bazan Aguilar del Sector Agricultura y Medio Ambiente.



6. CONCLUSIONES

En el marco del proceso de descentralización se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), buscando mejorar la asignación de recursos públicos, a través de un conjunto de requerimientos que buscaban una mayor eficiencia del gasto. Sin embargo, este sistema ha tenido una serie de ajustes, que finalmente ha terminado en el establecimiento de uno nuevo, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). No obstante, una queja constante en la ciudadanía a lo largo de los años ha sido la ineficiencia o en algunos casos la percepción de indiferencia por parte de las autoridades para atender las necesidades fundamentales, como la provisión de servicios básicos, la construcción de escuelas, centros de salud, carreteras, etc. A pesar de la creación de un nuevo sistema (Invierte.pe), que busca acelerar el proceso y darle mayor autonomía a las autoridades subnacionales, parecería que aún se observan dificultades para cumplir con los objetivos de entregar los proyectos en los plazos estimados.

En este trabajo de investigación se plantea que, incluso con un complejo funcionamiento del sistema de inversión pública, que contempla diferentes etapas y requerimientos, no se garantiza que al presentar los proyectos a este sistema se controle de una mejor forma la reproducción del gasto, ya que, puedan surgir prácticas como las de corrupción, pues aparentemente falta reforzar los mecanismos de transparencia que regulen las actividades de los diferentes actores involucrados en los proyectos de Inversión Pública. De hecho, la literatura expone, que algunas autoridades no entienden del todo el funcionamiento de este sistema, por lo que recurren a contratar a otras personas, alargando el proceso. Sumado a esto, se tiene que después de la aprobación de los proyectos, las autoridades deben buscar la forma de priorizar estos proyectos para asegurar la asignación del presupuesto. En algunos casos, puede que en estas prácticas surjan dinámicas que contemplan la corrupción de funcionarios, y que posteriormente podría significar un problema en el desarrollo de los proyectos. En este sentido, los esfuerzos para lograr mejores resultados, debería enfocarse en la capacitación de funcionarios de los gobiernos subnacionales, ya

que, si un proyecto ha cumplido correctamente todos los requerimientos en los plazos estimados, podrá continuar con la ejecución, y puede que se reduzca la posibilidad de optar por prácticas de corrupción, que en muchos casos buscan solucionar los errores rápidamente.



7. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2015). *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. ANGR.
- Dargent, E. (2015). Islas de eficiencia y reforma del Estado: el caso de los Ministerios de Economía y de Salud. *Economía y Sociedad* 73, CIES. <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/otros/economiasociedad/32670180-ilas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado-el-caso-de-los-ministerios-de-economia-y-de-salud.pdf>
- Del Castillo, C., & Vargas, B. (2009). El proceso de gestión y el desempeño organizacional. Una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 26(14), 57-80. <https://jefas.esan.edu.pe/index.php/jefas/article/view/234>
- Diario Correo. (2018a, mayo 9). *Contraloría emite observaciones a proyecto Chaquihuaycco*. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/edicion/ayacucho/contraloria-emiteobservaciones-proyecto-chaquihuaycco-849360/>
- Diario Correo. (2018b, junio 29). *Red de corrupción para transferir presupuestos es investigada por el MEF y el Ministerio Público*. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/politica/red-corrupcion-transferir-presupuestos-investigada-mef-ministerio-publico-827306/>
- Diario Correo. (2018c, septiembre 12). *“Proyecto Chaquihuaycco tiene observaciones pero es licitado por municipio”*. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/edicion/ayacucho/proyecto-chaquihuaycco-tiene-observaciones-pero-es-licitado-por-municipio-841304/>
- Fan, C., Lin, C., & Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 14-34. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>
- Fort, R., & Paredes, H. (2015). *Inversión pública y descentralización: Sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. GRADE.
- Gálvez, A. (2015). *Sistematización del Proyecto Municipio al Día*. (N.º 218). https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/957/2/galvez_sistematizacion_delproyecto.pdf

- Gálvez, A. (2016). "El efecto Estado y la desestatización de sus funciones. *Argumentos*, 1(10). <https://argumentoshistorico.iep.org.pe/articulos/el-efecto-estado-y-la-desestatizacion-de-sus-funciones/>
- Gálvez, A., & Grompone, A. (2017). *Burócratas y tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XX*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Ghezzi, P. (2016). *Logros y desafíos de la diversificación productiva en el Perú*. Ministerio de la Producción. <https://es.scribd.com/doc/305509807/Logros-y-desafios-de-la-Diversificacion-Productiva-en-el-Peru>
- Keefer, P. (2005). Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 1-27. <https://doi.org/10.1093/wbro/lki002>
- León-Alfonso, S. (2007). The Political Economy of Intergovernmental Transfers: A new Theoretical Framework. En *The Political economy of fiscal decentralization: bringing politics to the study of intergovernmental transfers* (pp. 67-88). Universidad Autónoma de Madrid.
- Ministerio de Agricultura y Riego. (2018). *Informe Técnico N° 111-2018-ANA-AAA X MANTARO-ALA AYACUCHO/PRH-LAGB*. http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca//5220_informe-tecnico-n0-111-2018-ana-aaa-x-mantarc-ala-ayacuchoprhlagb.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). *Perú: Balance de la Inversión Pública*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/novedades/2016/may/revista-MEF-01-04-2016.pdf
- Muñoz, P. (2014). Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problema de baja calidad de la democracia. *Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización*. Universidad del Pacífico, 1-2.
- Neyra, G. (2006). Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas? *CIES: Consorcio de Investigación Económica y Social*.
- Oates, W. (1972). Fiscal federalism. *Harcourt Brace*.
- Peccio, E (2013). "Descentralización Fiscal: sistemas de financiamiento y transferencias de presupuesto a Gobiernos Regionales 1990 – 2010". Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. PUCP.

Persson, T., Tabellini, G., & Trebbi, F. (2011). Electoral rules and corruption. *National Bureau of Economic Research*.

Programa ProDescentralización de USAID. (2015). *Informe Anual sobre el Estado del Proceso de Descentralización 2014*. Biblioteca Nacional del Perú.



8. ANEXOS

Tabla 5: Alcaldes distritales de Huamanga

Distritos				
	San Juan Bautista	Ayacucho	Jesús Nazareno	Carmen Alto
2011-2014	Wilber Torres (Unidos por el Desarrollo de Ayacucho)	Panfilo Huancahuari (Todos con Ayacucho)	Florentino Zapata (Qatun Tarpuy)	Marcelino Paucca (Innovación Regional)
2015-2018	Mardonio Guillen (Innovación Regional)	Salomón Aedo (Alianza Renace Ayaucho)	Adriel Valenzuela (Alianza para el Pogreso de Ayacucho)	Revelino Huamaní (Alianza de Progreso de Ayacucho)
2019-2022	María Luz Palomino (Musq Ñan)	Yuri Gutiérrez (Musuq Ñan)	Juan Carlos Vásquez (Qatun Tarpuy)	Jesús Llallahui (Gana Ayacucho)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6: Gobernadores Regionales de Ayacucho

Año	Nombre
2011-2014	Wilfredo Oscarima (Alianza Para el Progreso)
2015-2015	Wilfredo Oscarima (Alianza Renace Ayaucho)
2015-2018	Jorge Sevilla Sifuentes (Alianza Para el Progreso de Ayacucho)
2019-2022	Carlos Rúa Carbajal (Musuq Ñan)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7: Congresistas por Ayacucho (2011-2021)

Congresistas de la región Ayacucho			
2011-2016	Rofilio Neyra (Fuerza 2011)	José Urquizo (Gana Perú)	Water Acha (Gana Perú)
2016-2021	Joaquín Dipas (Fuerza Popular)	Humberto Morales (Frente Amplio)	Tania Pariona (Nuevo Perú)

Fuente: Elaboración propia

