

# UNIVERSIDAD SAN PEDRO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESCUELA PROFESIONAL DE CONTABILIDAD



Riesgos de corrupción en los procesos de contrataciones y  
gestión presupuestal de la Municipalidad Provincial de Huarí

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO  
PROFESIONAL DE CONTADORA PÚBLICA**

Autor:

Angulo Santamaría, Aracelly Olga

Asesor:

Rojas Espíritu, Edgar Freddy

Huaraz – Perú

2018

PALABRAS CLAVE:

TEMA	Riesgos de corrupción en los procesos de contrataciones
ESPECIALIDAD	Contabilidad

KEY WORDS:

THEME	Risks of corruption in contracting processes
ESPECIALITY	Accounting

LINEA DE INVESTIGACIÓN:

ÁREA : Ciencias Sociales

SUB ÁREA : Ciencias Políticas

DISCIPLINA : Administración Pública

LINE OF RESEARCH:

AREA : Social Sciences

SUB AREA : Political Science

DISCIPLINE : Public Administration

Título

**Riesgos de corrupción en los procesos de contrataciones y  
gestión presupuestal de la Municipalidad Provincial de  
Huari**

Title

**"Risks of corruption in the contracting processes and  
budgetary management of the Provincial Municipality of  
Huari"**

## **Resumen**

El riesgo es inherente a la toma de decisiones en la administración pública. Si bien el riesgo es una posibilidad en cualquier acción de los ciudadanos, en la administración pública se deben tomar mayores precauciones para el quehacer de la gestión de recursos públicos, puesto que en todo momento las autoridades y funcionarios estatales deben dar señales públicas de eficiencia y eficacia frente a la ciudadanía. En la gestión pública vinculada a las contrataciones del Estado, desde la perspectiva de los actores involucrados existe la probabilidad de que se incurra en responsabilidad administrativa, civil o penal por parte de los funcionarios o servidores de la institución. Desde el aspecto de los recursos públicos, existe la probabilidad de consecuencias negativas para la gestión política de una institución, también existe riesgo de consecuencias adversas para la eficiencia en la prestación de servicios, obras o entrega de bienes en favor de los ciudadanos o para la continuidad operativa de la institución. Asimismo, como consecuencia de lo anterior, el titular de la entidad con una ineficiente organización u operatividad de la logística institucional, corre el riesgo de tener inconvenientes de índole política, conflictos sociales y/o revocatorios (en el caso de las autoridades regionales y municipales). Ahora bien, estos riesgos si bien son inherentes, también pueden ser afrontados de distintas formas y con diversas técnicas. Se puede evadir, reducir, trasladar o aceptar el riesgo. Dependerá de la gravedad de las consecuencias del riesgo y de las posibilidades institucionales de responder a estos riesgos, que se podrá tomar algún curso de acción para disminuir estos inconvenientes. Pero antes de nada, los funcionarios y servidores de la institución deben determinar qué riesgos existen en las distintas etapas del proceso de contratación estatal. Es decir, qué riesgos existen en los actos preparatorios del proceso de contratación, durante el proceso de selección y durante la etapa de ejecución contractual. Si bien generalmente la previsión no es una fortaleza del Estado peruano, lo cierto es que es altamente conveniente para la institución, para los funcionarios y servidores, para las empresas postoras y para los ciudadanos beneficiarios de los servicios estatales que las instituciones estatales tomen medidas para disminuir la posibilidad de desgracias como las descritas en el presente documento.

## **Abstract**

Risk is inherent in decision-making in public administration. Although risk is a possibility in any action by citizens, in the public administration more precautions must be taken for the task of managing public resources, since at all times the authorities and state officials must give public signals of efficiency and effectiveness in the face of citizenship. In public management linked to government contracting, from the perspective of the actors involved there is a likelihood of incurring administrative, civil or criminal responsibility on the part of the officials or servants of the institution. From the aspect of public resources, there is the likelihood of negative consequences for the political management of an institution, there is also a risk of adverse consequences for efficiency in the provision of services, works or delivery of goods in favor of citizens or for the operational continuity of the institution. Likewise, as a consequence of the above, the owner of the entity with an inefficient organization or operation of the institutional logistics, runs the risk of having political inconveniences, social conflicts and / or revocation (in the case of regional and municipal authorities). ). However, these risks, although they are inherent, can also be tackled in different ways and with different techniques. You can evade, reduce, transfer or accept the risk. It will depend on the severity of the consequences of the risk and the institutional possibilities of responding to these risks, that some course of action may be taken to reduce these inconveniences. But first of all, the officials and servants of the institution must determine what risks exist in the different stages of the state contracting process. That is, what risks exist in the preparatory acts of the contracting process, during the selection process and during the contractual execution stage. Although the forecast is generally not a strength of the Peruvian State, the truth is that it is highly convenient for the institution, for the officials and servants, for the bidding companies and for the citizens who benefit from the state services that the state institutions take measures to decrease the possibility of misfortunes such as those described in this document.

## ÍNDICE

Palabras Clave	i
Título	ii
Resumen	iv
Abstract	v
Índice	vi
Dedicatoria	
Agradecimiento	
Introducción	1
Descripción de la situación problemática	11
Objetivos	15
Fundamentación teórica	16
Propuesta (Plan de mejora)	66
Resultados	67
Conclusiones	77
Bibliografía	78

### Listado de anexo

- Anexo N° 1: Encuesta

## DEDICATORIA

Dedico este trabajo principalmente a Dios, por haberme dado la vida y permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional. A mis padres con todo mi cariño y mi amor, por demostrarme siempre su cariño y apoyo incondicional que hicieron todo en la vida para que pueda lograr mis sueños

Aracelly Olga A.S.

## AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y sobre todo felicidad a lo largo de mi vida por ser mi apoyo, mi luz y mi camino. Le doy gracias a mis padres Juan y Olga por apoyarme en todo momento a lo largo de mi vida, por los valores que me han inculcado día a día por haberme dado la oportunidad de tener una excelente educación en el transcurso de mi vida y sobre todo por ser un excelente ejemplo de vida a seguir.

A mis hermanos y sobrinos por ser parte importante de mi vida, por llenar mis días de alegrías y amor cuando más lo he necesitado.

Y a esa persona especial por siempre estar a mi lado en las buenas y las malas dándome palabras de aliento para seguir adelante.

Gracias a todos...!!!

Aracelly Olga A.S.

## **1. Introducción**

### **1.1. Antecedentes**

(Cassina, 2013). Dice que las adquisiciones y contrataciones, como gestión pública es ampliamente estudiada por la importancia de los recursos que maneja a nivel mundial; tienen un alto riesgo de corrupción en el Perú, no obstante, la normatividad vigente de procedimientos, control y transparencia que maneja el Sistema Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. El Estado es el principal adquirente y contratista, destina cada año cerca del 30% de su presupuesto anual a adquirir bienes y servicios y ejecución de obras, sin incluir los montos de los empréstitos y de los créditos presupuestales de urgencia. El asunto es como gastar esos recursos de forma eficiente, sin que exista el riesgo y el índice elevado de percepción de corruptelas.

Con este panorama, garantizar procesos de selección que merezcan la aprobación del interés público, sin perjudicar el legítimo interés privado que es el lucro, reduciendo la sensación de que los funcionarios de adquisiciones son sobornables y los proveedores negociantes sin escrúpulos, perjudicando la eficiente administración de los recursos del Estado. Frente a esa sensación y con la experiencia de más de 6 años como funcionario público encargado de adquirir y contratar bienes y servicios para un Poder del Estado, lo cual me ha permitido ver de cerca, como es que en la práctica el interés público no es respetado por el interés particular en materia de contrataciones y adquisiciones del Estado; a pesar de la legislación basta, cuestionada porque es propicia a hechos de corrupción; y las sanciones a las que están sujetos los funcionario público por responsabilidad. Buscar la eficiencia de los recursos destinados a los gastos de bienes, servicios y obras necesarios para el buen funcionamiento del Estado, debe ser de interés de la ciudadanía y no sólo del CONSUCODE que tiene limitaciones para hacer seguimiento a más de 850 mil contratos que se hacen al año, entonces la

transparencia es prioridad, así como medidas que elijan mejor a los responsables de las adquisiciones.

El programa de Naciones Unidas para el desarrollo señala que en las experiencias recientes de Reforma del Estado en América Latina, se le ha dado importancia a la transformación de los regímenes de adquisiciones públicas, en particular dentro de los procesos de desburocratización y desregulación de la intervención del Estado en sus relaciones con el ciudadano y los agentes económicos. La excesiva burocratización y regulación de la función pública ha sido en los últimos años un problema permanente. Este se ha manifestado en estructuras administrativas sin jerarquía, organizaciones incapaces de establecer claramente la misión y visión de sus cometidos o de trazarse metas, donde la necesidad de una gestión por resultados se confunde con actividades confusas, mal definidas y superpuestas afectando la gestión de adquisiciones y contrataciones del Estado. La consecuencia ha sido que, en la mayoría de los países, el Estado no ha sido un buen comprador o contratador, siendo una de las actividades de la gestión pública donde con mayor profundidad se han aprobado normas, decretos, guías, etc, desarrollando quizás con mayor precisión la cultura de la desconfianza y el formalismo característico del modelo burocrático tradicional de la Administración Pública.

El proceso de compras y contrataciones estatales han venido enfrentando una serie de denuncias que cuestionan su funcionamiento, conduciendo al desarrollo de mecanismos menos regulados y competitivos, que siguen presumiendo la desconfianza en la gestión de adquisiciones públicas. La eliminación de pasos y trámites, la descentralización y desconcentración de competencias jerárquicas, no han cambiado la desconfianza de los controles por la presunción de buena fe de los actores, aun utilizando el poder de la tecnología de la informática con programas orientados a la

eficiencia de los procesos, el bienestar de los ciudadanos y la competitividad.

La gestión de las adquisiciones públicas ha sido y es un tema de primera prioridad para los gobiernos. La proporción de las compras y contrataciones al sector privado en los presupuestos públicos es muy relevante y creciente; la eficacia y eficiencia de estas son fundamentales para el logro de los objetivos de la función pública. Las políticas de desburocratización y desregulación de los procesos de contrataciones estatales, en el marco de las reformas del Estado emprendidas por los países, han atendido las distorsiones de una administración pública excesivamente centralizada, autoritaria y formal donde han predominado las trabas y las desconfianzas más que la penalización de las malas gestiones. Ello ha producido confusiones que tendieron permanentemente a dejar de privilegiar los principios fundamentales de la administración pública de eficacia, eficiencia y economía en la asignación de los recursos, para obtener los mejores resultados del punto de vista del usuario final de los servicios públicos, es decir, el ciudadano. Actualmente satisfacer el interés general supone reconstruir el espacio de la acción pública, con una mayor interacción entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, definiendo nuevas formas de actuación del Estado.

A través de la desburocratización de los sistemas de compras estatales se quiere atacar las rigideces que coartan la iniciativa de los funcionarios, el centralismo excesivo que privilegia lo rutinario ante lo sustantivo, el ritualismo y la formalidad de los trámites y los sistemas de control basados en la presunción preventiva de la irregularidad. A través de la desregulación de las contrataciones públicas se quiere evitar el incremento de actos de corrupción que ha justificado la intervención directa o indirecta del Estado, pero hay que advertir que, así como el

mercado puede alejar a la economía de situaciones óptimas, la acción del Estado promoviendo situaciones más eficientes, puede dar como resultado situaciones menos eficientes.

Los procesos de globalización e integración suponen una necesidad imperiosa de poner a los países en competencia con las condiciones que se ofrecen a nivel de los mercados de bienes y servicios que se verifican a nivel internacional. Entonces un proceso de adquisiciones públicas eficiente juega un papel fundamental en la determinación de la competitividad a nivel internacional. Es por eso que la política de compras públicas es una política de Estado, aceptando que la eficiencia de la misma no se obtiene aisladamente, sino que depende del mejoramiento de sistemas de gestión pública, en particular la de los recursos humanos. La mayor legislación o los mejores procedimientos administrativos del proceso de adquisiciones estatales son insuficientes sin una participación de un funcionariado público jerarquizado, profesionalmente confiable y con mayor autonomía decisional, que haga más creíble la validez de su actuación. Se percibe en los países que a través de las regulaciones se coacciona en nombre del control y la moral, limitando la creatividad y la iniciativa, estableciéndose una burocracia rígida aunada a un control interno y externo que presume la deshonestidad.

Esa situación conduce a un proceso de adquisiciones estatales lento, basada en la desconfianza al funcionario, que redunde en una inadecuada información y transparencia de los precios, de las características de los bienes y servicios adquiridos por el Estado y reducir en el libre acceso de los proveedores y la calidad de las ofertas. En forma paralela, la gestión pública se desarrolla sin una planificación de la función de compras, en la mayoría de los casos con la inexistencia de una programación general

que dé celeridad a los pagos y reduzca los sobrepagos, con controles internos inadecuados o inexistentes.

Todo ello significa una mayor pesadez del proceso de compras y, en especial del sistema de licitaciones públicas que constituye la mayor parte de las compras estatales, requiriendo el desarrollo de nuevos mecanismos menos regulados y más competitivos que enfrentaron la poca transparencia de los procedimientos administrativos excesivamente burocráticos. El desarrollo de los gobiernos electrónicos ha dotado de nuevas herramientas en el campo de las adquisiciones estatales, permitiendo procedimientos, procesos y formas organizacionales, que ayudan a planificación y a la transparencia en las adquisiciones. El funcionamiento de los sistemas de adquisiciones públicas evidencia una falta de liderazgo, en la medida que no existe un responsable claro y definido sobre el funcionamiento y la modernización del mismo, haciendo descansar en demasía su correcto funcionamiento en los sistemas de control enfocados más a un contralor de la legalidad y de las actividades que a la eficiencia. Ello provoca insuficiencias en materia de asignación de recursos y de medios suficientes en el sector público, para ejercer y capacitar en esa función estratégica, siendo cada vez más frecuente la corrupción de la disciplina administrativa y de la transparencia de las actuaciones en la utilización de los recursos públicos.

(Domínguez y Durand, 2015). En su estudio “Análisis descriptivo de la problemática de las contrataciones estatales en el marco del sistema de abastecimiento público”, concluye que mayormente se ha desarrollado y/o actualizado instrumentos enfocados en la fase de selección en el Proceso de Contrataciones, sin embargo, aún falta trabajar en la fase de los actos preparatorios, básicamente con los lineamientos internos que puede desarrollar cada entidad, como también se debe reforzar la fase de ejecución contractual y liquidación.

(Bazalar, 2012). En su tesis “Corrupción Administrativa y el Control Interno”, concluye que el control que se realiza en auditoría sobre el tema se trabaja con los principios y las normas reconocidas por el Instituto de Contadores Públicos, lo que permite al auditor realizar un trabajo eficiente. A pesar de capturar la mayor atención del público, la corrupción es un síntoma de un problema más general y de incentivos con implicaciones perversas para el Servicio Público. Prospera donde la distorsión de políticas y de regímenes normativos ofrece un ambiente propicio para ello y donde las instituciones encargadas de su represión son débiles. Los intereses privados, tanto domésticos como extranjeros, ejercen su influencia a través de medios ilegales para aprovechar las oportunidades propicias para la corrupción y la obtención de pagos que se presentan. Las instituciones públicas sucumben ante estas y otras fuentes de corrupción, por la ausencia de sistemas efectivos de control. La Corrupción defrauda la confianza del público y corroe el capital social.

(Hernández, 2012), en su tesis denominado estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010”, concluye que:

1. Los procedimientos para la contratación de obras públicas se encuentran claramente definidos en la normativa, la cual detalla expresamente los pasos a seguir en cada una de las etapas del proceso; sin embargo, los operadores de la norma se las han ingeniado para establecer procedimientos que desvirtúan el sentido de la norma, ya sea de manera formal, mediante el establecimiento de requisitos innecesarios que limitan la libre participación de postores o la dirigen a un postor determinado, o mediante formas ilegales tipificadas y no tipificadas. Es un hecho que los problemas de

corrupción en los procesos de contratación de obras públicas en pro vías no se originan por deficiencias normativas, ya que, por el contrario, los procedimientos previstos son respetados por las redes de actores que participan en los actos de corrupción. Asimismo, queda claro que los actos de corrupción que se dan en la contratación pública no ocurren solamente durante la etapa del proceso de selección; es más, en su mayoría se configuran en la fase de actos preparatorios, donde la intervención es indirecta, y se amplían durante la fase de ejecución contractual, donde la participación es más bien directa.

2. El trabajo de campo ha permitido verificar que en los procesos de contrataciones de obras públicas en pro vías participan una serie de actores que podemos agrupar, según se encuentre prevista su participación en la normativa, en formales e informales, y, según su grado de participación, en actores directos e indirectos. Las prácticas corruptas que se dan en pro vías se producen por la interacción de los diversos actores quienes se vinculan a través de estructuras definidas pero que pueden variar según su participación en cada una de las fases. Es un hecho que existen niveles de articulación entre los diversos actores que generan redes de corrupción, las cuales operan sistemáticamente, y que, si bien tienen ciertos niveles de coordinación, no alcanzan niveles de organización estructuradas, de manera que los actores que integran éstas redes pueden aparecer o desaparecer de acuerdo a las circunstancias, por lo que no se puede afirmar que exista una red organizada o mafia dentro de Provias.
3. Los tipos de actos de corrupción que se dan en Pro vías van desde sobornos y dádivas hasta tráfico de influencias; sin embargo, el fenómeno de la corrupción va más allá de las disposiciones normativas y tipologías reguladas. En efecto, los actos de corrupción

que se producen en Pro vías muchas veces no se encuentran tipificados en la normativa, pero igual constituyen actos de transgresión a la ética pública. La especialización alcanzada por algunos de los actores que participan directamente en las diversas fases de la contratación pública permite que se materialicen este tipo de actos. Los tipos de actos de corrupción están dados, básicamente, por la motivación y la manera en que intervienen los actores en el proceso de contratación de obras, pudiendo tener estímulos de carácter patrimonial, amical o de parentesco; sin embargo, los actores no siempre intervienen de la misma manera, ni con las mismas motivaciones, por lo que su participación deberá analizarse en cada caso concreto.

(Caroy, 2010). En su tesis “Análisis del efecto en la generación de empleo, de la política de fomento de la pequeña empresa a través de las compras estatales”, concluye que el diseño de la política del Estado estaba orientado a favorecer más a la microempresa, a fin de tener mayor impacto sobre el empleo y la calidad del mismo, esta tampoco ha podido acceder al mercado estatal, pues el mecanismo de contratación, al no hacer distinción entre la micro y la pequeña empresa, establece barreras que la imposibilitan participar con éxito, entre ellas, la experiencia en ventas como factor de evaluación.

(Quiroz, 2013). En su investigación señala que la corrupción, en realidad, un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de fondos públicos por parte de funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corruptela comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, la interesada aplicación errada de políticas de programas y políticas, los escándalos financieros y políticos, el fraude electoral y otras trasgresiones administrativas, como

el financiamiento ilegal de partidos políticos en busca de extraer favores indebidos.

(Acuña, 2014). En su tesis “El proceso de adquisiciones y contrataciones y su influencia en la competitividad de la gestión de la Municipalidad Distrital de San Marcos – Huari – Áncash - periodos 2012 y 2013”, concluye que la correcta formulación del plan anual de contrataciones incide significativamente en la eficiencia del gasto de la Municipalidad Distrital de San Marcos. La eficiente elaboración de las bases en la etapa de la convocatoria de los diferentes procesos de selección incide significativamente en la calidad de las propuestas de los interesados. Asimismo, es importante mencionar que la eficaz evaluación de las propuestas incide significativamente en la correcta selección del postor para la adjudicación de la buena pro en la Municipalidad Distrital de San Marcos. Los organismos más mancillados por la corrupción son los órganos del estado, puesto que ante la ineficacia de las políticas públicas, la desilusión que tienen los ciudadanos para el estado mismo, la desconfianza que se tiene y el aparente estado de derecho que goza el Perú son factores que han hecho que este fenómeno haya crecido, además de las trabas y la complejidad que ante la solución de problemas hacen que por aprovechamiento, sin una consciencia de lo que realmente implica un acto de corrupción orilla a los individuos a tomar otro tipo de soluciones sin reflexionar que dichas conductas generan un perjuicio aun mayor para toda la sociedad. Aparte de ello, la impunidad de dichos actos hace que dichas conductas se tornen cotidianas y los valores éticos morales sean desplazados.

## **1.2. Fundamentación Científica**

### **Corrupción:**

(Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). Sostiene que etimológicamente viene del latín *curruptus*, que significa

descomposición, podredumbre o desintegración; es identificada como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad. Es considerada también como cualquier abuso de una posición o cargo, tanto público como privado, para beneficio personal, sea éste económico o no.

(Transparencia Internacional, 2010). Define corrupción como el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. Menciona a su vez, algunas de las múltiples formas que se pueden considerar como prácticas corruptas a la aceptación de dinero, recompensas o regalos por el otorgamiento o adjudicación de un contrato; distracción de los recursos públicos para uso privado; distracción de los recursos públicos para fines políticos - electorales como el financiamiento de actividades políticas - partidarias y generación de empleos a los integrantes de determinado grupo política; nepotismo, es decir dar preferencia a familiares para trabajos públicos; tráfico de influencias y mantenimiento de privilegios e incentivos que favorecen normalmente a las clases gobernantes y socialmente poderosas; sobrepagos en la ejecución de proyecto; fraudes tributarios, etc. Es así que, a través de los años, diversos países y órganos internacionales han ido creando instrumentos o instancias para combatir y prevenir la corrupción. Una de ellas es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) quien, a través del Consejo Económico y Social, realizó una primera aproximación al tema en 1975 al elaborar un acuerdo internacional sobre pagos ilícitos. En 1997, la Asamblea General de la ONU adoptó una Resolución para crear un Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos. En 1993, se firmó la Convención

contra la corrupción. Actualmente, la ONU proporciona asistencia técnica y capacitación en ese ámbito a solicitud de los Estados miembros.

(Banco Mundial, 2010). Ha puesto énfasis en la reforma del aparato del Estado, en el que incluye un activo programa de reformas judiciales, con lo que se busca hacer más transparente y eficiente la administración pública. Esto incluye la elaboración de códigos de conducta de funcionarios públicos e incluso criterios para establecer los sueldos de éstos.

(Fondo Monetario Internacional, 1997). Adoptó un conjunto de pautas relacionadas a la asistencia financiera que provee a las sanas prácticas de administración del Estado. Dicha asistencia puede ser suspendida o prorrogada cuando existan buenas razones para creer que existen implicaciones macroeconómicas que amenazan la implementación de un programa acordado, o si se pone en duda el propósito de la utilización de los recursos proporcionados por el Fondo.

## **2. Descripción de la situación problemática**

(Quijada, 2012). Explica que el artículo 76 de la Constitución Política del Perú, establece que las entidades del sector público, a fin de proveerse de los bienes, servicios u obras necesarias para el cumplimiento de sus funciones públicas y operaciones productivas, se encuentran obligadas a llevar a cabo los procesos de selección regulados por el Decreto Legislativo No. 1017, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 184-2008-EF. Dichas normas tienen por finalidad garantizar que la administración pública satisfaga sus requerimientos de forma oportuna, a precios y costos adecuados, con el fin primordial de asegurar el gasto eficiente de los recursos públicos, es decir maximizar el dinero de los contribuyentes a través de estas adquisiciones, en teoría. De esta manera, las entidades se encontrarán en condiciones de advertir las situaciones en las cuales se produce

una vulneración a la normativa de contratación pública. A la fecha las incorrectas actuaciones de los funcionarios y servidores que participan en el ámbito de las contrataciones del Estado hacen mucho daño a la gestión pública, trayendo estas actitudes de los personajes antes descritos como consecuencias, las penas, sanciones administrativas, e inclusive en algunos casos indemnizaciones. Sin embargo, no existe un control adecuado sobre estas conductas, teniendo la misión los organismos que participan en las contrataciones del Estado de denunciar y sancionar.

En ese contexto, la Provincial de Huari viene afrontando un problema social reflejado en los altos índices de pobreza y extrema pobreza en la población menos protegida, lo que se deriva de una inadecuada prestación de servicios públicos de la Municipalidad Provincial del mismo nombre, con obras inconclusas, sobrevaluadas o con deficiencias técnicas. Adquisiciones de bienes con precios sobre valorados o de bienes entregados fuera de plazo que no atienden oportunamente las necesidades de la población.

Así mismo, se advierte que la municipalidad no ha hecho efectivo el cobro respectivo de penalidades por incumplimiento de contrato, falencias en los expedientes técnicos, procesos de selección para la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecutores de obra direccionados. Esta crisis moral denominada corrupción, es originada por un ineficiente e inadecuado desarrollo de los procesos de selección y de ejecución de los contratos de servicios, adquisición de bienes y ejecución de obras.

La corrupción se ha enquistado en el sistema estructural de las organizaciones públicas, al punto que viene desbordándose y dándose a conocer públicamente a través de los medios de comunicación visuales, radiales, escritos y virtuales en estos últimos tiempos; sin mencionar las continuas denuncias ciudadanas presentadas ante la Contraloría General de la República y a las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Ministerio Público, que dan a conocer, irregularidades cometidas por funcionarios

públicos, durante el desarrollo de procesos de selección, con la suscripción de contratos con empresas que no cuentan con la capacidad técnica ni económica para el abastecimiento de bienes y servicios.

Los hechos señalados evidencian la deficiencia en su control interno, pues se han advertido diversas irregularidades cometidas por los funcionarios durante los procesos de selección para ejecución de obras públicas, como la deficiente designación de los miembros de los Comités Especiales encargados de la conducción de los procesos de selección, toda vez que éstos no cumplen con los requisitos mínimos para participar en el proceso de selección, conforme lo establece la Ley N° 30225 - Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 350-2015-EF, trayendo como consecuencia, la inclusión de requisitos en las bases de los procesos de selección con criterios de carácter restrictivo y direccionamiento que limitan la mayor concurrencia de postores, entre otros.

Las deficiencias de control previo advertidas durante el desarrollo de los procesos de selección, creemos que se originaron porque los funcionarios y/o servidores públicos que participan como miembros titulares y suplentes de los comités especiales para llevar a cabo los procesos de selección en la Municipalidad Provincial de Huaraz, no cuentan con la debida capacitación en la normativa de contrataciones, motivo por el cual, las bases de los procesos de selección, son emitidas contraviniendo los principios que rigen las contrataciones conforme lo establece la Ley de Contrataciones del Estado, en su artículo 4º, tales como: principio de moralidad, de libre concurrencia y competencia, de imparcialidad, de razonabilidad, de eficiencia, de transparencia, de economía, de trato justo e igualitario y el principio de equidad. Las situaciones expuestas conllevan a que los procesos de selección para la adquisición de bienes y servicios, carezcan de transparencia y legalidad en su desarrollo, trayendo como consecuencia la suscripción de los contratos con empresas que no cuentan con la capacidad técnica y económica, empresas

que no cuentan ni con domicilio real del negocio donde se requiere para el abastecimiento óptima de bienes y suministros, generando la insatisfacción y malestar de la ciudadanía, porque sus necesidades no son atendidas en forma oportuna o adecuada, con una creciente desconfianza de la población hacia la gestión de sus autoridades, y una sensación de abandono y desprotección por parte del Estado.

Asimismo, se puede observar que en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento existen diversos procesos de selección como la licitación pública, concurso público, adjudicación directa y selectiva, adjudicación de menor cuantía, compras corporativas, subasta Inversa y selección por encargo en casos de emergencia. De otro lado se cuenta con un comité especial el cual se encarga de evaluar las propuestas presentadas y otorgar la Buena Pro al postor que cumplan con todos requisitos establecidos en las bases. Se aprecian serias deficiencias en la aplicación de la ley de contrataciones del estado que no se adecuan a la realidad objetiva por lo que sería necesaria recomendaciones para su efectiva aplicación y protección. Las adquisiciones y contrataciones realizadas mediante procesos de selección de adjudicaciones directas públicas en la municipalidad implican una gran importancia debido a que los recursos destinados a gastos por concepto de bienes, servicios y obras; deberán efectuarse en cumplimiento a las políticas de desarrollo y de acuerdo con la normatividad vigente. Las adquisiciones y contrataciones mediante procesos de selección deberán efectuarse respetando los procedimientos de control y la transparencia del caso. El dilema es como gastar los recursos asignados a una Entidad Pública de forma eficiente, utilizando adecuadamente todas las estrategias adoptadas para tal fin, sin que exista el riesgo y el índice elevado de percepción de corrupción.

El principal problema que enfrenta, la Provincia de Huari es la falta de eficiencia de los funcionarios, con el añadido que las regalías por canon minero han disminuido de manera considerable a partir del año 2011 y los actos de

corrupción se incrementaron, y es este uno de los problemas que más preocupan y acrecenta el costo social, la pobreza, el desempleo, la delincuencia y el sicariato. La gravedad de estos problemas que afectan al país se acrecienta y la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción en el Perú, sus regiones y en especial Ancash, con respecto a sus altas esferas de poder y a la vida cotidiana, obtiene resultados alarmantes, pues se encuentra entre las regiones más corruptas del País. Siendo notable la tendencia a ir incrementándose para los años siguientes, y es señalado como el cuarto problema en prioridad de solución, luego del desempleo, la pobreza y la delincuencia.

Así mismo, se ha observado en la entidad, presuntos actos de sobrevaloración de precios en la adquisición de bienes y servicios, cobros indebidos, direccionamiento de los procesos de selección por los miembros de procesos de selección, sobrevaloración de precios en la elaboración de expedientes técnicos.

### **3. Objetivos**

#### **3.1. Objetivo General**

Determinar los riesgos de corrupción en los procesos de contrataciones y gestión presupuestal de la Municipalidad Provincial de Huari correspondiente al ejercicio 2016.

#### **3.2. Objetivos Específicos**

1. Identificar los riesgos de corrupción en las licitaciones públicas de la Municipalidad Provincial de Huari.
2. Describir los riesgos de corrupción en las adjudicaciones simplificadas de la Municipalidad Provincial de Huari.
3. Explicar la percepción y desempeño del riesgo de corrupción en los procesos de contratación de bienes y servicios de la Municipalidad Provincial de Huari.

## **4. Fundamentación Teórica**

### **4.1. Marco Teórico**

#### **Delitos de Función en la Adquisición Pública**

##### **Práctica de sobornos**

La percepción de los funcionarios es corroborada, asimismo, por los empresarios que en un 62% coincidieron en que “siempre o casi siempre” las empresas recurren a pagos extraoficiales para ganar concursos o licitaciones públicas. La incidencia de prácticas corruptas en las licitaciones públicas se confirma por el alto grado de consenso entre los empresarios sobre las modalidades a través de las cuales ésta tiene lugar, especialmente el soborno. Los sobornos conllevan una abierta complicidad por parte del sector empresarial. Es particularmente relevante que las empresas que tienen una mayor dependencia de la contratación pública confirman aún con mayor fuerza la incidencia de estas modalidades de corrupción en la contratación estatal. El soborno provoca un alto nivel de abstinencia de empresarios para participar en procesos de contratación pública. Entre aquellos que si participan en dichos procesos un buen porcentaje asume como parte de sus costos el soborno, eliminando un marco de competencia imparcial. El marco de competencia en que se efectúan las adquisiciones públicas aparece como drásticamente restringido. Dicha imagen es contradicha por las percepciones de los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos tienen una visión más benévola en torno a la competencia en las contrataciones y en torno a la frecuencia en que se dan las diversas modalidades de corrupción en los procesos de contratación. Esta posición de los funcionarios es aparentemente contradictoria con el reconocimiento hecho por estos de que existe alguna forma de corrupción en alrededor del 50% de las contrataciones públicas. Las modalidades bajo las cuales opera esta forma de corrupción, en la que un porcentaje importante de funcionarios y empresarios coinciden en que más que

demandas explícitas las partes “conocen cómo y cuánto pagar”, indica que la corrupción en materia de contratación es de carácter sistémico.

Si a esto se une la percepción del mundo empresarial de que se opera bajo restricciones severas a la competencia, parecería evidente que es necesario replantear las estrategias que han prevalecido a fin de reducir la incidencia de corrupción en las adquisiciones estatales. El énfasis casi exclusivo en reformas al marco legal relativo al proceso licitatorio propiamente tal parecería estar condenado al fracaso por cuanto no persigue y sanciona efectivamente las prácticas corruptas entre funcionarios y empresarios ni permiten abrir la competencia. El soborno es un delito porque dirige la acción del gobierno hacia un beneficio personal privado en lugar de hacerlo al bien común. Es lo que se pagan o reciben a cambio de otorgar un contrato para bienes o servicios.

### **Prácticas fraudulentas**

Significa una tergiversación de los hechos con el fin de incluir en un proceso de contrataciones o en la ejecución de un contrato una interesada interpretación u omisión, de esta forma influenciar y direccionar un proceso de selección o la ejecución de un convenio ; siendo cualquier actuación u omisión, incluyendo una tergiversación de los hechos que, astuta o descuidadamente, desorienta o intenta desorientar a otra persona con el fin de obtener un beneficio financiero o de otra índole, o para evitar una obligación

### **Prácticas de colusión**

Significan las prácticas entre licitantes con el fin de establecer precios de oferta a niveles artificiales y no competitivos, sean o no con el acuerdo o conocimiento de las autoridades gubernamentales. Esto es un plan o arreglo entre dos o más proveedores, con o sin el conocimiento de la EPC, diseñado para establecer prácticas a niveles artificiales y no

competitivos. El Artículo 384.- El funcionario o servidor público que, en los contratos, suministros, licitaciones, concurso de precios, subastas o cualquier otra operación semejante en la que intervenga por razón de su cargo o comisión especial defrauda al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, concertándose con los interesados en los convenios, ajustes, liquidaciones o suministros será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de quince años.

### **Prácticas coercitivas**

Aquellas en las que impliquen daño o amenaza para dañar, directa o indirectamente, a las personas, a sus propiedades para influenciar su participación en un proceso de contratación, o afectar la ejecución de un contrato. Significa hacer daño o amenazar con hacer daño, directa o indirectamente, a personas o a sus propiedades para influenciar su participación en el proceso de adquisición y contratación o afectar la ejecución de un convenio. Artículo 397.- El funcionario o servidor público que indebidamente en forma directa o indirecta o por acto simulado se interesa por cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años”.

### **Prácticas de obstrucción**

La destrucción, falsificación, alteración o escondimiento deliberados de evidencia material relativa a una investigación o brindar testimonios falsos a los investigadores para impedir materialmente una investigación por parte de la Contraloría General, del CONSUCODE o los órganos de Control, de alegaciones de prácticas corruptas, fraudulentas, coercitivas, de colusión; y/o la amenaza, persecución o intimidación de cualquier persona para evitar que pueda revelar lo que conoce sobre asuntos relevantes a la investigación o lleve a cabo la investigación, o las

actuaciones dirigidas a impedir materialmente el ejercicio de los derechos del interés público.

### **Prácticas de Nepotismo**

Mediante Decreto Supremo N° 034-2005-PCM, de fecha 07.05.2005 se modificó el Reglamento de la Ley N° 26771, que dispone el otorgamiento de declaración Jurada para prevenir casos de Nepotismo, y amplía sanciones para aquellos que incurran en actos de nepotismo. Los funcionarios de dirección y/o personal de confianza de las entidades y reparticiones públicas conformantes del Sector Público Nacional, así como de las empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección se encuentran prohibidos de ejercer dicha facultad en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y por razón de matrimonio. Respecto a dar ventajas a los funcionarios de adquisiciones, el TUO y Reglamento del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones también estipula prohibiciones e impedimentos de participar como cocontratante del Estado. La creación de contrapesos institucionales que persigan efectivamente a las mafias que operan al interior de la administración pública y el desarrollo de mecanismos de mercado que promuevan la competencia, podrían ser alternativas relevantes para combatir las prácticas de corrupción mencionadas. Es fundamental, sin embargo, que dichos contrapesos y mecanismos no se constituyan en instancias meramente burocráticas que contribuyen muy poco a la calidad de los procesos de adquisiciones y contrataciones.

### **Percepción de la Corrupción en los Gastos del Estado Peruano**

Unos seis mil millones de soles se pierden cada año por gastos irregulares derivados de la corrupción en el aparato estatal y las pérdidas alcanzan el 15% del Presupuesto de la República. Según las

investigaciones abarcan desde casos de nepotismo hasta nuevas formas de manejar los resultados de las licitaciones y los gastos no previstos que abren resquicios a la malversación de fondos públicos. La Contraloría General denuncia, entre sus principales obstáculos, que el Poder Judicial minimiza sus informes en beneficio de numerosos implicados en irregularidades comprobadas por su despacho. El 15% del presupuesto se pierde por corrupción en gasto del Estado, la crisis es evidente: Essalud compra cada litro de oxígeno en casi cinco veces su valor real. Petro-Perú gasta cien millones de soles imprevistos. Doscientas licitaciones han sido objetadas. Es que no hay buena gerencia, no se prevé en la gestión pública, algo fundamental para impedir la corrupción. En el país hay un problema con las urgencias, cuando las cosas se hacen por esta vía se abren posibilidades para que entre la corrupción. Las urgencias se deben a un mal planeamiento. La norma de adquisiciones estatales no es lo suficientemente dinámica, sumado a esto las normas de inversión pública. Un alcalde entrante no puede hacer obra sino al sexto o séptimo mes. Por eso han recurrido a un sistema que ya empieza a crecer en percepción de corrupción: utilizan entidades internacionales, en este caso el Organismo Internacional de Migraciones (OIM), que antes era Naciones Unidas. El alcalde le da el dinero al OIM, ya no pasa por ninguna ley de adquisiciones y ellos compran. El Ministerio de Relaciones Exteriores lo hizo así. Con este sistema no podemos entrar y no tenemos ninguna seguridad de que los procedimientos no son dirigidos. Ciertamente hay mucha gente que ha estado acostumbrada a vivir del Estado, cuando este reacciona, se retraen, pero siempre recurren a maniobras. Esto ocurrirá transgrediendo o aprovechándose de la ley de adquisiciones del Estado. Si el sistema fuese más transparente y los funcionarios públicos eficientes y probos se reduciría la corrupción. En conjunto, lo que pierde el Estado Peruano por corrupción es aproximadamente un 15% del Presupuesto de la Nación. No se tienen cifras concretas, pero eso es lo que olemos -antes era mucho más- y se

debe fundamentalmente a que las compras estatales son una gran oportunidad de hacer negocios. Se sigue investigando, todavía no estamos muy satisfechos con las compras para los programas sociales. Son de alto riesgo si no dudosas. Estamos revisando las compras de Petro-Perú, ahí se hacen importaciones muy fuertes de combustible”. La percepción de la Contraloría es que el 15% del Presupuesto Nacional de Gasto es sustraído en perjuicio del Estado y del interés público por diferentes modalidades de corrupción que se dan antes, durante y después de los procesos de adquisiciones y contrataciones, hechos que no permiten a la administración el ejercicio eficaz, la eficiencia del gasto público; a pesar de la producción abundante e indiscriminada de dispositivos legales, confusos e inestables, permitiendo que dichas modalidades de corrupción en la mayoría de los casos se queden en sólo denuncias o en simples indicios, o sea impunes.

En general existe el consenso de que la legislación nacional sobre adquisiciones y contrataciones públicas establece reglas muy claras para que las entidades estatales cumplan con programar y planificar sus adquisiciones y contrataciones, lo que constituye un requisito previo y formal para que las convocatorias a los procesos de selección sean válidas. Pero el que sean claras no indican que sean las más dinámicas, no obstante, existen algunas percepciones que se deben mencionar para tener un mejor análisis:

- Si bien existen canales legalmente establecidos para que la población participe en la planificación del gasto público (programas de presupuesto participativo y planes concertados de desarrollo a nivel de Gobiernos Regionales y Municipalidades), aún su impacto sobre los niveles de eficiencia del gasto es bastante limitado, básicamente porque la población todavía no se encuentra capacitada para priorizar las adquisiciones o contrataciones que tienen un mayor valor público. Aun cuando los planes anuales de adquisiciones y contrataciones públicas (lista de bienes, servicios y obras que realizará una entidad

durante el año) son de obligatoria formulación y difusión pública por parte de todas las entidades estatales, la confiabilidad de la información suministrada es relativa, pues son constantemente modificados y variados en función de las circunstancias que atraviesa la entidad (Ejemplo: re-priorización del gasto, escasez de recursos, incumplimiento de transferencias del tesoro público, etc.). Estas variaciones, perfectamente permitidas en la ley, dan como resultado un amplio margen de maniobra a las autoridades y funcionarios de las entidades estatales en el manejo de las contrataciones a su cargo.

- Las aclaraciones a los términos de referencia (bases) podrían ser efectuadas en audiencias públicas. Esto no está contemplado en la legislación aplicable, no obstante, Proética al implementar sus programas de acompañamiento, pone en marcha Talleres de Discusión Participativa, En una entrevista publicada en 2001 Adela Cortina declaró tajantemente que “la ética sirve para ser personas”. No concibe la política, los negocios, los servicios financieros, ni ningún ámbito de participación humana sin ética. en los que el Sector Privado y la población en general pueden aportar sugerencias de mejoramiento a los términos de referencia, antes de que éstos sean oficiales.
- Tampoco existen las denominadas garantías de seriedad de la oferta. Sin embargo, la garantía que legalmente está establecida en la legislación nacional es la de “fidel cumplimiento del contrato”, la que supone que el contratista ganador del proceso de selección debe proveer el bien o servicio contratado de conformidad con lo ofrecido, bajo sanción de ejecutarse la garantía (cata fianza o póliza de caución) constituida para el efecto.
- No existe diferencia entre los funcionarios que elaboran los términos de referencia y los que efectúan la evaluación. Tampoco se disponen atributos o calidades especiales para los funcionarios encargados de hacer esta selección. Más allá de la importancia técnica de estos temas, el mayor problema de la realidad peruana radica en el muy

limitado nivel de competencias y capacidades de los servidores estatales del interior del país, los que manejan el 50 % del presupuesto total para adquisiciones y contrataciones del Estado (el otro 50% lo maneja la capital).

- Si bien estadísticamente no se abusa de la contratación directa o por la vía de la excepción, lo que sí es preocupante es el enorme porcentaje de procesos de contratación que se llevan a cabo a través de procedimientos llamados “de menor cuantía”, en los que el desarrollo de las etapas es prácticamente sumaria y la publicidad es bastante reducida, añadiendo a estos que muchos siendo no programables no fueron incorporadas en el PAAC conteniendo un alto grado de discreción.
- Históricamente poco más de 2/3 total de contrataciones públicas del país (más de 4 mil millones de dólares americanos) se realizan por medio de este tipo de procesos. Existen sospechas razonablemente fundadas que las entidades aprovechan esta “ventana legal” para “fraccionar” procesos grandes que ameritarían licitaciones o concursos públicos más complejos, a fin de contar con mayor margen de maniobra política, institucional o económica para afectar el interés público.
- Otra enorme dificultad consiste en que, si bien la legislación establece la posibilidad de que los comités de selección incorporen a especialistas en el tema materia de evaluación, es rara la ocasión en la que esto sucede. Bien porque la entidad no cuenta con este nivel de expertos, bien porque no existen los recursos para contratar e incorporar a este especialista. Como resultado de esto, muchas veces, tanto los términos de referencia como las especificaciones técnicas resultan formuladas con un grado de ineficiencia tal, que los procesos terminan truncándose o declarándose desiertos.
- La ejecución contractual se encuentra en líneas generales premunida de una serie de herramientas legales que en teoría garantizan tanto a

las entidades contratantes como a los contratistas, el cumplimiento de las prestaciones debidas. La justicia contractual, de acuerdo con nuestro ordenamiento es una justicia básicamente administrativa (no judicial) impartida por el CONSUCODE constituida especialmente para estos efectos (No obstante, existe la posibilidad de acudir a sede judicial si concluida esta etapa no hay consentimiento de lo resuelto). Los problemas relevantes se perciben en estos rubros entre otros tenemos:

- a. No existe un control estricto por parte de la entidad al momento de recibir los bienes o servicios contratados. Existen innumerables quejas relacionadas con la falta de coincidencia entre los productos entregados por el contratista y lo que ofreció en la oportunidad en la que se le adjudicó el contrato.
- b. Si bien los contratos son irrevisables (ya que esta es una garantía civil aplicable también en estos casos), lo que está permitido por la legislación de contrataciones públicas, es la posibilidad de que los contratistas de obras realicen ajustes a los presupuestos originalmente establecidos (se denominan “adicionales de obra”). Estos “adicionales de obra” han sido frecuentemente espacios de enorme corrupción al coludirse malos funcionarios con contratistas corruptos para sobrevaluar los ajustes. Si bien actualmente existen disposiciones específicas que establecen la participación de la Contraloría General que es el organismo nacional de control gubernamental justamente en este tipo de casos, este organismo sólo cuenta con 12 oficinas regionales en todo el país, lo que deja a la mitad de éste sin control directo y eficaz (son 25 regiones en total).
- c. El control de la Actividad Contractual juntamente con el acceso a la información pública de los procesos de contratación estatal, son los de mayores niveles de riesgo, debido a sus todavía limitadas disposiciones y estrategias de promoción de transparencia,

participación ciudadana y lucha anticorrupción que la legislación nacional les provee. Las dificultades más destacadas encontradas en esta categoría son:

- c.1. No hay disposiciones que establezcan específicamente auditorías internas de la entidad sobre los procesos de contratación que éstas llevan a cabo. Los procesos de contratación son un rubro más a auditar, por lo que pueden ser objetos de control sólo de manera aleatoria o ante la existencia de denuncias públicas.
- c.2. Recién a partir de la entrada en vigor de la nueva legislación (diciembre de 2004), las contrataciones por la vía de la excepción pueden ser materia de exámenes de control por parte del organismo nacional de control. La mayor dificultad estriba, sin embargo, en que esta disposición constituye una atribución del organismo, la cual puede o no ser ejercitada, por lo que en la práctica y dada la gran cantidad de procesos realizados por esta vía generalmente sólo son fiscalizadas las excepciones que producen escándalos mediáticos.
- c.3. No hay programas de monitoreo a los niveles de cumplimiento de los contratos adjudicados (verificación de cantidad, calidad, plazos de entrega, etc.). Los mecanismos de control y fiscalización tanto internos como externos a la entidad, se accionan sólo a partir de incumplimientos contractuales clamorosos o que son materia de denuncia pública por parte de los medios de prensa o de la ciudadanía.
- c.4. No existen mecanismos legalmente constituidos para que la ciudadanía pueda participar en el control de los procesos de contratación pública, ni en la ejecución de los contratos derivados de tales procesos. Existen esfuerzos aislados de parte del CONSUCODE para implementar comités de “Veedurías Ciudadanas” en diversas partes del país para llevar a cabo

control ciudadano en materia de contrataciones estatales. Sin embargo, estos esfuerzos aún son incipientes. Proética ha logrado celebrar recientemente un convenio de cooperación interinstitucional con este organismo a fin de impulsar tanto éstas como otras iniciativas.

c.5. Se carece de una oficina dedicada exclusivamente a tratar el tema de la corrupción en el sistema de adquisiciones y contrataciones estatales. Aun cuando la Contraloría General de la República cuenta con una gerencia especializada en contrataciones públicas, se desconocen sus planes y acciones más relevantes, así como el impacto real de su labor.

c.6. La legislación nacional no dispone nada con relación a las incompatibilidades (conflicto de intereses) ni para los funcionarios públicos encargados de formular los términos de referencia ni para los responsables de las evaluaciones de los procesos de contratación planificados por las entidades del Sector Público.

c.7. No hay restricciones para que los funcionarios públicos que estuvieron a cargo de los procesos de contratación estatal puedan ser luego contratados por las empresas privadas ganadoras de los mismos. La única restricción existente es la que se limita al ámbito de las concesiones públicas, en las que se impide que los funcionarios que laboraron en un organismo regulador de la inversión privada (sector telecomunicaciones, energía, y transporte), pueden trabajar para un operador privado (el plazo de impedimento es de un año luego de dejar el cargo).

d. En cuanto al Acceso a la Información.

Las percepciones de mayor relevancia son:

d.1. Se carece de registros y estadísticas relacionadas con los procesos de contratación pública llevados a cabo por la vía de

la excepción. Si bien existe obligación de que todas las entidades estatales (unas 2,850 aproximadamente en todo el país y poco más de 4,000 si se consideran también a los programas estatales con presupuesto propio) publiquen en el diario oficial del Estado las contrataciones vía excepción, nadie se encarga de sistematizar esa información.

- d.2. Si bien existe la obligación de publicar el contrato adjudicado a las empresas ganadoras de los procesos, lo cual incluye el tema de los plazos de ejecución, no todas las entidades cumplen con publicar estos contratos, y las que lo hacen, no publican todos sus contratos. Cabe señalar que una dificultad vinculada a esta situación es el hecho que no todas las instituciones públicas cuentan con portales de Internet en los que esta la información puede ser “colgada” (en la capital aproximadamente el 90% de las entidades cuenta con portales electrónicos, mientras que en el resto del país poco más de 10%. No obstante, hay que considerar que el 90% restante está formado por entidades y municipios muy pequeños, los cuales manejan cada uno no más de 0.5% del presupuesto público nacional destinado a adquisiciones y contrataciones públicas).
- d.3. Las solicitudes de ajustes a los contratos por parte de los contratistas no se hacen públicos, tampoco las decisiones que las entidades adoptan sobre dichas solicitudes (“adicionales de obra”).
- d.4. No existe la obligación de guardar archivos sobre la ejecución de los contratos, sólo sobre el proceso de contratación en sí y sobre los actos preparatorios al mismo.
- d.5. Existe un total hermetismo relacionado con las investigaciones que llevan a cabo tanto el CONSUCODE como la Contraloría General de la República. La opinión pública de alguna manera se entera de los resultados de éstas, sólo a través de la lista de

empresas o personas naturales inhabilitadas temporal o definitivamente para contratar con el Estado, la misma que es “colgada” en el portal electrónico de CONSUCODE.

### **Transparencia y Acceso a la Información**

Existen principalmente dos mecanismos. El primero contemplado en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Ley 26850) y su reglamento (D.S. 013-2002-PCM) que señalan la obligación de todas las entidades de publicar sus Planes Anuales de Contrataciones y Adquisiciones tanto en el diario oficial El Peruano como en la página web de cada entidad. El segundo mecanismo es el contemplado en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y el Decreto de Urgencia N° 035-2001, Acceso Ciudadano a la Información sobre las Finanzas Públicas, las mismas que obligan a las entidades a publicar sus procesos de Licitación, Concurso, Adjudicación Directa y Selectiva ya realizados, de manera trimestral. Adicionalmente, se menciona que no están obligadas a ser publicadas los procesos no programables o también denominados no aplicables. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información ya obliga a todas las entidades, incluidas o no en la Ley de Presupuesto, a publicar información sobre sus contrataciones, adquisiciones, proveedores, bienes y servicios adquiridos. Es importante hacer notar también que los principales mecanismos de transparencia que existen hoy en materia de compras estatales funcionan principalmente a nivel de las entidades que están en la Ley del Presupuesto, adicionalmente ya contemplan a las entidades que están fuera de la Ley de Presupuesto, que representan aproximadamente el 35% de las compras estatales totales. Una de las limitaciones de las entidades que administran sistemas de información sobre contrataciones y adquisiciones del Estado como el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República y el CONSUCODE es que aún no se integran en una agenda común para mejorar y sistematizar la

información existente y permitirnos a los ciudadanos acceder a información cada vez de mayor calidad. El proceso mediante el cual el Estado lleva adelante sus adquisiciones de bienes o contrata obras y servicios debe permitir que sea observable no solamente por los órganos de control internos y externos al mismo, sino también por los ciudadanos ajenos a él, e incluso por quienes han participado del proceso licitatorio y no han resultado adjudicatarios, que en conocimiento de los principios y técnicas que rigen los procesos de adquisiciones, puedan tener razonable evidencia de que los negocios públicos son administrados con esmero, eficiencia y honradez.

La transparencia del accionar público debe ser demostrable en toda su extensión. La transparencia, la probidad y la igualdad de oportunidades son valores más importantes para las compras públicas que para las compras privadas. Al respecto, encontramos que en las compras públicas es posible encontrar “reglas de juego” en el ámbito operativo para quienes las buscan con determinación, y que por lo general deben de acatarse. Las normas y los procedimientos transparentes coexisten con otros no escritos que al parecer no son menos justos, eficaces o respetados que sus equivalentes impresos. La rendición de cuentas opera gracias a la contraloría, una respetada institución con muchas limitaciones para hacerle seguimiento a la gestión en materia de contrataciones públicas. La transparencia sin embargo ha permitido revelar un nivel de corrupción alto, y un creciente grado de escepticismo y desconfianza en los funcionarios públicos, tan real como afirmar que en el Perú no hay una cultura de probidad en el sector público. En el Perú se aprecia que desde el año 2001 existen mayores y mejores mecanismos de transparencia en el Gasto Público (portales internet, Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF, etc.). Asimismo, desde el año 2003 se empezó a ampliar la cobertura del presupuesto de la República incluyendo gastos que estaban excluidos, así como a partir del año 2004

se incluyó a las Entidades de Tratamiento Empresarial. El reconocimiento del derecho que tienen todos los ciudadanos para conocer e informarse en que se utilizan los recursos públicos y si los procesos cumplen con las normas y principios de transparencia, es indispensable en la lucha contra la corrupción, para el control de la legalidad y conformidad de los procesos que tienen por finalidad la adquisición de bienes, servicios y obras públicas.

### **Código de Ética del Funcionario Público**

Ley N° 28496: Ley que modifica la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que define al Empleado Público como el funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre del servicio del Estado. Asimismo, refuerza la obligación de comunicar o denunciar los actos contrarios al Código. Todo empleado público, bajo responsabilidad, tiene el deber de comunicar, así como la persona natural o jurídica tiene el derecho de denunciar, los actos contrarios a lo normado en el presente Código, ante la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios de la entidad afectada o al órgano que haga sus veces”. El funcionario público debe actuar bajo los siguientes principios: Respeto, Probidad, Eficiencia, Idoneidad, Veracidad, Lealtad y obediencia, Justicia y equidad, Lealtad al Estado de Derecho. Como deberes que deben cumplir los Funcionarios Públicos: Neutralidad, Transparencia, Discreción, Ejercicio adecuado del cargo, Uso adecuado de los Bienes del Estado, responsabilidad. Faltan al Código de Ética los funcionarios públicos, entre otros casos:

- a. Cuando los funcionarios reciben demasiada “hospitalidad” de parte de contratistas gubernamentales, como beneficios en especies, para sí o para integrantes de su familia, tales como las becas para que sus hijos estudien en universidades prestigiosas.

- b. Cuando los funcionarios se contratan a sí mismos para llevar a cabo negocios gubernamentales, sea mediante empresas que sirven como fachadas, sea integrando sociedades como socios o autonombrándose como consultores, o cuando viajan por el país o el extranjero deliberadamente para poder reclamar viáticos que ellos mismos determinan, en niveles no usuales.
- c. Cuando funcionarios responsables de la inspección de obras públicas son “cooptados” por las mismas empresas cuyas obras deben inspeccionar, para que se incluyan en los certificados de obras mensuales montos aún no ejecutados y de esa manera adelantar fondos financieros a las mismas, o no apliquen todo el rigor a incumplimientos respecto de los pliegos o de los tiempos comprometidos, no aplicando ni multas ni sanciones. Pocas actividades crean mayores tentaciones u ofrecen más oportunidades para la corrupción que las adquisiciones y contrataciones del sector público.
- d. Cuando la decisión de un funcionario público es la de contratar una obra o servicio, alejada de las prioridades públicas y cercanas a las personales. Cuando permite que el objeto de la licitación sea definido por las propias empresas oferentes, como la definición de los pliegos, características y condiciones de las obras, bienes o servicios requeridos por el Estado.
- e. Cuando se manipulan las especificaciones para favorecer a ciertos y determinados contratistas y/o proveedores, o al utilizar la “razones de urgencia” como pretexto para otorgar el contrato a un proveedor sin que haya ninguna competencia.
- f. Cuando permita al oferente formar “clubes” para fijar precios de una licitación, o para que promueven estándares técnico-discriminatorios, concertando en contra del interés público: o cuando directa o indirectamente acepta soborno.

La infraestructura ética es un término acuñado por la OCDE que implica considerar la voluntad y el compromiso político para prevenir y erradicar la corrupción; la eficacia del marco institucional, tanto en sus aspectos legales como administrativos; la capacidad de la sociedad civil organizada; y la sinergia que se produce entre todos estos elementos.

En definitiva, si se trata de dar un concepto poco tolerante que permite desde una visión crítica definir la infraestructura ética peruana, tanto en sus aspectos institucionales como políticos y culturales, se percibe que muchos funcionarios no están comprometidos con los valores del sector público y realizan las contrataciones con una desidia por lograr el ahorro y calidad en las adquisiciones. Es una realidad, que la mayoría de los funcionarios poseen escasa o ninguna formación profesional en materia de contrataciones, y no mantienen contactos con la profesión de “experto en compras”, que se está extendiendo por todo el mundo, tendiendo a la improvisación que ya se constituyen en indicios de corrupción. Pese a que unas cuantas entidades contratantes del gobierno central utilizan avanzadas técnicas de planificación de las compras, en la generalidad de los casos no se crea valor contratando bien y/o servicios, por falta de planificación y de ética en los funcionarios contratantes. Será por eso que los procesos de adquisición y contratación en la práctica coexisten con una serie de modalidades de corrupción.

### **Modelos de afectación a las adquisiciones y contrataciones**

En su definición de los costos de transacción, Williamson (1985) diferencia en los procesos de contratación unos costos ex ante y otros denominados ex post. El primero, incorpora los costos de negociación (se refiere a los costos de elaboración de pliegos, publicación, estudio de propuesta y adjudicación de la licitación, para el contratante y el estudio de pliegos, inscripción de la licitación y elaboración de la propuesta, para el contratista), de redacción del contrato incluyendo las contingencias

reconocidas, las cláusulas de salvaguardia y las medidas de protección, así como las instancias a las cuales recurrir para saldar las diferencias. Por otro lado, el componente ex post, hace alusión a los costos de renegociación y ajuste del contrato original y de gobernabilidad, es decir de hacer cumplir el contrato en caso de discrepancia; sin embargo, como se ha dicho, no se contempla el costo generado por los sobornos en los procesos de contratación estatal, los que pueden incrementar los costos ex ante y/o ex post. Este mayor costo de transacción afecta la eficiencia, la eficacia, y por lo tanto la efectividad de la economía, debido a las distorsiones que genera en el nivel de precios, en el crecimiento económico y en la redistribución de los recursos generando entonces asignaciones ineficientes e injustas. Estas distorsiones, se visualizan más claramente a través de cuatro escenarios formulados, como categorías de tipo-ideal de acuerdo con la concepción weberiana.

**Modelo de afectación en precios**, en el cual el soborno exigido por el agente implica una elevación en el precio del bien o servicio demandado por el Estado. En este caso, se presenta una mayor ineficiencia económica ya que se está pagando un mayor valor, aunque se reconoce que el pago del soborno implica generalmente unos mayores niveles de eficacia. En muchas oportunidades, los proveedores del Estado, a fin de asegurar la asignación de un contrato, optan también por reducir el precio del bien y/o servicio a contratar, caso en el cual, si bien se podría plantear una mayor eficiencia, esta se encuentra usualmente aparejado con la disminución de la calidad. Además de los costos de producción, existen unos costos de transacción en las relaciones de intercambio, debido esencialmente a las imperfecciones del mercado, y en particular, a las asimetrías de la información, a la celebración y supervisión de los contratos, a la protección de los derechos de propiedad y a las normas regulatorias, a la desnaturalización de la función pública a través de fenómenos como el clientelismo y la corrupción, los que representan

unos costos adicionales de transacción. Los costos de transacción incluyen entonces todos aquellos costos que no emergen directamente del proceso de producción de los bienes y servicios, sin embargo, están asociados y a su vez determinan el intercambio económico, es decir, el intercambio no depende únicamente, o de manera decisiva de los precios de equilibrio, sino del nivel de los costos de transacción. Es decir, "... el concepto de costo de transacción incluye los términos del intercambio cuando dos o más partes están haciendo negocios, así como también los costos de asegurar que las partes cumplan el contrato".

**Modelo de afectación de la utilidad**, supone que el soborno a cancelar no representa un incremento en el precio del bien y/o servicio a suministrar, sino que, el contratista reduce su margen de utilidades, sin afectar la calidad, ni mucho menos las demás especificaciones del contrato. En este escenario ideal, se presenta el mayor grado de eficiencia y eficacia, ya que con un nivel óptimo de recursos se satisface el objetivo buscado por el principal. Dentro de este mismo escenario, podría también presentarse el caso que tanto el agente como el cliente, reduzcan el valor del soborno el primero, y el margen de utilidad para el segundo, caso en el cual tampoco se afecta el nivel de efectividad.

**Modelo de afectación de condiciones**, parte del supuesto que tanto el agente como el cliente, realizan un acuerdo a través del cual deciden mutuos beneficios, logrando niveles bajos de eficiencia y de eficacia; por ello lo que ocurre aquí, es que las partes llegan a un acuerdo basado en que el agente no acepta alteraciones en el precio ni en el valor exigido para garantizar la asignación del contrato (soborno), y el contratista, tampoco acepta reducir su margen de utilidad esperado, motivo por el cual deciden afectar la especificaciones o condiciones contractuales en cuanto a calidad, tiempo, garantías, impacto, materiales, etcétera, acción que representa a la postre un mayor costo para corregir las ineficiencias

que pueden derivarse de las modificaciones introducidas en el contrato celebrado, frente a lo exigido inicialmente tanto técnica como legalmente.

**Modelo de afectación en la oportunidad**, reconoce que la sociedad se vería afectada cuando en el proceso de contratación, el cliente más idóneo para desarrollar o prestar el bien y/o servicio a contratar se ve desmotivado por el cobro del soborno y decide no participar. Este escenario implica que los niveles de eficiencia y eficacia se reduzcan, si se considera que eventualmente esos contratistas que se abstienen de contratar podrían ofrecer unas mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, entrega, impacto, etc., además de contratar con los menos idóneos, lo que a la postre generará un mayor costo. Pero, además, el impacto macroeconómico que se genera a través del proceso de contratación estatal debe medirse no sólo en términos de eficiencia y eficacia, sino también, esencialmente, mediante su aporte a la redistribución del ingreso y de la riqueza. En este sentido, siempre que exista el soborno se da una traslación indebida de recursos hacia una elite burocrática que usualmente representa también los intereses de las grandes elites económicas, lo que hace, como ya se indicó anteriormente, que el soborno se convierta en un precio microeconómico que cuesta más para los más pobres, en la medida que les implica desprenderse de lo poco que tienen para cubrir esas ineficiencias del Estado. Por tanto, ninguno de los cuatro modelos de afectación planteados, podrían recomendarse como adecuados para el sistema económico, toda vez que el soborno introduce las distorsiones planteadas, produciendo efectos desastrosos como se demuestra en las cifras que se presentan a continuación. Así entonces, la corrupción aumenta los costos de transacción debido a que incrementa la ineficiencia administrativa como resultado de la introducción de demoras y requerimientos innecesarios para forzar el pago de sobornos. Igualmente, otra consecuencia

económica directa es que, al introducir irregularidades en los procesos de contratación, se permite o se fomenta la reducción en la calidad de los productos o servicios, promoviendo la desigualdad en las condiciones de competencia. Además, la corrupción también influye negativamente en la composición y en las rentas del gobierno, aumentando el gasto y reduciendo la recaudación de impuestos, profundizándose el déficit fiscal y haciendo menos productivo el gasto público. La corrupción influye directa e indirectamente en forma negativa sobre el crecimiento económico autosostenido, Mauro (1995), y en el desarrollo de un país, estrangulando la economía y erosionando el patrimonio social, contradiciendo a quienes argumentan que las prácticas corruptas favorecen el crecimiento, a través de la agilización de trámites burocráticos facilitando la destinación de recursos a actividades productivas.

### **El Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado**

#### **Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado**

El CONSUCODE fue creado por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado en Julio de 1997 y surgió de la fusión de tres entidades del Estado: el Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (CONSULCOP), que fue un organismo dependiente del Ministerio de Transportes, y era la entidad rectora y de solución de controversias en materia de contratos de ejecución de obras; el Consejo Nacional Superior de Consultoría (CONASUCO) que fue un organismo rector y de solución de controversias en materia de contratos de servicios de Consultoría y el Consejo Departamental de Adquisiciones de Lima (CADELI), que era un órgano rector y de solución de controversias en materia de adquisición de bienes y contratos de servicios generales. El CONSUCODE inició sus actividades a partir de enero de 1999. Se constituye como el ente rector del Sistema Nacional de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.

### **Naturaleza del CONSUCODE**

El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, también denominado CONSUCODE, es un organismo público descentralizado perteneciente a la Presidencia del consejo de ministros. En tal sentido, es un organismo distinto a la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **Finalidad del CONSUCODE**

La fiscalización de los procesos de adquisición corre a cargo principalmente de CONSUCODE y de la Contraloría General de la República, en la vía administrativa; sin perjuicio de la fiscalización propia de las autoridades judiciales o del control político que realiza de manera permanente el Congreso de la República. CONSUCODE debe poner en conocimiento de la Contraloría General de la República los casos en que detecte indicios de incompetencia, negligencia, corrupción o inmoralidad en estos procesos. Adicionalmente, tiene facultades para aplicar sanciones a los postores y contratistas que contravengan las disposiciones de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones, su Reglamento y demás normas complementarias.

### **Presupuesto público**

(Ortega, 2004). Sostiene que según el Art. 8 de la Ley 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se define al presupuesto como el instrumento de gestión del estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidos en el plan operativo institucional. Así mismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a entender durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del sector público y refleja los ingresos que financian dicho gasto. El presupuesto público tiene tal importancia que necesita ser discutido y sometido a una rigurosa planeación, tal como lo menciona

Ortega: “no solo para evitar gastos absurdos, como generalmente se presentan en los gobiernos; sino porque en los tiempos modernos ningún estado está en la capacidad de cubrir todas las necesidades. El Presupuesto es un medio para Prever y decidir los gastos que se van a realizar en el periodo determinado, así como para asignar formalmente los recursos que una entidad exige. Este carácter práctico del presupuesto implica que debe concebirse como un sistema administrativo que se materializa por etapas asignación, ejecución y evaluación presupuestal. El presupuesto es el sistema nervioso de una economía pública, es el equivalente al mercado en el sector privado. Mediante el presupuesto se fijan las bases para la evaluación de la eficiencia del gasto público. El presupuesto es un instrumento de planificación anual que ayuda en la priorización de las demandas de la ciudad (Mena, Sociedad Civil y Presupuesto Participativo, 2004, pág. 53), el presupuesto es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que debe cumplirse en determinado tiempo y bajo condiciones previstas, esto se aplica en toda entidad conformante del sector público.

### **Presupuesto tradicional**

(Ortega, 2004). Refiere que el presupuesto tradicional como una metodología utilizada tiene como base los principios contables, es decir el registro ordenado de la información ciertas clasificaciones. Tiene como objetivo controlar que las partidas en las que se emplean los recursos y sus cuantías corresponden con los créditos aprobados. La elaboración del presupuesto se realiza por medio de un procedimiento incrementalista, fijando la cantidad adicional que se estime necesaria para el siguiente ejercicio con respecto a las partidas existentes. A pesar de la introducción de las nuevas tecnologías presupuestales desde fines de la década de los cincuenta, en muchos países e instituciones públicas, la cultura de formulación presupuestal continúa estando anclada a este

concepto. Un año más tarde con el advenimiento de la contabilidad por actividades, el presupuesto tradicional incluyó una clasificación por actividades específicas, con medidas de costes unitarios y énfasis en la gestión de los recursos asignados en una actividad con la finalidad de delimitar las áreas de actividad de la entidad, así como mejorar la racionalidad de la asignación de recursos. Sin embargo, a pesar de los últimos cambios introducidos, conserva su simpleza incremental. Sobre este particular existen varias teorías, los autores franceses citados muchas veces por el profesor Esteban Jaramillo, sostiene que el gasto público es improductivo, en cambio los autores alemanes sostienen que el gasto público por sí es productivo. De acuerdo con los primeros el mejor gobierno será el que menos gaste.

### **presupuesto por programas**

(Berner, 2008). Explica que el presupuesto por programas o planning process budgeting system, tal vez es el modelo más utilizado en la actualidad. Consiste en la evaluación y elección de diferentes alternativas (Programas) para alcanzar un objetivo determinado, resultando en una competencia sana para determinar la manera más eficaz de alcanzar un resultado deseado. Esta metodología tuvo su origen en los cambios introducidos en el Departamento de Defensa de Estados Unidos a fines de la década del cincuenta, ante la necesidad de darle una mayor racionalidad a las asignaciones de los recursos y así elevar su eficiencia. El presupuesto por programas pone énfasis en la planificación y en el estudio de las diversas alternativas para alcanzar un mismo objetivo. El presupuesto por programas refleja la gestión planificada, mediante la triple clasificación orgánica, económica y funcional. Estas soberbias construcciones intelectuales no tardaron en derrumbarse víctimas de sus contradicciones internas, la falta de herramientas de información en gestión, su procedimiento burocrático y sobre todo la insuficiente educación a la realidad profunda de los procesos de toma de decisiones

públicas. Los presupuestos por programa continúan siendo elaborados, pero al parecer, más por azar que por necesidad. Así mismo, dice que a través de las distintas técnicas buscan integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos.

### **Presupuesto por resultados**

(Berner, 2008). Considera que la metodología presupuestal más novedosa y que está siendo utilizada en la mayoría de los países desarrollados y comenzando a utilizarse en alguno de los países en vías de desarrollo. El presupuesto por resultados es una metodología en la que cada incremento de gasto se vincula expresamente a un incremento en la producción de bienes, provisión de servicios públicos y/o en sus resultados. Para ello requiere de un desarrollo de programas de gasto articuladas con sus componentes, acciones, productos, resultados que genera e indicadores para su seguimiento y evaluación; metodologías de costeo de actividades y programas por unidades de producto o servicios; sistemas de información integrados sobre clasificadores de gasto, costos, acciones y programas y la contabilidad; y nuevas capacidades en recursos humanos. La implementación de presupuesto por resultados en los países de la OCDE (Organización para Cooperación de Desarrollo Económico) es parte de un proceso de reforma más amplio denominado la nueva gerencia pública.

(Alvarez, 2010). Considera que el presupuesto por resultados es el mecanismo por el cual el gasto público se orienta a atender las necesidades básicas de la población, logrando mejorar los niveles de vida de los ciudadanos. Es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de

permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo es necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información, y rendir cuentas. El PpR se rige por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

(Internacional, 2010). Explica que el presupuesto por resultados es un enfoque para elaborar el presupuesto público, en el que los recursos se programan, asignan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios específicos positivos que se quieren alcanzar en el bienestar ciudadano, además el presupuesto por resultados tiene una visión integrada de la planificación y del presupuesto. Cuando mencionamos planificación, indicamos qué es lo que queremos alcanzar en términos de resultados y el concepto presupuesto, indicamos en qué vamos a gastar para alcanzar lo que queremos.

(Reyli, 2010). Sostiene que el presupuesto por resultados tiene una visión integrada de la planificación y del presupuesto y considera necesaria la articulación de acciones y actores para el logro de resultados. El presupuesto por resultados rompe el esquema tradicional del enfoque sectorial e institucional, caracterizado por intervenciones que generan duplicidad, aislamiento y muy poca articulación de la intervención del Estado hacia un objetivo común. El gasto público precisa que no solo se requiere gastar el presupuesto público, sino que a la vez el gasto efectuado nos conduzca a obtener buenos resultados. Esto último supone cambiar el enfoque, dejar de mirar únicamente el gasto y pensar principalmente en el resultado de ese gasto. El presupuesto por resultados es un nuevo enfoque que el Estado Peruano utiliza para elaborar el presupuesto público, lograr este cambio supone producir resultados que mejoren notoriamente las condiciones de vida de las personas. Así, a diferencia de otros enfoques, el Presupuesto por Resultados considera y recoge una visión de desarrollo que queremos alcanzar y el presupuesto

es empleado articulando acciones y actores responsables en el sector público para la consecución de resultados que mejoren las condiciones y calidad de vida de la población.

Considera que el presupuesto por resultados no es una manera de obtener mayores recursos, sino de optimizar los recursos que ya tenemos y los gestemos para sustentar sólidamente mayores requerimientos presupuestarios cuando sea necesario, la presupuesto por resultados le interesa que los bienes y servicios que el estado entrega a la población, sea los que realmente vayan a lograr una mejora en la calidad de vida de las personas. Es decir que sean los que propicien los resultados. Por esto, es clave orientar el esfuerzo del Estado, hacia las poblaciones rurales y aquellas ubicadas en zonas dispersas, en los que, de acuerdo a las cifras, la pobreza se mantiene.

### **Beneficios del presupuesto basado en resultados**

(Internacional, 2010). Considera que priorizar los resultados que queremos obtener para lograr, transformar y resolver grandes problemas o aprovechar potencialidades que tengamos en nuestras jurisdicciones, priorizar mejor los proyectos en función de los resultados que queremos obtener y utilizar adecuadamente los recursos públicos de acuerdo a los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado del distrito, provincia, región. Mejorar la relación entre el gobierno local o regional y la población, propiciando que los pobladores participen en la gestión pública y en la toma de decisiones sobre las prioridades de inversión. Comprometer a la población y empresa privada en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado. Realizar el seguimiento, control y vigilancia de los resultados, de la ejecución del Presupuesto y la fiscalización de la gestión de las autoridades. Hacer realidad la agenda del desarrollo territorial.

### **Financiamiento del presupuesto basado en resultados**

(Internacional, 2010). Indica que el titular del pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales informa el porcentaje del presupuesto institucional en gasto de inversión que corresponderá al Presupuesto Participativo, el cual debe ser difundido a través del portal electrónico de las entidades u otros medios de comunicación pertinentes. De otro lado, los techos presupuestales que sirven como referencia para la programación del presupuesto participativo se proyectan tomando como base: Los montos efectivamente transferidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el año anterior en que se elabora la programación del presupuesto participativo. Los montos estimados de recursos públicos del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año fiscal correspondiente que publica el MEF en el mes de junio de cada ejercicio. Estos montos son referénciales y pueden estar sujetos a cambios de acuerdo a los recursos efectivamente recaudados debido a la evolución de la economía Nacional e Internacional, y las modificaciones normativas o las variaciones de los indicadores utilizados para realizar las transferencias. Por ello, el monto propuesto al presupuesto participativo tiene que considerar a estas posibles variaciones y debemos contemplar acciones en caso los montos que se asignen sean menores a los estimados.

### **Participación de la población en el presupuesto por resultado**

(Internacional, 2010). Explica que se puede participar como agente participante, representación de las organizaciones de la población (Debidamente acreditados), se participa también en las asambleas de la comunidad y de las organizaciones sociales de las que se forma parte, elaborando propuestas de proyectos y acciones a ser presentadas por representantes en los talleres de trabajo. Asumiendo compromisos de

cogestión a través de trabajos comunitarios aportando bienes, servicios u otros, que puedan ser orientados para la ejecución, mantenimiento y operación de un proyecto. Para poder participar, las instituciones en el plazo de ley deben ser inscritas en los padrones que aperturarán los gobiernos regionales y locales; y sus representantes deben estar debidamente acreditados para participar en el proceso.

### **Implementación del presupuesto por resultados**

Ley N° 28927 Ley del Presupuesto ejercicio 2007 (2006) En el artículo 10 se legaliza la implementación del Presupuesto por Resultados. Estableciéndose La aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados, promoviendo en su etapa de incorporación, instrumentos tales como la programación presupuestaria basada en resultados, promoviendo en su etapa de incorporación, instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación.

### **Programación estratégica y medición de resultados**

(Internacional, 2010). Explica que uno de los instrumentos del presupuesto por resultados se sustenta en la metodología de la programación presupuestaria estratégica, en base a ella debemos relacionar los resultados con los productos, las acciones y los medios necesarios para su ejecución, los cuales se basan en la información y experiencia existente. En el Perú la Programación Presupuestaria Estratégica se efectuó a través del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Gobiernos regionales y RENIEC, en el presupuesto aprobado para el año fiscal 2016. Los lineamientos y las metodologías son desarrollados por la Dirección Nacional de Presupuesto Público-DNPP. Se priorizará a favor de la infancia, la implementación de

la Mejora de Calidad de Gasto y la gestión por resultados para las siguientes actividades:

- Registros de Nacimientos y de identidad.
- Atención del niño menor de 5 años.
- Atención de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias agudas.
- Atención de neonato menor de 29 días.
- Control de asistencia de Profesores y alumnos.
- Atención Educativa Prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años.
- Formación matemática y comprensión de lectura al final del primer ciclo de primaria.
- Supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica y capacitación a Docentes.
- Atención a infraestructura escolar en condiciones de riesgo.
- Abastecimiento de agua segura, vigilancia y control de la calidad del agua para consumo.

### **Programas estratégicos**

(Peruano, 2010). Señala que actualmente, los programas estratégicos principales que cuenta el País son:

- Articulado nutricional.
- Salud materno neonatal.
- Logros de Aprendizaje.
- Contrataciones públicas eficientes.
- Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal.
- Aprovechamiento de los recursos hídricos para el uso agrario.
- Programa Nacional de alimentación escolar.
- Logros y aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular.
- Incremento en el acceso de la población a los servicios educativos de la educación básica regular.

- Reducción de la mortalidad por emergencias y urgencias médicas.
- Accesos de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales.

### **Sistemas de evaluación**

(Internacional, 2010). Considera que, a partir del año 2007, se introduce en la fase de Evaluación Presupuestal nuevos instrumentos de aplicación a la evaluación de los programas sobre la gestión por resultados. Las evaluaciones son utilizadas para realizar correctivos en los procesos o en la gestión de los programas seleccionados. Los gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales deberán iniciar la Programación de la Evaluación Estratégica y los indicadores de desempeño, a fin de aportar información para la gestión basada en resultados.

(Salhuana, 2008). Sostiene que a través del Ministerio de Economía y Finanzas señala que el presupuesto por resultados comprende la aplicación en el ciclo presupuestal, de principios y técnicas para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de intervenciones con una articulación clara y sustentada entre bienes y servicios a ser previstos a un determinado grupo o población objetivo (productos) y los cambios generados en el bienestar ciudadano (Resultados), a ser logrados, bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad. El presupuesto por resultados implica un cambio de la forma tradicional de tomar decisiones de gestión presupuestaria, centrales en las líneas de gasto e insumos en una perspectiva puramente institucional, programática o sectorial, hacia otra que privilegia al ciudadano como eje de su atención.

(Internacional, 2010). Explica que tradicionalmente la lógica presupuestaria gira entorno a las demandas institucionales, en función a lo que estas necesitan o requieren para hacer lo que siempre han venido haciendo y hace invisible a la persona y sus necesidades. En cambio, el Presupuesto por Resultados, centra el proceso presupuestario en función

a los resultados (que deben ser tangibles, visibles), que se deben generar sobre la persona, los mismos que responden a lo que ella realmente necesita y valora.

### **Cambios que promueve el presupuesto por resultados**

(Internacional, 2010). Explica que si bien, son diversos los cambios propiciados por el Presupuesto por Resultados, éstos pueden ser resumidos en los siguientes aspectos claves:

- De las instituciones al resultado que valora y precisa el ciudadano.
- De los insumos a los productos.
- Del incremento presupuestal, a la cobertura de productos.

En la lógica tradicional, el presupuesto se aprueba principalmente en función a sus líneas de gastos denominadas actividades y proyectos, así como en función a la clasificación económica, sus montos usualmente responden a un patrón histórico e inercial determinado a nivel institucional y por insumos. En la lógica del presupuesto por resultados, se propicia la aprobación de niveles de intervención para la provisión del producto. Del Control puramente financiero al monitoreo de la secuencia: Insumo -Producto-Resultado. De la responsabilidad institucional limitada a insumos y subproductos a la rendición de cuentas por producto realmente provisto al ciudadano. El presupuesto por resultados rompe con el esquema tradicional del enfoque sectorial e institucional, caracterizado por intervenciones que generen duplicidad, aislamiento y muy poca articulación de la intervención del Estado hacia un objetivo común, en el enfoque de Presupuesto por Resultados, se propicia una rendición de cuentas por productos que realmente llegan a la ciudadanía y si estos satisfacen o no sus expectativas.

### **Ventajas del presupuesto por resultados**

Ley n.º 28927 Ley de Presupuesto de Sector Público para el año fiscal 2007 (2006) Trae en su capítulo IV una de las grandes innovaciones que, en materia de gestión presupuestal, se han dado en el Perú en los últimos tiempos: La implementación de presupuesto por Resultados es la nueva forma de gestionar los recursos públicos y clave para impulsar el desarrollo económico y social en el País, Contribuirá a superar la pobreza, el crecimiento sin desarrollo ha sido el estigma de los países de América Latina que, como el Perú, han tenido un crecimiento de su economía que ha generado desigualdades en sus niveles de ingreso, no ha impulsado la capacidad de consumo interno y ha impedido a gran parte de la población disfrutar los beneficios de dicho crecimiento, este hecho ha dado lugar a una revisión sustancial de las medidas que deben adoptar los países en desarrollo, y ha comenzado a producirse un desplazamiento de la atención de la inversión en obras de infraestructura física hacia inversiones sociales y productivas que se consideran más idóneas para contribuir al incremento de los ingresos de los más pobres: La agricultura, los caminos rurales, las microempresas, las obras de agua y saneamiento, la nutrición y la rehabilitación de los asentamientos humano-marginales. Esta orientación tienen que ver con una nueva conciencia sobre el verdadero objetivo de las acciones de desarrollo que actualmente está centrado en la persona humana.

(PNUD, 2001). Considera que se introdujo desde 1990 el concepto de desarrollo humano que, en su representación más reciente, tiene una formulación ambiciosa y amplia: sostiene que las personas constituyen la verdadera riqueza de las naciones, y en el desarrollo, por lo tanto, se refiere a la ampliación de las opciones que tiene la gente para vivir en la forma que valora. De esta forma, es mucho más que el crecimiento económico, que es solo un medio-aunque muy importante- de ampliar las opciones de la gente. En este contexto, el presupuesto público constituye

el instrumento primordial para promover el desarrollo económico y social del país y elevar el bienestar de la población. Si es manejado con eficiencia, puede contribuir a reducir los altos niveles de pobreza y de inequidad social persistente en el País. Desafortunadamente, la ejecución presupuestal del último siglo no ha producido cambios significativos en la calidad de vida de los peruanos, pues las inversiones, han girado más bien en grandes obras de infraestructura que han tenido escaso o ningún impacto en la generación de mayor bienestar para la población.

(Arellano, 1996). Explica que varios países de América Latina como, Ecuador, Bolivia, Chile, Venezuela, Brasil, Colombia, México y Uruguay, han venido implementando durante los últimos años cambios sustanciales en los modelos de gestión, orientado el desempeño de la administración pública en función a resultados y fortaleciendo sistemas de seguimiento y evaluación, con el fin de aumentar el gasto público, el desempeño de la administración pública en función a resultados y fortaleciendo sistemas de seguimiento y evaluación, con el fin de aumentar la calidad de gasto público, el desempeño de las instituciones y el impacto de las políticas públicas. La gestión por resultados constituye una respuesta a la preocupación por encontrar la clave para liberar los procesos de desarrollo económico y social. Se busca de alguna manera el diseño y/o perfeccionamiento de mecanismos para optimizar el proceso de asignación de recursos y crear mayor valor público. La instrumentación de la gestión por resultados plantea la utilización en los gobiernos de un nuevo modelo administrativo que modifica sustancialmente los criterios tradicionales de funcionamiento de las instituciones públicas y de la administración de los recursos. Implica pasar de una administración donde se privilegia exclusivamente el control en la aplicación de normas y procedimientos, a una administración que se comprometa ante los ciudadanos a la obtención de resultados y a rendir cuenta a la ejecución de los mismos. El presupuesto

en este sentido adquiere una nueva dimensión: El gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto.

### **Gasto público**

(Ortega, Hacienda pública, 2004). Dice que el gasto público es la inversión de los ingresos de las entidades públicas en la satisfacción de las necesidades colectivas, resumiendo que el gasto debe ser bien utilizado en las necesidades de la población, por otro lado, no basta que el congreso decreta un gasto para que pueda hacerse, es preciso además que haya apropiación suficiente en el presupuesto. Sólo cuando este último requisito se cumple, puede el gobierno tomar las medidas administrativas necesarias para hacer nacer la obligación. La ley general del sistema de presupuesto público en su artículo 12 define al gasto público como el conjunto de erogaciones que, por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los respectivos presupuestos. El (Fondo Monetario Internacional, 2001, pág. 80) define que El gasto es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Los gobiernos tienen dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad; y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia. Para proporcionar bienes y servicios a la comunidad, una unidad gubernamental puede producir los bienes y servicios y distribuirlos, comprarlos a un tercero y distribuirlos; o transferir efectivo a los hogares para que puedan comprar los bienes y servicios directamente. La clasificación económica identifica el tipo de gasto en el que se incurre por estas actividades. La remuneración a los empleados, el uso de bienes y servicios y el consumo de capital fijo están relacionados a los costos de la producción que realiza el propio gobierno. Los subsidios, las donaciones, las prestaciones sociales y los otros gastos diversos están relacionados a las transferencias en efectivo o en especie y

a las compras a terceros de bienes y servicios para entrega a otras unidades. La clasificación funcional ofrece información sobre el propósito que motivó el gasto. Son ejemplos de funciones la educación y la protección del medio ambiente. Para comprender el gasto público debemos mencionar lo que es la Política Económica. El último objetivo de la economía es desarrollar políticas que puedan resolver nuestros problemas, las políticas económicas sirven para mover la curva de demanda en la dirección que se necesite para alcanzar el pleno empleo y para que esto suceda, el Estado puede usar instrumentos (medidas) principales para regular la demanda agregada. La política fiscal y la política monetaria.

### **Política monetaria**

(Parodi, 2012). Explica que es el control de la banca y del sistema monetario por parte del gobierno con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero y evitar una balanza de pagos adversa, alcanzar el pleno empleo y buscar el estado de liquidez de toda economía. la política monetaria es una parte de la política económica que es responsabilidad del Banco Central de Reserva (BCR), entidad autónoma e independiente del Gobierno Central. Existen diversas formas y objetivos de política monetaria. En el caso peruano, tiene como finalidad la estabilidad monetaria, definida como el logro de la meta de inflación establecida por el BCR, que es de 2% con un margen de error de 1%, es decir, el rango meta se ubica entre 1% y 3%. La idea es „anclar“ las expectativas del público a una meta de inflación. Dicho de otro modo, el Banco Central anuncia la meta anual de inflación y con ello „ancla“ las expectativas de las personas. El Perú adoptó el esquema en el 2002, con una meta de 2.5% +/-1% para luego rebajarla a 2% +/-1% a partir del 2007. El enfoque de política monetaria descrito, que consiste en un compromiso explícito y público de mantener la estabilidad monetaria a través del uso de metas de inflación, fue implementado por primera vez en 1990, en

Nueva Zelanda, para luego extenderse a 26 países. El nombre del esquema es metas explícitas de inflación, o en inglés, Inflation Targeting. Destacan la presencia de Canadá, Reino Unido, Suecia, Australia, Israel, Polonia, Brasil, Chile, Colombia, Sudáfrica, Corea, México, Turquía y República Checa, entre otros, y cada país con rangos-meta distintos. La herramienta principal de política monetaria es la tasa de interés de referencia interbancaria (TIRI), definida como la tasa de interés que los bancos comerciales se cobran entre sí para préstamos de muy corto plazo. Veamos esto con detalle. Los bancos comerciales se prestan dinero entre sí de manera rutinaria, es decir, aquellos bancos con exceso de liquidez le prestan voluntariamente a aquellos a los que les falta liquidez; la TIRI es el costo de ese préstamo y el BCR induce su cambio en función de la meta de inflación.

El BCR también tiene otras herramientas como la **tasa de encaje**, pero el mecanismo descrito, a través de cambios en la TIRI, es el más relevante para controlar la inflación. Caben varias conclusiones:

Existe una meta inflacionaria. No existe una meta cambiaria: el BCR interviene en el mercado cambiario para evitar fluctuaciones bruscas del precio del dólar, pero sin tener una meta. Las tasas de interés que pagamos por los préstamos se determinan en el libre mercado, aunque el Banco Central induce su movimiento a partir de cambios en la TIRI.

### **Clasificación del gasto**

(MEF, 2009). Describe que el gasto corriente: Dada la naturaleza de las funciones gubernamentales, el gasto corriente es el principal rubro del gasto programable. En él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren para la operación de sus programas. En el caso de los primeros dos, estos recursos son para llevar a cabo las tareas de legislar, impartir justicia, organizar y vigilar los procesos electorales,

principalmente. Por lo que respecta a las dependencias, los montos presupuestados son para cumplir con las funciones de: administración gubernamental; política y planeación económica y social; fomento y regulación; y desarrollo social. Gasto de capital: El gasto de capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. Como gastos; gastos de Defensa Nacional, también se pueden mencionar la construcción de hospitales, escuelas, universidades, obras civiles como carreteras, puentes, represas, tendidos eléctricos, oleoductos, plantas, entre otros, que contribuyan al aumento de la productividad para promover el crecimiento que requiere la economía. Servicios de la deuda: El gasto de deuda está conformado por la amortización más los intereses respectivamente.

### **Calidad del gasto público**

(MEF, 2009). Explica que la calidad del gasto público consiste en el uso óptimo de los recursos públicos, logrando satisfacer las necesidades de la población, la calidad del gasto público está en función a cambios en el bienestar ciudadano. La calidad del gasto público considera, en el centro de atención al ciudadano y no a la Institución, bajo este esquema interesa saber en qué medida se beneficia la población. El Congreso de la República del Perú, menciona sobre una reestructuración del gasto, sobre la base de una mejora de calidad de la inversión en los sectores productivos y servicios económicos, y a la vez del bienestar general de la población mediante una lucha sostenida contra la pobreza y el desempleo, convierte. al presupuesto público en un instrumento eficaz de promoción del desarrollo. Se plantea la disminución del gasto corriente superfluo, por ejemplo, la publicidad Estatal, viajes al extranjero, oficinas en el exterior cuya presencia no se justifique, se plantea, asimismo, el incremento priorizado del gasto de inversión social.

(Ortega, Hacienda pública, 2004). Sostiene que el concepto de productividad del gasto público, El mejor gobierno será el que menos gaste, y de acuerdo con los segundos, lo será el que más gaste. Productividad del gasto público, mencionando sobre este particular existen varias teorías. Los autores franceses sostienen que el gasto público es improductivo, en cambio los autores alemanes sostienen que todo gasto público de por sí es productivo. De acuerdo con los primeros el mejor gobierno será el que menos gaste, y de acuerdo con los segundos, lo será el que más gaste. El doctor Esteban Jaramillo, sostiene que ninguna de estas teorías es verdadera, en su concepto, los mejores gobiernos son los que procuran el mejoramiento individual y colectivo de la comunidad. Los gastos públicos son productivos, pero no en el sentido material como lo toma la empresa privada, sino en el sentido inmaterial por los servicios que proporciona a la comunidad.

(MEF, 2009). Considera que ninguna de estas teorías es verdadera, en su concepto, los mejores gobiernos son los que procuran el mejoramiento individual y colectivo de la comunidad. Los gastos públicos son productivos, pero no en el sentido material como lo toma la empresa privada, sino en el sentido inmaterial por los servicios que proporciona a la comunidad. Menciona algunos ejemplos que no mejoran la calidad de vida de la población como, por ejemplo: ampliación de estadios, ampliación de locales municipales, ampliación de palacio municipal, construcción de estadios, construcción de losas deportivas, construcción de plazas de toros. En ese orden de ideas la calidad del gasto público significa no derrochar los recursos en obras que no tengan impacto en mejorar los niveles de vida de la población, sino utilizar en mejoras de las mismas.

(Salhuana, 2008). Dice que la secuencia lógica esperada de la aplicación del Presupuesto por Resultados mejora la calidad del gasto en el sentido

que afecten positivamente las condiciones de vida de la población, particularmente de la más pobre. La calidad del gasto público centrará el proceso presupuestario en función de los resultados que se deben generar sobre el ciudadano, los mismos que responden a lo que estos realmente requieren y valoran.

Como señala el MEF (2007), el problema de la calidad del gasto público se puede resumir en siete causas: (i) la falta de articulación del planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados; (ii) la abundancia e inconsistencia de normas que dificultan la gestión institucional y no promueven un enfoque por resultados; (iii) la debilidad en los sistemas de información, seguimiento y evaluación en los sectores e instituciones que den cuenta clara y oportuna de la situación de los resultados y productos; (iv) la poca capacidad de gestión de las instituciones orientada a resultados, medida tanto en términos de los recursos humanos como en términos de los mecanismos que promuevan la articulación de objetivos; (v) la escasa rendición social de cuentas y participación informada de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones; y (vi) un ordenamiento institucional y de funciones que no facilita el logro de resultados. La calidad del gasto público consiste en el uso óptimo de los recursos públicos, logrando satisfacer las necesidades de la población, (MEF 2009) menciona que la calidad del gasto público está en función a cambios en el bienestar ciudadano. La calidad del gasto público considera, en el centro de atención al ciudadano y no a la Institución, bajo este esquema interesa saber en qué medida se beneficia la población para que realmente vayan a lograr una mejora en la calidad de vida de las personas.

### **Gestión del gasto público**

(MEF, Marco macroeconómico, 2012). Señala la buena gestión del gasto público consiste en el uso óptimo de los recursos públicos, logrando

satisfacer las necesidades de la población. La gestión del gasto público está en función a cambios en el bienestar ciudadano. La adecuada gestión del gasto público considera, en el centro de atención al ciudadano y no a la Institución, bajo este esquema interesa saber en qué medida se beneficia la población. La gestión del gasto se encarga, por un lado, de la calidad de los servicios, y, por otro lado, del control del ejercicio del gasto.

### **Eficiencia de gasto público**

(Castellanos, 2013 ). Dice que el objetivo de todo ello no es sino la mejor eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Se adopta para ello un criterio amplio de eficiencia (la asignativa y social) que incluye la consecuencia de la combinación de los niveles de eficiencia económica y equidad deseables desde un punto de vista la comunidad, dedicando para ello los recursos financieros, económicos y sociales necesario. Se trata así de validar si los sacrificios que la sociedad ha de realizar (tanto financieros – presupuestarios, por la vía de los impuestos pagados, como económicos – de oportunidad o alternativas perdidas por la no optima utilización de recursos, y siempre desde la prospectiva social – pase o no su valoración por el mercado), se justifica por los resultados. En consecuencia, el texto pone un énfasis especial en el tema del manejo de los instrumentos presupuestarios, el cómo de la intervención pública.

(Avellon, 2014). Manifiesta que la medición de la eficiencia contribuye al análisis de las actuaciones del Sector Público, de forma que se pueda justificar la permanencia de las actuaciones de una entidad pública a un determinado plazo, determinar el éxito alcanzado en los programas, así como estimar el impacto social de las actuaciones públicas. Además, la ineficiencia implica despilfarro y malgasto, no solo para la Unidad productiva implicada en el proceso público, sino para el resto de la

economía. Estos efectos externos hacen que la estimación de la eficiencia sea de un gran interés.

(Abusada, 2014). Menciona la eficiencia del gasto público se puede ver en la demora de la ejecución de la inversión; como la dificultad y demoras en los procesos de contrataciones y adquisiciones, la falta de capacidad del personal de las regiones para elaborar proyectos de calidad, techos muy bajos o demoras en las autorizaciones del MEF para que las unidades ejecutoras dispongan de los recursos, los insuficientes procesos de seguimiento durante la implementación de los proyectos, problemas logísticos en general, entre otros. Por ende, la clara opinión pública para acelerar la ejecución del gasto, el gobierno decidió en el 2007 “descentralizar” el SNIP. Ello implica que el Gobierno Nacional, las regiones y los municipios tienen la facultad de declarar la viabilidad de todos sus proyectos, haciéndose responsables por el control de la calidad de sus inversiones. Asimismo, se eliminaron los límites en los montos de los proyectos de inversión para que estos sean declarados viables por las Oficinas de Programación e Inversiones regionales o locales. Sin embargo, las nuevas medidas más que simplificar el proceso de evaluación de proyectos, reflejan un relajamiento de los procesos de autorización que pone en riesgo la eficiencia del gasto.

### **Eficacia del gasto público**

(Amaru, 2009). Dice que la palabra eficacia indica cuando una organización logra sus objetivos. Cuando más alto es el grado de realización de los objetivos, más eficaz es la organización. La eficacia se mide por los resultados (fines), sin importar los métodos o medios con que se logran. La eficacia del gasto público es la capacidad de lograr las metas de la organización. Se define como “hacer las cosas correctamente”, es decir, las actividades de trabajo con las que la organización alcanza sus objetivos. En ese sentido, la eficacia consiste en que las personas realicen las actividades que llevan a las organizaciones a

logara resultados. La eficacia del gasto público puede ser definida como el éxito de un programa o de una actividad para la obtención de los objetivos y metas predeterminados en términos de cantidad, calidad y oportunidad de los bienes y servicios producidos. Es el logro de resultados de manera oportuna guardando relación con los objetivos y metas planteadas.

### **Economía del gasto público**

(MEF, 2009). Describe que los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que, por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales. El gasto público es uno de los elementos más importantes en la política económica de un país, que le permite moldearla según los objetivos que se quieran alcanzar. El gasto público puede influir en de diferentes formas en la economía principalmente a nivel macro.

**Empleo.** El gasto público es una fuente importante de generación de empleo, tanto así que son muchas las regiones del país donde la única fuente de empleo es precisamente el estado. La economía se puede acelerar o desacelerar según el estado decida gastar más o menos. La producción del país puede verse fuertemente influida por el gasto público lo que de forma indirecta tiene efecto sobre el nivel de empleo.

**Ahorro.** El gasto público puede afectar el nivel o capacidad de ahorro de la población, en vista a que el gasto público está financiado por lo general por ingresos provenientes de los impuestos. Al incrementar los

impuestos, se deja a la población con una menor parte de sus utilidades lo que disminuye su capacidad de ahorro.

**Inversión.** Como la inversión en buena parte depende del nivel de ahorro de la población, al disminuirse el nivel de ahorro por las causas ya expuestas, se afecta la capacidad para invertir. Si no se ahorra, no habrá recursos para invertir.

**Inflación.** El gasto público puede presionar el alza de los precios al aumentar la demanda de bienes y servicios. Bien sabemos que cuando la demanda se incrementa a un ritmo superior que la oferta, se sufre de una tendencia inflacionaria, y el gasto público tiene la capacidad de incrementar la demanda de bienes y servicios.

**Devaluación – Revaluación de la moneda.** El gasto público puede influir en el comportamiento de la moneda frente a otras divisas, en la medida en que el gasto público sea financiado con crédito externo. El ingreso de divisas producto de la adquisición de créditos puede conducir a que la moneda local se fortalezca, puesto que, al incrementarse la oferta de una determinada divisa, el efecto de la ley de la oferta y demanda conlleva a que el precio de la moneda local se revalúe.

**Déficit fiscal.** Naturalmente que el gasto público es responsable directo en el incremento o disminución del déficit fiscal de un país, en la medida en que se gasta más o menos de los ingresos obtenidos. En términos generales, estos pueden ser algunos de los efectos que puede tener el gasto público en la economía. Como se puede ver, algunos efectos son negativos y otros positivos, por lo que se puede concluir que el gasto público es una herramienta muy importante a la hora de implementar ciertas políticas macroeconómicas.

## **4.2. DEFINICIONES CONCEPTUALES**

### **Abuso de autoridad:**

Exceso o desviación en su ejercicio público o privado. Se denomina también abuso de poder y abuso de las funciones públicas. Se produce, cuando por parte de las autoridades administrativas, se lesiona un derecho individual ya por extralimitación en las atribuciones o por arrogarse poderes que no corresponden. Siempre que un funcionario se extralimite en el ejercicio de su cargo, ya sea falseando el espíritu de las leyes, ya retardando su aplicación, fallando contra justicia, aplicando castigos indebidos, es susceptible de sanción.

### **Aprobación**

En este sector la aprobación de presupuesto es por el Congreso de la República, así como los demás presupuestos, que constituyen el total del crédito presupuestario, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal. A la Ley de Presupuesto del Sector Público se acompañan los estados de gastos del presupuesto que contienen los créditos presupuestarios estructurados siguiendo las clasificaciones: Institucional, Funcional-Programático, Grupo Genérico de Gasto y por Fuentes de Financiamiento.

### **Cleptocracia:**

Una especie de estado de corrupción recibe el nombre de cleptocracia. En griego, Kleptes significa “Ladrón” y cratos, “poder”. Habla de “cleptocracia no equivale a hablar de estado de corrupción. Literalmente el término designa a aquellos países donde una banda de ladrones se ha instalado en la cima del Estado. Andreski define la cleptocracia como “la explotación sistemática de las oportunidades de enriquecimiento personal que ofrece el gobierno, moderada por el amiguismo y exacerbada por el gangsterismo.

**Cadena de gasto:**

Conjunto de elementos expresados en una secuencia numérica que refleja las distintas categorías de la estructura funcional programática y las partidas de gasto de los Clasificadores Presupuestarios del egreso.

**Categoría del gasto:**

Elemento de la cadena de gasto que comprende los créditos presupuestarios agrupados en gastos corrientes, gastos de capital y el servicio de la deuda.

**Calidad:**

Es un concepto subjetivo. La calidad está relacionada con las percepciones de cada individuo para comparar una cosa con cualquier otra de su misma especie, y diversos factores como la cultura, el producto o servicio, las necesidades y las expectativas influyen directamente en esta definición.

**Certificación presupuesta:**

Acto de administración, cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso.

**Certificación presupuesta:**

Acto de administración, cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso.

**Cohecho:**

Soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público. Los proveedores de servicios públicos exigen el pago de una cantidad determinada por acelerar los servicios o para prevenir demoras. Los funcionarios públicos cobran “rentas” a sus subordinados. Las autoridades de tránsito encargadas de hacer cumplir la ley, imponen multas a menos que les paguen sobornos.

**Ejecución:**

Es la ejecución o la realización del gasto de los recursos financieros en el año fiscal que inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre, este es el tiempo en el que los diferentes niveles de gobiernos puedan realizar la ejecución respectiva.

**Evaluación:**

Es la fase en la que se realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas, en relación a lo aprobado en los presupuestos del Sector Público, utilizando instrumentos tales como indicadores de desempeño en la ejecución del gasto. Esta evaluación constituye fuente de información para fase de programación presupuestaria, concordante con la mejora de la calidad del gasto público.

**Eficiencia:**

Refiere a la habilidad de contar con algo o alguien para obtener un resultado. El concepto también suele ser equiparado con el de fortaleza de acción.

**Eficacia:**

Es la capacidad de alcanzar el efecto que espera o se desea tras la realización de una acción. No debe confundirse este concepto con el de eficiencia (del latín *efficientia*), que se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado (es decir, cumplir un objetivo con el mínimo de recursos disponibles y tiempo).

**Formulación**

La formulación del presupuesto se determina mediante la estructura funcional-programática del pliego, la cual debe reflejar los objetivos institucionales, debiendo estar diseñada a partir de las categorías presupuestarias consideradas en el Clasificador presupuestario respectivo. Asimismo, se determinan las metas en función de la escala de prioridades y se consignan las cadenas de gasto y las respectivas Fuentes de Financiamiento.

**Gasto corriente**

Comprende las erogaciones destinadas a las operaciones de producción de bienes y prestación de servicios, tales como gastos de consumo y gestión operativa, servicios básicos, prestaciones de la seguridad social, gastos financieros y otros.

**Gasto de capital**

Erogaciones destinadas a la adquisición o producción de activos tangibles e intangibles y a inversiones financieras en la entidad pública, que incrementan el activo del Sector Público y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios.

### **Gasto**

Es la acción de gastar (emplear el dinero en algo, deteriorar con el uso). En un sentido económico, se conoce como gasto a la cantidad que se gasta o se ha gastado. El gasto es un concepto de utilidad tanto para el gobierno.

### **Gasto público**

El gasto público es uno de los elementos más importantes en el manejo macroeconómico de un país, puesto que dependiendo del nivel de gasto que realice el estado, así mismo será el efecto que se tenga dentro de la economía. El gasto público puede desde dinamizar la economía hasta ser el causante de fenómenos como la inflación y la devaluación y/o revaluación de la moneda.

### **Gestión**

Se denomina gestión al correcto manejo de los recursos de los que dispone una determinada organización, como, por ejemplo, empresas, organismos públicos, organismos no gubernamentales, etc. El término gestión puede abarcar una larga lista de actividades, pero siempre se enfoca en la utilización eficiente de estos recursos, en la medida en que debe maximizarse sus rendimientos. El primer punto que considerar es la gestión dentro de un agente económico de primera relevancia, como es la empresa. En esta existe personal especializado para la toma de decisiones que conlleve comprometer recursos que suelen ser escasos. Así, el rol de la gerencia suele ser tomar decisiones en función de una planificación acertada para responder a las necesidades de la organización, decisiones que deben consumir el mínimo de recursos económicos y deben maximizar los beneficios obtenidos.

### **Gestión por resultados**

La gestión por resultados es un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo y con determinados recursos. Esto permite gestionar y evaluar el desempeño de las organizaciones del Estado en relación con políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

### **Presupuesto**

Se llama presupuesto al cálculo y negociación anticipada de los ingresos y egresos de una actividad económica personal, familiar, un negocio, una empresa, una oficina, un gobierno también hará gastos de una receta durante un período, por lo general en forma anual. Es un plan de acción dirigido a cumplir un final previsto, expresado en valores y términos financieros que debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas, este concepto se aplica a cada centro de responsabilidad de la organización. El presupuesto es el instrumento de desarrollo anual de las empresas o instituciones cuyos planes y programas se formulan por término de un año. Elaborar un presupuesto permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas o las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Para alcanzar estos fines, puede ser necesario incurrir en déficit (que los gastos superen a los ingresos) o, por el contrario, puede ser posible ahorrar, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit (los ingresos superan a los gastos). En el ámbito del comercio, presupuesto es también un documento o informe que detalla el coste que tendrá un servicio en caso de realizarse. El que realiza el presupuesto se debe atener a él, y no puede cambiarlo si el cliente acepta el servicio. Sistema total de administración empresarial.

### **Programación**

La fase de programación del presupuesto público se realiza a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, plantea anualmente al Consejo de Ministros, para su aprobación, los límites de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada Entidad que se financie total o parcialmente con fondos del Tesoro Público. Dichos límites son programados en función a lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual y de los tope máximos de gasto no financiero del Sector Público, quedando sujetas a la Ley General todas las disposiciones legales que limiten la aplicación de lo dispuesto en el presente numeral.

### **Sistema integrado de administración financiera sector público**

Constituye el medio informático oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la Administración Financiera del Sector Público, cuyo funcionamiento y operatividad se desarrolla en el marco de la normatividad aprobada por los órganos rectores de los sistemas integrantes de la Administración Financiera del Sector Público.

## **5. Propuesta (Plan de Mejora)**

Con la finalidad de superar los riesgos descritos en el problema, la Municipalidad Provincial de Huari deberá implementar lo siguiente:

- Implementar las políticas para fomentar el cumplimiento del código de ética del funcionario público y políticas anticorrupción con el objetivo de modificar la actitud de los servidores.
- Implementar programas de capacitación del personal en contratación pública, cuya formación deberá ser técnica y moral, de esta forma se reducirá la ineficiencia y la tendencia a aceptar actos corrupción.

- Implementar políticas de control de calidad sobre las acciones ejecutadas por los miembros de los comités de contrataciones de la entidad, a fin de detectar la inobservancia de los lineamientos establecidos por la ley de contrataciones del Estado y su reglamento.
- Formular directivas que garanticen mayor transparencia, en el acceso a la información y mayor participación de la sociedad civil en estos procesos en calidad de supervisores independientes.
- Segregar las funciones claves para asegurar que la responsabilidad de exigir que la evaluación, preparación, selección, contratación, supervisión de un proceso sean asignadas a unidades orgánicas distintas.
- Disponer la implementación del sistema de control interno de la entidad, para lo cual deberá tomar como referencia las normas de control interno emitidas por Contraloría General de la República.

## **6. Resultados**

### **6.1 Indicadores Institucionales**

Planeación del gasto público, mecanismos de selección objetiva, ejecución y cumplimiento de contrato, acceso a la información, y control de la actividad contractual.

#### **a) Planeación del Gasto Público**

El aspecto relacionado con la planeación de gastos públicos se encuentra normado en la Ley de Contrataciones del Estado, con la finalidad de que se cumpla con las metas presupuestales, es decir que haya coherencia entre el presupuesto programado con su respectiva ejecución. Según los encuestados, el riesgo en este indicador se ubica en riesgo medio (67%), lo que refleja que existe tendencia a que este riesgo se incremente hacia el nivel alto. Esta apreciación difiere de los trabajadores quienes opinan que el

riesgo de corrupción de este indicador es de nivel medio, pero en un 73%. El riesgo de la corrupción en la planeación de gasto público es de nivel medio llegando al 64% lo que significa que existe un desfase entre lo inicialmente programado con lo realmente ejecutado en el Plan Anual de Contrataciones del Estado.

En la planeación del gasto público respecto a los procesos de licitación pública, concurso público y adjudicaciones simplificadas, el riesgo de corrupción es de nivel medio, aun cuando la opinión de los encuestados (64.30%) es mayor que la de los trabajadores (59.81%).

#### **b) Mecanismos de selección objetiva**

Los procedimientos de selección de los proveedores en los procesos de licitación pública, concurso público y adjudicaciones simplificadas se encuentran reglamentados en la ley de contrataciones del estado, sin embargo, es necesario considerar la incidencia de las actividades organizacionales de los procesos de selección o evaluación de las propuestas los cuales también afectan la objetividad de la selección. Entre estas normas se encuentran el acceso a la información, los conflictos de interés, la planeación presupuestal y otros.

Según los expertos, el riesgo de este indicador se ubica en riesgo medio (69%) lo que significa que la selección objetiva de los proveedores genera niveles medios de riesgo a nivel institucional. Además, algunos opinan la existencia de un riesgo alto (25%).

Según los trabajadores, un 79% de riesgo medio en los procesos de selección de los proveedores. Este nivel de riesgo de corrupción podría reflejar la idea de que se hacen “arreglos” o tratos extraoficiales entre los miembros del comité de selección y el proveedor y/o postores antes que se inicie el proceso, teniéndose un ganador ya pactado, lo que a su vez para

algunos especialistas genera riesgo de corrupción alto. Otra de las debilidades que reflejaría este indicador es la falta de capacidad y especialización de los miembros del comité especial, para una buena aplicación de métodos y estrategias de evaluación y selección de un proveedor adecuado.

Desde el punto de vista de los trabajadores, en los procesos licitación pública, concurso público y adjudicaciones simplificadas, se mantiene un nivel de riesgo de corrupción medio, debido a que están involucrados directamente con la selección de proveedores para el abastecimiento de determinado bien o servicio. Los especialistas, sostienen que en las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas el nivel de riesgo medio disminuye, pero a su vez el riesgo alto se incrementa.

Por tanto, en las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, los mecanismos de selección de proveedores no son adecuadamente aplicados, por no existir un buen control conllevando a efectuar adquisiciones inadecuadas.

### **c) Ejecución y Cumplimiento de Contrato**

Se refiere a la ejecución contractual de un proceso de selección, y su cumplimiento de acuerdo con lo ofertado en cantidad y calidad por parte del proveedor y en términos presupuestales por parte de la entidad. Según los especialistas, nos muestra que la ejecución y cumplimiento de los contratos generan un 99% de nivel de riesgo medio a nivel institucional.

Los trabajadores opinan que el riesgo medio se da en un 85%. Lo que significa, que es inadecuada ejecución e incumplimiento de los contratos. Por tanto, los servidores como los especialistas concuerdan con afirmar que los contratos, si bien es cierto cumplen con los requisitos estipulados por la

ley, no existe un adecuado monitoreo sobre su ejecución y cumplimiento según lo ofertado en su propuesta técnica y económica.

En ocasiones se liquidan los contratos sin antes haber cumplido con el objeto de la contratación, en el periodo estipulado, llegándose a procesos de arbitraje y conciliación, pero en otros casos a procesos contenciosos en la vía administrativa y en la vía judicial.

#### **d) Control de la Actividad Contractual**

Este indicador está referido a los mecanismos de control adecuados, establecidos por la entidad para el cumplimiento de los contratos. Según los expertos, el control de la actividad contractual genera un 76% de nivel de riesgo medio, debido a la existencia de mecanismos de control deficientes.

Los trabajadores, indican la existencia de un 78% de riesgo medio, en el control de la ejecución y cumplimiento de los contratos. Los niveles de riesgo de corrupción obtenidos, muestran que el control que se ejerce sobre los contratos suscritos entre los proveedores y la entidad no es el más apropiado, lo que da lugar a la falta de información exacta y oportuna acerca de la situación de dichos documentos.

En los procesos de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, los trabajadores mantienen su posición con respecto a los demás tipos de procesos de selección, debido a que el control de la actividad contractual se ve supeditado a que mucho de los proveedores fueron seleccionados de manera irregular. Lo mismo sucede con la opinión de los especialistas que manifiestan un incremento porcentual del riesgo alto.

En las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, existen deficiencias en el monitoreo de la ejecución y

cumplimiento de los contratos, debido a que los directivos y el área encargado de las contrataciones de la entidad, son los encargados de velar por el cumplimiento cabal de los contratos. Lo cual va en contra a un elemento básico de control, que establece la segregación de funciones para disminuir el riesgo de control, lo que no viene sucediendo con la labor que se está cumpliendo en la municipalidad, debido a que existe favoritismo e intereses particulares.

**e) Acceso a la Información**

El acceso a la información pública facilita su difusión entre los ciudadanos, y con ella la formulación de críticas sobre el desarrollo de las actividades de la Administración Pública, esto permite una adecuada participación de los ciudadanos en el debate sobre los asuntos públicos, pues sin acceso a esa información se carecería de elementos necesarios para ejercer la crítica y control sobre las políticas públicas.

Según los especialistas, el riesgo de corrupción (82%) en el acceso a la información, reflejándose que es uno de los aspectos institucionales más débiles en todos los procesos. Según los trabajadores, el riesgo de corrupción está en un 88% de riesgo medio de corrupción. Su ubicación en el nivel medio significa que toda la información no está disponible a los diferentes usuarios y en otros casos la información no es oportuna. Este nivel es superior a lo fijado por los trabajadores de la municipalidad, cuyo resultado ascendente a 63% de riesgo de corrupción medio.

Valores similares se presentan en las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, corroborándose la existencia de un nivel de riesgo de corrupción medio. El que sea uno de los puntos más débiles en todos los procesos, está relacionado a lo normado en la ley de contrataciones del Estado, en cuanto a los plazos desde la convocatoria

hasta el otorgamiento y consentimiento de la buena pro. Lo que no permite la buena difusión de dichos procesos o en su defecto llegan fuera de plazo.

Por el monto de las adjudicaciones simplificadas y por la urgencia de su adquisición o contratación, se realizan invitaciones directas a proveedores únicos, con solo la promesa de cumplimiento, ya que las bases administrativas son bastante simplificadas y no exigen mayores garantías que respalden el cumplimiento de la oferta.

## **6.2. Indicador de Percepción**

Este indicador se refiere a como se percibe la aplicación y cumplimiento de la ley de contrataciones del Estado, en cada una de las fases de los procesos de adjudicación.

Según los expertos, un promedio de 82% de riesgo medio, esto se constituye en un aspecto álgido al analizar en conjunto las respuestas sobre métodos de contratación y los riesgos asociados a la contratación directa. Así mismo, según los trabajadores, la existencia de un riesgo alto equivalente al 37% y un riesgo medio en un 61%, lo que indica que hay un riesgo de corrupción alto.

La percepción que tienen los trabajadores y los especialistas encuestados, acerca del cumplimiento de la ley que regula las contrataciones del Estado, muestran desde ambos puntos de vista la existencia de una deficiente gestión administrativa. En general, se mantiene el nivel de riesgo de corrupción en cuanto a las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, con respecto a la percepción del cumplimiento de las leyes en materia de contratación.

Finalmente concluimos, que el indicador de percepción está basado a la práctica, o aplicación de las leyes referidas a contrataciones y adquisiciones del Estado y demás conexas, demostrándonos que se percibe la trasgresión de las

mismas, haciendo uso de la ley, aprovechándose de ciertos vacíos existentes y la aprobación de normas demasiadas permisibles y blandas, como en el caso de las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, no incorporan los controles propios que generen competencia entre proveedores dando lugar a conflictos de interés y son fáciles de abusar de este tipo de contratación como mecanismo de retribución de favores.

### **6.3. Indicadores de Desempeño**

Este indicador se refiere al grado de avance o ejecución de los procesos de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas para bienes y servicios, en concordancia al plan anual de adquisiciones y contrataciones, y la legislación vigente.

Según los especialistas, existe el 81% de riesgo de corrupción medio, cifra bastante alta, el desempeño en la gestión no ha sido favorable en muchas de sus etapas, específicamente en lo referido a la modificación de contratos, a su terminación anticipada, a la existencia de un gran porcentaje de contratos pagados con mora y contratos con procesos arbitrales y contenciosos no resueltos hasta la fecha.

Por tanto, se nota la tendencia a incrementarse el riesgo alto llegando a un 38% y un riesgo medio de 61%, según opinión de los trabajadores. Lo que confirman los resultados de nivel de riesgo de corrupción en los procesos de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas. Es así que podemos apreciar un riesgo de corrupción medio considerable, con tendencia a un nivel alto durante el periodo investigado. Esta información resulta de vital importancia para corregir las labores de monitoreo tanto de la entidad, así como de los actores independientes permitiendo observar de manera directa aspectos de las prácticas actuales en cada uno de sistemas de contratación.

#### **6.4. Indicadores de Integridad o de Contexto**

Estos indicadores fueron incluidos teniendo presente que la actividad contractual y en si todo el proceso de selección de proveedores, no opera de manera aislada sino en el marco institucional que influye de manera positiva o negativa en su operación. Para este indicador se tiene un promedio de 75% de riesgo alto, lo que significa que el entorno donde se desenvuelven las contrataciones estatales no ofrece la plena seguridad ni garantía del desarrollo de un proceso legal, antes, durante ni después del mismo.

Por lo que, la deficiencia en la calidad del sistema judicial, la falta de autonomía, calidad del sistema político y la burocracia, son factores de alto riesgo. Contribuyendo de manera significativa al riesgo de corrupción en contrataciones.

#### **6.5. Indicadores Institucionales: Referente a la Ley e Instituciones:**

Busca determinar si en la ley de contratación se encuentran disposiciones que se consideran en el “sistema ideal” como necesarias para reducir el riesgo de corrupción.

Según la opinión de los especialistas y los trabajadores encuestados, el nivel de riesgo de corrupción medio en 79%, es decir para ambos grupos las disposiciones legales e institucionales en la municipalidad de Huari no garantizan la transparencia y honestidad en los procesos de adjudicación.

Es más, este nivel de riesgo de corrupción es superior al establecido a nivel nacional, determinado por Transparencia Internacional. En este estudio se calculó que el nivel de riesgo de corrupción era de 38%, consecuentemente concluyó que las leyes no generan riesgo de corrupción, contrariamente la percepción de quienes en la entidad están involucrados en estos procesos y los especialistas en la materia, manifiestan que en esta entidad municipal la normatividad y la institución sí generan riesgos de corrupción.

Por lo que se tienen que el sistema legal en contrataciones del Estado no garantiza los resultados óptimos para la obtención de bienes y servicios de solicitadas por las áreas usuarias.

En lo que respecta a las licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, se observa también porcentajes por encima del nivel medio (33.65), lo que nos lleva a concluir que las leyes vigentes en materia de contratación generan riesgos de corrupción, debido al desconocimiento de las normas y sus constantes modificatorias. Sumado a ello el desinterés por parte de los miembros del comité especial de selección y el personal del área encargada de las contrataciones, para actualizarse o especializarse.

#### **6.6. Indicadores de Percepción y Desempeño: Referente a la Aplicación de la Ley**

El riesgo de corrupción en la aplicación de las leyes en materia de contrataciones, según los especialistas, es de un 69% de riesgo medio, y los los trabajadores manifiestan un 59% de riesgo medio, y en ambos casos se hace presente el riesgo alto con un 31% y 35% respectivamente.

Si bien es cierto existe una normatividad que reglamenta y regula las compras estatales, se han adoptado mecanismos para trasgredir la ley o haciendo uso de ella, manejar criterios legales en beneficio propio. Los resultados consolidados obtenidos al analizar el indicador institucional se interpretan como que las leyes y las instituciones de manera general ofrecen niveles de riesgo de corrupción altos, al igual que las prácticas o en la manera en que se aplican o no las leyes.

A nivel nacional, el riesgo promedio de corrupción asociado con las prácticas, es decir la aplicación y efectividad de las leyes, es del 71% según investigación

realizada por Transparencia Internacional. Mientras que a nivel regional sucede que tanto las leyes y las instituciones, así como la práctica generan niveles altos de riesgo de corrupción.

La aplicación de la ley de contrataciones en los procesos de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas tiene un riesgo de corrupción medio, con un valor de 59% y 85%, según los trabajadores y especialistas respectivamente. Lo que nos lleva a concluir que en este tipo de proceso también se aplican las leyes de manera incorrecta, siendo desviadas a intereses personales y políticos, en busca de enriquecimiento. Abusando de las contrataciones directas y del fraccionamiento de las compras para evadir los obstáculos y la complejidad de llevar a cabo procesos de selección de mayores cuantías.

## 7. Conclusiones

- El desempeño, presenta un riesgo de corrupción medio considerable, con tendencia a un nivel alto.
- Los aspectos problemáticos y propensos a los riesgos de corrupción en los procesos de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas son el acceso a la información, que presenta un nivel de riesgo medio con un 95%,
- El riesgo de corrupción medio, que presentan los procesos de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones simplificadas, incide negativamente en la eficacia de la gestión presupuestaria, con respecto a los ingresos y gastos.
- Las leyes en materia de contratación generan riesgos de corrupción altos, debido al desconocimiento de las normas existentes y sus constantes modificatorias. Además de ello el desinterés del personal por actualizarse o especializarse.
- La información básica sobre contratación está disponible para los contratantes, pero no necesariamente para el público en general o no está disponible para ser utilizada, lo cual puede inducir problemas de monitoreo y control.
- La percepción, basada en la aplicación de métodos de contratación, ofrece niveles de riesgo de corrupción medios, pues no incorpora los controles propios que generen competencia entre proveedores, propiciando conflictos de intereses y manejo de mecanismos de contratación en beneficio propio.

## Bibliografía

- Abusada, S. (2014). Eficiencia del gasto en el Perú. Lima Perú: Instituto peruano de economía.
- Acuña, M. (2014), El proceso de adquisiciones y contrataciones y su influencia en la competitividad de la gestión de la municipalidad distrital de san marcos- Huari – Áncash - periodos 2012 y 2013”.
- Albuquerque, F. (2002). Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Álvarez, I. (2010). Presupuesto por resultados y presupuesto participativo. Lima Perú: Instituto pacífico.
- Amaru, C. (2009). Fundamentos de administración. México: Pearson Educación.
- Arce, R. (2010). Propuesta de incorporación de la gestión por resultados en el presupuesto público de el salvador. El Salvador.
- Arellano, D. (1996). Dilemas y proteccionales de los presupuestos orientados a resultados, límites al generalismo en la reforma presupuestal. Buenos Aires Argentina: CIDE DT.
- Avellon, N. (2014). La eficiencia y la productividad de las comunidades autónomas españolas en la gestión tributaria. Valladolid España.
- Berner, H. (2008). Sistema de evaluación y control de gestión - presupuesto por resultados. Santiago: Ministerio de hacienda Chile.
- Cantaro, Z. (2015). Gestión presupuestaria del canon minero en la ejecución de obras públicas en la provincia de Huaraz. Huaraz Perú.
- Castellanos, A. (2013). La calidad del gasto público y la mejora de la eficiencia en el sector público. una valoración del gasto funcional de las AA. PP. desde una perspectiva.
- Bazalar, L. (2012), Corrupción administrativa y el control interno. Universidad Nacional del Callao.
- Deisy Escobar y Gaby Hermoza. (2015). El presupuesto por resultados en la calidad del gasto público de la unidad ejecutora de la Dirección Regional de Salud Huancavelica, año 2014. Huancavelica Perú.
- Internacional, A. (2010). Prácticas.

- Jimenez, A. (5 de 9 de 2016). El blog Salmón. Obtenido de <https://www.elblogsalmon.com/economia/que-es-la-politica-fiscal>
- Jimenez, R. (2012). Análisis del programa de gestión para resultados de la república . República Dominicana.
- Laurente, E. (2015). Presupuesto por resultados y el desarrollo económico local, distrito Ongoy, provincia Chincheros, región Apurímac, 2010 – 2014. Apurímac Perú.
- MEF. (9 de 4 de 2009). MEF. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162>
- MEF. (2012). Marco macroeconómico multianual del crecimiento económico al bienestar social. Lima Perú.
- Mena, M. (2005). Hacia una nueva estructura presupuestaria descentralizada y participativa. Lima Perú.
- Ortega, C. (2004). Hacienda pública. Bogotá Colombia: Ecoe ediciones.
- Palacios, L. (2013). El presupuesto participativo basado en resultados como instrumento para la toma de decisiones en la asignación y ejecución del presupuesto de inversiones de la municipalidad distrital de Casa Grande, 2012. Trujillo Perú.
- Parodi, C. (6 de enero de 2012). Diario gestión. Obtenido de <http://blogs.gestion.pe/economiaparatodos/2012/01/como-funciona-la-politica-mone.html>
- Peruano, E. (12 de 12 de 2010). Programa presupuestal. Programa presupuestal, pág. 3.
- PNUD. (1 de 12 de 2001). Informe sobre el desarrollo. Obtenido de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)
- Prieto, M. (2012). Influencia de la gestión del presupuesto por resultados en la calidad del gasto en las municipalidades del Perú (2006-2010): caso Lima, Junín y Ancash -. Lima Perú.
- Reyli, T. (2010). Acercándonos al presupuesto por resultados. EPAL.
- Salhuana, C. (2008). Presupuesto por resultados. Lima Perú.

# **Anexo**



## ENCUESTA DE OPINIÓN PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL

### Anexo 1

#### GENERALIDADES:

Esta información será utilizada en forma confidencial. Es importante que proporcione información veraz.

Instrucción : Marque con un aspa la respuesta que considere conveniente.

Lugar : .....

Fecha : .....

<p><b>1.</b> ¿Contempla la Ley la vinculación de la Contratación Pública a planes, programas o presupuestos?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>	<p><b>6.</b> ¿Existen mecanismos legales que contemplan la participación de la Sociedad Civil en la formulación y priorización de presupuestos?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>
<p><b>2.</b> ¿Están obligadas las entidades públicas a realizar la programación anual de la contratación pública?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>	<p><b>7.</b> ¿Existen mecanismos legales que contemplan la participación de la sociedad civil en la formulación y priorización de los planes y programas?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>
<p><b>3.</b> ¿Existe la obligación de contar con aprobación presupuestal antes de iniciar un proceso de contratación pública?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>	<p><b>8.</b> ¿Está reglamentada la actividad de participación y consulta para la inclusión o exclusión de proyectos en planes, programas y en presupuestos?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>
<p><b>4.</b> ¿Existe la obligación de contar con la aprobación presupuestal cuando se realicen modificaciones en el Plan Anual de Contrataciones?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>	<p><b>9.</b> ¿Se cumple con publicar los planes, programas y el presupuesto Regional?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>
<p><b>5.</b> ¿Están obligadas las entidades públicas a realizar la programación anual de la contratación pública?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>	<p><b>10.</b> ¿Cree usted que los recursos del estado están siendo utilizados en los términos de austeridad y ahorro en la adquisición de bienes y servicios?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>



<p><b>11.</b> ¿Cree que atender las recomendaciones de oficina de control interno, no es del todo útil para mejorar la gestión de la organización?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p> <p><b>12.</b> ¿La evaluación de la gestión de la entidad se hace con base en la evaluación del sistema de control interno?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p> <p><b>13.</b> ¿Para medir la calidad de la gestión y mejorar los resultados, es necesario crear indicadores de gestión y evaluarlos periódicamente?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>	<p><b>14.</b> ¿Considera usted que se ha logrado los objetivos institucionales en el año 2014?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p> <p><b>15.</b> ¿El avance de la ejecución presupuestaria de los ingresos, gastos y metas presupuestarias, respecto al PIA y PIM 2014, ha sido favorable?</p> <p>a).- Mayor Riesgo ( ) b).- Riesgo Medio ( ) c).- Riesgo Bajo ( )</p>
---	--