

UNIVERSIDAD NACIONAL DANIEL ALCIDES CARRIÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

La administración directa como una opción en la ejecución de obras públicas en la municipalidad distrital de Yanacancha – periodo 2018

Para optar el título profesional de:

Abogado

Autor: Bach. Jhon Esteban GUZMAN CHOMBO

Asesor: Mg. Wilfredo Raúl TORRES ALFARO

Cerro de Pasco - Perú - 2019

UNIVERSIDAD NACIONAL DANIEL ALCIDES CARRIÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE DERECHO



.TESIS

**La administración directa como una opción en la ejecución de obras
públicas en la municipalidad distrital de Yanacancha – periodo 2018**

Sustentada y aprobada ante los miembros del jurado:

**Dr. Yino Pelé YAURI RAMON
PRESIDENTE**

**Dr. Miguel Angel CCALLOHUANCA QUITO
MIEMBRO**

**Mg. Eleazar MEJIA OLIVAS
MIEMBRO**

DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación va dedicado a mis padres por el apoyo que me brindaron en todo la etapa de mi formación profesional.

RECONOCIMIENTO

Quiero agradecer a todos mis maestros de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, por los conocimientos impartidos durante mi formación en las aulas universitarias.

RESUMEN

Nuestro interés por abordar la presente investigación cuyo título lleva “**LA ADMINISTRACION DIRECTA COMO UNA OPCION EN LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YANACANCHA – PERIODO 2018**”, radica en la continuación de su ejecución, su estado, la forma en que se ejecuta su gasto o se hará en adelante, la justificación de su ejecución, la forma de su ejecución propiamente dicha, en fin, un abanico de interrogantes, considerando su necesidad apremiante en la mayoría de casos.

Sin embargo, en muchas oportunidades la familia se ha convertido en un nicho, que siendo actualmente considerado el fundamento de la vida en colectividad y de toda experiencia de desarrollo, simultáneamente se ha convertido en escenario cotidiano de desavenencias, de desencuentros, de contradicciones, de tensiones y conflictos. Esta situación hace de la familia y la vida en el seno familiar, un lugar y un tiempo de riesgo e incluso de violencia para quienes tradicionalmente han ocupado una ubicación de dependencia, vale decir, de subordinación, de carencia de poder decisorio.

La presente investigación se ha desarrollado en cuatro capítulos, empezando desde el planteamiento del problema, su formulación, de los objetivos de la investigación, como así de las limitaciones de la investigación, y de la importancia del mismo. En el segundo capítulo se ha desarrollado el marco teórico, bases teóricas, hipótesis de investigación, definiciones conceptuales y Operacionalización de la variable. En el tercer capítulo se trabajó el tipo de metodología aplicado en la investigación del tema donde además se ha formulado el diseño de la investigación, y la aplicación de las técnicas para la selección, validación de los instrumentos de investigación. Y finalmente en el capítulo IV se desarrolló los resultados de la discusión de investigación bajo el tratamiento estadístico de la prueba de hipótesis y la discusión de Resultados.

Palabras clave: Administración directa; Ejecución de obras

ABSTRACT

Our interest in addressing this research whose title is “**DIRECT ADMINISTRATION AS AN OPTION IN THE EXECUTION OF PUBLIC WORKS IN THE DISTRICT MUNICIPALITY OF YANACANCHA - PERIOD 2018**”, lies in the continuation of its execution, its status, the way in which Execute your expense or will be made from now on, the justification of its execution, the form of its execution itself, in short, a range of questions, considering its pressing need in most cases.

However, on many occasions the family has become a niche, which being currently considered the foundation of life as a group and of any development experience, has simultaneously become a daily scenario of disagreements, contradictions, tensions and conflicts. This situation makes family and life within the family a place and time of risk and even violence for those who have traditionally occupied a position of dependence, that is, of subordination, of lack of decision-making power.

The present investigation has been developed in four chapters, starting from the approach of the problem, its formulation, the objectives of the investigation, as well as the limitations of the investigation, and the importance of the investigation. In the second chapter the theoretical framework, theoretical bases, research hypotheses, conceptual definitions and Operationalization of the variable have been developed. In the third chapter we worked on the type of methodology applied in the investigation of the topic where the design of the research was also formulated, and the application of the techniques for the selection, validation of the research instruments. And finally in chapter IV the results of the research discussion were developed under the statistical treatment of the hypothesis test and the discussion of Results.

Keywords: Direct administration; Execution of works

INTRODUCCIÓN

Al proyectarse una ejecución de obras por la modalidad de Administración directa, nos permite lanzarnos varias interrogantes, entre ellas, será viable y productivo la ejecución del mismo, cuáles eran las dificultades, así mismo si esta modalidad permitirá la conclusión de obras en beneficio de los usuarios, e fin muchas interrogantes. Sin embargo dentro del desarrollo de la investigación hemos podido advertir dificultades de índole técnico, es decir por ejemplo, ¿ será viable que en una obra por administración directa se contrate un residente de obra un supervisor de obra ?, ello atendiendo que cualquier forma de ejecución de obras y por mandato de la norma tiene que ser ejecutado a la luz de la transparencia y eficiencia, en razón que la misma va ir en beneficio de un grupo de usuarios beneficiarios, donde el estado va desembolsar un presupuesto económico y que este debe ser ejecutado de manera correcta y eficiente. Sin embargo es necesario señalar que la eficiencia, la transparencia etc., se debe medir en función de la participación activa y permanente de los entes fiscalizadores y esta forma de ejecución se permitirá la concurrencia de los residentes de obras y/o supervisor de obras para una correcta ejecución de obras, puesto que un residente conforme lo señala la norma debe cumplir acciones como registrar los avances de las obras, guiar el buena manejo de la obra y tomar acciones respecto su ejecución, en cambio un supervisor está en la obligación de monitorear directamente la correcta ejecución de la obra.

Está claro que las Municipalidades cuando opten la encuno de una obra por administración directa, y de acuerdo a la resolución de Contraloría nro. 195-88-CG, ello implica que la municipalidad no contrate una Empresa ejecutora de Obra, pero si está obligado a seguir los procedimientos que sirven para la contratación de bienes y servicios que conlleve a la ejecución de la obra, entre esos servicios está contemplado los servicios

de residente y supervisor de obra, referidos en los artículos 185 y 190 del reglamento de contrataciones del estado.

En el desarrollo de la investigación hemos podido advertir las dificultades en la ejecución de la obra por esta modalidad, como también aspectos positivos, ello va depender del nivel de gobierno local y su orientación política que al final debe ir en beneficio de los usuarios. La presente investigación va permitir tomar posición desde un lado las obras bajo la modalidad de las licitaciones ordinarias, y de otro lado la ejecución de las obras desde la administración directa.

INDICE

DEDICATORIA	
RECONOCIMIENTO	
RESUMEN	
ABSTRACT	
INTRODUCCIÓN	
INDICE	
CAPITULO I.....	1
EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACION.....	1
1.1. Identificación y determinación del problema.....	1
1.2. Delimitación de la investigación.....	2
1.3. Formulación del problema.....	2
1.3.1. Problema General.....	2
1.3.2. Problemas Específicos.....	2
1.4. Formulación de objetivos.....	3
1.4.1. Objetivos Generales:.....	3
1.4.2. Objetivos Específicos:.....	3
1.5. Justificación del estudio.....	3
1.6. Limitaciones de la Investigación.....	4
CAPITULO II.....	6
MARCO TEORICO.....	6
2.1. Antecedentes de la investigación.....	6
2.2. Bases teóricas – científicas.....	9
2.3. Definiciones de términos básicos.....	75
2.4. Formulación de hipótesis.....	76
2.4.1. Hipótesis General.....	76
2.4.2. Hipótesis Específicos.....	77
2.5. Identificación de Variables.....	77
2.6. Definición operacional de variables e indicadores.....	80
CAPITULO III.....	81
METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.....	81
3.1. Tipo de Investigación.....	81
3.2. Métodos de investigación.....	82
3.3. Diseño de la Investigación.....	82
3.4. Población y muestra.....	83

3.5.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos.	83
3.6.	Técnicas de procesamiento y análisis de datos.....	84
3.7.	Tratamiento estadístico.....	85
3.8.	Selección y validación y confiabilidad de los instrumentos de investigación	85
3.9.	Orientación ética.....	85
CAPÍTULO IV.....	87
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	87
4.1.	Descripción del trabajo de campo	87
4.2.	Presentación análisis e interpretación de resultados.....	87
4.3.	Prueba de Hipótesis.	111
4.4.	Discusión de resultados.	112
CONCLUSIONES		
RECOMENDACIONES		
BIBLIOGRAFÍA		
ANEXOS		

CAPITULO I

EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACION

1.1. Identificación y determinación del problema

Las Normas de Control Interno, conforman direcciones, principios, procedimientos y distribuciones para la utilización y ordenamiento del control interno en las áreas fundamentales de las actividades administrativas y operativas de la municipalidad, incluidas las alusivas a la administración financiera, logística, de personal, de obras, etc. Se dictan con la finalidad de fomentar una gestión adecuada de los recursos públicos de las entidades del Estado. En la Municipalidad Distrital de Yanacancha en cuyo transcurso del control interno se han observado algunas deficiencias. Las obras que son realizadas por las Municipalidades, bajo la modalidad de administración directa, durante la gestión 2018, se descubre una serie de debilidades técnicas y de procedimiento administrativo; estas deficiencias han generado hasta la fecha que las obras realizadas no se han entregado todavía al sector beneficiario de acuerdo al procedimiento. Uno de los principales actos para que no se entreguen las obras sería la de la corrupción, ya que no conocemos al

total todas las inversiones que origina cada construcción. Es por eso que ha sido creada la administración pública a las ejecuciones de obras públicas por parte de la Municipalidad de Yanacancha y esta a su vez determinará las diferentes necesidades que hace falta como por ejemplo el disponer las acciones orientadas a la terminación de las construcciones inconclusas, de acuerdo a lo establecido en las normativas aplicables.

1.2. Delimitación de la investigación

El presente estudio puede ser delimitado de la siguiente manera: Delimitación

Geográfica: El área geográfica de la investigación se ubica en la Municipalidad Distrital de Yanacancha

Delimitación temporal: El estudio se desarrolló en el periodo 2018.

1.3. Formulación del problema

1.3.1. Problema General

- ¿De qué manera la administración directa, se relaciona con la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha, periodo 2018?

1.3.2. Problemas Específicos

- ¿De qué manera la administración directa se relaciona con la eficacia en la Ejecución de las Obras Publicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha?
- ¿De qué manera la administración directa se relaciona con el rol del estado en la ejecución de las obras publicas en la municipalidad Distrital de Yanacancha?

- ¿De qué manera la administración directa se relaciona con garantizar la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha?

1.4. Formulación de objetivos

1.4.1. Objetivos Generales:

- Determinar cuál es la relación que existe entre la administración directa y la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha 2018.

1.4.2. Objetivos Específicos:

- Determinar si la administración directa se relaciona con la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha.
- Determinar si la administración directa se relaciona con el rol del estado en la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha.
- Determinar si la administración directa se relaciona con garantizar la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha.

1.5. Justificación del estudio

El presente trabajo de investigación admitirá que las personas encargadas en las municipalidades tengan que implementar a través de sus gerencias, un mejor control administrativo en referencia a las obras ejecutadas por administración presupuestaria directa para que todas las obras sean liquidadas y no carezcan documentariamente ni presupuestalmente. Con esto se pretende optimizar la gestión pública del gobierno local dotando de instructivos y herramientas necesarias para aplicar las normativas vigentes las cuales accederán a dar el

cumplimiento estricto y preciso a la ejecución de las obras, siendo esta de mucha importancia para cumplir todos los objetivos y metas.

Justificación de la investigación

Considero que esta investigación será un aporte útil porque el objetivo principal de esta Tesis ya que trata precisamente de conocer, profundizar y criticar los planteamientos dogmáticos en torno a lo que es la administración directa en la ejecución de obras públicas.

Nuestra preocupación al plantear este tema es comprender de cuanta verdad existe en el espíritu. Para dar cumplimiento de los objetivos del estudio, la investigación hará uso de su propia metodología, formulando preguntas, entrevistas, obteniendo datos importantes como secundarios y tabulando la información relevante hasta presentar resultados finales. Su cobertura está definida por sus autoridades; con el propósito de que las observaciones, conclusiones y recomendaciones que se deriven de investigación, se encuentren debidamente respaldadas y formalizadas a la alta gerencia. De acuerdo con los objetivos planteados, se encontrará soluciones concretas al problema de control interno en obras públicas por administración directa y sus efectos en la comunicación, evaluación y control; por tanto, los resultados tendrán una utilidad práctica para la Municipalidad de Yanacancha. Desde el punto de vista práctico, el estudio del Control Interno constituye un aporte para todas las Instituciones Públicas.

1.6. Limitaciones de la Investigación.

De acuerdo al tiempo de investigación se halla limitaciones como: la falta de información actualizada, acceso a las bibliotecas de las Instituciones superiores como nuestra universidad donde adolece de una biblioteca especializada en tema

vinculado a la presente investigación y otros temas relacionados y peor aún en nuestra región de Pasco.

1.6.1. Importancia y alcances de la investigación

El proyecto que proponemos consiste en desarrollar una investigación, descriptiva, explicativa y analítico desde una perspectiva del derecho subjetivo y adjetivo civil, se dirige a conocer la administración directa de ejecución de obras. Por cuanto no hay estudios conocidos a nivel local ni regional, acerca del tema en mención y peor aún a nivel de nuestra alma mater, la presente propuesta sería la primera aproximación desde el derecho civil y derecho administrativo que puede servir como información y precedente en nuestro ámbito jurídico y académico.

Por otra parte, aportar las dimensiones cuantitativas y cualitativas que registra el gobierno regional al momento de proporcionar información pública a nivel de la ciudad de cerro de Pasco sobre los temas que son de mucha importancia para los agentes de derecho en la ciudad más alta del país.

El proyecto tiene tanto objetivos generales con sus respectivos objetivos específicos los cuales en general se dirigen a conocer en que afecta y que dificultades presenta la poca información que manejan las personas dentro del gobierno regional, en consecuencia, tienen a los usuarios mal informados y desarrollan mal cualquier trámite que desean realizar. La falta de esta información afecta en el conocimiento de los usuarios de la Municipalidad de Yanacancha de Pasco, por lo que se ven afectados o burlados, sin ser atendidos como les corresponde.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

2.1. Antecedentes de la investigación.

2.1.1. A nivel internacional.

- **ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ECUADOR: EL CASO DE ESTUDIO DE LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE PICHINCHA** Elsy Teresa Cobo Litardo - (2014)
TESIS - CONCLUSIONES: El control de la programación y ejecución del presupuesto en la Dirección Distrital 13D08 Pichincha – Educación es muy limitado al no formar parte de la cultura de gestión ni del sistema de trabajo de los servidores públicos. Entre los aspectos que se destacan como malas prácticas se encuentran: • La programación del presupuesto no se realiza en atención a los niveles de actividades y cronogramas requeridos para el cumplimiento de los objetivos institucionales. • Se realizan demasiadas

modificaciones presupuestarias sin la debida fundamentación, lo advierte el riesgo de incumplimiento del principio de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal. • No existe claridad en los mecanismos para la asignación y distribución de los recursos a través del presupuesto.¹

2.1.2. A nivel nacional.

- **"OBRAS POR EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DIRECTA Y EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN FINANCIERA EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCVELICA PERIODO 2013" – CONCLUSIONES:**

La autora en una de sus conclusiones señala: Se ha determinado que las obras por la modalidad de Ejecución Presupuestaria Directa influyen significativamente en el proceso de las liquidaciones financieras en la Municipalidad Provincial de Huancavelica, toda vez que es preponderante que las obras administradas cuenten con una buena Programación de Recursos, Normatividad y Control de las mismas para su posterior liquidación técnico – financiera, además menciona que una mala asignación presupuestal, deficiente capacidad operativa, inadecuado personal técnico conlleva a una mala Programación de recursos y por ende una deficiente ejecución de obra que repercutirá en la liquidación financiera de la misma.

Así mismo menciona que si la obra no se realiza de acuerdo al expediente técnico, directiva interna y la Resolución de Contraloría 195-88 CG, por consiguiente, se estará ejecutando la obra sin cumplimiento de la

¹ ANÁLISIS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ECUADOR: EL CASO DE ESTUDIO DE LA DIRECCIÓN DISTRITAL 13D08 PICHINCHA LA GESTIÓN EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ECUADOR

Normativa, lo que origina problemas de calidad, sobredimensionamiento e incumplimiento de plazo de ejecución. Por ello que la obra no podrá liquidarse en los plazos establecidos.²

- **EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA Y LIQUIDACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CANCHIS-CUSCO. PERIODO 2017” CONCLUSIONES:** En el presente trabajo de investigación sobre la Liquidación Técnica y Financiera de las obras públicas ejecutadas por Administración Directa en la Municipalidad Provincial de Canchis -Cusco periodo 2017. presenta deficiencias en la información técnica y financiera en la ejecución de obras públicas por administración directa, conforme se evidencia en la tablas 12, donde se observa que el 85 % de los encuestados indican no tienen una liquidación técnica y financiera y el 16.70 % indican que sí tuvieron, además menciona sobre las deficiencias encontradas en el proceso de liquidación técnico de las obras presentadas en el expediente técnico que en su mayoría si cumple con los plazos establecidos para la presentación del informe final de acuerdo a la normativa tal como muestra la tabla 5 se observa que el 66.7 % de las obras tuvieron un expediente técnico y un 33.3 % de las obras no cuenta con este documento.

1.1.3. A nivel regional.

- Luego de efectuar una búsqueda de fuentes de información sobre el tema de investigación no existen antecedentes sobre estudios realizados del tema

² "OBRAS POR EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DIRECTA Y EL PROCESO DE LIQUIDACIÓN FINANCIERA EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCVELICA PERIODO 2013" Bach. Cont. CASO RAMOS, Sammy Elena

materia de investigación a nivel Local o Regional; sin embargo, existen otros trabajos que no son tesis sobre el delito de incumplimiento de obligación alimentaria, sobre la eficacia en este tipo de delitos.³

2.2. Bases teóricas – científicas

2.2.1. Administración directa

La administración directa es la opción de "hacer" en la decisión de "hacer-comprar" en la logística de obras públicas y constituye la alternativa de ejecutar con sus propios recursos (humanos, materiales y de equipos) las construcciones que se requieren como medio para atender alguna problemática que amerita la intervención del Estado vía inversión pública. Sin embargo, vale preguntarse si en esta decisión se tienen en cuenta todos los aspectos que involucra asumir el rol de contratista en la ejecución de obra. No solo los técnicos, sino también los propios de su gestión. No olvidemos que la actividad de construcción, de por sí, ya es una actividad que implica un alto nivel de coordinación que requiere múltiples capacidades de gestión, como gestión de proveedores, abastecimiento (logística de obra), manejo de almacenes e inventarios, administración de planillas de construcción civil, gestión de los grupos de interés, además de la dirección técnica y supervisión de obra.

Por ello, al decidirse por la administración directa, la entidad está asumiendo no solo los riesgos operativos de la ejecución de obra, sino también los de gerencia vinculados.

³ EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS POR ADMINISTRACIÓN DIRECTA Y LIQUIDACIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA EN LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CANCHIS-CUSCO. PERIODO 2017” Br. Brígida Bustamante Mamani

Ante esta realidad, los gestores de administración directa tienen que ejecutar las obras sujetándose al principio de legalidad con muy poco margen a la discrecionalidad, lo que hace bastante complicada la gestión de las obras bajo esta modalidad.

Digamos por ejemplo que una entidad está construyendo un camino de tercer orden o vecinal (es decir, una obra relativamente pequeña) con una cuadrilla de obreros, un tractor propio y dos volquetes alquilados, y de pronto se malogra el tractor. El residente se comunica con la entidad para solicitar la reparación, va el mecánico y señala que es necesario adquirir unos repuestos y servicio de mano de obra especializada.

La pregunta es: ¿Con qué partida presupuestal compramos esto? ¿Con cargo a la obra? No, la obra solo tiene presupuesto para los materiales, equipos y mano de obra. Y si se cubre con gasto corriente, ¿cuánto demorará el área de Logística en comprarlos? ¿Una, dos o tres semanas? ¿Y si por el monto se requiere una menor cuantía? Y mientras tanto, ¿cómo queda la obra? ¿Probablemente paralizada? ¿Y la planilla, y el pago de los volquetes alquilados?

Tal vez allí está, entre otras, las causas de los sobrecostos frecuentes en este tipo de ejecución de obras y ni qué decir de las dilaciones de plazos de ejecución. Pero, otra pregunta que debemos hacernos es: ¿Cómo hubiera reaccionado en la misma situación un contratista (es decir, en el escenario de la opción "comprar" y no "hacer")? Muy probablemente, con el cambio

inmediato de la maquinaria defectuosa, pues tener obreros o volquetes sin trabajar afectaría paulatinamente su utilidad.⁴

2.2.2. Obras por Administración Directa en el Perú.

Las Obras por Administración Directa son una forma en la que el Estado realiza Obras Públicas. Su objetivo es garantizar, por sus propios medios y recursos, las necesidades de la población mediante la construcción de infraestructuras, servicios públicos, carreteras, etc. Desde el Fondo Editorial INCISPP traemos para usted el siguiente artículo de interés.

- **¿Qué son las Obras Pública por Administración Directa?**

Una Obra por Administración Directa es aquella en la cual el Estado utiliza sus propios recursos para realizar la ejecución. No cuenta con ningún tercero o privado para la ejecución, solo con su propio personal, equipo e infraestructura.

- **¿Cuándo se puede utilizar el mecanismo de Obras por Administración Directa?**

Las Entidades que pueden realizar Obras por Administración Directa están comprendidas en la Ley N° 27785. Dichas Entidades deben sujetarse a los principios de moralidad, eficacia, transparencia, economía, sostenibilidad y subsidiariedad.

- **Se puede ejecutar Obras por Administración Directa en los siguientes casos:**

1. No existe oferta privada en el mercado, luego del procedimiento de selección respectivo.

⁴ Administración directa o la decisión de "hacer-comprar" en la logística de las obras públicas, Frank Mauricio el 17 de Abril 2014 5:00 PM

2. Cuando luego de un contrato con un privado haya quedado un saldo por ejecutar y la Entidad tenga capacidad para hacerlo.

- **En sentido contrario, no se puede utilizar este sistema en los siguientes casos:**

1. El Valor Referencial de la Obra supere el permitido en la Ley de Presupuesto.

2. Si se modifica el expediente técnico del procedimiento de selección.

Condiciones Previas para que las entidades usen la figura de Obras por Administración Directa

Las Entidades deben establecer en sus documentos de función a los órganos encargados de llevar a cabo la programación, ejecución y supervisión de este tipo de Obra Pública. Estos se encargarán hasta de la liquidación de la obra. Los titulares y funcionarios de dichos órganos, así como los titulares de las Entidades son responsables ante la ley por el cumplimiento de las disposiciones.

El proyecto sometido a Administración Directa debe:

- Ser una prioridad en los planes de desarrollo local, regional o nacional.
- Contar con los recursos e instrumentos físicos y económicos necesarios.
- Ser declarado viable por el Sistema de Inversión Pública.

Requisitos para Ejecutar las Obras por Administración Directa

Para ejecutar una Obra por Administración Directa las Entidades deben contar con los siguientes requisitos:

- Asignación presupuestal.
- Organización y personal necesarios, incluyendo al Residente de Obra.
- La propiedad de las maquinas y equipos operativas y disponibles

- El expediente técnico con el presupuesto analítico para la obra y el gasto específico.
- Un Cuaderno de Obra legalizado.
- **¿Cómo se realiza la ejecución y recepción de las Obras por Administración Directa?**

Para la ejecución de la obra se debe instituir un Comité de Vigilancia, integrado por los representantes de la sociedad civil del Consejo de Coordinación. De no poder estar ellos, con los representantes de los beneficiarios de la obra.

La Obra por Administración Directa culmina con la conformidad del supervisor y la anotación respectiva del Residente en el Cuaderno de Obra.

La Entidad designa una comisión de recepción y liquidación para la obra. Luego la obra es transferida a la Entidad que se encargará de su operación y mantenimiento. Todo lo referente a la obra se publica en su portal web y se registra en el Sistema de Información de Obras Públicas-INFObras⁵.

2.2.3. Administración directa o la decisión de "hacer-comprar" en la logística de las obras públicas

La administración directa es la opción de "hacer" en la decisión de "hacer-comprar" en la logística de obras públicas y constituye la alternativa de ejecutar con sus propios recursos (humanos, materiales y de equipos) las construcciones que se requieren como medio para atender alguna problemática que amerita la intervención del Estado vía inversión pública. Sin embargo, vale preguntarse si en esta decisión se tienen en cuenta todos los aspectos que involucra asumir el rol de contratista en la ejecución de

⁵ Obras por Administración Directa en el Perú, INVESTIGADOR – INCISPP, 20 julio 2018

obra. No solo los técnicos, sino también los propios de su gestión. No olvidemos que la actividad de construcción, de por sí, ya es una actividad que implica un alto nivel de coordinación que requiere múltiples capacidades de gestión, como gestión de proveedores, abastecimiento (logística de obra), manejo de almacenes e inventarios, administración de planillas de construcción civil, gestión de los grupos de interés, además de la dirección técnica y supervisión de obra.

Por ello, al decidirse por la administración directa, la entidad está asumiendo no solo los riesgos operativos de la ejecución de obra, sino también los de gerencia vinculados.

Ante esta realidad, los gestores de administración directa tienen que ejecutar las obras sujetándose al principio de legalidad con muy poco margen a la discrecionalidad, lo que hace bastante complicada la gestión de las obras bajo esta modalidad.

Digamos por ejemplo que una entidad está construyendo un camino de tercer orden o vecinal (es decir, una obra relativamente pequeña) con una cuadrilla de obreros, un tractor propio y dos volquetes alquilados, y de pronto se malogra el tractor. El residente se comunica con la entidad para solicitar la reparación, va el mecánico y señala que es necesario adquirir unos repuestos y servicio de mano de obra especializada.

La pregunta es: ¿Con qué partida presupuestal compramos esto? ¿Con cargo a la obra? No, la obra solo tiene presupuesto para los materiales, equipos y mano de obra. Y si se cubre con gasto corriente, ¿cuánto demorará el área de Logística en comprarlos? ¿Una, dos o tres semanas? ¿Y si por el monto se requiere una menor cuantía? Y mientras tanto, ¿cómo queda la obra?

¿Probablemente paralizada? ¿Y la planilla, y el pago de los volquetes alquilados?

Tal vez allí está, entre otras, las causas de los sobrecostos frecuentes en este tipo de ejecución de obras y ni qué decir de las dilaciones de plazos de ejecución. Pero, otra pregunta que debemos hacernos es: ¿Cómo hubiera reaccionado en la misma situación un contratista (es decir, en el escenario de la opción "comprar" y no "hacer")? Muy probablemente, con el cambio inmediato de la maquinaria defectuosa, pues tener obreros o volquetes sin trabajar afectaría paulatinamente su utilidad.

Entonces, ¿la decisión de "hacer o comprar" que realizan las entidades es completa o solo se basa en aspectos claramente políticos con todo lo que ello trae consigo: dilación de plazos, sobrecostos, ineficiencias, corrupción, obras inconclusas y otras consecuencias; es decir, ¿será la mejor decisión en la pregunta "hacer" o "comprar" de la logística de obras públicas?

Si se tienen las capacidades para la coordinación técnico-administrativa probablemente se administren los riesgos indicados y se lleguen a cumplir los objetivos de alcance-tiempo-calidad en las obras públicas; de lo contrario, mejor contratarlas⁶

2.2.4. Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?

La tendencia universal hacia el empleo no expansivo del autoprovisionamiento de bienes, servicios y obras por parte de las entidades proviene, fundamentalmente, de dos fuentes de críticas. La primera es la

⁶ Administración directa o la decisión de "hacer-comprar" en la logística de las obras públicas Frank Mauricio el 17 de Abril 2014.

óptica del mercado y de la libre competencia empresarial que aprecian en el empleo de medios propios serias implicancias negativas en la competencia en los mercados, pudiéndose resumir en tres defectos relevantes de esta práctica⁷: a) porque detraen de la competencia porcentajes importantes de los gastos e inversiones públicas, lo cual significa, entre otras causas, que el efecto de las políticas fiscales no producen el resultado buscado a través del correspondiente (efecto) multiplicador; b) porque los servicios en ocasiones no se prestan con la calidad necesaria al estar encargados, en algunos casos, a empresas públicas sin los conocimientos ni las capacidades requeridas; y (...) c) porque dichas empresas subcontratan con frecuencia los trabajos que les son encargados sin que exista garantía de que lo hagan respetando las leyes de la competencia y cuidando la calidad y profesionalismo requeridas. Complementariamente, pero no por ello menos importante, contamos con visiones críticas desde la visión de las instancias de control financiero del Estado⁸, quienes mediante sus procesos de verificación atestiguan como estos medios conducen a situaciones de ineficacia, distintos a la proclamada eficiencia de la auto organización que la sustenta, además que al estar fuera

⁷ En este documento, se evalúa, como por ejemplo en España fueron creadas tres empresas instrumentales (TRAGSA, ISDEFE e INECO) para dar, en principio, estos servicios a otras entidades públicas en el ámbito de defensa, ingeniería, y agricultura. Las mismas que en su evolución asumen prestaciones para las cuales no están especializadas, con el objeto de mejorar sus ingresos, proceden a subcontratar con poca transparencia a terceras empresas gran parte de los servicios que necesitan proveer, y progresivamente aumentan el volumen de operaciones y personas dedicándose a actividades adicionales a las que justificaron su creación.

⁸ Ejemplo de esta preocupación lo podemos encontrar en el Informe No. 1088 del Tribunal de Cuentas de España aprobado, en su sesión de 30 de abril de 2015, titulado: “Informe de Fiscalización de las Encomiendas de Gestión de Determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la Legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa”. En dicho informe se muestran los resultados del análisis de las encomiendas de gestión formalizadas en los años 2011 y 2012 con entidades que tienen atribuida la condición de medio propio o servicio técnico y se muestran las conclusiones y recomendaciones relevantes.

del ámbito de la regulación contractual, no le resultan aplicables sus principios de publicidad, concurrencia, transparencia y no discriminación. Desde esta misma perspectiva, se atestigua la secuencia inconveniente de la apertura al servicio propio, luego la pretensión que este servicio se especialice y adquiera autonomía, posteriormente se le busca autosostenibilidad, permitiendo que brinde esas mismas actividades al sector privado, y finalmente demandando más recursos para proseguir incrementando sus actividades. Con un objetivo pedagógico, a continuación, expondremos los principales aspectos controversiales del auto provisionamiento por medios propios.

2.2.5. Obras por Administración Directa en el Perú

Las Obras por Administración Directa son una forma en la que el Estado realiza Obras Públicas. Su objetivo es garantizar, por sus propios medios y recursos, las necesidades de la población mediante la construcción de infraestructuras, servicios públicos, carreteras, etc. Desde el Fondo Editorial INCISPP traemos para usted el siguiente artículo de interés.

Las Entidades que pueden realizar Obras por Administración Directa están comprendidas en la Ley N° 27785. Dichas Entidades deben sujetarse a los principios de moralidad, eficacia, transparencia, economía, sostenibilidad y subsidiariedad. Se puede ejecutar Obras por Administración Directa en los siguientes casos:

- No existe oferta privada en el mercado, luego del procedimiento de selección respectivo.
- Cuando luego de un contrato con un privado haya quedado un saldo por ejecutar y la Entidad tenga capacidad para hacerlo.

En sentido contrario, no se puede utilizar este sistema en los siguientes casos:

- El Valor Referencial de la Obra supere el permitido en la Ley de Presupuesto.
- Si se modifica el expediente técnico del procedimiento de selección.

Para la ejecución de la obra se debe instituir un Comité de Vigilancia, integrado por los representantes de la sociedad civil del Consejo de Coordinación. De no poder estar ellos, con los representantes de los beneficiarios de la obra.

La Obra por Administración Directa culmina con la conformidad del supervisor y la anotación respectiva del Residente en el Cuaderno de Obra.

La Entidad designa una comisión de recepción y liquidación para la obra. Luego la obra es transferida a la Entidad que se encargará de su operación y mantenimiento. Todo lo referente a la obra se publica en su portal web y se registra en el Sistema de Información de Obras Públicas-INFO bras.

Las Entidades deben establecer en sus documentos de función a los órganos encargados de llevar a cabo la programación, ejecución y supervisión de este tipo de Obra Pública. Estos se encargarán hasta de la liquidación de la obra. Los titulares y funcionarios de dichos órganos, así como los titulares de las Entidades son responsables ante la ley por el cumplimiento de las disposiciones.

El proyecto sometido a Administración Directa debe:

- Ser una prioridad en los planes de desarrollo local, regional o nacional.
- Contar con los recursos e instrumentos físicos y económicos necesarios.

- Ser declarado viable por el Sistema de Inversión Pública.⁹

2.2.6. ¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve?

Cada vez, es más habitual escuchar hablar sobre la importancia que tiene para los pueblos y ciudades contar con un proyecto de desarrollo generado a nivel local. Con distinto nivel de resultados alcanzados, recursos, planificación y participación de la comunidad, etc. muchas localidades han estado implementando, desde mediados de la década del '90 hasta la actualidad, políticas orientadas al desarrollo local. El desarrollo local surge en Argentina como una respuesta desde el nivel local a los cambios producidos a partir del proceso de reforma del Estado iniciado a principios de los '90. Los principales factores que impulsaron a los gobiernos locales a asumir un nuevo rol fueron el traspaso de algunas funciones del Estado Nacional hacia las provincias y a los municipios, el aumento del desempleo y de la pobreza y la emergencia de nuevas demandas de la sociedad civil hacia los gobiernos locales. En este proceso se inscribe el desarrollo local. El desarrollo local se puede entender, de manera muy sintética, como un proceso complejo, que es producto de una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población. Supone una perspectiva integral del desarrollo, es decir, que incluye la dimensión social, política, ambiental, cultural, el perfil productivo, etc.

Asimismo, busca articular el desarrollo productivo con la inclusión social a partir de la definición de un perfil de desarrollo para el territorio, es decir

⁹ INCISPP- Obras por Administración Directa en el Perú, 20 julio, 2018

aquella (s) actividad (es) que permite (n) movilizar los recursos locales y mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de los sectores más vulnerables. En ese sentido, requiere la participación tanto del gobierno local como también del sector privado, del sector social y las instituciones técnicas y del conocimiento que tienen presencia en el territorio. Si bien el desarrollo local es un proceso endógeno, que surge de la propia comunidad, no es un proceso aislado, sino por el contrario implica articulaciones interjurisdiccionales (locales, provinciales, nacionales) que lo potencien. De allí que es necesario que el desarrollo local se planifique también considerando los lineamientos que se establecen desde las políticas provinciales y nacionales. La falta de vinculaciones con una perspectiva nacional de desarrollo implica el riesgo de que surjan proyectos productivos locales que estén desvinculados de una idea de desarrollo, es decir no inclusivos, no generadores de tecnología, valor agregado y empleo local.

- **¿Por qué es importante que una localidad piense y planifique “el y desde” el Desarrollo Local?**

Movilizar las energías y los recursos locales refleja el impulso vital de una comunidad que apuesta a transformar la realidad y a incorporar al conjunto de la población en un proyecto inclusivo. De ese modo, el desarrollo local, más que un punto de llegada es un proceso en construcción, y aunque no está exento de conflictos por la distribución del ingreso a nivel local o por cómo los procesos productivos hacen uso del medioambiente, etc., supone visión estratégica, trabajo en red y democratizar el poder. El aporte del desarrollo local radica en la definición de un perfil de desarrollo que contribuya a impulsar procesos industrializadores de la producción local,

potenciando las cadenas de valor y los actores del territorio (PyME's, cooperativas y microemprendimientos), generando empleo local y arraigando a los jóvenes en el territorio. En un contexto donde la crisis global impacta a nivel nacional, el desarrollo local es una estrategia que contribuiría a ampliar la autonomía, a potenciar los recursos locales y a hacer posible un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social¹⁰.

2.2.7. Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial

A nivel general, el desarrollo local pretende situar como punto central al ser humano y a los intereses colectivos, potenciando en su esfera diaria las capacidades de los individuos. Es un enfoque y una práctica que persigue impulsar el desarrollo endógeno, la auto-organización y el bienestar social, para lo que requiere tanto de la participación colectiva como de la intervención individual. Es un concepto relativamente reciente, que ha sido considerado desde perspectivas muy diversas. Desde el punto social se podría tomar como una dinámica que evidencia la eficacia de las relaciones (no exclusivamente mercantiles) entre las personas para poner en valor las riquezas de las que dispone (Pecqueur, B. y Colletis, G.; 1995). G. Colletis y B. Pecqueur hicieron aparecer la territorialidad como recurso estratégico de los actores económicos integrando un espacio de proximidad (Réquier-Desjardins, D. 1998), eligiendo cuatro elementos que lo fundamentan: el sentimiento de pertenencia, la transmisión de conocimientos, el efecto permanente y la fuerza de los actores individuales. A partir de esto,

¹⁰ ¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve? Lic. Alejandro Casalis, Lic. en Ciencia Política. Investigador y Co-coordinador del Diploma Superior "Desarrollo Local y Economía Social", Programa Estado y Políticas Públicas, FLACSO, Argentina.

desarrollan el concepto de sistema productivo local (SPL), asociado a una forma de desarrollo basada en dinámicas endógenas. Otros autores (Caravaca, 1998:104) valoran el espacio local como elemento único para conseguir un sistema sin competencia: “el entorno contribuye, pues, a provocar el dinamismo socioeconómico y en la lógica global de las redes, permite comportarse a determinados espacios como ganadores o emergentes”. Por tanto, el territorio se eleva al ser un elemento que permite contar con ventajas, que en ningún caso pueden copiarse; la diferencia persistente, la que no puede modificarse, solamente se puede derivar del carácter único del espacio, estas son las ventajas competitivas que debe aprovechar todo espacio local (Benko, 2000). Según Dollfus (1975) el espacio anclado a un territorio donde se desarrolla la vida cotidiana es el “espacio local”. La idea de Dollfus está presente en muchas de las propuestas para entender el concepto de lo local. Una de ellas es la seguida por Albuquerque (2002) que propone un análisis teórico de la economía y el territorio vinculado a la escala local, lo que revaloriza, por ejemplo, la producción empresarial y los recursos territoriales. Esta idea dollfusiana implica una realidad cotidiana, que se vincula con el concepto de la calle. La realidad local es percibida como la mejora de la vida individual, es decir, que cada uno de los habitantes espera con este desarrollo un crecimiento y una mejora de su calidad de vida a nivel personal. La definición de local se asocia con la parte que pertenece a un territorio (Millán, M.; 2003:55) y el desarrollo como la mejora del mismo. Por eso se entiende que autores como Arocena lo tomen como la única posibilidad de supervivencia y mejora. Existe un lugar, una dimensión, una escala en que la búsqueda de

superación de las formas tradicionales de desarrollo se articula con esta nueva valorización de la iniciativa: la escena local. Allí converge la necesidad de crear riqueza con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales y la urgencia por generar empleos con la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena local se expresa como en ningún otro nivel la articulación entre lo singular y lo universal (Arocena, 2002: 8). Millán Escriché opina que el desarrollo local puede tomarse como “el conjunto de experiencias que se han desarrollado utilizando recursos locales (humanos y financieros) sin intervención directa del estado y localizados en pequeños centros” diseminados a lo largo del territorio (Millán, M.; 2003:61). Sin embargo, Albuquerque habla de la intervención del Estado para llevar a cabo este desarrollo, pues corresponde a este ente, en cualquier escala, la responsabilidad y la organización de propuestas para la mejora social y territorial (Albuquerque, F.; 2004:161). Márquez lo entiende desde una perspectiva más social, como “el proceso de organización del futuro de un territorio y resulta del esfuerzo de concertación y planificación emprendido por el conjunto de actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio, manteniendo un diálogo con los centros de decisión económico, social y político en donde se integran y de los que dependen” (Márquez, D.; 2002: 2). El concepto de desarrollo local ha generado una extensa literatura y la propuesta de Buarque dice que es “un proceso endógeno, registrado en pequeñas unidades territoriales y asentamientos humanos, capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida en la población. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno,

el desarrollo local está inserto en una realidad más amplia y compleja, con la cual interactúa y de la cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. [...]” (Buarque, S.; 1999), lo relaciona con la esfera global. Otras visiones presentan al desarrollo local como una opción sostenible a pequeño grado. La Unión Europea lo define como un “proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, capaz de estimular y diversificar su creciente economía, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local, siendo el resultado de un compromiso en el que se entiende como espacio de solidaridad activa” (Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, 1995; citado por: Zuniga, 2013:11). Y la CEPAL en su número 86 (Boisier, 2005) habla de tres enfoques complementarios de desarrollo local: como una matriz de tejido industrial diverso, un proceso endógeno de cambio estructural y como “empoderamiento” de la sociedad local. Se puede apuntar, por tanto, que el cómputo de estrategias utilizadas para diversificar y enriquecer las actividades y la sociedad de un territorio que aprovecha sus recursos y sus fuerzas internas, puede ser entendido como desarrollo local.

Desde el punto de vista conceptual existen, como se observan, variaciones para definir este vocablo, pero se dan una serie de condiciones que se repiten en todas las propuestas. -El desarrollo es ante todo un proceso. El individuo comprueba el desarrollo en su esfera personal o local. -El desarrollo se apoya en las fuerzas endógenas. Son iniciativas que impulsan una identidad propia, un reconocimiento dentro del sistema. -El desarrollo local es global y no sectorial. La creación de actividades que supongan un

beneficio económico siempre conlleva nuevas infraestructuras y nuevos equipamientos, y mejoras en otros niveles. -El desarrollo busca el reconocimiento de la importancia del territorio a nivel local. Las sociedades apartadas de los flujos importantes y de las redes principales de comunicación son las que deben construir una identidad propia, aprovechando sus recursos y valorando su capacidad para atraer a estos flujos. -Un proceso de desarrollo local siempre supone que los diversos sectores económicos, sociales y culturales planteen acciones y programen actividades dirigidas a mejorar y a aumentar la cualificación de la población, las infraestructuras y la mejora del hábitat donde se encuentran. El proceso de desarrollo busca la participación general de todos los individuos que forman el territorio (defiende el “partenariado¹¹”).¹²

2.2.8. Desarrollo Local

Sabemos que el concepto de desarrollo es polémico, polisémico y dinámico; que existe una gran controversia respecto de su comprensión y significado; dada su complejidad, el desarrollo no puede ser definido de manera universalmente satisfactoria; se señala el multiuso y abuso de este concepto. Como cualquier otro concepto, el desarrollo es una construcción social e histórica. Mediante el concepto de “desarrollo” se ha querido decir, a lo largo del tiempo, distintas cosas. Como lo expresan Monreal y Gimeno (1999), “el desarrollo es un producto de la imaginación de unos y otros, una

¹¹ El partenariado es una forma de colaboración, entre dos o más estructuras, que, a priori, privilegia la cooperación más que la sustitución, subordinación o competencia. Es una construcción negociada por los actores implicados alrededor de un objetivo común. http://www.handicap-international.de/fileadmin/redaktion/pdf/partenariat_es.pdf.

¹² REVISIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL Review of concept of local development from a territorial view Gloria Juárez Alonso, abril 2013

imaginación que siempre es resultado de una historia social, cultural y material. Considerar el desarrollo como una construcción social e histórica es reconocer que es un producto contingente y, por lo tanto, puede ser modificado”. En esta misma línea Gilbert Rist (2002) también mira el desarrollo como “una construcción de quien lo observa”. Las representaciones que se asocian con él y las prácticas que implica varían radicalmente según se adopte el punto de vista del “desarrollador”, comprometido en hacer llegar la felicidad a los demás, o el del “desarrollado”, obligado a modificar sus relaciones, sociales y con la naturaleza, para entrar en el mundo nuevo que se le promete.

Señala el autor la importancia de la definición de la palabra “desarrollo”. Aunque todos creamos saber de qué hablamos al utilizarla, el consenso favorable que rodea a ese término es el centro de un malentendido que paraliza el debate.

El principal defecto de la mayoría de las pseudodefinitiones del “desarrollo” se debe a que están basadas, por lo general, en la manera en que en una persona (o un conjunto de personas) se presenta (n) las condiciones ideales de la existencia social. Por supuesto que estos mundos imaginarios –cuyas configuraciones varían según las preferencias individuales de quienes las producen- son con frecuencia acogedores y deseables y sería poco grato enfrentarse a quienes sueñan un mundo más justo, en el que las gentes serían felices, vivirán mejor y más tiempo, escaparían a la enfermedad, a la miseria, a la explotación y a la violencia. Esta forma de definir tiene la inmensa ventaja de reunir, sin mucho esfuerzo, un amplio consenso a partir de valores indiscutibles. No obstante,

¿si el “desarrollo” no es más que un término cómodo para reunir al conjunto de las virtuosas aspiraciones humanas, puede llegarse inmediatamente a la conclusión de que no existe en parte alguna y de que, probablemente, no existirá jamás! Y, sin embargo, el “desarrollo” existe, en cierta manera, a través de las acciones que legitima las instituciones a las que hace vivir y los signos que atestiguan su presencia Ibid)¹³.

Para el pensamiento común –añade Rist-, la búsqueda de una definición oscila entre dos extremos igualmente difíciles de controlar: por una parte, la expresión del deseo, general sin duda, de vivir una vida mejor, pero que parece ignorar voluntariamente que las modalidades concretas de su realización tropiezan con opciones políticas contradictorias; por otra, la multitud de acciones -con frecuencia contradictorias ellas también- a las que se considera capaces, a su tiempo, de aumentar el bienestar de la mayoría. La debilidad de estas dos perspectivas deriva de que no permiten identificar al “desarrollo” que aparece en unos casos como un sentimiento subjetivo de “plenitud”, distinto de unas personas a otras, y en otros, como una serie de operaciones de las que nada prueba, a priori, que contribuyan verdaderamente al objetivo anunciado. Dentro de la construcción del desarrollo es básica la concepción de la centralidad del sujeto, que se reclama como principio orientador de cualquier proyecto de desarrollo. En este enfoque lo importante es la gente, no las cosas. Durante mucho tiempo el predominio de lo económico y de la visión economicista del desarrollo ha propiciado el olvido de los aspectos humanos, culturales y ambientales

¹³ DESARROLLO LOCAL Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores Arizaldo Carvajal Burbano, Primera edición digital: eumed.net –Málaga, España, Mayo de 2011.

que ahora tratan de recuperarse. No nos atrevemos a dar una definición precisa –o real- de desarrollo; su mismo carácter de invención lo impide. Coincidimos con Goulet (1999), que se necesita un concepto de desarrollo totalmente diferente, que se derive del interior de los diversos sistemas de valores que abrigan las comunidades vivas. “Desde el corazón de estos valores, de estas redes de significados, de lealtades y de modelos de vida, es como deben definirse los fines propios del desarrollo y los medios más adecuados para conseguirlos”, señala. Daniel García Delgado (2006) expresa que la ausencia de una estrategia de desarrollo es el resultado de un largo proceso en el que se produjo un viraje discursivo, en consonancia con el ascenso de la ideología neoliberal y la matriz teórica de la economía neoclásica. En palabras de Dos Santos (citado en García, 2006), “el debate sobre el desarrollo vuelve a ocupar una posición central en las ciencias sociales y en la política latinoamericana. Se ubica en el cuadro de una oposición entre las políticas de desarrollo y el dominio del capital financiero asentado en una ortodoxia monetarista bastante discutible por los efectos negativos que han producido en la región”. En este sentido –agrega García a 30 años de la irrupción del neoliberalismo, el retorno del debate en torno al desarrollo se da en un escenario profundamente transformado. Descorrer el telón implica hallar nuevas urgencias y nuevos desafíos. Así, hoy el desarrollo implica el replanteo del rol del Estado, tras la experiencia minimalista de los 90, supone encarar la reconstrucción del Estado; atenta al hecho de que ya no se espera que el Estado lo haga todo, pero, a la vez, la consideración de actores económicos globales con una gravitación inédita y la identificación de una sociedad civil transformada en su

estructura y poblada de nuevos actores, identidades y demandas (p. 19). La incorporación de la perspectiva y demanda ética da cuenta del hecho que el desarrollo ha comenzado a pensarse en su integralidad, incorporando múltiples dimensiones que hacen del debate actual un espacio de riquezas mucho mayores que las ofrecidas por el fundamentalismo del mercado o la totalización económica del neoliberalismo. Esto da cuenta de la necesidad de integrar dimensiones político-institucionales, societarias, ambientales y ético-culturales (p. 20). Por los motivos anteriormente expuestos es preciso reconocer que el desarrollo es un proceso que debe ser construido en perspectiva humana, buscando el cumplimiento de dos propósitos centrales:

- Primera finalidad del desarrollo: Libertad de oportunidades en el desarrollo de capacidades humanas individuales y colectivas.
- Segunda finalidad del desarrollo: cubrimiento de necesidades humanas fundamentales. Es ver el “desarrollo como libertad” (Sen). Expresa Latouche (2007:23) que el problema con el concepto de desarrollo es que se trata de una palabra “plástica”, que ya no significa nada más que lo que quiere decir el usuario individual que la emplea. Un concepto trampa.

“La obra maestra en este arte de la mitificación es indudablemente el “desarrollo sostenible”. Precisamente por esta razón el desarrollo es un concepto perverso”. Entramos en la era de los desarrollos “en partículas” para intentar conjurar mágicamente los efectos negativos de la empresa desarrollista. Hemos visto los desarrollos “autocentrados”, “endógenos”, “participativos”, “comunitarios”, “integrados”, “auténticos”, “autónomos y populares”, “equitativos”, por no hablar del desarrollo local, del microdesarrollo, del endodesarrollo, e incluso del etnodesarrollo. Al

añadirle un adjetivo al concepto de desarrollo no se pone en cuestión realmente la acumulación capitalista. Como mucho se intenta incorporar un concepto social al crecimiento económico, como antes se le había podido añadir una dimensión cultural, y hoy un componente ecológico. (p.25)¹⁴.

2.2.9. Capacidad Institucional: ¿Qué es y para qué sirve en el municipio?

La capacidad institucional (CI) se ha vuelto un tema central en los gobiernos, los académicos y las agencias multilaterales de financiamiento. Revisando la literatura actual, no es posible encontrar un consenso general sobre qué es y para qué sirve la CI. Sin embargo, existe un acuerdo común por desarrollarla, sobre todo, en los gobiernos locales.

Entendemos que la capacidad institucional se refiere al potencial que tiene una institución para alcanzar sus metas y objetivos de una manera eficiente, efectiva y transparente. Además de eso la CI sirve para mejorar las actuaciones del gobierno en un futuro y cumplir los propios retos.

¿Por qué es importante en los municipios?

La CI al ser una herramienta posibilitadora de mejores actuaciones del gobierno, debe ser implementada en los ordenes más vulnerables que en el caso mexicano resultan ser los gobiernos locales. Por mencionar algún ejemplo, se observó que al desarrollar la CI en municipios, las costumbres clientelistas del sistema electoral disminuyen, fomentando así la profesionalización de la administración pública.

¿Cómo se desarrolla la CI en los municipios?

¹⁴ DESARROLLO LOCAL Manual Básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores Arizaldo Carvajal Burbano, Primera edición digital: eumed.net –Málaga, España, Mayo de 2011.

Existen distintos proyectos por mejorar la CI en los gobiernos. Sin embargo, las siguientes acciones son las que tiene mayor concordancia:

- Profesionalizar a los servidores públicos por medio de capacitaciones
- Integrar a la ciudadanía en la elaboración de los planes estratégicos
- Mejorar el recaudamiento de los ingresos propios
- Hacer efectivo el contrapeso del Cabildo para poner límites entre Poder Ejecutivo y Legislativo
- Crear redes municipales con otros ordenes locales
- Fomentar la rendición de cuentas

¿Qué se hace en la actualidad? Los esfuerzos federales

Por ejemplo en México existe un programa para desarrollar la capacidad institucional de los municipios, se llama Agenda para el Desarrollo Municipal. El programa a partir de un diagnóstico de gestión brinda asistencia a los gobiernos locales diseñando acciones que alcancen los resultados esperados. El ingreso al programa es voluntario. De los principales beneficios que ofrece son:

Focaliza los esfuerzos de mejora del gobierno municipal

Evalúa los resultados del municipio utilizando una metodología homogénea. Los municipios participantes son reconocidos como propagadores de buenas prácticas de gobierno.

Se resume que la CI ayuda en el proceso de legitimación de las instituciones, fomenta la gobernanza y mejora los procedimientos de la institución. Por ello su desarrollo a nivel local resulta tener un carácter

imperante. Los gobiernos locales han tenido que ganarse el estatus de entes administradores. Por lo tanto al no desarrollarse de forma eficiente tienen el riesgo de perderlo¹⁵.

2.2.10. Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales

La política habitacional resulta un componente elemental de la política urbana porque su orientación y ejecución es relevante en tanto puede -nada menos- aportar al orden o al desorden urbano con distintas consecuencias espaciales, sociales y ambientales.

Puede visualizarse como una relación articulada “de ida y vuelta” porque la naturaleza de la vivienda requiere vincularse con otros bienes y servicios de la ciudad para su adecuado funcionamiento y, a su vez, los espacios habitacionales “inciden de manera decisiva en la conformación de la estructura urbana” (Schteingart, 1989: 9).

Bajo esta premisa inicial, y asumiendo que para su concreción se requiere de la coordinación entre diferentes ámbitos de gobierno, así como de cuantiosos recursos que por su envergadura generalmente provienen del ámbito nacional o provincial-estatal, se afirma que las políticas urbanas y las acciones que de éstas se derivan se encuentran estrechamente vinculadas al gobierno local o municipal, ya que justamente éste es quien por su condición de cercanía tiene la posibilidad de conocer con mayor detalle y pertinencia la naturaleza y alcance de las situaciones a resolver, además de que cuenta entre sus competencias centrales con la facultad de intervenir de manera directa sobre los asuntos urbanos que afectan su ámbito territorial.⁴

¹⁵ Capacidad Institucional: ¿Qué es y para qué sirve en el municipio?, Por Soy Regidor, julio 20, 2018

A pesar del proceso de revalorización de lo local como ámbito emergente en la década de los noventa del siglo pasado, tras el mencionado proceso descentralizador post 2008, persiste por parte de los ámbitos centrales de gobierno la asignación real de un rol secundario, despolitizado, marginal, meramente operativo o ejecutor de políticas diseñadas en niveles superiores, sin mayor capacidad de incidencia para el gobierno local (Brugué y Gomà, 1998).

Por otra parte, amén de los procesos descentralizadores alentados en la última década desde distintos movimientos internacionales, que resultan referentes en la temática, continúa creciendo la conciencia “de que el modelo de producción actual ha encontrado sus límites [...] y en ese contexto los gobiernos locales y regionales necesitarán situarse en el centro de las políticas públicas, para dar a los ideales formas políticas concretas, transformándolos en realizaciones prácticas que hagan de los asentamientos humanos el principal vector para avanzar hacia una era más sostenible”; tan es así que compromisos de alcances globales han comenzado a promover y reclamar fuertemente que “los gobiernos locales y regionales ahora desempeñen un papel creciente en la regulación del desarrollo urbano y territorial y en la protección de los bienes comunes”, comprometiendo una serie de acciones para su consecución (UCLG-CGLU, 2016; Global Taskforce, 2016 y Naciones Unidas, 2016).

Este posicionamiento encuentra ya su aval en las estipulaciones de los marcos normativos en distintos países (específicamente los dos analizados en esta investigación), donde las atribuciones municipales sobre desarrollo urbano incluyen la formulación y ejecución de instrumentos de planeación

del territorio, algunas acciones en la gestión del suelo (autorizaciones y cambios de uso, licencias de construcción, etcétera), la supervisión de obras y construcciones, la gestión de los distintos servicios públicos urbanos, entre otros.

Explícitamente, refiriéndonos a la producción habitacional, la experiencia indica que el rol de los gobiernos locales en la fase de formulación de las políticas que la promueven es prácticamente nulo, si no marginal. Esto es reflejo de la desconfianza que los ámbitos de gobierno intermedio y central tienen para con los locales y que, según Brugué y Gomá (1998: 16), “... se traduce en limitaciones competenciales, poca generosidad en la transferencia de recursos, proliferación de mecanismos de control y tutela o restricciones legislativas a su capacidad de actuación”.

En la fase de implementación y gestión de las políticas mencionadas está presente de manera más visible la labor de los ámbitos de gobiernos intermedios, provinciales en Argentina y estatales en México, y en menor medida los municipales, ya que son éstos quienes en general operan las acciones más concretas que se derivan de los programas y proyectos (Pedrotti, 2016) a través de “la adopción de roles meramente operativos”, ejecutores de políticas diseñadas en ámbitos superiores (Brugué y Gomá 1998: 29).

Al referirse a capacidades institucionales, este artículo estructura el análisis de éstas en los gobiernos municipales a partir de la definición acuñada por Alonso (2007), quien retoma a Hilderbrand y Grindle y formula un aporte simplificador e integrador de las principales variables e indicadores para la medición de capacidades; Alonso afirma que éstas podrían resumirse

en dos dimensiones básicas: las capacidades técnico-administrativas, vinculadas a la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento técnico burocráticos; y las capacidades institucionales-políticas, vinculadas a la constitución de los intereses, a las preferencias de los actores y a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad.

Para el análisis de capacidades estatales deben considerarse, entonces, dos dimensiones: por un lado lo que hace a las capacidades técnico-administrativas y por otro una dimensión que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad [...] El logro de un equilibrio entre las lógicas de los dos planos señalados es lo que se ha llamado autonomía enraizada [denominada por Evans (1996) como *embedded*] [...] estudiada mediante una integración de análisis estático y dinámico (Alonso, 2007: 4-5).

Esta postura no se limita a aspectos técnico-administrativos, es decir, “puertas adentro” del aparato estatal, sino que en todo caso pone énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y sociedad (Rosas Huerta, 2008: 122).

En este contexto, el concepto que permite aumentar la capacidad es el de construcción de capacidad institucional (*capacity building*), el cual “asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e

influencias, y con importantes interdependencias entre éstos” (Rosas Huerta, 2008: 121).

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza (*governance*), se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, su pluralismo, su autonomía y su interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, “construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Rosas Huerta, 2008: 123).

Las dimensiones (capacidades técnico-administrativas e institucionales-políticas) se corresponderían, a la vez, con dos niveles de análisis: el entorno macro-institucional, que atiende al entramado de reglas de juego formales e informales que regulan el accionar de una determinada agencia estatal, o cuya construcción opera como la condición de posibilidad para su funcionamiento de acuerdo a los objetivos establecidos; y el entorno micro y meso-institucional, que atiende a la dimensión de las capacidades individuales y organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados (Alonso, 2007 y Rosas Huerta, 2008).

Esta mirada coincide con lo señalado por Rosas Huerta (2008: 128), quien afirma que “para evaluar la capacidad institucional se requiere aunar los componentes (subtipos) de dicha capacidad: administrativo y político. Estos subtipos permiten considerar que el estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional

estatal”. La autora también acuerda en considerar los niveles de análisis *micro* y *meso* en las capacidades administrativas, y el nivel o entorno *macro* para las capacidades políticas (Rosas Huerta, 2008: 131, 133 y 134).

Así, la instrumentación de variables e indicadores provista por estos autores es complementada para esta investigación con otros aportes relevantes: 1. Los que derivan de las bases conceptuales del neoinstitucionalismo, que recurre a una *consideración positiva* de las capacidades relacionada con la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, medida en función de su adecuación o inadecuación respecto de las funciones que debe cumplir (Sikkink, 1993 y 1991);⁵ 2. El abordaje provisto por Oszlak y Orellana (2001), que las define desde la *consideración de carencia* o déficit institucional;⁶ 3. El enfoque de Fiszbein (1997) (en Moreno Jaimes, 2007: 134-135) que define la capacidad como un “factor posibilitante” (*enabling factor*), es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno (local en este caso) se desempeñe exitosamente,⁷ y 4. El abordaje que, específicamente referido al diseño y gestión de las políticas habitacionales, propone tres dimensiones iniciales para estimar las capacidades del gobierno local: *a*) estructuración del problema y experiencias previas, *b*) capacidad de planeación, gestión y recursos disponibles y *c*) adecuación socio-política-técnica de las iniciativas (Gargantini *et al.*, 2015)¹⁶.

¹⁶ Capacidades institucionales del gobierno municipal en el diseño y gestión de políticas habitacionales, Daniela Mariana Gargantini, Carolina Inés Pedrotti

2.2.11. Bases legales

2.2.11.1. Resolución de Contraloría N°195-88-CG emitida por la Contraloría

General de la República para las obras por administración directa.

En esta resolución se aprueba las siguientes normas que regulan la ejecución de Obras Públicas por Administración Directa. Las Entidades que programen la ejecución de obras bajo esta modalidad, deben contar con la asignación presupuestal correspondiente, el personal técnico administrativo y los equipos necesarios, Los Convenios que celebren las Entidades para encargar la ejecución de Obras por Administración Directa, deben precisar la capacidad operativa que dispone la Entidad Ejecutora a fin de asegurar el cumplimiento del requisito indispensable para la ejecución de estas obras, contar con el Expediente Técnico aprobado por el nivel competente, el mismo que comprenderá básicamente lo siguiente: memoria descriptiva, especificaciones técnicas, planos, metrados, presupuesto base con su análisis de costos y cronograma de adquisición de materiales y de ejecución de obra. En los casos que existan normas específicas referidas a la obra, se recabará el pronunciamiento del sector y/o Entidad que corresponda. etas previstas. La Entidad debe demostrar que el costo total de la obra a ejecutarse por administración directa resulte igual o menos al presupuesto base deducida la utilidad, situación que deberá reflejarse en la liquidación de la obra.

En la etapa de construcción, la Entidad dispondrá de un "Cuaderno de Obra" debidamente foliado y legalizado en el que se anotará la fecha de inicio y término de los trabajos, las modificaciones autorizadas los avances mensuales, los controles diarios de ingreso y salida de materiales y

personal, las horas de trabajo de los equipos, así como los problemas que viene afectando el cumplimiento de los cronogramas establecidos y las constancias de la supervisión de la obra. La Entidad contará con una "Unidad Orgánica" responsable de cautelar la Supervisión de las Obras Programadas¹⁷.

2.2.11.2. Compatibilidad con el mandato constitucional del artículo 76 de la Constitución Política del Estado

Si comparamos los textos de los artículos constitucionales referido al deber de licitar los contratos públicos, a primera vista no apreciaremos cambios resaltables. En efecto, mientras que la Carta de 1979 afirmaba lo siguiente:

- **Artículo 143.** La contratación con fondos públicos de obras y suministros, así como la adquisición o enajenación de bienes se efectúan obligatoriamente por licitación pública. Hay concurso público para la contratación de servicios y proyectos cuya importancia y monto señala la ley de presupuesto. La ley establece el procedimiento, las excepciones y responsabilidades. La Carta de 1993 parece ratificar esta disposición del modo siguiente:
- **Artículo 76.-** Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrato y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes.¹⁸

Sin embargo, si lo vemos con detenimiento apreciaremos que mientras la primera refiere que cuando se realicen contrato con fondos públicos, con

¹⁷ Resolución de Contraloría N° 195-88-CG del 18 de julio de 1988

¹⁸ Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?
Juan Carlos Morón Urbina

los objetos que se señalan, estos deben concretarse previamente con la licitación pública como procedimiento de conformación, la segunda Carta afirma, por el contrario, que las actividades constructivas y suministros que las entidades se necesiten, se ejecutan mediante contratos (contrata), lo cual supone dos notas propias: alteridad (dos personas contrapuestas en la relación contractual) y patrimonialidad de la relación jurídica entre estas partes. Lo que la norma constitucionalidad no solo está planteado la necesidad de realizar licitaciones públicas para formar contratos, sino que cuando las entidades necesiten de obras, adquisición de bienes y adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos, estos se deben adquirir obligatoriamente por contrata. Aquí apreciamos un elemento nuevo que toma partido entre la polémica teoría entre el aprovisionamiento propio como primera opción y la del contratista interpuesto necesario para realizar construcciones o aprovisionamientos. Conforme a la primera tesis (no acogida por el legislador constituyente), el aprovisionamiento por medios propios sería siempre la preferente y prioritaria opción del gerente público, “de tal modo que solo en caso de que esa opción en sus distintas modalidades, no satisfaga en el caso concreto los criterios legales de racionalidad, eficiencia y buena administración, se podría acudir a la externalización contractual” (Amoedo, 3)¹⁹. Bajo el alcance de la Constitución vigente, ya no es posible afirmar que “la administración no está obligada a contratar nada que puede hacer ella misma mediante sus propios medios materiales y personales y,

¹⁹ Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas?
Juan Carlos Morón Urbina

naturalmente, tiene el derecho de proveerse de esos medios propios para hacer por si misma cuando deba o pueda hacer” (Rebollo 2003, 379). Por el contrario, el texto expreso de la actual carta indica que cuando las entidades necesitan suministros y obras los deben adquirir mediante contratos. De ese modo, la auto provisión puede seguir existiendo, pero únicamente como excepción y sujeta a los procedimientos y condiciones que se establezcan para ello. Así tampoco, por imperio de esta regla constitucional, no será de aplicación a nuestro régimen lo afirmado por Rebollo Puig acerca de que “los empresarios privados no tienen ningún derecho a que la administración opte por no tener medios propios y por buscar su colaboración. Su derecho consiste en que, si la administración decide buscar la colaboración de la empresa privada, lo haga de determinadas formas, garantizando en todo caso, la igualdad, publicidad y la concurrencia. Solo eso” (Rebollo 2003, 380).²⁰

2.2.12. Ejecución de obras publicas

La ejecución del contrato de obras públicas es el aspecto de la ejecución contractual que cuenta con la regulación más extensa en el reglamento de la nueva Ley de Contrataciones del Estado – Ley 30225. Este hecho se explica en virtud de que se trata de la prestación más compleja y también aquella que reporta mayores conflictos entre privados y el Estado. Tal es así que 9 de cada 10 conflictos de interés llevados a los tribunales arbitrales se encuentran relacionados a la contratación de obras públicas.

²⁰ Las Obras por Administración Directa y por encargo: ¿Solución o problema? ¿Hay que restringirlas? Juan Carlos Morón Urbina

Conscientes de esta realidad y siguiendo con el abordaje de la etapa de ejecución contractual, desde INCISPP ponemos a su disposición el presente artículo de interés, en el cual desarrollaremos los aspectos cardinales relacionados a la ejecución del contrato de obras públicas²¹.

2.2.12.1. Conceptualización de obras publicas

A efectos legales se le considera obra a toda construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, ampliación y habilitación de bienes inmuebles tales como edificaciones, estructuras, excavaciones perforaciones, carreteras, puentes, entre otros que requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos. Así lo señala el anexo de definiciones del reglamento de la nueva Ley de Contrataciones del Estado – Ley 30225.²²

2.2.13. Requisitos para el contrato de obras públicas

Sabemos que para suscribir cualquier contrato con el Estado es indispensable reunir los siguientes requisitos: i) Declaratoria de no estar impedido para contratar; ii) garantías; iii) Código de cuenta interbancaria; y iv) contrato de consorcio.

Sin embargo, para el caso específico de la suscripción de un contrato de obra, además de los mencionados, es indispensable reunir los siguientes:

- **Presentar la constancia de Capacidad Libre de Contratación expedida por la RNP.** El OSCE otorga una suerte de “línea de crédito” para contratar y mediante la determinación de un monto fijo define **la capacidad**

²¹ INCISPP - La Ejecución de Obras Públicas en la Ley 30225, 23 mayo, 2018

²² ²² INCISPP - La Ejecución de Obras Públicas en la Ley 30225, 23 mayo, 2018

máxima de contratación de las empresas. Por ejemplo, *una empresa X que cuenta con una capacidad máxima de 2 millones de dólares podrá ejecutar 2 obras cuyo valor sea de 1 millón cada una o 4 obras de medio millón cada una.*

- **La Capacidad Libre** como requisito hace referencia a que la empresa debe contar con “crédito” suficiente para contratar. Con el mismo ejemplo, *la empresa con capacidad de 2 millones sólo podrá asumir la ejecución de una obra de un millón a condición de que haya gastado menos de un millón de soles en la ejecución de alguna obra anterior.*
- Entregar el calendario de avance de obra valorizado y sustentado en el Programa de Ejecución de Obra. Es el documento en el que consta la programación valorizada de la ejecución de la obra, por periodos determinados en las bases o en el contrato.
- Entregar el calendario de adquisición de materiales. El cual debe estar en concordancia con el calendario de avance de obra valorizado.
- Entrega del calendario de utilización de equipo (De ser el caso).
- Entregar el desagregado de partidas que dan origen a la oferta, en caso de obras sujetas al sistema de suma alzada.²³

2.2.13.1. Elementos de la ejecución de obras

Además del contratista y la entidad existen otros sujetos y objetos que participan en el proceso de ejecución de un contrato de obra. Por ello, para comprender adecuadamente este proceso es indispensable conocer las funciones de cada uno de estos elementos.

²³ ²³ INCISPP - La Ejecución de Obras Públicas en la Ley 30225, 23 mayo, 2018

• **EL RESIDENTE DE OBRA**

El reglamento de la nueva ley señala que durante la ejecución de obras públicas debe contarse de modo permanente y directo con un residente de obra. Él se encargará de representar al contratista como responsable técnico de la obra. No está facultado para pactar modificaciones al contrato.

El residente de obra, como es natural, es designado por el contratista. No obstante, debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Debe ser un arquitecto o ingeniero colegiado.
2. Debe tener una experiencia mayor o igual a dos años en la especialidad en función de la naturaleza, envergadura y complejidad de la obra.

• **EL INSPECTOR Y EL SUPERVISOR DE OBRA**

La ejecución de obra exige también la participación de un inspector o supervisor de obra. El inspector es un profesional, funcionario o servidor de la Entidad. El Supervisor, por otro lado, es una persona natural o jurídica contratada especialmente para ese fin.

Son responsables de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución técnica, económica y administrativa de la obra. Además, garantizan el cumplimiento del contrato y deben absolver las preguntas que le formule el contratista.

Debe cumplir con los mismos requisitos que el residente de obra. Esto es:

- i) Debe ser arquitecto o ingeniero colegiado.
- ii) Debe tener una experiencia mayor o igual a dos años en la especialidad en función de la naturaleza, envergadura y complejidad de la obra.

La participación de un inspector o supervisor de obras son excluyentes.

Ambos no pueden desempeñarse en una misma obra.

• EL CUADERNO DE OBRA

El cuaderno de obra es aquel documento que se abre al inicio de toda obra. En él se anotan todos los hechos relevantes durante la ejecución de obras públicas. También se formulan órdenes, consultas y respuestas a las consultas. Este cuaderno debe estar debidamente foliado y firmado por el residente y el supervisor o inspector. Ellos son los únicos autorizados a realizar anotaciones en este.

El contratista ni su personal pueden impedir que el inspector o supervisor anoten alguna ocurrencia. En ese caso incurrirían en causal de aplicación de penalidad de 5/ 1000 del monto de valorización del periodo por cada día de dicho impedimento.²⁴

2.2.13.2. La ejecución del contrato de obra

INICIO DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

El reglamento indica que la ejecución de la obra inicia al día siguiente de la reunión de los siguientes requisitos:

1. La entidad debe notificar al contratista quien es el supervisor o inspector de obra.
2. Debe entregar el terreno o lugar donde se ejecuta la obra.
3. La entidad debe proveer el calendario de entrega de los materiales e insumos que de acuerdo con las Bases hubiera asumido como obligación.
4. Entregue el expediente técnico completo.
5. Que haya hecho entrega del adelanto, de ser el caso.

²⁴ ²⁴ INCISPP - La Ejecución de Obras Públicas en la Ley 30225, 23 mayo, 2018

Estos requisitos deben ser cumplidos en un plazo de 15 días desde la suscripción del contrato. De no ser así, el contratista podrá iniciar un procedimiento de resolución de contrato dentro de 15 días de vencido el plazo anterior. Asimismo, puede solicitar un resarcimiento de 5 por diez mil por día hasta un máximo de 75 por diez mil.

- **LA RECEPCIÓN DE LA OBRA**

El Residente debe anotar la fecha en la que ha sido culminada la obra, debiendo solicitar su recepción. En un plazo máximo de 5 días desde dicha anotación, el inspector o supervisor de obra debe informar a la entidad ratificando o no su informe.

Cuando el supervisor/inspector informe que la obra ha culminado, la entidad designa un Comité de Recepción en 7 días siguientes. Dicho comité debe tener cuando menos un representante de la Entidad. Este miembro deberá ser necesariamente un arquitecto o ingeniero, según la naturaleza de los trabajos.

En un plazo máximo de 20 días el comité y la contratista inician el procedimiento de recepción de la obra. En él se verifica el cumplimiento de todo lo indicado en los planos y especificaciones técnicas. También se podrán hacer todas las pruebas necesarias para comprobar el funcionamiento de las instalaciones y los equipos.

Culminada la verificación y de no existir observaciones se procede a la recepción de la obra. Se considera concluida la obra en la fecha anotada en el cuaderno de obra.²⁵

²⁵ INCISPP - La Ejecución de Obras Públicas en la Ley 30225, 23 mayo, 2018

2.2.14. Desarrollo económico

El desarrollo económico se puede definir como la capacidad de producir y obtener riqueza, además éste puede ser tanto a nivel del desarrollo personal como aplicado también a países o regiones. Ya sea en uno o en otro caso, el desarrollo está ligado al sustento y la expansión económica de modo tal que garantice el bienestar, se mantenga la prosperidad y satisfaga las necesidades personales o sociales de las personas.

El desarrollo económico surge con el advenimiento del modo de producción capitalista, el cual implica un aumento en las tasas de ganancia que permiten el proceso de acumulación del capital. Estos saltos de acumulación cuantitativa son causados por varios factores que se pueden combinar como la reducción de costos, incorporación de técnicas o máquinas más productivas, sobre explotación de las fuerzas de trabajo.

No solo hay factores internos sino también externos, por ejemplo en el caso del desarrollo económico de una nación, el contexto internacional de tasas de ganancias elevadas o las inversiones externas. El pensamiento racional económico de políticas públicas apunta a sostener el nivel de crecimiento, para ello existen regulaciones institucionales llevadas a cabo con el fin de incentivar y fomentar la eficiencia del sistema productivo.

Existen dos formas principales para comprender la historia del desarrollo económico, que desembocó en el escenario mundial donde vivimos hoy en día, la concepción liberal y la concepción proteccionista²⁶.

²⁶ ¿Qué es Desarrollo económico?, concepto.

2.2.15. Desarrollo económico local con enfoque de género en lima sur

Para llevar adelante un proceso de desarrollo económico local se debe estudiar los siguientes elementos o dimensiones: Lo territorial, lo económico, lo socio cultural, lo ambiental, y lo institucional. Veamos a que se refiere cada uno de ellos:

- a) **Lo territorial.** Se refiere a un espacio geográfico determinado por características físicas, socioculturales y económicas particulares. Ellas definen su vocación, potencial y ventajas. En el espacio geográfico se consideran aquellas características físicas de relieve, suelo, hidrografía y espacio aéreo del territorio local. En este medio se producen y reproducen diferentes especies del reino animal, vegetal y mineral. En conjunto todos se consideran los recursos naturales de una región o de una localidad.
- b) **Lo económico.** Comprende las relaciones económicas que se dan en el territorio entre los actores principalmente los empresarios locales (grandes, medianos, pyme) y como utilizan su capacidad para organizar, ser productivos y competir en los mercados de todo nivel.
- c) **Lo sociocultural.** Considera a todas las personas que se encuentran en el territorio, sus formas de relacionarse, los patrones culturales y los valores que practican. Todos ellos son expresiones de una identidad local.
- d) **Lo ambiental.** Se refiere a los recursos naturales y al medio ambiente. Al cuidado que se debe tener para no dañarlos ni contaminarlo. Para ello se requiere de la intervención institucional que disponga las normas apropiadas para protegerlo.
- e) **Lo institucional.** Integrada por las organizaciones privadas y públicas, las organizaciones sociales, gremiales, económicas y comunales existentes en

el territorio. Considera además las relaciones, procedimientos, reglas de actuación, así como la normatividad para la función que les corresponde en cada uno de los niveles de acción tanto del sector público como privado²⁷.

2.2.16. Gestión efectiva del desarrollo económico local

Al promover que las municipalidades incorporen la promoción económica como una de sus funciones, no se está pensando en nada ajeno a la historia. De hecho, las ciudades siempre se han estructurado sobre la base de la actividad económica y es a partir de ello, que luego organizaron sus administraciones de gobierno local.

Para ser más precisos, sobre un recurso determinado en el territorio se desarrollaron actividades económicas que posibilitaron en el crecimiento de asentamientos humanos y la evolución de ciudades al dotarse de administraciones que las regulan dieron origen a las municipalidades. Visto desde el fenómeno de la globalización, es necesario reflexionar el papel de los escenarios locales y en particular de sus niveles de gobierno.

La nueva situación internacional (globalización, crisis del modelo fordiano de producción, etc.) ha generado un cambio sustantivos en las estrategias de desarrollo y en los procesos de descentralización, transformándose este último en un componente clave de la modernización de los estados, para hacer más eficiente la gestión pública y redefinir el marco de la inversión social. En relación a ello, es evidente el nivel de retraso que tiene nuestro país frente a otros de la región.

²⁷ DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL CON ENFOQUE DE GENERO EN LIMA SUR, Lima - Perú
Mayo 2014

Por otro lado, podemos señalar que las políticas de ajuste aplicadas en muchos de los países de América Latina, incluido el nuestro, no han corregido las desigualdades locales y regionales. En todos los casos los impactos son negativos. Las desigualdades que se observan, en términos de ingresos de ingresos y desarrollo de los diferentes territorios (regiones, municipios), con respecto a la Nación, requieren que el conjunto de actores presente en esa realidad se transformen en gestores de su propio desarrollo. En los últimos años se ha hecho evidente que no es posible desarrollar programas nacionales de soportes al desarrollo productivo, si es que esto no reflejan las reales demandas empresariales de los escenarios locales y si no cuenta con potenciales instituciones aliadas, como los gobiernos locales en sus nuevas responsabilidades que las señala la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

El desarrollo económico local es responsable de todos los actores de la zona. Sin embargo, roles de los actores de los actores, son distintos según los intereses que de estos tengan y sus responsabilidades frente al desarrollo local. La municipalidad, desde nuestro punto de vista, tiene un rol promotor de la economía local en tanto facilite la creación de un entorno favorable para el desarrollo de actividades económicas, la atracción de inversiones y la generación de empleo, factores que posibiliten así mismo una mejor calidad de vida para las personas²⁸.

²⁸ GESTIÓN EFECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Fortaleciendo capacidades en la gestión de proyectos, VILLASECA CHAVEZ, Miguel; Compilador

2.2.16. ¿Qué es una obra pública?

Según el abogado Jackson Gallardo Aguilar, especialista en Contrataciones del Estado, una obra pública es el resultado derivado de un conjunto de actividades materiales (construcción, reconstrucción, remodelación, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación, habilitación) las cuales se realizan sobre bienes e inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, puentes, entre otros, que requieran dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales, y/o equipos.

Estas obras reciben la denominación de obras públicas porque buscan satisfacer las necesidades de la comunidad.

¿Cuáles son los tipos de contrato de una obra pública?

Lo que también se tiene que tener en cuenta es que siempre va a existir tres tipos de contratos, dos de consultoría de obra (son la elaboración del expediente técnico) y uno de ejecución. No puede ejecutarse una obra sin la debida supervisión permanente.

¿Cómo se relaciona Invierte Perú con el tema de obras públicas?

Una obra pública nace de la constatación de una necesidad pública, para poder satisfacer dicha necesidad surge una idea, la cual debe mostrar rentabilidad o efectividad. Para poder determinar esa rentabilidad social, esta idea ingresa a un sistema, denominado en la actualidad Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte Perú (antes conocido como SNIP).

⇒ Conoce cuáles son las principales diferencias entre INVERTE PERU y SNIP.

Ciertos estudios se realizan para determinar la viabilidad técnica y económica de esta idea, en caso quede demostrada, pues se otorga la declaratoria de viabilidad, lo cual permite la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra.

¿Qué contenidos debe poseer el contrato de obra pública?

Cuando se habla de contrato de obra, no solo se refiere a aquel papel que se firma, que representa uno de los elementos que conforma el contrato, también debe contener los documentos del procedimiento de selección que establecen reglas definitivas, es decir, lo que se conoce como las bases integradas.

Otro contenido importante es el documento de la oferta ganadora del postor, también se incorporan obligaciones que necesariamente deben ser cumplidas.

Y finalmente, la norma también habla de otros documentos que deriven del procedimiento de selección que establezcan obligaciones para las partes.

¿Cuáles son las cláusulas obligatorias en los contratos de ejecución de obra pública?

La norma ha establecido que los contratos deben tener determinadas cláusulas obligatorias, las tradicionales son: las garantías, solución de controversias, en el tema de obras es posible que las partes acuerden la incorporación de la junta de resolución de disputas, que es el nuevo mecanismo de solución incorporado a partir del año 2016.

Y finalmente está la cláusula de resolución de contrato por incumplimiento²⁹.

²⁹ ¿Qué es una obra pública?, Por R&C Consulting

2.2.17. Tipos de Obras Públicas por el Estado: Administración Directa, OXI y APP

La población posee diversas necesidades. Estas incluyen casas, edificios, departamentos, carreteras, lozas deportivas, etc. Para esto es que existen las Obras Públicas. Una Obra Pública es un proyecto de construcción promovido por el Estado que busca satisfacer alguna necesidad social. El Estado puede o no participar en la ejecución de la Obra Pública. Desde INCISPP le traemos el siguiente artículo de interés donde revisaremos los diferentes Tipos de Obras Públicas en las que sí participa el Estado.

- Tipos de Obras Públicas: Obras por Administración Directa

Una Obra Pública “por Administración Directa” es aquella en la cual el Estado utiliza sus propios recursos para realizar la construcción. Esto significa no contar con ningún privado o tercero sino con su propio personal, equipo e infraestructura.

Las Entidades que pueden llevar a cabo este Tipo de Obras Públicas son las que están comprendidas en la Ley N° 27785 (Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría). Dichas Entidades deben sujetarse a los principios de moralidad, eficacia, transparencia, economía, sostenibilidad y subsidiariedad.

Las Entidades deben establecer en sus documentos de función al órgano encargado de llevar a cabo este tipo de Obra Pública. Estos se encargaran de la planificación y ejecución hasta la supervisión y liquidación de la obra. Los titulares y funcionarios de dichos órganos también son responsables ante la ley.

Se puede ejecutar Obras Públicas por Administración Directa en los siguientes casos: a) Que no exista oferta privada en el mercado; b) Cuando luego de un contrato con un privado haya quedado un saldo por ejecutar.

En sentido contrario, no se puede utilizar este sistema en los siguientes casos: a) El Valor Referencial de la Obra supere el permitido en la Ley de Presupuesto; b) Si se modifica el expediente técnico del procedimiento de selección.

- **Tipos de Obras Públicas: Obras por Impuestos del OSCE- OXI**

Las Obras por Impuestos son un mecanismo por el cual un privado, en vez de pagar impuestos, realiza una Obra Pública para una localidad municipal o regional. Este es un sistema por el cual se busca que los privados trabajen en beneficio de la sociedad. Se encuentra comprendida en la Ley N° 29230, Ley de Obras por Impuestos.

Así, una empresa privada financia una obra hasta por el 50% de los impuestos que pagara el año siguiente a la SUNAT.

Mediante Obras por Impuestos se pueden financiar toda clase de proyectos. Siempre y cuando se encuentren comprendidos en la Planificación Anual del Estado o la Entidad.

Este mecanismo trae los siguientes beneficios:

- Mejora las relaciones y la imagen de las empresas privadas ante la sociedad civil
- Agiliza la ejecución de proyectos y facilita la utilización de recursos del Estado.
- Es una fuente de empleo.

- Permite cubrir de mejor forma los servicios públicos para satisfacer las necesidades de la población

- **Tipos de Obras Públicas: Asociación Pública Privada- APP**

La Asociación Pública Privada (APP) es una modalidad en la que el Estado, junto a una o más empresas privadas, garantiza un servicio público. Aquí se combinan la experiencia y los recursos del privado para crear y sostener un servicio dirigido a satisfacer determinada necesidad.

Esta modalidad se encuentra comprendida en el D.L. 1012 y estas pueden ser de dos tipos:

1. Auto sostenible: Cuando el Estado no invierte más del 5% (garantía mínima) o cuando existe la certeza de que no se utilizara más de 10% durante la ejecución del proyecto
2. Cofinanciada: Cuando se requiere de que el Estado garantice un fuerte porcentaje del proyecto a ejecutar.

La APP debe sujetarse a los principios de Valor por Dinero, transparencia, competencia, asignación adecuada de riesgos y responsabilidad presupuestal.

- **Los Tipos de Obras Públicas y los Diplomados en Obras Públicas de INCISPP**

Las Obras Públicas son un tema muy importante. Si desea estar a la vanguardia en este mundo, como INCISPP le presentamos **nuestros Diplomados en Obras Públicas**. Nuestro objetivo es capacitarlo y

mantenerlo actualizado con información puntual y necesaria. La clave del éxito es no dejar de aprender³⁰.

2.2.18. ¿Qué son las obras públicas? 3 aspectos a tener en cuenta

La gestión de obras públicas representa uno de los mayores desafíos de la gestión gubernamental que responde a lineamientos de desarrollo. Es por ello que su regulación y control requieren especial atención y, sobre todo, conocimiento de los marcos regulatorios.

Las obras públicas son el resultado de un conjunto de actividades como construcción, reconstrucción, remodelación, ampliación, demolición, entre otras. Estas se utilizan sobre bienes e inmuebles como estructuras, excavaciones, puentes, etc. Y requieren dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales, y/o equipos. Se denominan “públicas” porque su objetivo es satisfacer las necesidades de toda la comunidad. Conoce en este artículo los conceptos básicos que necesitas saber sobre las obras públicas en el Perú.

Procesos previos

Una obra pública empieza por el reconocimiento de una necesidad en la comunidad, este proyecto de obra debe de poder demostrar su rentabilidad y que podrá satisfacer esta necesidad de manera efectiva. Para poder demostrarlo, debe de pasar por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones-Invierte Perú o Invierte.pe. Se realizan a su vez estudios técnicos para determinar la viabilidad técnica y económica del proyecto de obra pública. De ser positiva la evaluación, se otorga la

³⁰ Tipos de Obras Públicas por el Estado: Administración Directa, OXI y APP, INVESTIGADOR – INCISPP, 25 julio, 2018

declaratoria de viabilidad, lo que permitirá la elaboración del expediente técnico y la ejecución de la obra.

El contrato de obras públicas

Otro de los primeros pasos es definir el tipo de contrato por el cual la obra se regirá. Este contrato no es solo un documento, este debe contener la información detallada del procedimiento de selección con sus respectivas bases integradas, que son las reglas definitivas. El contrato contiene también la oferta seleccionada y las obligaciones que serán cumplidas por ambas partes.

Los contratos deben de incluir también cláusulas obligatorias de garantías, solución de controversias y la cláusula de resolución de contrato por incumplimiento. Recientemente, la norma ha establecido que los contratos deben incluir la cláusula anticorrupción y de normas riesgos identificados y asignados. De no encontrarse presente esta cláusula, el contrato queda sujeto a nulidad.

Tipos de obras públicas

-Obras por administración directa

En este tipo de obra los recursos son íntegramente del Estado para su desarrollo. Es decir, no se cuenta con el apoyo de ninguna empresa privada o tercera, ni apoyo en personal ni en uso de equipos e infraestructura.

Sin embargo, no cualquier entidad del Estado puede llevar a cabo este tipo de obra, solo las que están comprendidas en la Ley N° 27785 (Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría). Estas entidades deben atenerse a los principios de moralidad, eficacia, transparencia, economía, sostenibilidad y subsidiariedad.

Tampoco se puede ejecutar este tipo de obra pública en todos los casos, solo cuando: a) no exista oferta privada en el mercado; b) luego de un contrato con una empresa privada haya quedado un saldo por ejecutar. A su vez, no se puede realizar una obra pública por administración directa si: a) el valor referencial de la obra supera al permitido en la Ley de Presupuesto; b) se modifica el expediente técnico del procedimiento de selección.

-Obras por impuestos del OSCE OXI:

Este tipo de obra se caracteriza porque su finalidad es hacer la ejecución de una obra pública más ágil y eficiente. Es además una fuente empleo y permite cubrir de mejor manera los servicios que cubren las necesidades de la comunidad.

Mediante las obras por impuestos una empresa privada, ya sea de forma individual o en consorcio, en lugar de pagar impuestos, puede financiar y ejecutar proyectos de obras públicas para una entidad del Estado. La empresa privada puede financiar una obra hasta por el 50% de los impuestos que pagaría al siguiente año a la SUNAT. Se puede financiar toda clase de proyectos, siempre y cuando, estos se encuentren incluidos en la Planificación Anual de la Entidad.

-Asociación Público-Privada APP

En esta modalidad, el Estado trabaja en conjunto con una o más empresas privadas para garantizar un servicio público. Los beneficios es que se utilizan la experiencia y los recursos del sector privado para brindar un servicio que sea sostenible en beneficio de la comunidad.

Estas asociaciones pueden ser de dos tipos:

- Auto sostenible: Si es que el Estado no invierte más de 5% (garantía mínima) o cuando existe la seguridad de que no se utilizará más del 10% durante la ejecución del proyecto.
- Cofinanciada: Cuando se requiere que el Estado garantice un fuerte porcentaje del proyecto a ejecutar.

Las Asociaciones Público-Privadas deben estar sujetas a los principios de Valor por Dinero, transparencia, competencia, asignación adecuada de riesgos y responsabilidad presupuestal³¹.

2.2.19. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Los SNIPs son un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo.

Los SNIPs están compuestos por un marco institucional y legal, metodológico, sistemas de información y capacitación.

El principal objetivo de los SNIPs es asegurar la eficiencia en la asignación de recursos, la compatibilidad de políticas, planes y programas de desarrollo, complementar esfuerzos, oportunidad y racionalidad en la toma de decisiones, delimitar responsabilidades, sostenibilidad operativa, centralización normativa y descentralización operativa³².

³¹ ¿Qué son las obras públicas? 3 aspectos a tener en cuenta EPG Universidad Continental, blog de escuela de pos grado

³² Evaluación de programas y proyectos, Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) Biblioguías - Biblioteca de la CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es un instrumento del Estado que permite la mejor utilización de los recursos públicos destinados a la inversión. Para tal efecto, el SNIP aplica un conjunto de principios, normas técnicas, métodos y procedimientos para la formulación, evaluación y ejecución de Proyectos de Inversión Pública.

Un proyecto es una alternativa de inversión cuyo propósito es generar una rentabilidad económica. En el caso de los proyectos de inversión pública, y tomando la definición del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), "es toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios". Por lo tanto, su objetivo es más bien dar solución a algún problema identificado en un área específica o en una población determinada, por lo que debería generar una rentabilidad social con su ejecución. En este sentido, resulta evidente la importancia de evaluar todo proyecto de inversión pública, a fin de determinar si realmente alcanza una rentabilidad social mínima deseable, dados los recursos económicos con los que cuenta el Estado.

La evaluación de un proyecto es un proceso complejo, en el que se requieren aproximaciones sucesivas a fin de garantizar una buena elección de alternativas y la correcta operación del proyecto. Por lo mismo, dicho proceso implica tres niveles de análisis: el perfil, el estudio de prefactibilidad, y el de factibilidad.

El perfil se elabora principalmente con fuentes secundarias y preliminares. Tiene como propósito central la identificación del problema que se quiere resolver y de sus causas, de los objetivos del proyecto, y de las alternativas

para la solución del problema; asimismo, debe incluir una evaluación preliminar de dichas alternativas.

Para evaluar las alternativas de solución deben compararse los beneficios y costos de la situación "con proyecto" respecto a la situación "sin proyecto".

La situación "sin proyecto" se refiere a la situación actual optimizada, que implica eliminar posibles deficiencias en la operación de dicha situación a través de intervenciones menores o acciones administrativas.

El estudio de prefactibilidad tiene como objetivo acotar las alternativas identificadas en el nivel del perfil, sobre la base de un mayor detalle de la información que se utiliza para llevarlo a cabo. Incluye la selección de tecnologías, localización, tamaño y el momento óptimo de inversión, que permitan una mejor definición del proyecto y de sus componentes.

El estudio de factibilidad tiene como objetivo establecer en forma definitiva los aspectos técnicos fundamentales del proyecto que se evalúa: la localización, el tamaño, la tecnología, el calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento, organización, gestión y análisis financiero.

Generalmente, todo proyecto de inversión pública debe ser evaluado utilizando los tres tipos de estudios antes mencionados, en la secuencia en que han sido propuestos. Sin embargo, es posible que en el caso de un proyecto de pequeña escala baste realizar un estudio a nivel de perfil³³.

2.2.20. Perú: Balance de la Inversión Pública

En el Perú, los procesos y procedimientos de la inversión pública que desarrollan las entidades del Estado de los diferentes niveles de gobierno se sujetan a las reglas que emite el Ministerio de Economía y Finanzas a través

³³ ¿Qué es el SNIP?, por Manuel Millones Olaya

de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), ente rector del SNIP; a fin de garantizar la calidad del gasto y su contribución al desarrollo. Existe una amplia literatura económica teórica y empírica que establece una relación estrecha y positiva entre inversión pública y crecimiento económico y bienestar social. El incremento de la inversión pública permite aumentar el stock de capital disponible en la economía, el cual ejerce influencia sobre las variables de crecimiento económico y progreso social. Por ejemplo, el capital físico (carreteras, puertos, aeropuertos, sistema urbano de transporte masivo, entre otros), capital humano (educación, salud y nutrición), el capital intelectual (investigación, desarrollo e innovación tecnológica), entre otros; incrementan la eficacia conjunta de la productividad de empresas y de la oferta laboral, permitiendo un incremento en la producción y en los niveles de ingresos de la población, proceso que la literatura especializada denomina como productividad total de los factores. Con información sobre el gasto en inversión pública de las entidades del sector público de los tres niveles de gobierno, se realizaron mediciones estadísticas, para el periodo 2004 al 2014, de los impactos de dicho gasto sobre los indicadores socioeconómicos conectados con las principales brechas en el acceso de servicios públicos prioritarios, así como su contribución al proceso de crecimiento económico regional.

Para la mayoría de los indicadores, el valor reportado señala la variación en puntos porcentuales sobre el cambio en el indicador por cada sol de incremento en la inversión per cápita en un sector en particular (se seleccionó sectores asociados a la formación de capital físico y al capital humano).

De los resultados mostrados, en el grupo de indicadores asociados a capital humano destaca la correlación entre la inversión pública y el cambio en el indicador de parto asistido (en el sector salud) y el cambio en las tasas de conclusión secundaria y comprensión lectora (en el sector educación). De igual forma, se aprecia una relación positiva entre inversión pública y el cambio en los indicadores de logros asociados a la disponibilidad de capital físico (saneamiento y energía). Por otro lado, existe evidencia sobre un impacto positivo y significativo de la inversión pública en sectores sociales (como educación, salud y saneamiento), así como en sectores ligados al apoyo productivo (carreteras, electrificación, irrigación), sobre el crecimiento económico en el Perú³⁴.

2.2.21. La terminación de la obra

La última fase del proceso constructivo y de la consumación del contrato de obra está integrado fundamentalmente por cuatro etapas, siendo éstas las siguientes:

1. La terminación de la obra.
2. La entrega de la obra.
3. La recepción de la obra.
4. La liquidación de la obra.

De las cuatro etapas mencionadas, las tres primeras están relacionadas entre sí, concatenadas en el tiempo y a la doctrina y a la jurisprudencia le es difícil su distinción, así como atribuirles autonomía jurídica propia².

El Código Civil no despeja la duda sobre lo que debe de entenderse por obra finalizada.

³⁴ Perú: Balance de la Inversión Pública 2015, Dirección General de Inversión Pública Edición Especial

Para la mayor parte de la doctrina, por finalización de la obra ha de entenderse cuando la misma está en condiciones de ser entregada por haber cumplido el constructor su obligación principal de acuerdo con lo pactado. Este es el criterio manejado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1.984 al señalar que:

"... una obra está terminada cuando está en condiciones de ser ocupada inmediatamente y sin necesidad de trabajo complementario alguno..."

De lo anteriormente expuesto, se desprende que sólo debe entenderse finalizada una obra cuando la misma está en condiciones de ser entrega. Tratándose de un edificio de nueva construcción, estará el mismo completamente terminado cuando contenga todos los elementos e instalaciones necesarias para empezar a funcionar, cumpliendo con ello la finalidad para la cual se construyó.

Define GARCIA CONESA la finalización de la obra como "aquel momento en el tiempo del proceso de ejecución en el que se puede afirmar que se ha dado cumplimiento a todos los requisitos físicos y técnicos exigidos en los planos y proyectos, de modo y manera que hagan la obra ya útil y servible para el fin conforme al cual la encargó el comitente o, en su defecto, en función de los usos comerciales o mercantiles".³

A tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Ordenación de la Edificación, de 5 de noviembre de 1.999, la terminación de la obra se acredita mediante la expedición del Certificado Final de Obra, el cual deberá estar suscrito por el director de obra y por el director de ejecución de obra y debidamente visado por los respectivos Colegios Profesionales.

Asimismo, el Certificado Final de Obra forma parte del acta de recepción, la cual, a su vez, forma parte del libro del edificio.

A nuestro juicio, la finalización o terminación de la obra ha de ser estudiada desde una doble perspectiva. A saber:

Desde el punto de vista de las relaciones contractuales existentes entre constructor y promotor, por finalización de obra ha de entenderse cuando la misma está en condiciones de ser entregada y recibida por el promotor. En este sentido, puede entenderse que una obra está terminada incluso cuando la misma adolezca de defectos constructivos de poca importancia o trascendencia (simples imperfecciones o defectos de terminación o acabado) o no tenga las autorizaciones administrativas pertinentes, como la cédula de habitabilidad o cédula de primera ocupación.⁴

Desde el punto de vista de las relaciones contractuales existentes entre promotor y el adquirente del inmueble, entendemos que para que la obra pueda tener la consideración de terminada o finalizada es necesario, no sólo que la misma esté en condiciones de ser entregada y recibida por el promotor, sino que además es necesario que la obra cumpla la finalidad para la cual se construyó y, en este sentido, tratándose de edificios destinados a viviendas, es necesario que tenga las respectivas licencias administrativas y autorizaciones de las compañías suministradoras de agua, gas, etc.

1.2. Notas características

Podemos señalar como notas que caracterizan al concepto de terminación de la obra las siguientes:

1. Constituye el punto de partida de la última fase del proceso constructivo y de la consumación del contrato del contrato de obra.

2. Constituye una condición indispensable para que la obra pueda ser puesta a disposición del promotor (entrega) y que esté la reciba (recepción). En este sentido, establece el artículo 6, apartado 1, de la LOE lo siguiente:

"La recepción de la obra es el acto por el cual el constructor, una vez concluida ésta, hace entrega de la misma al promotor y es aceptada por éste".
3. Una vez finalizada la obra, si la misma no adolece de defectos de construcción de cierta relevancia o gravedad, sino de simples imperfecciones, se entiende que el constructor ha cumplido con su obligación principal de resultado, siendo ésta la realización de la obra encargada³⁵.

2.2.22. Pasos a tener en cuenta para la recepción de una obra

Cuando la obra ha sido terminada debe ser entregada a la Municipalidad que la contrató. Para ello existe un procedimiento formal llamado Recepción de Obra, mediante el cual se transfieren las responsabilidades del contratista hacia la Entidad como son: seguridad, guardianía, mantenimiento, seguros, etc.; salvo que hubiera alguna otra forma prevista en las Bases y el Contrato por tratarse de una modalidad especial de contratación.

Aviso de culminación

En la fecha de culminación de la obra el residente anotará tal hecho en el Cuaderno de Obra y solicitará la recepción de la misma. El inspector o supervisor, en un plazo no mayor de 5 días posteriores a la anotación señalada, lo informará a la Entidad, ratificado o no lo indicado por el residente.

³⁵ La terminación y entrega de la obra, Francisco Martínez Mas, lex España

Comisión de recepción

En caso que el inspector o supervisor verifique la culminación de la obra, la Entidad procederá a designar un Comité de Recepción dentro de los 7 días siguientes a la recepción de la comunicación del inspector o supervisor. Dicho comité estará integrado, cuando menos, por un representante de la Entidad, necesariamente ingeniero o arquitecto, según corresponda a la naturaleza de los trabajos, y por el inspector o supervisor.

Acto de verificación

En un plazo no mayor de 20 días siguientes de realizada su designación, el Comité de Recepción, junto con el contratista, procederá a verificar el fiel cumplimiento de lo establecido en los planos y especificaciones técnicas y efectuará las pruebas que sean necesarias para comprobar el funcionamiento de las instalaciones y equipos.

Culminada la verificación, y de no existir observaciones, se procederá a la recepción de la obra, teniéndose por concluida la misma, en la fecha indicada por el contratista. El Acta de Recepción deberá ser suscrita por los miembros del Comité, el contratista y su residente.

De existir observaciones, estas se consignarán en el Acta respectiva y no se recibirá la obra. A partir del día siguiente, el contratista dispondrá de un décimo (1/10) del plazo de ejecución de la obra para subsanar las observaciones, plazo que se computará a partir del quinto día de suscrita la Acta. Las obras que se ejecuten como consecuencia de observaciones no darán derecho al pago de ningún concepto a favor del contratista ni a la aplicación de penalidad alguna.

Subsanadas las observaciones, el contratista solicitará nuevamente la recepción de la obra en el Cuaderno de Obra, lo cual será verificado por el inspector o supervisor e informado a la Entidad, según corresponda, en el plazo de 3 días siguientes de la anotación. El Comité de Recepción se constituirá en la obra dentro de los 07 días siguientes de recibido el informe del inspector o supervisor. La comprobación a realizarse se sujetará a verificar la subsanación de las observaciones formuladas en el Acta, no pudiendo formular nuevas observaciones.

De haberse subsanado las observaciones a conformidad del Comité de Recepción, se suscribirá el Acta de Recepción de Obra.

Si en la segunda inspección el Comité de Recepción constata la existencia de vicios o defectos distintos a las observaciones antes formuladas, sin perjuicio de suscribir el Acta de Recepción de Obra, informará a la Entidad para que esta, solicite por escrito al Contratista las subsanaciones del caso, siempre que constituyan vicios ocultos.

Vicios Ocultos son los defectos de la obra que en el momento de su recepción no se conocía por la entidad por no poder distinguirse a primera vista³⁶.

2.2.23. ¿Qué es el sistema de control interno?

Es el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, procedimientos y métodos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan autoridades y su personal a cargo, con el objetivo de prevenir posibles

³⁶ Municipio al día, portal de la presidencia del consejo de ministros

riesgos que afectan a una entidad pública. Se fundamenta en una estructura basada en cinco componentes funcionales:

1. Ambiente de control
2. Evaluación de riesgos
3. Actividades de control gerencial
4. Información y comunicación
5. Supervisión

2.2.23.1. Implementación del sistema de control interno

Se deben cumplir las tres fases siguientes:

- **Planificación:** Se inicia con el compromiso formal de la Alta Dirección y la constitución de un Comité responsable de conducir el proceso. Comprende además las acciones orientadas a la formulación de un diagnóstico de la situación en que se encuentra el sistema de control interno de la entidad con respecto a las normas de control interno establecidas por la CGR, que servirá de base para la elaboración de un plan de trabajo que asegure su implementación y garantice la eficacia de su funcionamiento.
- **Ejecución:** Comprende el desarrollo de las acciones previstas en el plan de trabajo. Se da en dos niveles secuenciales: a nivel de entidad y a nivel de procesos. En el primer nivel se establecen las políticas y normativa de control necesarias para la salvaguarda de los objetivos institucionales bajo el marco de las normas de control interno y componentes que éstas establecen; mientras que en el segundo, sobre la base de los procesos críticos de la entidad, previa identificación de los objetivos y de los riesgos que amenazan su cumplimiento, se procede a evaluar los controles

existentes a efectos de que éstos aseguren la obtención de la respuesta a los riesgos que la administración ha adoptado.

- **Evaluación:** Fase que comprende las acciones orientadas al logro de un apropiado proceso de implementación del sistema de control interno y de su eficaz funcionamiento, a través de su mejora continua.

El sistema de control interno está a cargo de la propia entidad pública. Su implementación y funcionamiento es responsabilidad de sus autoridades, funcionarios y servidores. ¿Cuál es el rol de la Contraloría? La CGR es responsable de la evaluación del sistema de control interno de las entidades del Estado. Sus resultados contribuyen a fortalecer la institución, a través de las recomendaciones que hace de conocimiento de la administración para las acciones conducentes a superar las debilidades e ineficiencias encontradas.³⁷

2.2.23.2. Documentación de la obra

La documentación vinculada al proceso edificatorio que debe llevarse durante la obra ha sufrido también una evolución muy importante. Como documentación durante la ejecución de la obra en los últimos años se han unido, además del propio proyecto, los distintos proyectos de instalaciones complementarios que se han tenido que realizar y los documentos obligatorios que se han ido incorporando por exigencia de la nueva legislación. En el Libro de Órdenes y Asistencias se recogen tanto las visitas de la dirección facultativa como las comunicaciones al constructor, las modificaciones planteadas, los acuerdos de las visitas de obra, etc. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 1627/1997 se

³⁷ La contraloría general de la república, los tres pilares de una gestión pública, limpia y eficiente.

incorpora la obligatoriedad de redactar el Plan de seguridad y salud en el trabajo, en el que se debe analizar, estudiar y desarrollar en función de las propias necesidades de ejecución de la obra lo previsto en el Estudio básico o en el Estudio de seguridad y salud en el trabajo³⁸.

2.2.23.3. Documentación de control de calidad de la obra

En este punto es donde se ha producido un mayor salto cualitativo en cuanto a los controles que hay que realizar, su planificación y la documentación generada durante la obra que debe ser controlada, revisada y archivada. Ha habido momentos en los que se ha tenido como único documento del control de calidad el Certificado final de las obras firmado por la dirección facultativa. Posteriormente se han ido añadiendo exigencias a la documentación que hay que entregar a la finalización de las obras, como la justificación documentada de los controles realizados en cumplimiento de la normativa vigente, como en el caso de los hormigones y aceros de las estructuras. Ha habido experiencias en alguna comunidad autónoma, como Valencia, donde se estableció un modelo de Libro de Control que debía seguirse en las distintas obras que se fueran a realizar. En proyectos edificatorios de vivienda de protección, como en el caso de Aragón, se marcaba la obligatoriedad de la realización de un Plan de control junto con el proyecto que debía cumplirse y justificar documentalmente el cumplimiento al terminar la obra y que pasaba a formar parte de la documentación de finalización de la misma. La LOE significó un impulso definitivo, pues marcó la exigencia de la entrega de

³⁸ Control de la ejecución de la obra: condiciones técnicas y administrativas 2ª edición Sergio Aznar Pardo

un Libro del Edificio como manual de uso y mantenimiento para los propietarios y puso la primera piedra para el nacimiento del CTE, con el que se desarrolla una legislación más próxima a la existente en otros países europeos.³⁹

2.2.25. Supervisión de obra

La Entidad controlará los trabajos efectuados por el contratista a través del inspector o supervisor, según corresponda, quien será el responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución de la obra y el cumplimiento del contrato.

- **Supervisor:** Será una persona natural o jurídica especialmente contratada para dicho fin. En el caso de ser persona jurídica, ésta designará a una persona natural como supervisor permanente de la obra.
- **Inspector:** Será un profesional, funcionario o servidor de la Entidad expresamente designado por ésta.

De ello se desprende que el inspector o supervisor, según corresponda, tiene como función principal controlar la ejecución de la obra dentro de los parámetros de calidad, precio, plazo y obligaciones contractuales, así como absolver las consultas del contratista. La obligación de contar con un supervisor de obra depende del costo de la obra, monto que es regulado por la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. Para que el supervisor pueda dar inicio a su labor se debe iniciar el plazo de ejecución de obra, el cual inicia cuando se cumplan las siguientes condiciones: ü Que se designe al inspector o supervisor. ü Que la entidad

³⁹ Control de la ejecución de la obra: condiciones técnicas y administrativas 2ª edición Sergio Aznar Pardo

haya hecho entrega del expediente completo. Que la entidad haya hecho entrega del terreno o lugar donde se ü ejecutará la obra. Que la entidad entregue el calendario de entrega de los materiales e ü insumos. Que se haya entregado el adelanto directo al contratista en las condiciones y oportunidades establecidas en el artículo 187 del Reglamento.

2.2.25.1. Funciones del Supervisor

- **Función general:**

De conformidad con el artículo 193 del Reglamento, la función genérica del supervisor consiste en realizar el control de los trabajos en la obra, cautelando de forma directa y permanentemente la correcta ejecución de la obra y el cumplimiento del contrato. Asimismo, debe absolver las consultas que le formule el contratista, ajustando su actuación a las estipulaciones contractuales sin poder modificar o alterar su contenido.

En ese sentido, el supervisor debe ejercer el control de manera permanente y directa durante la ejecución de la obra. Cabe precisar que, por el término “permanente” debe entenderse que el profesional designado como supervisor debe estar en el lugar de la obra durante todo el periodo de ejecución de la misma. Por el término “directa” debe entenderse que el profesional designado como supervisor debe realizar sus funciones personalmente, sin intermediarios.

De esta manera, cuando el supervisor sea una persona jurídica, esta podrá supervisar varias obras simultáneamente, siempre que el profesional designado para realizar la labor de supervisión sea distinto en cada obra. En cambio, cuando el supervisor sea una persona natural, esta deberá realizar por sí misma las labores de supervisión, y, por tanto, no podrá

supervisar más de una obra a la vez, a menos que en su propuesta haya designado a otro profesional como supervisor.

En cualquiera de estos casos, el profesional que realice la labor de supervisión no podrá supervisar más de una obra simultáneamente, de conformidad con el criterio establecido en la Opinión 005-2012-DTN. En cuanto a las funciones y potestades para el supervisor o inspector, son exactamente iguales, siendo la única diferencia entre ellos que, mientras el inspector es un funcionario de la Entidad, el supervisor es un consultor de obra externo, contratado expresamente para ello. Es la ley de presupuesto la que establece cada año cual es límite presupuestal del valor referencial del proceso de selección que determina la obligación de contar con un supervisor, ese límite está establecido para el año 2012 en el monto de S/. 4'300,000.00, de acuerdo al artículo 13 de la Ley N° 29812. En ningún caso está permitida la presencia simultánea de un inspector y un supervisor, en una misma obra.

- **Funciones específicas:**

Ahora bien, para un mejor entendimiento las funciones del supervisor se pueden clasificar según el tipo de control que ejerce:

1) Control del precio

- Adelantos, usos y amortizaciones
- Avance de obra: metrados de avance, valorizaciones, reajustes.
- Adicionales y deductivos
- Mayores gastos generales
- Liquidación de contrato
- Control de vencimiento de garantías.

2) Control de plazo

- Control de los calendarios de avance de obra y de adquisición de materiales.

- Control de avance programado

- Ampliaciones de plazo

- Aplicación de penalidades

3) Control de calidad

- Revisión del expediente técnico

- Elaboración y presentación del informe de dicha revisión con recomendaciones oportunas para subsanar eventuales deficiencias, omisiones o adicionales.

2.3. Definición de términos básicos

- **Administración:** Administración es el acto de administrar, gestionar o dirigir empresas, negocios u organizaciones, personas y recursos, con el fin de alcanzar los objetivos definidos.

Administración es una palabra procedente del latín, *administratio*, que significa dirección, gestión o gerencia, donde el prefijo *ad-* significa dirección, tendencia, hacia, y el vocablo *minister* significa obediencia, al servicio de, subordinación.

- **Administración directa:** Las Obras por Administración Directa son una forma en la que el Estado realiza Obras Públicas. Su objetivo es garantizar, por sus propios medios y recursos, las necesidades de la población mediante la construcción de infraestructuras, servicios públicos, carreteras, etc. Desde el Fondo Editorial INCISPP traemos para usted el siguiente artículo de interés.

- **Ejecución:** Como ejecución se denomina la **acción y efecto de ejecutar**. La palabra, como tal, proviene del latín *exsecutio, exsecutiōnis*.
Ejecución, en este sentido, se refiere a la realización o la elaboración de algo, al desempeño de una acción o tarea, o a la puesta en funcionamiento de una cosa. Así, se podrá hablar de la ejecución de un programa informático, de una auditoria, de un proyecto o de una obra de construcción.
- **Ejecución de obras:** La ejecución del contrato de obras públicas es el aspecto de la ejecución contractual que cuenta con la regulación más extensa en el reglamento de la nueva Ley de Contrataciones del Estado – Ley 30225. Este hecho se explica en virtud de que se trata de la prestación más compleja y también aquella que reporta mayores conflictos entre privados y el Estado. Tal es así que 9 de cada 10 conflictos de interés llevados a los tribunales arbitrales se encuentran relacionados a la contratación de obras públicas.
- **Control interno:** El Control Interno se define como el conjunto de normas, principios, fundamentos, procesos, procedimientos, acciones, mecanismos, técnicas e instrumentos de Control que, ordenados, relacionados entre sí y unidos a las personas que conforman una institución pública, se constituye en un medio para lograr una función administrativa de Estado integra, eficaz y transparente, apoyando el cumplimiento de sus objetivos institucionales y contribuyendo al logro de la finalidad social del Estado.

2.4. Formulación de hipótesis

2.4.1. Hipótesis General.

La modalidad de administración directa si se relacionan directamente con la ejecución de las obras publicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha periodo 2018.

2.4.2. Hipótesis Específicos.

- HE.1.- La modalidad de administración directa si se relaciona directamente con la eficacia en la ejecución de las obras publicas en la municipalidad Distrital de Yanacancha.
- HE.2.- La modalidad de administración directa si se relacionan directamente con el rol del estado en la ejecución de las obras publicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha.
- HE.3.- La modalidad de administración directa si se relaciona directamente con garantizar la ejecución de las obras publicas en la Municipalidad distrital de Yanacancha.

2.5. Identificación de Variables

2.5.1. Definición Conceptual de Variables e Indicadores

Administración Directa: La administración directa es la opción de "hacer" en la decisión de "hacer-comprar" en la logística de obras públicas y constituye la alternativa de ejecutar con sus propios recursos (humanos, materiales y de equipos) las construcciones que se requieren como medio para atender alguna problemática que amerita la intervención del Estado vía inversión pública.

Sin embargo, vale preguntarse si en esta decisión se tienen en cuenta todos los aspectos que involucra asumir el rol de contratista en la ejecución de obra. No solo los técnicos, sino también los propios de su gestión. No olvidemos que la actividad de construcción, de por sí, ya es una actividad que implica un alto nivel de coordinación que requiere múltiples capacidades de gestión, como gestión de proveedores, abastecimiento (logística de obra), manejo de almacenes e inventarios, administración de

planillas de construcción civil, gestión de los grupos de interés, además de la dirección técnica y supervisión de obra.

Por ello, al decidirse por la administración directa, la entidad está asumiendo no solo los riesgos operativos de la ejecución de obra, sino también los de gerencia vinculados.

Ante esta realidad, los gestores de administración directa tienen que ejecutar las obras sujetándose al principio de legalidad con muy poco margen a la discrecionalidad, lo que hace bastante complicada la gestión de las obras bajo esta modalidad.⁴⁰

- **Ejecución de Obras públicas:** A diferencia de la Década de los 80, e incluso 90, donde al ejecución de las obras Publicas, al menos en Municipios medianos o Pequeños, se veía que estos se ejecutan bajo la administración directa, ello entendiendo que los presupuestos eran exiguos, que no permitían que las Municipalidades ejecutaran obras vía Licitación, por ello muchas décadas se ha detenido la construcción de grandes infraestructuras en los gobiernos Locales. Sin embargo a diferencia de ello, y sobre todo a partir de las regaláis y canon minero muchas Municipalidades han tenido la oportunidad de administrar montos económicos considerables, y que por lo mismo se sigue optando por al ejecución de obras por licitación o suma alzada, siendo en menor escala vía administración directa por diversos factores positivos y también negativos.
- **Administración y Gestión Municipal:** Con al nueva Ley de Municipalidades 27972 (ni tan nueva) vigente a partir del año 2003, Las

⁴⁰ Frank Mauricio. Administración directa o la decisión de "Hacer – Comprar" en al logística de las obras publicas.

Municipalidades han emprendido grandes retos en tema de Administración municipal, es así que se ha incorporado por primera vez en la historia de las Municipalidades la gerencia municipal, cuyo rol es fundamental en la marcha y administración de los gobiernos locales, siendo que dicha norma otorga facultades importantes al administrador, por supuesto de la mano político del Funcionario y titular de la entidad el Señor Alcalde. Por lo que la gestión Municipal es cada vez más exigente y se buscan resultados en beneficio de la comunidad, y que para ello se requieren personas preparados en gestión y administración pública.

2.5.2. Definición operacional de la variable

VARIABLE INDEPENDIENTE.

X: La Administración Directa.

Dimensión:

- Administración
- Desarrollo local.

Indicadores:

- Modalidad de Administración directa.
- Desarrollo Local.
- Recursos Financieros para Obras.
- Gestión institucional

***VARIABLE DEPENDIENTE.**

Y: Ejecución de Obras Públicas.

Dimensión: Obras Publicas.

Indicadores:

- Obras de desarrollo local.
- Clasificación de las obras publicas a realizar.
- Declarados viables por SNIP
- Culminación de la obra pública.
- Liquidación de la obra pública.
- Recepción de la obra pública.

2.6. Definición operacional de variables e indicadores

Variables	Dimensiones	Indicadores
Independiente. La Administración Directa.	<ul style="list-style-type: none"> - Administración - Desarrollo local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modalidad de Administración directa. - Desarrollo Local. - Recursos Financieros para Obras. - Gestión institucional
Dependiente. Ejecución de obras publicas	<ul style="list-style-type: none"> - Obras públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obras de desarrollo local. - Clasificación de las obras publicas a realizar. - Declarados viables por SNIP - Culminación de la obra pública. - Liquidación de la obra pública. - Recepción de la obra pública.

CAPITULO III

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

3.1. Tipo de Investigación

Para Murillo (2008), la investigación aplicada recibe el nombre de “investigación práctica o empírica”, que se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica basada en investigación. El uso del conocimiento y los resultados de investigación que da como resultado una forma rigurosa, organizada y sistemática de conocer la realidad. Con el fin de ofrecer un referente comprensible de la expresión “investigación aplicada”, se exponen algunas de las ideas de Padrón (2006) al respecto, para quien la expresión se propagó durante el siglo XX para hacer referencia, en general, a aquel tipo de estudios científicos orientados a resolver problemas de la vida cotidiana o a controlar situaciones prácticas, haciendo dos distinciones: a. La que incluye cualquier esfuerzo sistemático y socializado por resolver problemas o intervenir situaciones. En ese sentido, se concibe como investigación aplicada tanto la

innovación técnica, artesanal e industrial como la propiamente científica. b. La que sólo considera los estudios que explotan teorías científicas previamente validadas, para la solución de problemas prácticos y el control de situaciones de la vida cotidiana.

3.2. Métodos de investigación.

El método de estudio del presente trabajo de investigación es de corte transversal, descriptivo, ya que este tipo de estudio usualmente describe situaciones y eventos, es decir como son, cómo se comportan determinados fenómenos. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010)

Corte transversal

Hernández, Fernández y Baptista (2010) sobre el corte transversal señalan:

Los diseños de investigación transaccional o transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como tomar una fotografía de algo que sucede. (p.151).

3.3. Diseño de la Investigación.

La presente investigación reunirá las características, por su carácter, de un diseño no experimental; no experimental porque según lo manifestado por (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010) por cuanto no se realiza manipulación deliberada de las variables. Es decir, se trata de estudios donde no hacemos variar en forma intencional las variables, transversal porque recopila datos en un solo momento dado, en un tiempo único y descriptivo por que intenta dar la descripción de un fenómeno en particular. (pp. 149-151)

Su esquema es el siguiente: M.....O

M representa una muestra a quienes se le realizará el estudio y O representa la información relevante o de interés que recogemos de la mencionada muestra.

3.4. Población y muestra

La población es un conjunto de individuos de la misma clase, limitada por el estudio. Según (Hernández, Fernández y Baptista, 2010), "La población se define como la totalidad del fenómeno a estudiar donde las unidades de población poseen una característica común la cual se estudia y da origen a los datos de la investigación" (p.425).

Muestra

La muestra ha sido minuciosamente seleccionada por ello la considero significativa la muestra está representada por 20 personas entre el alcalde, funcionarios, y regidores al ámbito de la Municipalidad Distrital de Yanacancha, Provincia y Departamento de Pasco, que serán estudiados en la presente investigación.

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.

Técnica:

Asimismo, Morone (2012), sobre la encuesta afirma que: Técnica de recolección de datos cuyo objetivo es recoger datos para ser procesadas estadísticamente, las cuales están conformadas por una serie de preguntas que están fuertemente estructuradas (p.17).

La presente investigación empleó la técnica: de la encuesta, por lo que se administraron a los encuestados que laboran la Municipalidad de Cerro de Pasco.

Instrumento de Selección de Datos

Se ha desarrollado en base a:

- Encuestas
- Observación directa
- Evaluación de Observación

Instrumento:

La entrevista es una técnica de gran utilidad en la investigación cuantitativa para recabar datos; se define como una conversación que se propone un fin determinado distinto al simple hecho de conversar. (Diccionario de Ciencias de la Educación, 1983, p.208)

3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos.

Aplicación del Instrumento: Se repartirán las entrevistas a cada encuestado que acepta y participa, así mismo se darán instrucciones para responder tanto las preguntas abiertas. Para el caso se indicó que respondieran concretamente para así facilitar la categorización de las respuestas.

Análisis de la información: Para el análisis de las preguntas abiertas, a partir de la lectura de las entrevistas, las respuestas con características similares se dividieron en diferentes categorías de forma tal que se pudieran clasificar y agrupar.

La información obtenida condensada en las entrevistas fue procesada y analizada en forma individual por medio de una sábana de datos realizada en el programa Excel de Microsoft Office, para facilitar y agilizar el cruce de variables y la construcción de tablas y gráficas que representen con mayor exactitud las tendencias evaluadas.

3.7. Tratamiento estadístico

Mediante la presente investigación se busca contribuir con los conocimientos fundamentalmente la ejecución de obras públicas mediante la a administración directa, y ella nos permitirá reflexionar profundamente los pro y contras en la aplicación de esta modalidad, y al final de ello podemos afirmar que no se ha obtenido el resultado esperado, consiguientemente habríamos que proponer otros medios o mecanismos que hagan efectivo o posible la eficiencia en la administración directa de obras.

3.8. Selección y validación y confiabilidad de los instrumentos de investigación

El Cuestionario se aplicará anticipadamente (Prueba Piloto) para determinar su funcionalidad y comprobar su claridad en la redacción y, de ser el caso, aplicar los correctivos pertinentes.

Se determinará la validez del Cuestionario mediante el sistema del "juicio de expertos". El Cuestionario será sometido al juicio de expertos y 20 encuestados para que éstos se pronuncien sobre su validez. La confiabilidad del cuestionario se establecerá mediante la aplicación del estadístico Coeficiente Alpha de Cronbach a los resultados de la Prueba Piloto.

3.9. Orientación ética

- 1 Se realizará la investigación teniendo en cuenta los procedimientos establecidos por la universidad y se solicitaran las autorizaciones pertinentes, para la toma de muestra, sin falseamiento de datos.
- 2 La investigación buscará mejorar el conocimiento y la generación de valor en la participación social y sus grupos de interés.
- 3 El trabajo de investigación guarda la originalidad y autenticidad buscando un aporte por parte de la Tesista hacia la comunidad científica.

- 4 A Los encuestados se les informara acerca de la investigación a fin de tener su consentimiento voluntario antes de convertirse en participantes de la investigación.
- 5 Respecto a los participantes en la investigación se seleccionará en forma justa y equitativa y sin prejuicios personales o preferencias, respetándose la autonomía de los participantes.
- 6 Se respetarán los resultados obtenidos, sin modificar las conclusiones, simplificar, exagerar u ocultar los resultados. No se utilizarán datos falsos ni se elaborarán informes intencionados.
- 7 No se cometerá plagio, se respetó la propiedad intelectual de los autores y se citó de manera correcta cuando se utilizaron partes de textos o citas de otros autores.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Descripción del trabajo de campo

Mediante esta investigación, motivado en contribuir fundamentalmente en la administración directa como una opción en la ejecución de obras públicas en la municipalidad no ha tenido el resultado esperado, consiguientemente habríamos que proponer otros medios que sean eficaces para el debido cumplimiento de la sentencia en los delitos materia de investigación. En el presente trabajo se aplicó como instrumento de investigación un cuestionario, previa opinión de juicio de expertos, cuyo resultado se detalla en el numeral siguiente.

4.2. Presentación análisis e interpretación de resultados

En la introducción, planteamiento del problema y marco teórico, mencionamos que, nuestra formulación del problema general es ¿De qué manera la administración directa, se relaciona con la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha, periodo 2018?

En este ítem, se presenta la información obtenida con análisis empírico organizado en; descripción de los datos siguientes: Siendo que el primer bloque de las primeras 10 preguntas se encuentran relacionados respecto a la administración directa, y las siguientes 10 preguntas vinculados con la ejecución de obras públicas.

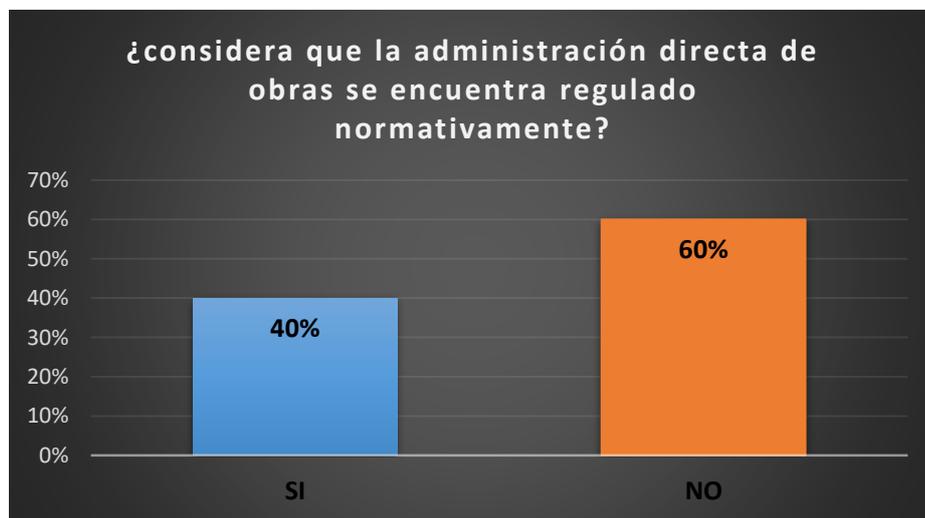
V.I. LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA

- 1. ¿considera que la administración directa de obras se encuentra regulado normativamente?**

Tabla N° 01

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	8	40%	40%	40%
No	12	60%	60%	60%
Total	20	100%	100%	100%

FIGURA 01



Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 40% si considera que la administración directa de obras se encuentra regulado normativamente, mientras que el 60% no

considera que la administración directa de obras se encuentra regulado normativamente.

2. ¿Considera que la administración directa de obras requiere de una regulación más amplia y organizada?

Tabla N° 02

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje e valido	porcentaje acumulado
Si	14	70%	70%	70%
No	6	30%	30%	30%
Total	20	100%	100%	100%

Figura N° 02



Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 70% si considera que la administración directa de obras requiere de una regulación más amplia y organizada, mientras que el 30% no considera que la administración directa de obras requiere de una regulación más amplia y organizada.

3. ¿considera que la administración directa de obra es una opción facultativa y no imperativa?

Tabla N° 03

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	14	70%	70%	70%
No	6	30%	30%	30%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 03



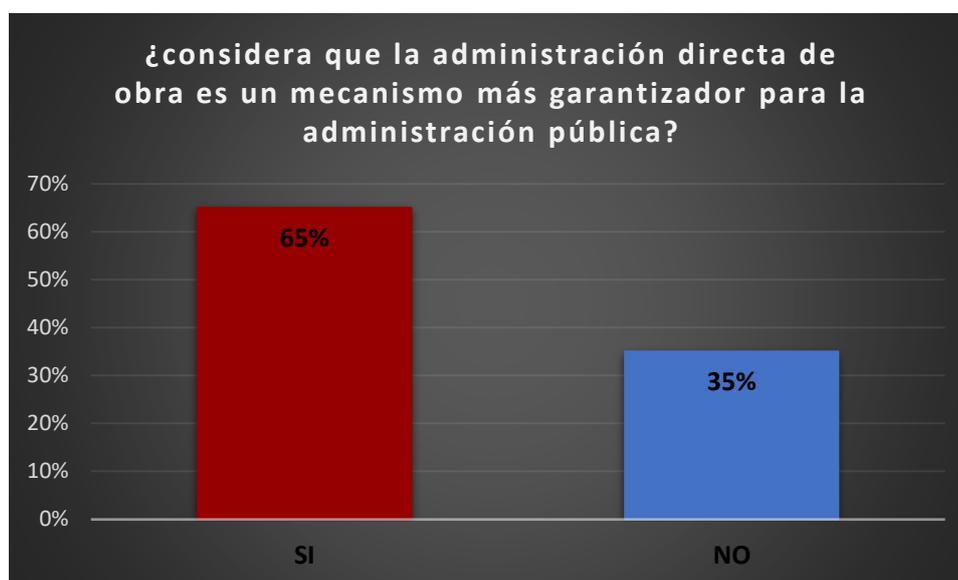
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 70% si considera que la administración directa de obra es una opción facultativa y no imperativa, mientras que el 30% no considera que la administración directa de obra es una opción facultativa y no imperativa.

4. **¿considera que la administración directa de obra es un mecanismo más garantizador para la administración pública?**

Tabla N° 04

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	13	65%	65%	65%
No	7	35%	35%	35%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 04



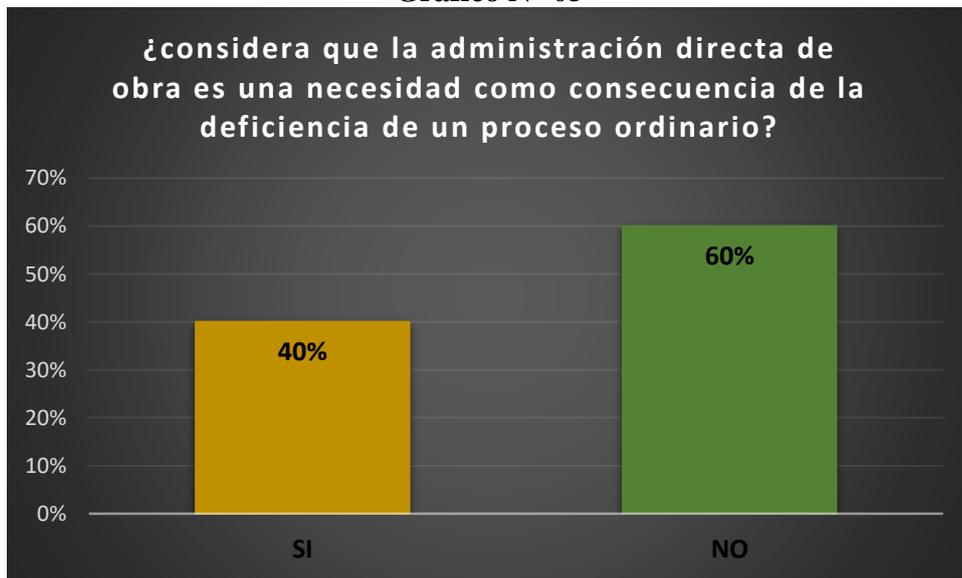
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 65% si considera que la administración directa de obra es un mecanismo más garantizador para la administración pública, mientras que el 35% no considera que la administración directa de obra es un mecanismo más garantizador para la administración pública.

5. ¿considera que la administración directa de obra es una necesidad como consecuencia de la deficiencia de un proceso ordinario?

Tabla N° 05

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	8	40%	40%	40%
No	12	60%	60%	60%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 05



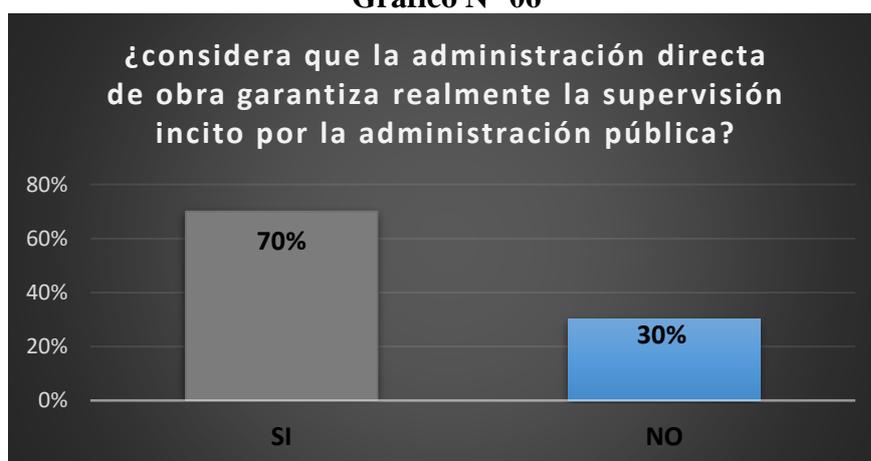
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 40% si considera que la administración directa de obra es una necesidad como consecuencia de la deficiencia de un proceso ordinario, mientras que el 60% no considera que la administración directa de obra es una necesidad como consecuencia de la deficiencia de un proceso ordinario.

6. ¿considera que la administración directa de obra garantiza realmente la supervisión incito por la administración pública?

Tabla N° 06

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	14	70%	70%	70%
No	6	30%	30%	30%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 06



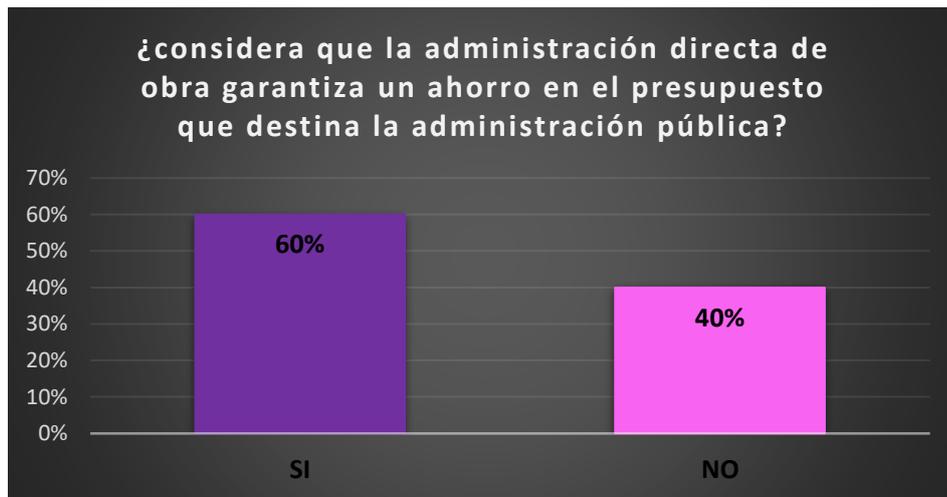
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 70% si considera que la administración directa de obra garantiza realmente la supervisión incito por la administración pública, mientras que el 30% no considera que la administración directa de obra garantiza realmente la supervisión incito por la administración pública.

7. ¿considera que la administración directa de obra garantiza un ahorro en el presupuesto que destina la administración pública?

Tabla N° 07

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	12	60%	60%	60%
No	8	40%	40%	40%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 07



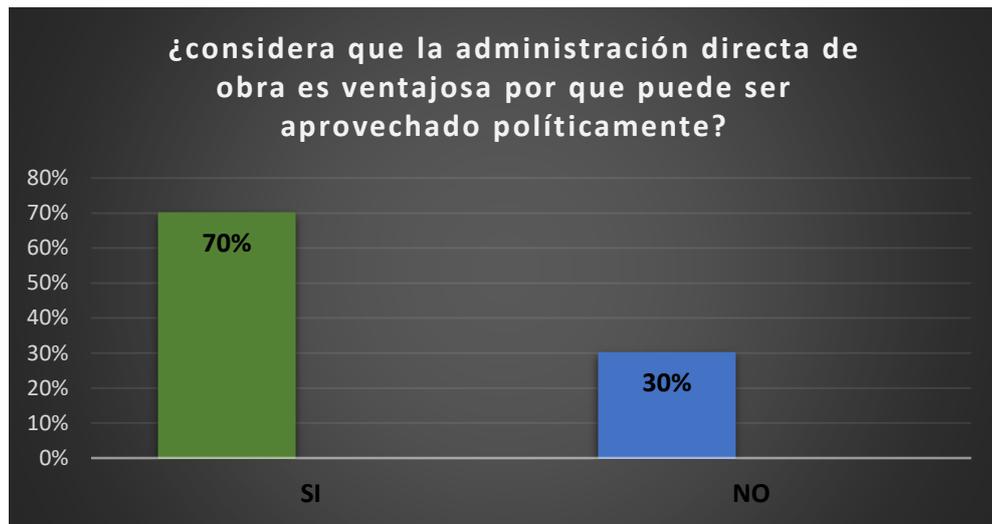
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 60% si considera que la administración directa de obra garantiza un ahorro en el presupuesto que destina la administración pública, mientras que el 40% no considera que la administración directa de obra garantiza un ahorro en el presupuesto que destina la administración pública.

8. ¿considera que la administración directa de obra es ventajosa por que puede ser aprovechado políticamente?

Tabla N° 08

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	14	70%	70%	70%
No	6	30%	30%	30%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 08



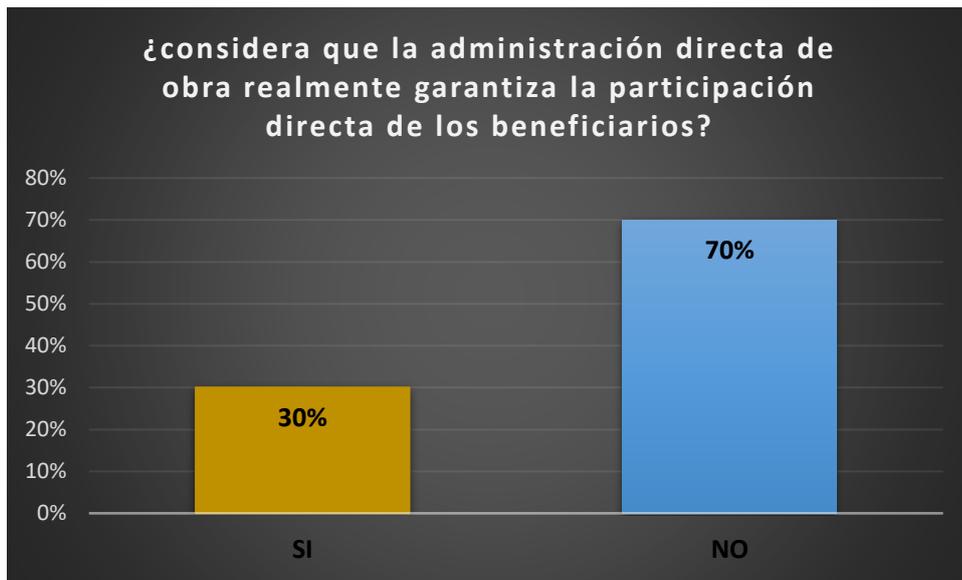
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 80% si considera que la administración directa de obra es ventajosa por que puede ser aprovechado políticamente, mientras que el 20% no considera que la administración directa de obra es ventajosa por que puede ser aprovechado políticamente.

9. ¿considera que la administración directa de obra realmente garantiza la participación directa de los beneficiarios?

Tabla N° 09

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	6	30%	30%	30%
No	14	70%	70%	70%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 09



Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 95% si considera que la administración directa de obra realmente garantiza la participación directa de los beneficiarios, mientras que el 5% no considera que la administración directa de obra realmente garantiza la participación directa de los beneficiarios.

10. ¿considera que la administración directa de obra es garantía de transparencia por la administración pública?

Tabla N° 10

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	4	20%	20%	20%
No	16	80%	80%	80%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 10



Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 20% si considera que la administración directa de obra es garantía de transparencia por la administración pública, mientras que el 80% no considera que la administración directa de obra es garantía de transparencia por la administración pública.

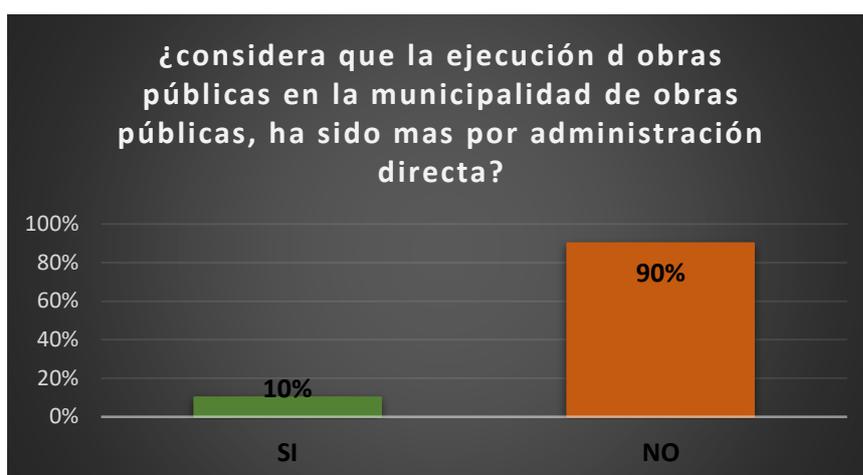
V.D. EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

11. ¿considera que la ejecución d obras públicas en la municipalidad de obras públicas, ha sido más por administración directa?

Tabla N° 11

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcntaje acumulado
Si	2	10%	10%	10%
No	18	90%	90%	90%
Total	20	100%	100%	100%

GRAFICO N° 11



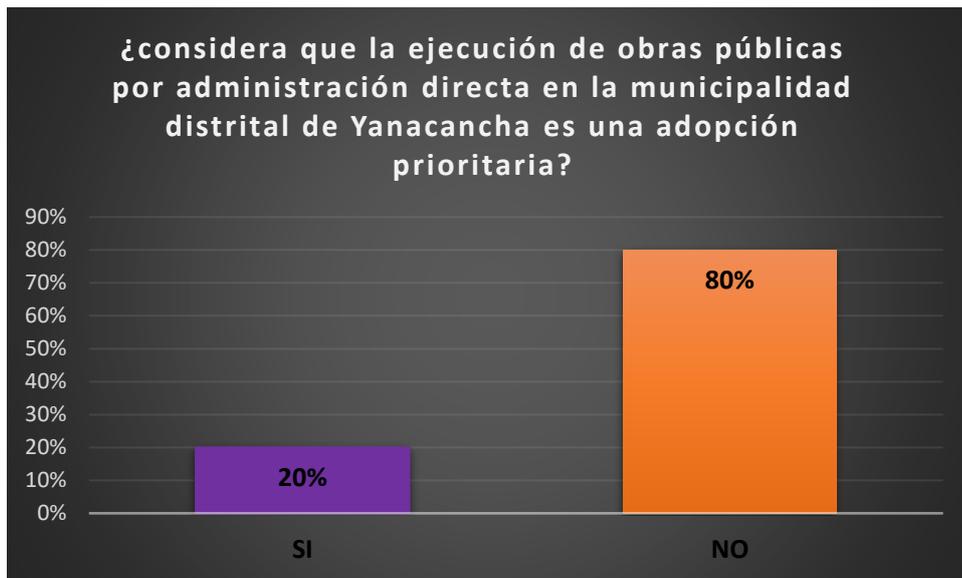
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 10% si considera que la ejecución d obras públicas en la municipalidad de obras públicas, ha sido mas por administración directa, mientras que el 90% no considera que la ejecución d obras públicas en la municipalidad de obras públicas, ha sido mas por administración directa.

12. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una adopción prioritaria?

Tabla N° 12

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	4	20%	20%	20%
No	16	80%	80%	80%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 12



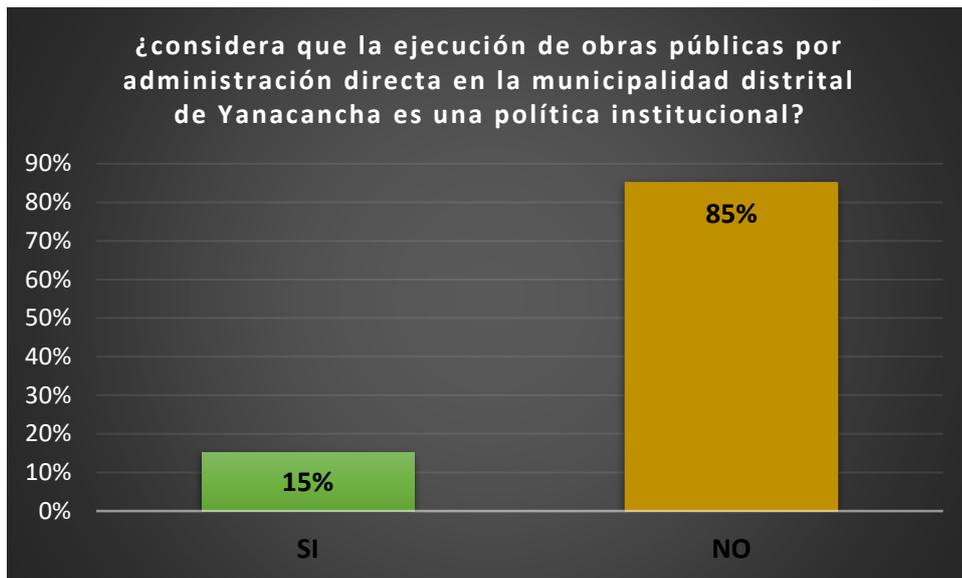
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 20% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una adopción prioritaria, mientras que el 80% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una adopción prioritaria.

13. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una política institucional?

Tabla N° 03

	Frecuncia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	3	15%	15%	15%
No	17	85%	85%	85%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 03



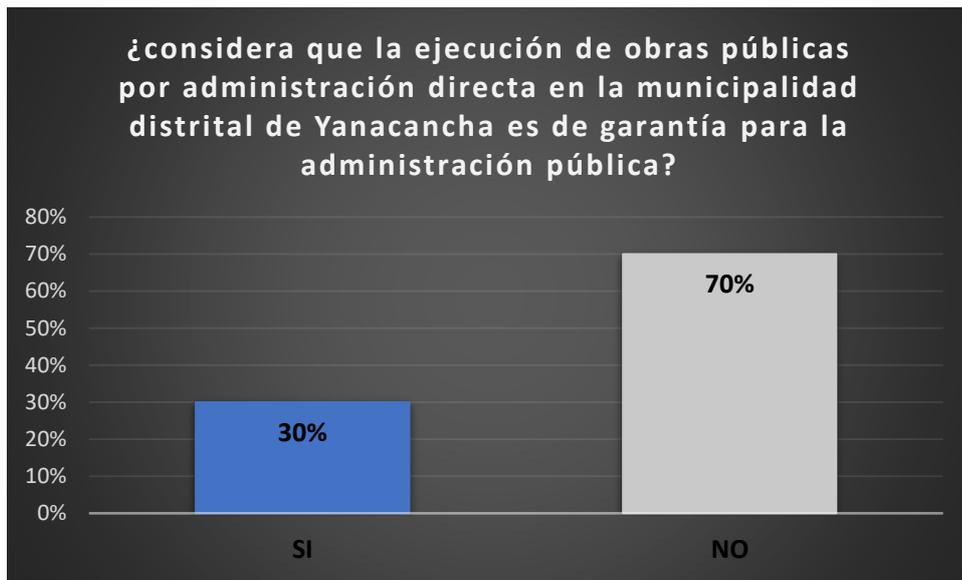
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 15% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una política institucional, mientras que el 85% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una política institucional.

14. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es de garantía para la administración pública?

Tabla N° 14

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	6	30%	30%	30%
No	14	70%	70%	70%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 14



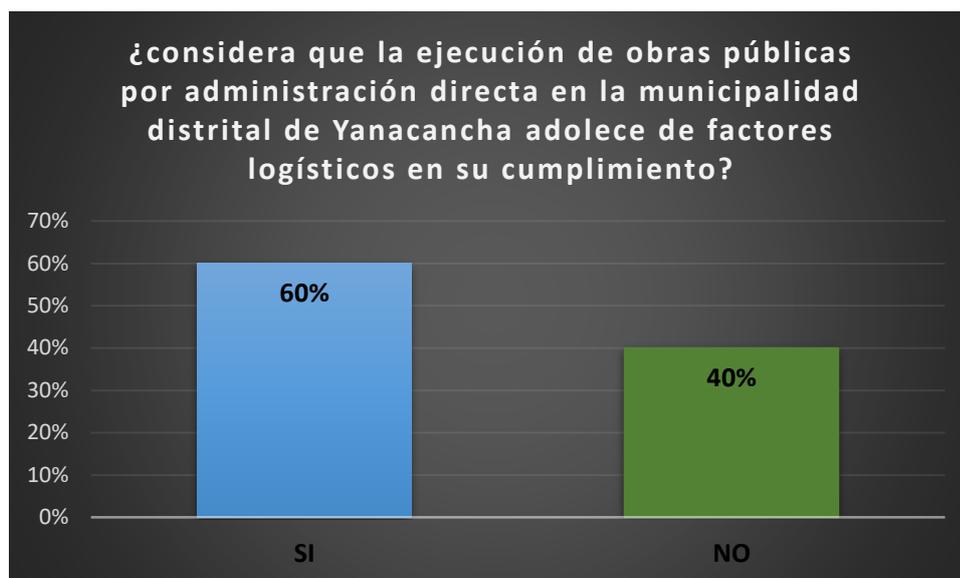
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 30% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es de garantía para la administración pública, mientras que el 70% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es de garantía para la administración pública.

15. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha adolece de factores logísticos en su cumplimiento?

Tabla N° 15

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	12	60%	60%	60%
No	8	40%	40%	40%
Total	20	100%	100%	100%

Grafico N° 15



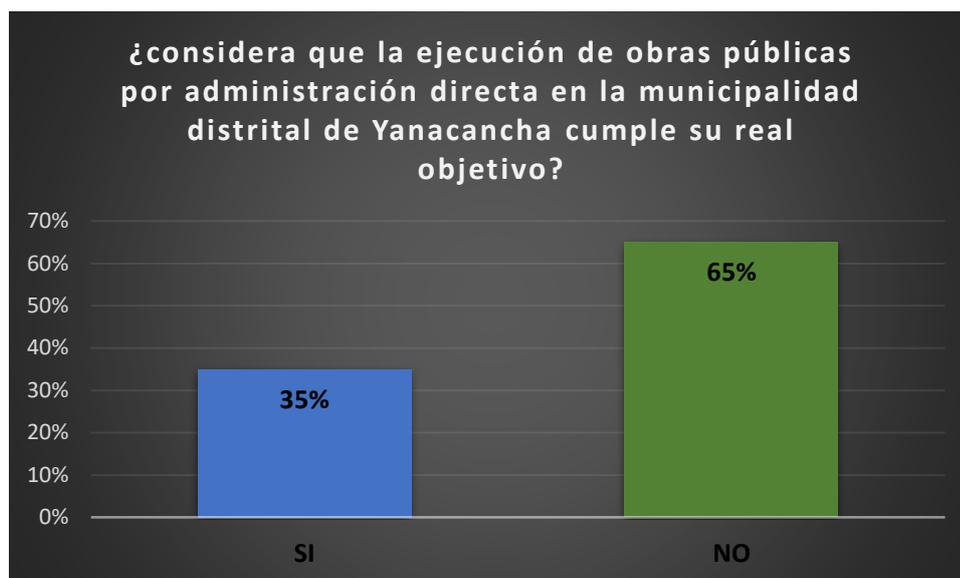
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 60% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha adolece de factores logísticos en su cumplimiento, mientras que el 40% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha adolece de factores logísticos en su cumplimiento.

16. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha cumple su real objetivo?

Tabla N° 16

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	7	35%	35%	35%
No	13	65%	65%	65%
Total	20	100%	100%	100%

Grafico N° 06



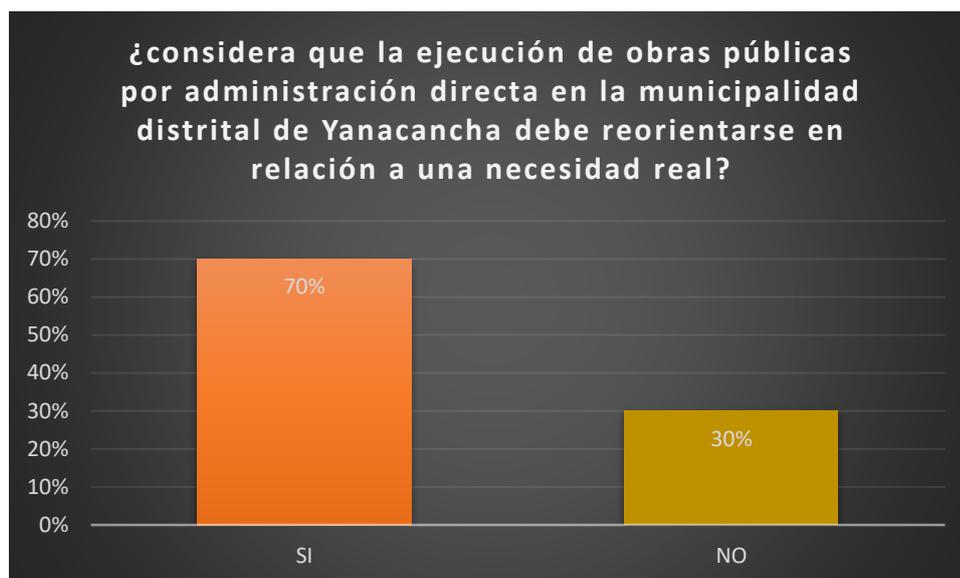
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 35% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha cumple su real objetivo, mientras que el 65% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha cumple su real objetivo.

17. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe reorientarse en relación a una necesidad real?

Tabla N° 17

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	14	70%	70%	70%
No	6	30%	30%	30%
Total	20	100%	100%	100%

Grafico N° 17



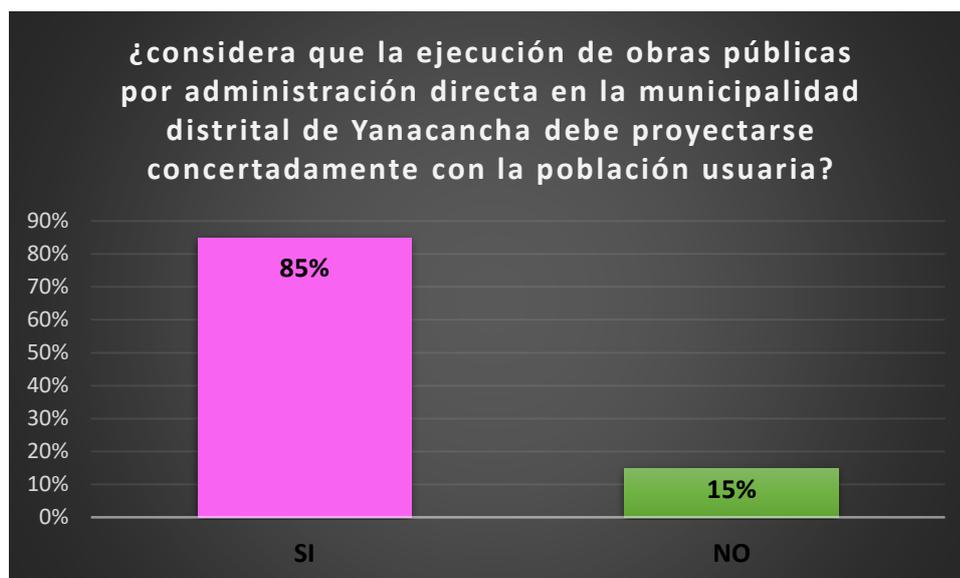
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 70% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe reorientarse en relación a una necesidad real, mientras que el 30% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe reorientarse en relación a una necesidad real.

18. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe proyectarse concertadamente con la población usuaria?

Tabla N° 18

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	17	85%	85%	85%
No	3	15%	15%	15%
Total	20	100%	100%	100%

Grafico N° 18



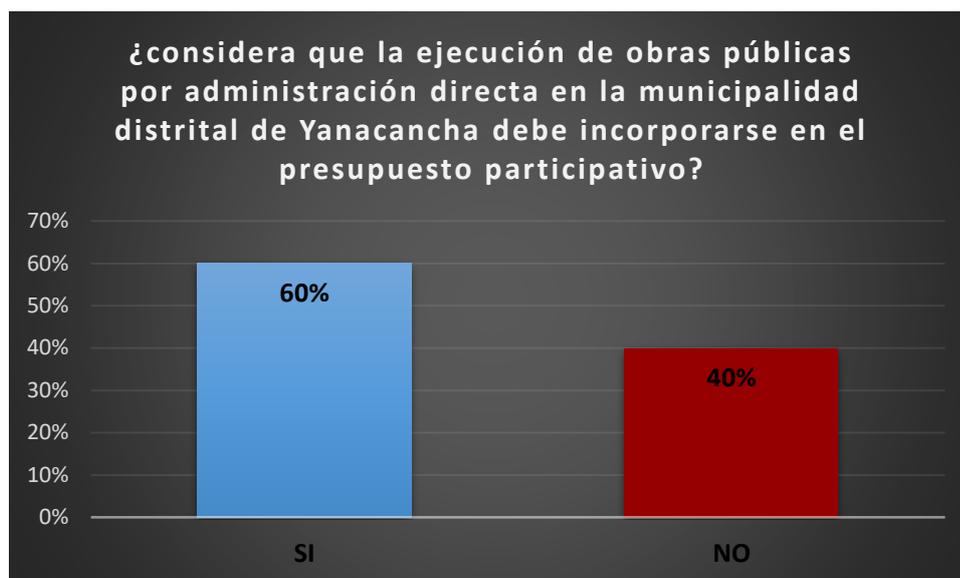
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 85% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe proyectarse concertadamente con la población usuaria, mientras que el 15% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe proyectarse concertadamente con la población usuaria.

19. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe incorporarse en el presupuesto participativo?

Tabla N° 19

	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	12	60%	60%	60%
No	8	40%	40%	40%
Total	20	100%	100%	100%

Grafico N° 19



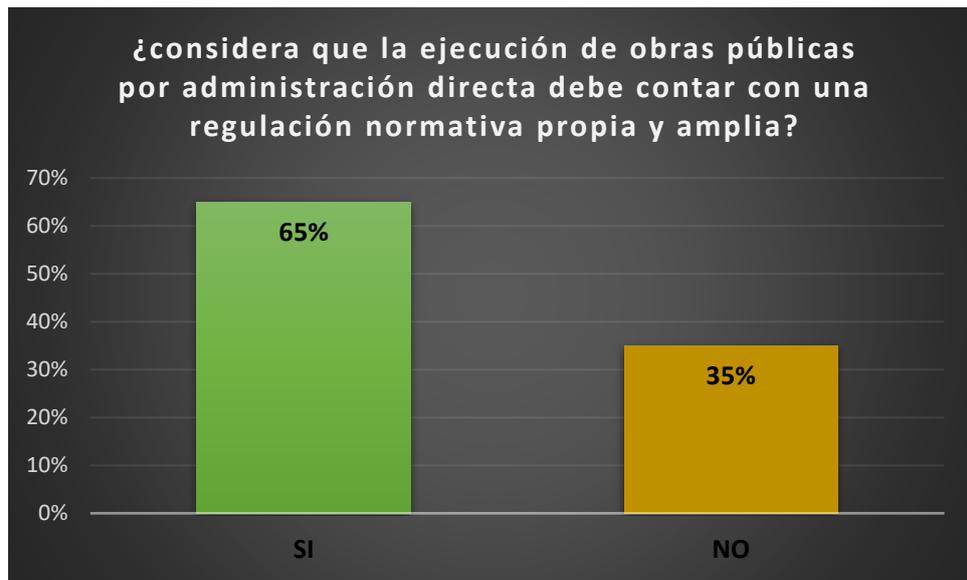
Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 60% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe incorporarse en el presupuesto participativo, mientras que el 40% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe incorporarse en el presupuesto participativo.

20. ¿considera que la ejecución de obras públicas por administración directa debe contar con una regulación normativa propia y amplia?

Tabla 20

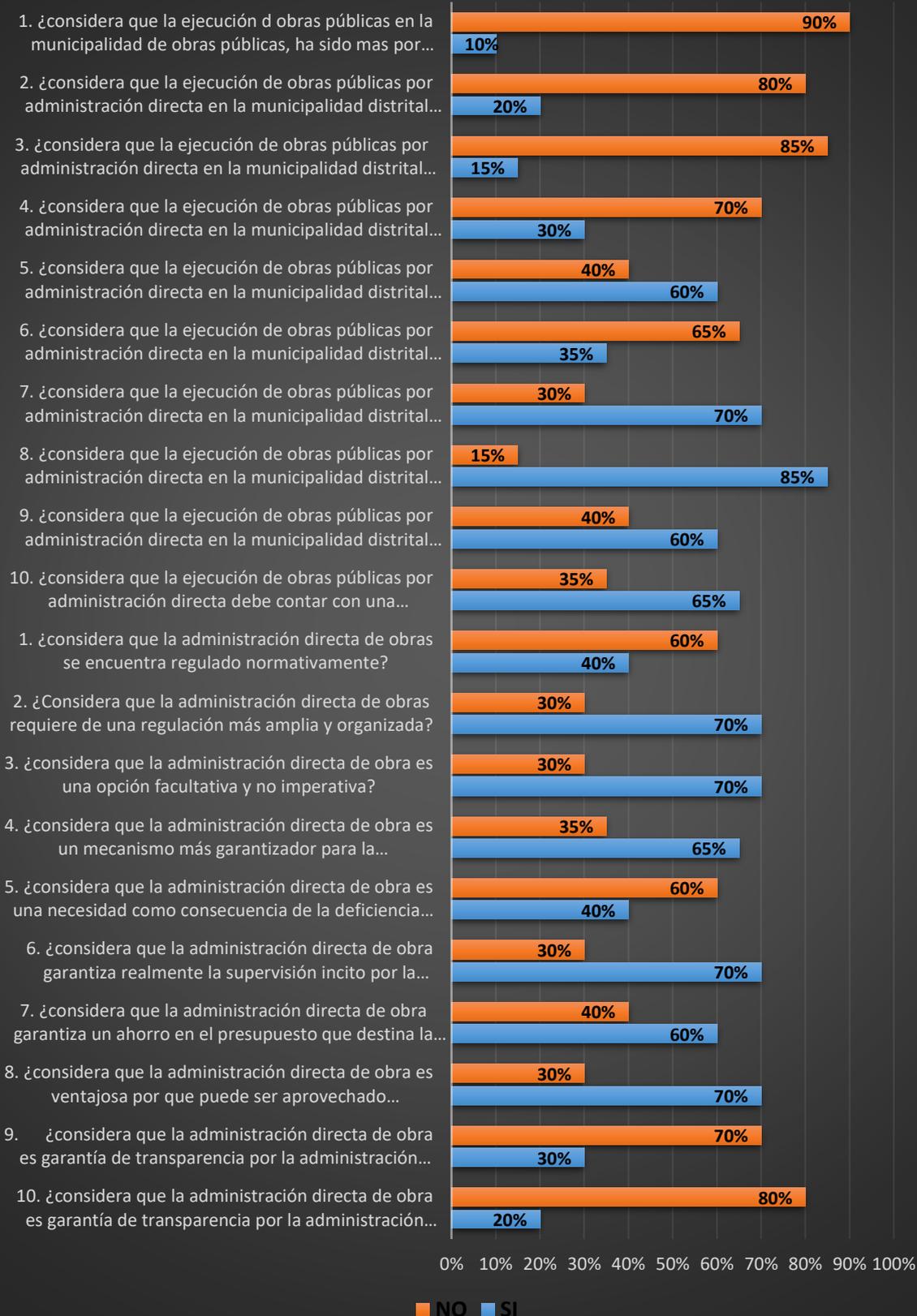
	Frecuencia	Porcentaje	porcentaje valido	porcentaje acumulado
Si	14	65%	65%	65%
No	6	35%	35%	35%
Total	20	100%	100%	100%

Gráfico N° 20



Interpretación: En el presente gráfico podemos observar que de 20 personas encuestadas que representan el 100%, el 65% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa debe contar con una regulación normativa propia y amplia, mientras que el 35% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa debe contar con una regulación normativa propia y amplia.

RESUMEN GENERAL

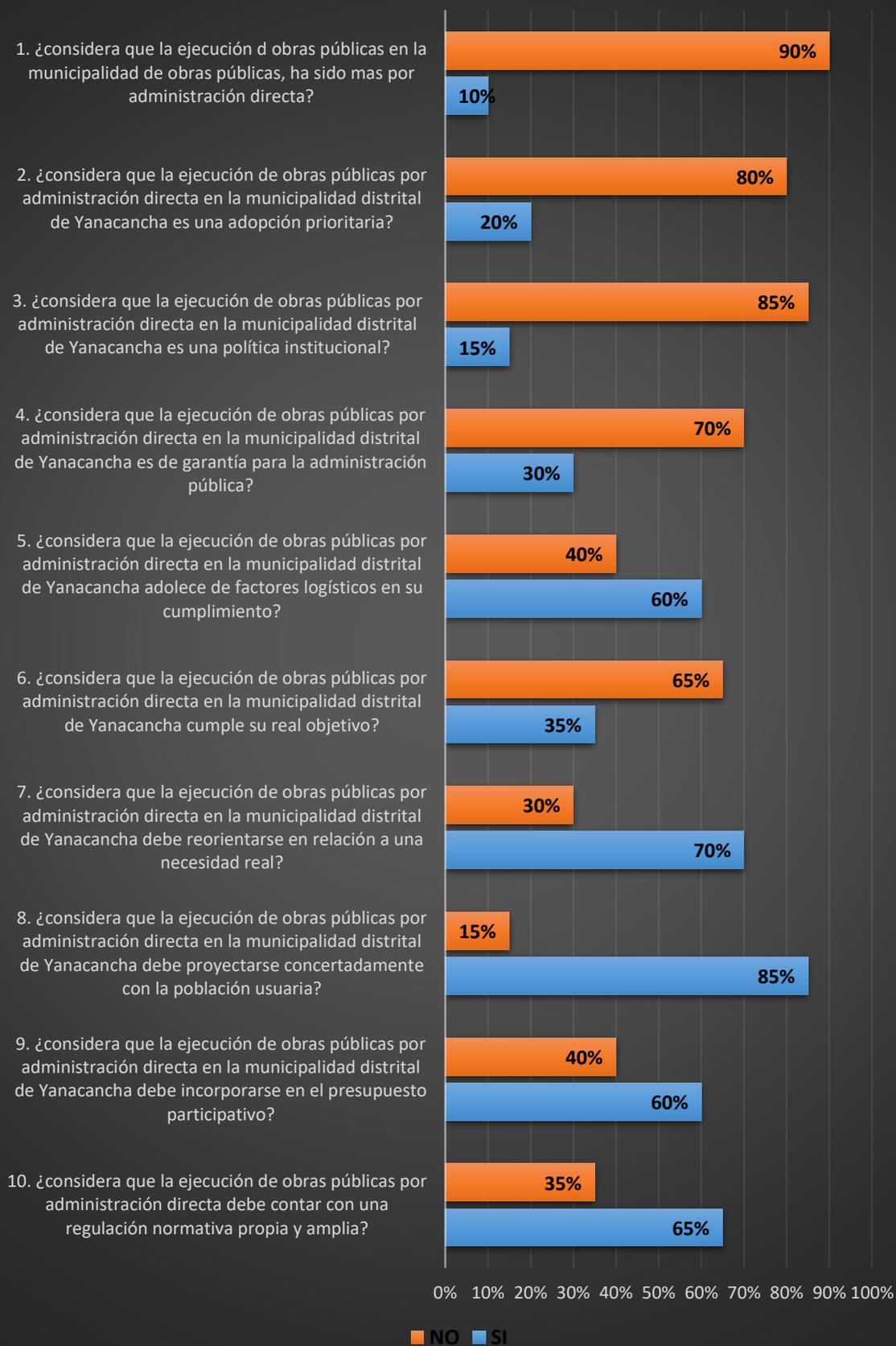


RESUMEN POR VARIABLES

VARIABLE INDEPENDIENTE



VARIABLE DEPENDIENTE



4.3. Prueba de Hipótesis.

Probando nuestra hipótesis:

El cuadro estadístico desarrollado y encontrado en las preguntas indica que las respuestas (que son en todos los casos altamente mayoritarias) son verdaderamente representativas y significativas de la opinión de la muestra.

En torno al Hipótesis general: La mayoría de los encuestados coinciden en señalar que la opción en la modalidad de administración directa si se relaciona con la ejecución de obras, en la Municipalidad Distrital de Yanacancha.

En cuanto a la Hipótesis Especifico primero, podemos señalar que del cuadro estadístico desarrollado y encontrado en las preguntas y de las respuestas obtenidos (que son en todos los casos altamente mayoritarias) son verdaderamente representativas y significativas de la opinión de la muestra obtenida, consiguientemente podemos señalar que no existe eficacia en la ejecución de las obras publicas por al modalidad de administración directa en la Municipalidad distrital de Yanacancha.

En cuanto a la Hipótesis Especifico segundo, podemos señalar que del cuadro estadístico desarrollado y encontrado en las preguntas y de las respuestas obtenidos (que son en todos los casos altamente mayoritarias) son verdaderamente representativas y significativas de la opinión de la muestra obtenida, consiguientemente podemos señalar que existen ausencia de rol significativo en la ejecución de obras públicas por la modalidad de administración directa en la Municipalidad Distrital de Yanacancha

En cuanto a la Hipótesis Especifico tercero, así mismo podemos señalar que del cuadro estadístico desarrollado y encontrado en las preguntas y de las respuestas obtenidos (que son en todos los casos altamente mayoritarias) que son

representativas y significativas de la opinión de la muestra obtenida, consiguientemente podemos señalar que la modalidad de administración directa de obra no garantiza la ejecución de las obras Públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha

4.4. Discusión de resultados.

Respecto a la Variable independiente, sobre la Opción de Administración directa, se ha podido formular los siguientes discusiones de resultados.

1.-El 40% de los encuestados considera que la administración directa de obras se encuentra regulado normativamente, mientras que el 60% no considera que la administración directa de obras se encuentra regulado normativamente.

2.- El 70% de los encuestados considera que la administración directa de obras requiere de una regulación más amplia y especializada para los gobiernos locales, mientras que el 30% no considera que la administración directa de obras requiere de una regulación más amplia y especializada.

3.-El 70% de los encuestados considera que la opción de ejecución de obra vía administración directa debe ser obligatorio y no facultativo en un porcentaje determinado, mientras que el 30% no considera que la opción por administración directa debe ser obligatorio.

4.-El 35% considera que la administración directa de obra es un mecanismo más garantizador para la administración pública, mientras que el 65% no considera que la administración directa de obra es un mecanismo más garantizador para la administración pública.

5.- El 40% considera que la administración directa de obra es una necesidad como consecuencia de la deficiencia de un proceso ordinario, mientras que el 60% no

considera que la administración directa de obra es una necesidad como consecuencia de la deficiencia de un proceso ordinario.

6.-El 30% considera que la administración directa de obra garantiza un rol efectivo de supervisión por parte de la administración pública, mientras que el 70% no considera que la administración directa de obra garantiza un rol efectivo de supervisión efectiva por la administración pública.

7.-El 60 % si considera que la administración directa de obra garantiza un ahorro en el presupuesto que destina la administración pública, mientras que el 40% no considera que la administración directa de obra garantiza un ahorro en el presupuesto que destina la administración pública.

8.- El 80% si considera que la administración directa de obra es ventajosa por que puede ser aprovechado políticamente por la autoridad de turno, mientras que el 20% no considera que la administración directa de obra sea ventajosa que pueda ser aprovechado políticamente.

9.- El 30 % si considera que la administración directa de obra realmente garantiza la participación directa de los beneficiarios, mientras que el 70 % no considera que la administración directa de obra realmente garantiza la participación directa de los beneficiarios.

10.- El 20% si considera que la administración directa de obra es garantía de transparencia por la administración pública, mientras que el 80% considera que la administración directa de obra no es garantía de transparencia por la administración pública.

Respecto a la variable Dependiente, sobre la Ejecucion de Obras Publicas.

11.-El 10% considera que la ejecución de obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha ha sido mas por administración directa, mientras que el 90% no considera que la ejecución de obras públicas haya sido por administración directa.

12.- El 20% considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una opción prioritaria, mientras que el 80% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha sea una opción prioritaria.

13.- El 15% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una política institucional, mientras que el 85% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha sea una política institucional.

14.-El 30% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha garantiza la ejecucion de las obras, mientras que el 70% no considera que la administración directa garantiza la ejecucion de las obras publicas.

15.- El 40% si considera que la Municipaliad dsitrital de Yancaancha cuenat con aparato logistico, recursoso humanos y presupuesto que el ermite afrontar obras por admnistracion directa, mientras que el 60% no considera que la municipalidad distrital de Yanacancha cuenta con aparto logistico, recursoso humanos y presupuesto.

16.- El 35% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha cumple su objetivo para el cual fue aprobado, mientras que el 65% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha cumple su objetivo.

17.- El 70% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe reorientarse en relación a una necesidad real, mientras que el 30% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha no debe reorientarse en relación a una necesidad real.

18.-El 85% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe proyectarse concertadamente con la población usuaria, mientras que el 15% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe proyectarse concertadamente con la población usuaria.

19.- El 60% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe incorporarse en el presupuesto participativo, mientras que el 40% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe incorporarse en el presupuesto participativo.

20.- El 65% si considera que la ejecución de obras públicas por administración directa debe contar con una regulación normativa propia y amplia, mientras que el 35% no considera que la ejecución de obras públicas por administración directa debe contar con una regulación normativa propia y amplia.

CONCLUSIONES

- 1.-Se ha podido advertir que existe la administración Directa de obras carece de una normatividad especial, toda vez que la norma que la regula es de manera genérica con consideraciones de índole de transparencia, ello evidentemente dificultad parámetros que se debe establecer para hacer más eficiente la administración Directa de obras, más aun tratándose de Gobiernos locales donde las necesidades son más recurrentes.
- 2.-Durante la Investigación se ha podido apreciar que no es prioritario menos una política institucional abordar la ejecución de obras por la vía de administración directa, llegando a ser solo una opción y que en muchos casos pese a que se requiere la ejecución de la misma vía administración directa por tener las condiciones cómo, se opta por terceros.
- 3.- La ejecución de obras por administración directa como está regulado, no garantiza el rol efectivo de la administración pública a una debida supervisión en la ejecución de las obras, ello en razón de que la Municipalidad como área ejecutora carece del personal idóneo o capacitado, y que en algunos casos se improvisa y que por lo mismo no es garantía de transparencia-
- 4.- La ejecución de obras públicas por administración directa no garantiza el cumplimiento de la ejecución de las obras, ello atendiendo que se carece de logística y recursos humanos que es importante para el cumplimiento de los objetivos trazados.
- 5.- Generalmente las obras por administración directa, se han dado por iniciativa directa de la gestión municipal, existiendo ausencia de concertación con los usuarios, por lo que en muchos casos las obras no cumplen su objetivo.

RECOMENDACIONES

1.- El desarrollo de la investigación nos ha permitido conocer de cerca la normatividad referido a los procesos de ejecución de obras en las Instituciones públicas y muy especial los Gobiernos Locales, por lo que podemos afirmar que dicha normatividad requiere de un cambio sustancial en lo que refiere a la Ejecución de Obras por Administración Directa a fin de dar un tratamiento especial y amplia según las características de las Municipalidades, es mas en dicha normatividad sería importante determinar un porcentaje del presupuesto ordinario.

2.- La ejecución de obras por administración directa requiere de una Municipalidad comprometida con las acciones de transparencia e eficiencia, por lo que a fin de que el rol del Gobierno Local sea preponderante en la supervisión de las obras se necesita implementar las áreas correspondientes con la logística del caso y los recursos humanos necesarios debidamente capacitados o especializados que cumplan de manera eficiente dicha función.

3.-Siendo que la ejecución de obras por administración directa tiene una característica de una relación directa entre la municipalidad y la Población, específicamente con el grupo de personas beneficiarios, sería necesario que los proyectos a ejecutarse sean consensuados y aprobados en las audiencias de Presupuesto Participativo.

4.- Que, la presente investigación sirva como referencia en los eventos académicos donde se tratan el tema en particular a fin de enriquecer el debate en beneficio del estudiantado y de la comunidad involucrada.

BIBLIOGRAFÍA

1. De La Quadra Salcedo, Tomas. "Ejecución de obras por la administración", en Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, coord. Rafael Gómez-Ferrer Morant. 2a ed. Thomson, 892.
2. GONZALES LUVIANO, Francisco (México - 2008 tesis "PROCESO ADMINISTRATIVO PARA LA EJECUCIÓN DE UNA OBRA PÚBLICA"
3. BENAVIDES TORRES, Luis A. (Lima - 2003), tesis "EJECUCIÓN Y CONTROL DE OBRAS, ASPECTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y LEGALES".
4. AL VARES PEDROZA, Alejandro, M.B.A ÁLVAREZ MEDINA Orlando (2014) "Presupuesto Público Comentado 2014, Presupuesto por resultados y presupuesto Participativo "Pacífico Editores 1 ra. Edición.
5. GANCINO VEGA, Adriana Ivonne (Ecuador - 2010), tesis "LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU INCIDENCIA EN LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE LA FUNDACIÓN PAST AZA EN PERIODO 2009".
6. Mauricio, Frank. 2014. Administración directa o la decisión de 'hacer-comprar' en la logística de las obras públicas.
7. Zevallos, M. (2014). Administración Pública & Control, Presupuesto Público, Lima, Perú: Ed. Caballero Bustamante.
8. Álvarez, A. & Alvare, O. (2014). Presupuesto Público Comentado, guía de clasificadores presupuestarios, Lima, Perú: Ed. Pacífico.
9. Alvarado, J. (1993). Sistema de contabilidad gubernamental, Lima, Perú: Ed. Pacífico.

- 10.** Salinas, M. (2010). Liquidación de obras públicas, Lima, Perú: Instituto de la construcción y gerencia.
- 11.** Jiménez, (2003) Gestión de contratos de obras de las administraciones públicas estudio de los orígenes y causas de las habituales desviaciones presupuestarias, Tesis Doctoral, Departamento de Ingeniería de Construcción y Fabricación. Universidad Nacional de Educación a Distancia Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales.
- 12.** Ramos, (2007) Evaluación por resultados de obras ejecutadas por la modalidad de ejecución presupuestaria directa en el gobierno local. Tesis de magister, Lima: Facultad Administración, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 13.** Eric, (2012) Liquidación Financiera de obras por administración Directa. Tesis de magister, Huancayo-Perú: facultad de contabilidad, Universidad Peruana los Andes.
- 14.** HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNANDEZ COLLADO Carlos, BAPTISTA LUCIO, Pilar (2010) "Metodología de la investigación". 5ta edición.
- 15.** SALINAS SEMINARIO, Miguel y CPC AL VARES ILLANES Francisco (2010) "Liquidación TécnicoFinanciera de Obras Públicas" 1 ra. Edición.

ANEXOS

Anexo 2.

UNIVERSIDAD NACIONAL DANIEL ALCIDES CARRION

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

FICHA DE VALIDACIÓN
INFORME DE OPINIÓN DEL JUICIO DE EXPERTO

DATOS GENERALES

- 1.1. Apellidos y nombres del informante:
- 1.2. Cargo e institución donde labora:
- 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación:
- 1.4. Título del proyecto: "LA ADMINISTRACION DIRECTA COMO UNA OPCION EN LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YANACANCHA – PERIODO 2018.
- 1.5. Autor del proyecto: JHON ESTEBAN GUZMAN CHOMBO – Título de Abogado.

ASPECTOS DE VALIDACIÓN

Indicadores	criterios	deficiente				Baja				Regular				Buena				Muy buena			
		0	6	11	16	21	26	31	36	41	46	51	56	61	66	71	76	81	86	91	96
		5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1.	CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje apropiado																			
2.	OBJETIVIDAD	Está expresando en conductas observables																			
3.	ACTUALIDAD	Adecuado al avance de las ciencia psicológica																			
4.	ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica																			
5.	SUFICIENCIA	Comprende los aspectos en cantidad y calidad																			
6.	INTENCIONALIDAD	Adecuado para valorar los instrumentos de investigación																			
7.	CONSISTENCIA	Basado en aspectos teóricos científicos																			
8.	COHERENCIA	Entre los índices, indicadores																			
9.	METODOLOGÍA	La estrategia responde al propósito del diagnostico																			
10.	PERTINENCIA	Es útil y adecuado para la investigación																			

PROMEDIO DE VALORACIÓN:

OPINIÓN DE APLICABILIDAD: a) deficiente b) baja c) regular d) buena e) muy buena

Nombres y apellidos:		DNI N°:	
Dirección domiciliaria:		Teléfono / Celular.	
Título profesional:			
Grado académico:			
Mención:			

<hr/> firma
Lugar y fecha:

ENCUESTA DE TRABAJO DE INVESTIGACION

La presente encuesta busca determinar de qué manera la opción de la administración directa se relaciona con la ejecución de obras públicas en la municipalidad distrital de Yanacancha periodo 2018.

Para ello solicito la colaboración en la presente encuesta marcando con una X la alternativa que usted considera adecuada a su opinión.

INSTRUMENTO - ENCUESTA

SI	NO
1	2

V.I. LA ADMINISTRACION DIRECTA

		1	2
1	¿Considera que la administración directa de obras se encuentra regulado normativamente?		
2	¿Considera que la administración directa de obras requiere de una regulación normativa amplia y especializada para los gobiernos locales?		
3	¿Considera que la modalidad de ejecución de obra vía administración directa debe ser obligatorio y no facultativo en un porcentaje determinado?		
4	¿Considera que la opción por administración directa en la ejecución de obra es más eficaz para el gobierno local?		
5	¿Considera que la administración directa de obra es una necesidad como consecuencia de la deficiencia de un proceso ordinario?		
6	¿Considera que la opción vía administración directa de obra garantiza un rol efectivo de supervisión por parte de la Municipalidad Distrital?		
7	¿Considera que la administración directa de obra garantiza un ahorro en el presupuesto que destina la administración pública?		
8	¿Considera que la administración directa de obra es ventajosa para la autoridad de turno por que puede ser aprovechado políticamente?		
9	¿Considera que la administración directa de obra realmente garantiza la participación directa de los beneficiarios?		
10	¿Considera que la administración directa de obra es garantía de transparencia por la administración pública?		

V.D.

EJECUCION DE OBRA PÚBLICAS.

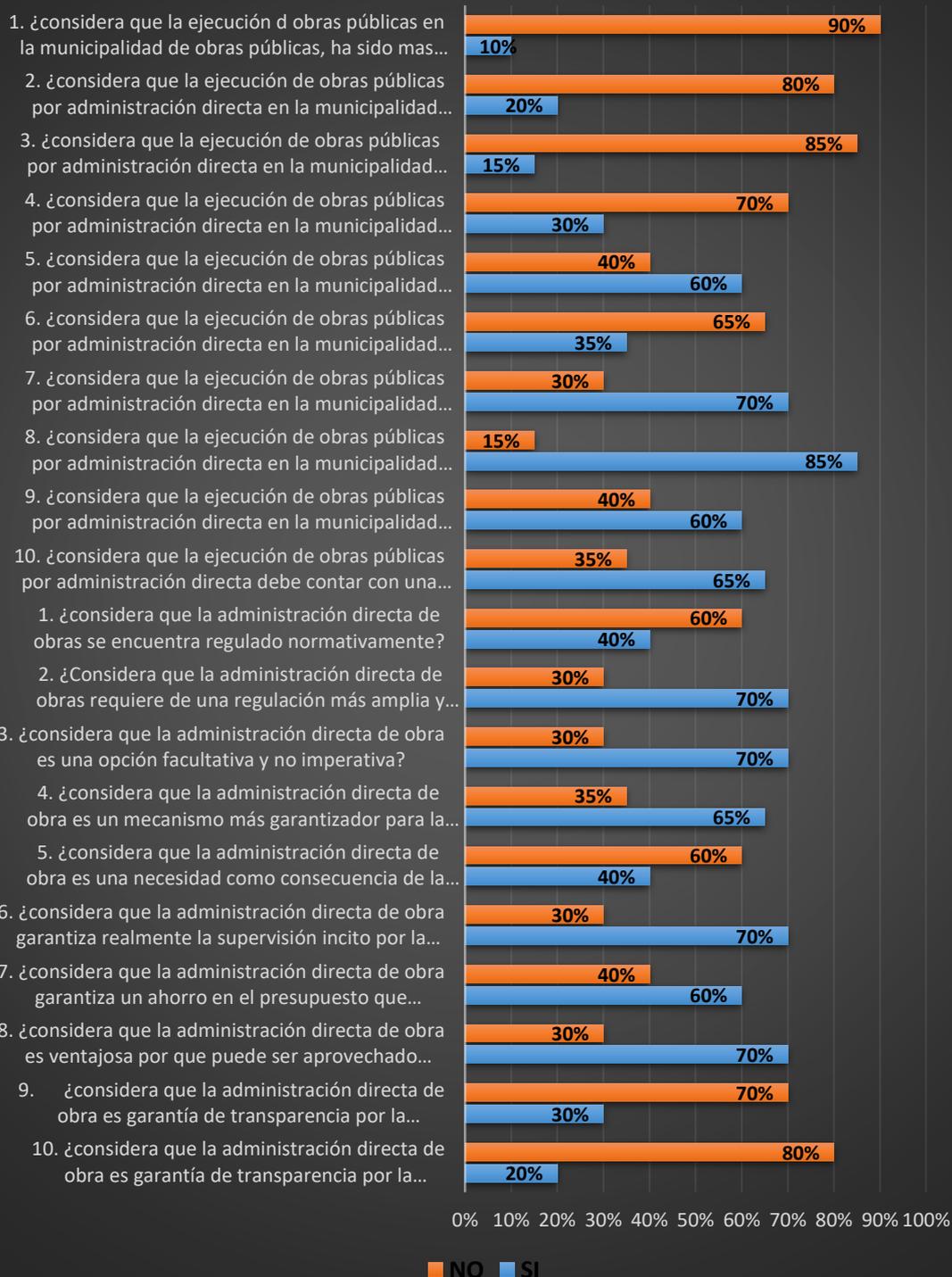
		1	2
11	¿Considera que la ejecución de obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha, ha sido más por administración directa?		
12	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una opción prioritaria?		
13	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha es una política institucional?		
14	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha garantiza la ejecución de las obras?		

15	¿Considera que la Municipalidad Distrital de Yanacancha cuenta con aparatos logísticos, recursos humanos y presupuesto, que le permite ejecutar obras por administración directa?		
16	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha cumple su objetivo para el cual fue aprobado?		
17	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe reorientarse en relación a una necesidad real?		
18	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe proyectarse concertadamente con la población usuaria?		
19	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en la municipalidad distrital de Yanacancha debe incorporarse en el presupuesto participativo?		
20	¿Considera que la ejecución de obras públicas por administración directa en los Gobiernos Locales debe contar con una regulación normativa propia y amplia?		

Nombre del

Encuestado.....

RESULTADO GENERAL DEL CUADRO ESTADISTICO



Anexo 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA.

TITULO: “LA ADMINISTRACION DIRECTA COMO UNA OPCION EN LA EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS EN LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YANACANCHA – PERIODO 2018.”

Responsable. Bachiller: JHON ESTEBAN GUZMAN CHOMBO

PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	METODOLOGÍA
<p>PROBLEMA GENERAL. ¿De que manera la administración directa, se relaciona con la ejecución de las obras publicas en al Municipalidad Distrital de Yanacancha, periodo 2018?</p> <p>PROBLEMAS ESPECIFICOS</p> <p>¿De que manera la administración directa se relaciona con la eficacia en la Ejecución de las Obras Publicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha?</p> <p>¿De que manera la administración directa se relaciona con el rol del estado en al ejecución de las obras publicas en la municipalidad Distrital de Yanacancha?</p> <p>¿De que manera la administración directa se relaciona con garantizar la ejecución de las obras publicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL. Determinar cuál es la relación que existe entre la administración directa y la ejecución de las obras públicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha 2018.</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS.</p> <p>Determinar si la administración directa se relaciona con la ejecución de las obras publicas en al Municipalidad Distrital de Yanacancha.</p> <p>Determinar si la administración directa se relaciona con el rol del estado en al ejecución e las obras publicas en al Municipalidad Distrital de Yanacancha.</p> <p>Determinar si la administración directa se relaciona con garantizar la ejecución de las obras publicas e al Municipalidad Distrital de Yanacancha.</p>	<p>HIPOTESIS GENERAL La modalidad de administración directa si se relacionan directamente con la ejecución de las obras publicas en la Municipalidad Distrital de yancanahca periodo 2018.</p> <p>HIPOTESIS ESPECIFICAS H1. La modalidad de administración directa si se relaciona directamente con la eficacia en la ejecución de las obras publicas en la municipalidad Distrital de Yanacancha. H2. La modalidad de administración directa si se relacionan directamente con el rol del estado en la ejecución de las obras publicas en la Municipalidad Distrital de Yanacancha. H3. La modalidad de administración directa si se relaciona directamente con garantizar la ejecución de las obras publicas en la Municipalidad distrital de Yanacancha.</p>	<p>VI.-La Administración Directa.</p> <p>VD. Ejecución de obras publicas.</p>	<p>Administración</p> <p>Desarrollo local.</p> <p>Obras públicas.</p>	<p>VI.-La Administración Directa.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modalidad de Administración directa. - Desarrollo Local. - Recursos Financieros para Obras. - Gestión institucional. <p>VD. Ejecución de obras Públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obras de desarrollo local. - Clasificación de las obras publicas a realizar. - Declarados viables por SNIP - Culminación de la obra publica. - Liquidación de la obra publica. - Recepción de la obra publica. 	<p>Enfoque: Mixto</p> <p>Investigación: Aplicativo</p> <p>Nivel.- Explicativo</p> <p>Diseño de Investigación: no experimental de carácter exposfacto</p> <p>Población: Los contratos de Obras del 2018 y Trabajadores de la Municipalidad .</p> <p>Muestra: 5 Contratos de Obras y 20 personas, Alcalde, Regidores, funcionarios, administrativos, y usuarios.</p> <p>Método de Investigación: es de corte transversal, descriptivo</p> <p>Técnicas de Recolección de datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Encuestas. - Entrevistas <p>Instrumentos de Recolección de Datos: Análisis de los contratos de obras.</p>