

GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE PUNO

GOVERNANCE AND DEVELOPMENT OF DEPARTAMENT OF PUNO

*Alcides Huamani Peralta **

RESUMEN

El objetivo del estudio, fue analizar y explicar las implicancia que ha tenido la gestión pública subnacional (gobiernos locales y gobierno regional) en el desarrollo del departamento de Puno. Se utilizó información anual del 2007 al 2014, de gobiernos subnacionales. Para el primer objetivo, se ha realizado la caracterización de gobiernos locales y gobierno regional; para el segundo, se analiza la implicancia de la inversión pública sobre el desarrollo socioeconómico mediante un modelo econométrico. Se caracterizó la gestión de los gobiernos locales y del Gobierno Regional de Puno, encontrando problemas en la ejecución de inversiones, como la falta de calidad en proyectos de inversión, hechos de corrupción, limitada capacidad de sus autoridades y funcionarios, problemas de transparencia, y procesos participativos. Se ha evidenciado que las inversiones públicas tienen efectos limitados sobre el desarrollo socioeconómico en nuestro departamento. Conforme lo encontrado, los gobiernos subnacionales en el departamento de Puno no han generado mejoras significativas en las condiciones de vida de la población, ni tampoco condiciones favorables para el sector privado.

Palabras claves: *Desarrollo socioeconómico, gestión pública, inversión pública, nivel de vida.*

ABSTRACT

* Doctoris Scientiae en Ciencias en Economía y Gestión por la Universidad Nacional del Altiplano (2014). Docente Auxiliar de la Facultad de Ingeniería Económica en la Universidad Nacional del Altiplano, Puno-Perú. ahumani22@yahoo.es

Este artículo 14 de octubre 2015, ajustado el 16 de noviembre de 2015 y su publicación aprobada el 24 de diciembre de 2015.

The aim of the study was to analyze and explain the implication that has had subnational governance (local governments and regional government) in the development of the department of Puno. Annual data from 2007 to 2014, subnational governments was used. For the first objective, it has made the characterization of local government and regional government; for the second, the implication of public investment on socioeconomic development is analyzed using an econometric model. Management of local governments and the Regional Government of Puno was characterized finding problems in the execution of investments, such as lack of quality investment projects, acts of corruption, limited capacity of the authorities and officials, problems with transparency, and participatory processes. It has been shown that public investments have limited effects on the socio-economic development in our department. Finally, subnational governments in the department of Puno have not generated significant improvements in the living conditions of the population, nor favorable conditions for the private sector.

Keywords: *Socio-economic development, public management, public investment, standard of living.*

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación “GESTION PUBLICA Y DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE PUNO”, estudia las implicancias que tiene las inversiones realizadas de los gobiernos locales y el gobierno regional del Departamento de Puno, respecto a las condiciones socioeconómicas y condiciones que tiene sobre el sector privado en el ámbito departamental.

Se considera que el Estado, tiene el rol promotor del desarrollo, las inversiones debería de generar servicios públicos de calidad para la población y que también debe generar condiciones para el desarrollo del sector privado, considerado como el motor de la producción; sin embargo, en los últimos años, en el Departamento de Puno, los gobiernos subnacionales vienen siendo

cuestionados por sus resultados, se debe principalmente a que las crecientes inversiones públicas ejecutadas no han mostrado mejoras significativas en el desarrollo socioeconómico, algunos autores manifiestan que ésta se debe a la maldición de los recursos naturales; dichos cuestionamientos se refieren también a la presencia de actos de corrupción en dichas entidades pública, autoridades y funcionarios públicos con limitadas capacidades, normas burocráticas engorrosas y falta de transparencia.

A nivel departamental, es casi nulo las investigaciones sobre las implicancias de la inversión sobre el desarrollo socioeconómico, este estudio permite conocer dicha interrelación, asimismo permite afirmar que las inversiones pública que cada año han sido creciente en los últimos años por los altos precios de nuestros recursos naturales, no se corresponden con los resultados sobre las condiciones de vida de la población, debido principalmente a hechos de corrupción, limitadas capacidades de autoridades y funcionarios, limitada transparencia y limitados procesos de participación de la sociedad civil sobre la cosa pública.

Para caracterizar a los gobiernos locales y gobierno regional, se ha hecho uso del método comparado en investigaciones de gestión pública; para establecer las implicancias de la inversión pública sobre el desarrollo socioeconómico, se hace uso de un modelo econométrico de series de tiempo con retardos.

Los objetivos de la investigación son, primero la caracterización de la gestión de los gobiernos locales y el gobierno regional del Departamento de Puno; como segundo objetivo, se analiza la relación de la inversión pública y el desarrollo socioeconómico, el último objetivo es proponer alternativas para mejorar los resultados de la gestión pública de los gobiernos locales y el gobierno regional del Departamento de Puno.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación hace uso de información de transparencia económica, sobre presupuesto de inversiones de los 109 gobiernos locales del departamento de Puno y del Gobierno Regional de Puno, adicionalmente se ha utilizado estadísticas anuales departamentales como el índice de desarrollo humano, pobreza monetaria, producto bruto interno; desde el año 2007 hasta el año 2014, para su análisis se ha hecho uso del paquete estadístico SPSS v.21 y el paquete econométrico Eviews v.8.

Para el primer objetivo:

Se hará uso del **método comparado** en investigaciones de gestión pública. El método de la comparación es un método de control de logros y nos provee una base para realizar afirmaciones sobre regularidades experimentales, las que permiten avanzar en la búsqueda de afirmaciones que permitan explicar los fenómenos sociales que cruzan la gestión pública. Este método otorga criterios para verificar hipótesis, generadas con base en el descubrimiento inductivo, lo que permite validar o no afirmaciones y/o conceptos y así continuar en una fase superior de construcción de propuestas que dan cuenta de la gestión pública como objeto de estudio.

Se puede considerar que el método comparativo es una aplicación de la regla general de la lógica. Consiste en variar, de un fenómeno con la intención de eliminar variables y factores accesorios, para llegar a lo que es constante y fundamental. El método comparativo en el sentido real de la palabra es un proceso de análisis basado en la lógica. Comparar es confrontar una cosa con otra sirve para controlar-verificar-falsificar si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica. El comparar, en el campo de la gestión pública, es “elegir en varios medios sociales diferentes, dos o varios fenómenos que parecen, a primera vista, presentar entre sí analogías, describir curvas de evolución, constatar semejanzas y diferencias y, en la medida de lo posible, explicar los unos por los otros”. La noción científica del método comparativo es más precisa, contrapone la experimentación típica, que llama directa, al método comparativo, que

denomina experimentación indirecta, consistente en la confrontación de hechos o fenómenos producidos espontáneamente y voluntariamente, el fundamento del método comparativo no es otro que la correlación de variables, de aplicación continua en las investigaciones de las ciencias sociales. El método en cuestión tiene un carácter estructuralista muy marcado, la utilización de jerarquía de los fenómenos a investigar, su estructura y sus factores determinantes lo sitúan en un método positivista, que observa al objeto como algo dado y que no toma en cuenta las particularidades y diferencias que muchas veces son explicativas de los fenómenos que condicionan a la gestión pública.

En síntesis, cuando se enfrentan aspectos tan importantes como la elaboración y ejecución de investigaciones de ciertos fenómenos sociales, la comparación permite, desarrollar un análisis más pormenorizado de lo que se estudia. Para la investigación en gestión pública es relevante esta característica del método, porque entrega una herramienta técnica que permite entender, analizar y plasmar generalizaciones sobre el objeto de estudio.

Desde el punto de vista de la gestión pública, se entiende que el método de la comparación es pertinente, porque permite analizar el objeto o fenómeno específico de estudio, vale decir, aquellos problemas o temas referidos al cómo y al por qué de la acción de los organismos públicos, por ejemplo como se da la participación de la inversión pública en la gestión municipal en una región u otro. Este método, busca explicar las diferencias así como las semejanzas entre entidades; explora patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales. Al mismo tiempo, se interesa por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados. De esta forma intenta desarrollar proposiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin por ello forzar la reducción de procesos diferentes a la uniformidad.

Por tanto la comparación se puede calificar como uno de los métodos eficaces para analizar la gestión pública, ya que se puede conjugar el interés sobre los procesos del objeto de estudio con los intereses explicativos de las teorías que tratan de dar una generalización del fenómeno.

El desarrollo de esta metodología refinada y técnicas de investigación empíricas asociadas con el enfoque científico han permitido que quienes se interesan por la toma de decisiones institucionales las analicen a partir de ángulos nuevos y teóricamente importantes, el método comparativo es pertinente al estudio de la gestión pública porque en casi todos los sistemas políticos se le asignan tareas relativamente comunes al aparato público, las estructuras dentro de las cuales se conduce la administración o gestión también son relativamente similares. De hecho, las burocracias públicas tienen la ventaja de que casi siempre poseen una estructura formal que permite reconocer con facilidad las estructuras y las funciones que desarrollan y los actores más importantes que intervienen.

Finalmente, podemos resumir diciendo que la ciencia política – como la gestión pública y la inversión pública – recurre a la comparación para llegar a explicaciones causales formulando nuevas hipótesis y generalizaciones. Se trata del momento de la formación de la generalización, al que sigue el control de su validez. En ambos casos necesitamos de la comparación, entendida como estrategia para establecer las condiciones que hacen posible un fenómeno, poniendo énfasis tanto en el momento de la formación como en el momento del control de la hipótesis. Así se procede, intentando descubrir las asociaciones entre fenómenos en distintos sistemas políticos – o de gestión – y épocas históricas.

Para el segundo objetivo:

Respecto al segundo objetivos de la investigación, en la cual pretende analizar las implicancias de la inversión pública sobre el desarrollo socioeconómico; básicamente se trata de una relación causa-efecto, en donde

el desarrollo socioeconómico en el Departamento de Puno es también consecuencia de la inversión pública. Actualmente en el Perú la Inversión representa aproximadamente el 20% del PBI, y del total de la inversión a nivel nacional, aproximadamente la inversión pública representa el 20%, y el 80% corresponde a la inversión privada de los sectores; minería, hidrocarburos, construcción, industria, comercio y servicios financieros. En el departamento de Puno existe una sola fuente formal importante de recursos financieros para el sector público, la empresa minera MINSUR que extrae Estaño en la Mina San Rafael en el distrito de Antauta, provincia de Melgar, a consecuencia de ello la inversión privada en el total de la inversión del departamento es poco significativa, constituyéndose la inversión pública en el impulsor del desarrollo socioeconómico.

Lo anterior nos permite plantear lo siguiente:

Modelo económico: Desarrollo Socio Económico=f(Inversión Pública)
o $IHD_t=f(DEV_t)$

Modelo econométrico: $IDH_t = \alpha_t + \beta DEV_t + \mu_t$

Donde:

IHD_t = Índice de Desarrollo Humano departamental.

DEV_t = Devengado o ejecución del presupuesto de inversiones.

α_t = Intercepto del modelo.

β = Coeficiente de regresión de la variable DEV sobre IDH.

μ_t = Variable estocástica.

Este modelo básicamente tiene la función de explicar el comportamiento de las variaciones del indicador IDH, como consecuencia de la variable DEV, es decir explicar las variaciones del indicador de la variable de desarrollo socioeconómico, debido a variaciones de la ejecución de las inversiones del sector público en el Departamento de Puno.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Es sabido que la cuna de los nuevos modelos de gestión pública es el Reino Unido, luego estas son adaptadas en su mayoría en suelo estadounidense: los actuales nuevos modelos de gestión o la nueva gestión pública, es un esquema que tiene raíces en el sector privado, se conoce como el modelo OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico); este modelo de gestión pública se viene implementando en muchas de las administraciones públicas del mundo y como en la nuestra. Se trata de un producto exportado por organismos internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La característica principal de la nueva gestión pública, es su orientación hacia el “cliente”, debido a que la sociedad civil demanda bienes y servicios públicos como educación, salud, seguridad ciudadana, agua potable, etc. que son provistos por el Estado, son bienes públicos de no mercado que no tienen precios de mercado.

En nuestra realidad, la gestión pública es el conjunto de políticas públicas, planes, programas, proyectos de inversión e intervenciones, para modernizar, reformar y transformar la administración pública en entidades valoradas como capital social por los administrados en un contexto participativo, globalizado y moderno.

No existe una teoría de la gestión pública en nuestro país, consideramos que este es un vacío de producción de teorías para orientar la gestión pública con mayor efectividad hacia el desarrollo y que constituye una deuda de las universidades o la academia para nuestra sociedad; lo que sí tenemos, son once sistemas administrativos desarrollados y en proceso de implementación en nuestro sector público, producto del proceso de descentralización y modernización del Estado, considerado en la constitución vigente bajo una Economía Social de Mercado y bajo un enfoque de Desarrollo Humano establecido en la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

3.1 Caracterización de la gestión de los Gobiernos Locales

Actualmente, las funciones del sector público son exclusivas y compartidas entre los niveles de gobierno, conforme a la transferencia, producto del proceso de descentralización. Las inversiones son realizadas con autonomía en los niveles central y regional, mientras que los gobiernos locales lo hacen con autonomía a partir del año 2007 (descentralización del SNIP), las inversiones deben estar priorizadas en los planes sectoriales, planes de desarrollo concertado-PDC y, presupuesto participativo, los cuales dan origen a los proyectos de inversión.

Además, los proyectos de inversión de diferentes sectores deben estar alineados, los proyectos del gobiernos regional, deben estar alineados a los objetivos estratégicos del Plan Bicentenario del CEPLAN y a los planes sectoriales. Un alineamiento estratégico (Salud, educación, nutrición, saneamiento, transporte, riego, ambiente.) de la inversión pública es aquella formada en mayor grado por iniciativas de inversión ligadas a prioridades básicas que más se relaciona con las condiciones de vida de las personas. Con base a la información del MEF del ámbito nacional, son los gobiernos regionales los que presentan el mayor alineamiento estratégico de su cartera de proyectos con un 78% de ejecución destinada a las prioridades básicas, luego está el gobierno central con 58% de alineamiento estratégico y finalmente los gobiernos locales con 49%.

Que las inversiones estén alineadas estratégicamente a prioridades básicas, significa que dichas inversiones, tendrán efectos e impactos significativos sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria o sobre el desarrollo socioeconómico, dicho alineamiento es parte de las normas del Plan de Incentivos y modernización de la gestión pública, implementada por el MEF desde el año 2009, con la finalidad de mejorar la efectividad de la inversión pública en gobierno subnacionales.

Los gobiernos locales en el departamento de Puno tienen dificultades en ejecutar proyectos de calidad, es decir, inversiones que realmente

resuelvan problemas específicos identificados, esto se corrobora con lo siguiente: El Ministerio de Economía y Finanzas, en el año 2010, encargó a la Universidad del Pacífico realizar el estudio para evaluar la calidad de las evaluaciones de las viabilidades otorgadas durante el año 2007 en el marco del SNIP por las OPIs de los gobiernos locales, en él se manifiesta que la calidad de los estudios de pre inversión se debe a limitadas capacidades de los gobiernos locales, para ello han construido dos índices para medir la calidad del proceso de pre inversión.

El primero es un **Índice de Cumplimiento Global Formal (ICGF)** que mide el grado en el cual los gobiernos locales cumplen con producir la declaración de viabilidad, el informe técnico y el estudio de pre inversión dentro de los plazos y con los contenidos mínimos establecidos por la ley. Este índice varía entre 0 y 100 dependiendo del grado de cumplimiento de la entidad.

El segundo es un **índice de Cumplimiento Global de Calidad (ICGC)** y se construye sobre la base del contenido del estudio de pre inversión. El índice toma criterios básicos para evaluar la calidad del contenido del estudio de pre inversión: que el objetivo del proyecto esté bien definido, que la brecha de demanda de servicios públicos que el proyecto busca cerrar esté bien dimensionada, que los beneficios y costos del proyecto estén razonablemente estimados, entre otros. Este indicador fluctúa entre 0 y 100 de acuerdo a la calidad de los estudios. Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 1
Evaluación del proceso de pre inversión en Gobiernos locales (2010).

Departamento	Cumplimiento Formal	Calidad de Estudio
Piura	76.4	58.1
Callao	39.3	54.3
Moquegua	2.3	52.2
Ancash	30.1	50.5
San Martín	70.9	49.6
Cusco	31.4	48.5
Tacna	32.1	44.8
Cajamarca	76.6	44.1
Junín	52.3	43.1
Arequipa	42.3	42.8
Apurímac	0.0	42.6
Amazonas	33.5	36.1
Lima	15.3	35.4
Huancavelica	47.4	34.9
Pasco	50.0	34.8
Tumbes	51.1	34.1
La Libertad	55.4	33.4
Huánuco	56.4	30.6
Ayacucho	44.2	30.0
Loreto	71.9	24.8
Ucayali	40.7	16.7
Lambayeque	50.4	16.4
Madre de Dios	0.0	15.8
Puno	29.6	14.1
Ica	0.0	13.6
PROMEDIO	40.0	36.1

FUENTE: DGPM-MEF.

En general los resultados muestran en promedio de regular para abajo, en particular, los gobiernos locales del departamento de Puno en calidad de estudio de pre inversión ocupan el penúltimo lugar al igual que los gobiernos locales del departamento de Puno, lo cual muestra en términos relativos la calidad de los formuladores y evaluadores de los PIP en los gobiernos locales del Departamento de Puno.

El gobierno central ha implementado acciones para mejorar la calidad de la inversión de los gobiernos subnacionales, se ha creado el Fondo de

Promoción de la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL, creado por Ley N° 29125 y reglamentado con D.S. 204-2007-EF, es un fondo concursable para gobiernos regionales, gobiernos locales, mancomunidades locales y mancomunidades regionales. El objetivo principal de este Fondo adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, es cofinanciar proyectos de inversión Pública viables y estudios de pre inversión seleccionados, orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básicos, que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país. Se han ejecutado nueve convocatorias desde el año 2008 hasta el 2014, FONIPREL ha puesto a disposición en las convocatorias la suma total de S/. 3,959'311,921.22, transfiriéndose e incorporando a los presupuesto por las propuestas ganadoras de los gobiernos subnacionales la suma de S/. 3,254'727,857.00, que representa el 82% del total convocado. Esta experiencia del FONIPREL, ha generado la cultura de asociatividad, mejora de la calidad de los estudios de pre inversión y priorización de los municipios que menos recursos económicos tienen.

Uno de los mayores problemas en la gestión pública es la corrupción, producto de la práctica de valores en las personas, producto de aspectos estructurales, producto de la difícil situación económica de bajos ingresos. Tal vez la raíz de este mal se deba a los incentivos dominantes en la vida del hombre, como son el amor, la fé y el poder, los cuales se encuentran unidos y entrelazados de una manera que no podemos entenderlo cabalmente.

Al respecto, Quiroz, A. (2013) es quien ha investigado este tema con mayor profucidad en nuestra realidad, y manifiesta que la corrupción se desarrolla a pequeña escala (nivel administrativo en funcionarios públicos) y a gran escala (en las altas esferas de los gobiernos), que se expresa en abusos de poder, violación sistemática de la legalidad, inestabilidad económica y desconfianza en la institucionalidad formal del gobierno. También se entiende como corrupción a la corrupción activa y pasiva, el soborno, el fraude-malversación, extorsión, colusión, etc.

La Contraloría general de la República(2014) ha buscado adoptar una estrategia anticorrupción que tiene como punto de partida la identificación de factores críticos para una eficaz lucha anticorrupción y tener una gestión pública moderna y eficiente, tales como:

- Sanción administrativa efectiva.
- Rendición de cuentas de los funcionarios.
- Transparencia en la administración de recursos públicos.
- Gestión por resultados
- Gestión de procesos y control interno en las entidades públicas.
- Campaña de difusión de ética y valores.

La contraloría General de la República, desde el 2010 ha incrementado su personal de 1233 funcionarios a 2109 en el año 2013; en el período 2009-2010, este órgano de control ha identificado a 10,659 funcionarios públicos involucrados en los informes de control emitidos por el sistema nacional de control. En el año 2012 se han realizado 2197 acciones de control, 637 son a gobiernos locales y 389 a gobiernos regionales.

Por otra parte, el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, en el año 2004 ha creado el nuevo código procesal penal, la cual se viene implementando desde el año 2006 a la fecha, desde el año 2012 se viene ejecutando en dicho ministerio PIP de infraestructura para implementar el nuevo código procesal penal a nivel nacional, en el 2007 a nivel nacional se han registrado 7107 delitos contra la administración pública.

Finalmente, en lo que respecta a la corrupción en las entidades públicas, hay quienes piensa que las causas de la corrupción está en la degradación moral y la pobreza, idea que siempre ha sido parte de la autoimagen de los grupos más acomodados, ojalá fuera cierto que la mejora económica nos vuelve más honestos. Sin embargo, la corrupción está fuertemente enraizada en factores culturales que comparten ricos y pobres, porque en ambas esferas

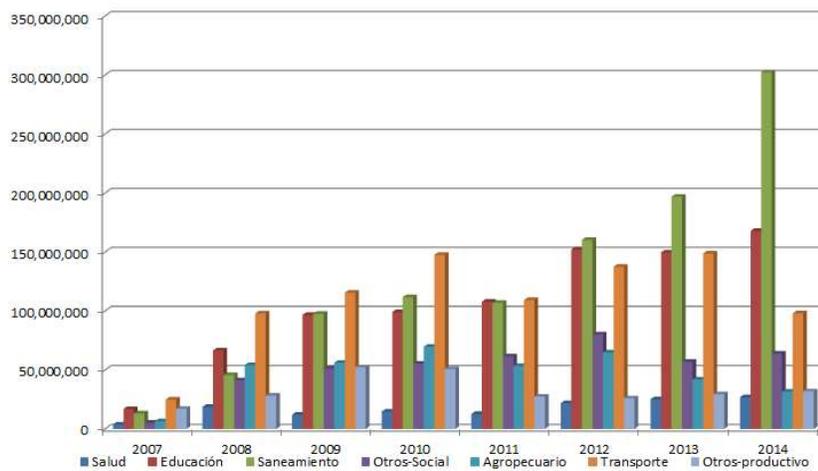
está presente el problema con sus propias características, entonces no bastará la mejora económica de nuestro país para acabar con este problema.

A pesar de las acciones y los recursos de parte del gobierno central y la contraloría General de la República para mejorar las inversiones públicas y que tenga efectividad en el desarrollo, los resultados no son los esperados, ya que continúa las limitadas capacidades de los “técnicos” y “políticos”, y más aún se ha incrementado los hechos de corrupción en la administración pública a todo nivel de gobierno.

En lo que respecta a la transferencia de presupuesto para inversiones que han recibido los 109 gobiernos locales del Departamento de Puno del nivel central, se puede afirmar que los gobiernos locales han incrementado los presupuesto para proyectos de inversión en saneamiento, educación y transporte, sin embargo, los presupuestos para el sector agropecuario y salud han venido decreciendo, es decir dejaron de ser prioritarios con base a la asignación de presupuesto a través de los años. También se puede decir, que durante el período de análisis los proyectos del sector productivo (transportes, agropecuario, turismo, energía y otros) han sido cada vez menos priorizado con la asignación de presupuestos, mientras que los proyectos sociales (salud, educación, saneamiento y seguridad ciudadana) a los largo de los último años han sido los que mayor presupuesto han tenido en los gobiernos locales del departamento de Puno, se podría inferir, que una mayor inversión en proyectos sociales, debería mejorar la calidad de vida a mediano y largo plazo a través del IDH.

Respecto a la ejecución de las inversiones en gobiernos locales, podemos decir que en proyectos de inversión de los sectores saneamiento, educación y transporte se han ejecutado los mayores presupuesto, los proyectos de inversión que menores montos se han ejecutado a lo largo de los años han sido de los sectores de salud y agropecuario, tal como podemos apreciar en el siguiente gráfico.

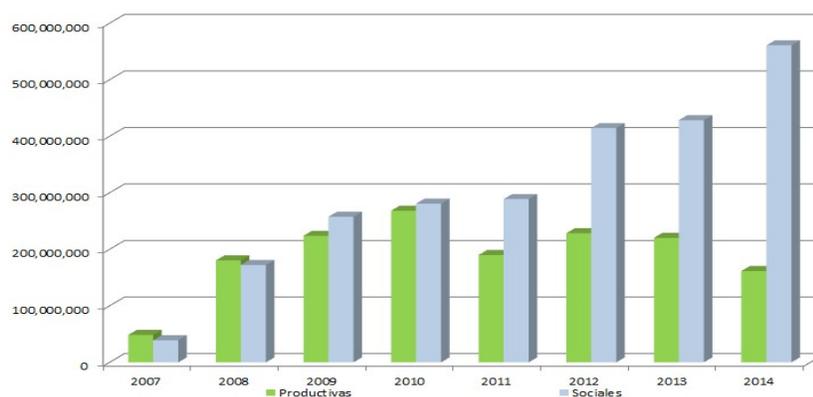
Figura 1
Ejecución del presupuesto de inversiones en gobiernos locales.
(Devengado)



Fuente: Transparencia económica del MEF.

También se puede apreciar, que durante el período de análisis los mayores presupuestos ejecutados fueron los proyectos sociales (salud, educación, saneamiento, otros), mientras que los proyectos del sector productivo o infraestructura económica (transportes, agropecuario, turismo, energía y otros) fueron cada vez menos priorizados con la ejecución de presupuestos, es decir, los gobierno locales han incrementado la ejecución de proyectos de desarrollo humano, tal como se puede apreciar a continuación.

Figura 2
Ejecución del presupuesto de inversiones en sectores sociales y productivos en gobiernos locales. (Devengado)



Fuente: Transparencia económica del MEF.

Los gobiernos locales, a lo largo de los años han ido ejecutando menos presupuesto en PIP de infraestructura económica, lo cual tendrá sus implicancias en un decrecimiento de la producción, ya que han ejecutado menos recursos en estos sectores; mientras que los PIP de infraestructura social, a través de los años han sido ejecutados mayores montos, lo cual debería tener sus efectos directos sobre los componentes del desarrollo humano; si éstos, fueron proyectos de inversión elaborados y ejecutados con calidad y sostenibles, tendremos una mejora en la calidad de vida de la población del departamento de Puno por efecto de las inversiones realizadas por los gobiernos locales.

Respecto al personal que labora en gobiernos locales, no se tiene una estabilidad y continuidad, principalmente en los municipios distritales, además, cada gestión que inicia, ingresan con personal nuevo en su mayoría con capacidades limitadas en la gestión pública, lo cual dificulta la continuidad de la gestión pública; la situación de la administración pública se hace más difícil con las normas generales y las implementadas en cada entidad, haciendo más burocrático y engorrosas los trámites de los administrados. No hay investigaciones al respecto, debido principalmente, al alto grado de informalidad de las administraciones y escasa información existente, debido a que las autoridades anteriores, generalmente dejan blanqueado las computadoras que contenían información y tampoco transfieren información documentada de manera organizada. Lo anterior hace que los gobiernos locales no tienen sistematizado adecuadamente la información que permita una gestión exitosa.

PERIODO	AUTORIDAD POLITICA	PRESUPUESTO N.S.		
		TOTAL	INVERSION	EJEC.INV.
01/01/2003 al 31-12-2006	Ing. David Aníbal Jiménez Sardón	2,315,097,086	297,220,776	156,868,703
01/01/2007 al 31-12-2010	Abog. Pablo Hernán Fuentes Guzmán	3,611,473,546	971,428,779	543,780,099
01/01/2011 al 31-12-2014	Abog. Mauricio Rodríguez Rodríguez	5,268,697,273	1,462,581,272	849,973,648
01/01/2015 al 31-12-2018	CPC. Juan Luque Mamami *	4,537,640,288	1,043,657,266	693,166,642
TOTAL	4 Períodos	15,732,908,193	3,774,888,093	2,243,789,092

3.2 Caracterización de la gestión del Gobierno Regional Puno.

El 17 de noviembre de 2002, se inicia las elecciones para elegir a las autoridades regionales, se elige como presidente regional al Ing. Agron. David Jiménez Sardón.

Tabla 2
Autoridades políticas del Gobierno Regional Puno y presupuesto de Inversiones.

PERIODO	AUTORIDAD POLITICA	PRESUPUESTO N.S.		
		TOTAL	INVERSION	EJEC.INV.
01/01/2003 al 31-12-2006	Ing. David Anibal Jiménez Sardón	2,315,097,086	297,220,776	156,868,703
01/01/2007 al 31-12-2010	Abog. Pablo Hernán Fuentes Guzmán	3,611,473,546	971,428,779	543,780,099
01/01/2011 al 31-12-2014	Abog. Mauricio Rodríguez Rodríguez	5,268,697,273	1,462,581,272	849,973,648
01/01/2015 al 31-12-2018	CPC. Juan Luque Mamami *	4,537,640,288	1,043,657,266	693,166,642
TOTAL	4 Períodos	15,732,908,193	3,774,888,093	2,243,789,092

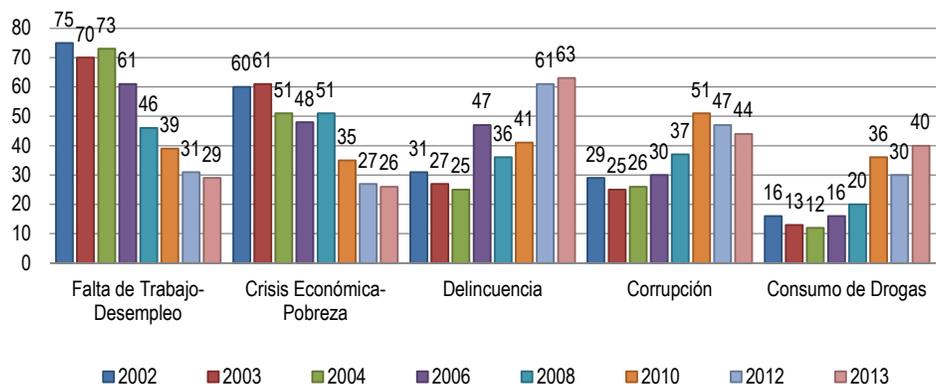
*Proyecciones elaboradas por el autor.

FUENTE: Elaboración propia con base al MEF-transparencia económica.

Se puede observar que los presupuestos asignados se han ido incrementando, producto del proceso de descentralización y recaudación presupuestal del Estado, principalmente Canon Minero, sin embargo se puede apreciar que el presupuesto de inversiones, representa en promedio la cuarta parte del total del presupuesto asignado y la ejecución de las inversiones es en promedio el 60%. Las cifras no muestran los problemas de transparencia, calidad de las inversiones y hechos de corrupción en los tres periodos del gobierno regional, estas cifras no permiten tener un panorama claro de los problemas en la gestión pública del gobierno regional, sin embargo, para finales del año 2014, de los 25 presidentes de gobiernos regionales, 19 se encuentran involucrados en investigaciones de fiscalía y procesos judiciales por corrupción, los tres primeros presidentes regionales de Puno, tienen procesos por corrupción en curso.

A continuación, mostramos la percepción de la población sobre los problemas principales para el país, se puede ver claramente que los problemas de la falta de trabajo o el desempleo y la crisis económica o pobreza en el período de estudio tienden a ser menos importantes, asimismo el problema de la corrupción se hace más crítico, en el año 2002 el 29% manifiesta que es uno de los tres problemas más graves en el país, y en el año 2010, el 51% percibe a la corrupción como el mayor problema. Estos resultados son del nivel nacional, a nivel regional se puede decir que es representativo, ya que la encuesta se realizó también en nuestro ámbito regional.

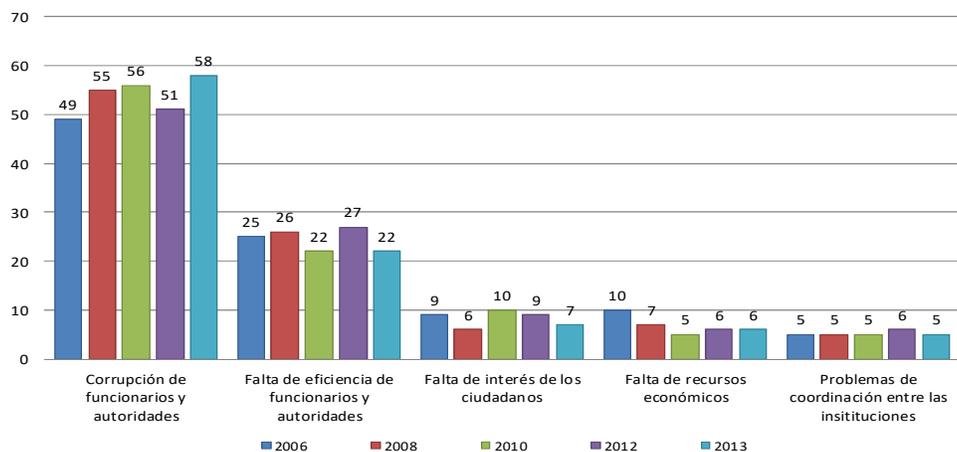
Figura 3
Principales problemas percibidos para el País (%).



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, PROETICA.

Podemos complementar lo anterior con encuestas que indican que la corrupción de funcionarios y autoridades y la falta de eficiencia de funcionarios y autoridades son los principales problemas que enfrenta el Estado, ya que éstos impiden el desarrollo del país, estos resultados se pueden decir que representan también a la percepción en nuestro departamento.

Figura 4
Principales problemas que enfrenta el Estado y que impiden el desarrollo del País (%).



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, PROETICA.

En lo que corresponde a gobiernos locales, existen en el departamento de Puno, 96 municipalidades distritales y 13 provinciales, en donde los problemas de transparencia, calidad de las inversiones y hechos de corrupción son más críticos, principalmente en los distritos, debido a las capacidades de las autoridades y funcionarios de la mayoría de los gobiernos locales. Desde el año 2003, se han establecido normas y procedimiento para los planes de desarrollo concertado local-PDCL, los cuales no se han implementado de manera adecuada en la mayoría de ellos, existiendo falencias en planificación del desarrollo local. En el año 2007 se ha descentralizado el SNIP, con lo cual 95 de los 109 gobiernos locales de nuestro departamento realizan sus inversiones dentro del marco del SNIP, tienen total autonomía en las inversiones, de igual forma, en la mayoría de los gobiernos locales se han evidenciado problemas en la calidad de las inversiones, ineficiencias, funcionarios con limitadas capacidades, alta rotación de funcionarios, hechos de corrupción, lo cual evidencia problemas en la gestión pública en las municipalidades que es más crítico que en los gobiernos regionales.

El Departamento de Puno se ha caracterizado siempre por su alta conflictividad social, política y ambiental, focalizados en algunos distritos como Huancané, Taraco, Ilave, Pilcuyo, Puno, Juliaca, Azángaro, Asillo y otros, además de las imprecisiones en el diseño legal de la descentralización, barreras administrativas al desarrollo regional, como la existencia de limitada capacidad de gestión en el gobierno regional y las municipalidades, por falta de una adecuada planificación y elaboración de proyectos de inversión, y un alto grado de fragmentación política en Puno.

La primera gestión del gobierno regional de Puno (2003-2006) se ha caracterizado por el despliegue de un alto grado de discrecionalidad en el manejo de los procesos participativos y de coordinación interinstitucional debido también a una falta de cultura participativa de la sociedad civil que a la fecha persiste, en donde la distribución del presupuesto fue definida a través de mecanismos informales de negociación entre el presidente regional y los alcaldes provinciales, también se ha evidenciado un alto grado de

subterfugio en el manejo económico de las inversiones, producto de ello no se han liquidado la mayoría de proyectos y en algunos casos se encuentran en las instancias del Poder Judicial.

La segunda gestión del gobierno regional de Puno (2007-2008) se ha caracterizado por el estilo confrontacional al gobierno central con argumentos de interés político personal del presidente regional como fue el “federalismo” como única forma de salir de la actual situación económica, que sería cambiando la forma de gobierno y la estructura del Estado, es decir un cambio radical del país, la gran expectativa generada se frustra con los permanentes hechos de corrupción y conflictos internos y externos al gobierno regional de Puno, culminado la gestión, solo se sabe de hechos judiciales a funcionarios y autoridades de la gestión regional.

Finalmente, la tercera gestión del gobierno Regional (2011-2014), ha generado esperanzas de una mejor gestión pública, a medida que transcurría la gestión el gobierno central ha transferido mayores montos que a las anteriores gestiones, principalmente por Canon Minero, tal es el caso de que el lunes 4 de abril de 2011, la empresa MINSUR-San Rafael, la más importante a nivel nacional en explotación de estaño, ubicada en el distrito de Antauta-Melgar-Puno y una de las más importantes a nivel mundial, entrega en calidad de donación voluntaria al Gobierno Regional Puno conforme al DL N° 892, DS N° 009-98-TR y DS N° 002-2005-TR, la suma de S/. 56'248,632.00, para que sean invertidos en infraestructuras viales, sin embargo en la mayoría de cargos de confianza se han evidenciado la falta de competencia, falta de transparencia, conflictos internos, hechos de corrupción de las mismas características que la gestión anterior o peores según el Contralor de la Contraloría General de la República, y que a raíz de dichos hechos, esta entidad ha instalado una comisión especial para auditar los casos denunciados por los consejeros regionales, medios de comunicación, la sociedad civil y otros. Se evidencia con los hechos, que las autoridades regionales puneñas no conciben que los procesos participativos y de coordinación y consulta establecidos por ley sean lo suficientemente

atractivos para sus objetivos políticos. A esto hay que sumar que los gobiernos regionales de turno priorizan proyectos de fierro-cemento-piedra con proceso participativo, condicionado a intereses políticos de corto plazo, sin visionar proyectos estratégicos integrales de largo plazo, que deben ser producto de las demandas sociales y de interés regional en procesos participativos legítimos.

En consecuencia, los presidentes regionales del Gobierno Regional Puno, no han estado a la altura que el cargo amerita y no han logrado seleccionar a los mejores Tablas (honestos, preparados y comprometidos) que existen en el medio para cumplir con los objetivos de desarrollo regional, han priorizado a personas del entorno familiar, entorno político y de amistad personal. En la Región Puno, en todos estos últimos años hubo voluntad política para iniciar una reforma integral de la gestión pública regional a nivel operacional que permita afrontar la debilidad estructural del aparato estatal, sin embargo este entusiasmo ha sido superado por las limitadas capacidades y hechos de corrupción. En el ámbito educacional la dirección regional de educación-DREP y las unidades de gestión educativa local-UGEL por ejemplo cuentan con los Proyectos Educativos Regionales y locales, pero sólo sirven para cumplir con ciertas formalidades para “quedar bien” con las exigencias del nivel central y la ciudadanía, y no son puntos de partida para transformar dicho sector, tal como sucede en Moquegua.

A continuación presentamos la transferencia de recursos al gobierno regional de Puno, lo cual muestra que si existió recursos para las inversiones, sin embargo se han atomizado en proyectos de montos mínimos como de trescientos mil nuevos soles y de competencia de gobiernos locales.

Tabla 3
Transferencia de presupuesto al Gobierno Regional de Puno, según años. (nuevos soles)

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL-PIM	INVERSIÓN_PIA	INVERSIÓN-PIM	EJECUCIÓN	GASTOS CORRIENTES-PIM
2002	209,848,160	16,176,152	6,144,413	6,139,866	203,703,747
2003	514,380,090	106,296,050	106,296,000	39,457,753	408,084,090
2004	540,981,081	29,935,040	48,242,673	39,098,103	492,738,408
2005	589,998,320	36,666,961	59,166,608	40,814,390	530,831,712
2006	669,737,595	45,687,700	83,515,495	37,498,457	586,222,100
2007	769,622,625	52,634,283	163,928,282	92,127,694	605,694,343
2008	832,498,705	60,576,548	200,323,538	88,743,327	632,175,167
2009	976,388,546	88,235,994	276,852,856	183,276,591	699,535,690
2010	1,032,963,670	79,713,124	330,324,103	179,632,487	702,639,567
2011	1,202,834,295	101,880,803	364,869,458	95,943,113	837,964,837
2012	1,300,825,979	147,836,785	413,233,073	189,805,028	887,592,906
2013	1,393,783,574	180,493,977	378,647,867	289,524,495	1,015,135,707
2014	1,371,253,425	164,680,529	305,830,874	274,701,012	1,065,422,551

Fuente: Elaborado con base a transparencia económica del MEF.

Se evidencia que en los tres primeros periodos del Gobierno Regional Puno, los recursos económicos transferidos se han incrementado claramente, la transferencia de presupuesto para inversiones se ha incrementado de manera sostenible hasta el año 2012, luego desde el año 2013 decrece este presupuesto, consideramos que esta tendencia se mantendrá en el cuarto período de gobierno regional, debido a factores externos a nuestra economía peruana. El incremento anterior ha sido acompañado con incrementos de hechos de corrupción, falta de transparencia, mayores problemas de eficiencia.

Respecto al personal que labora en el gobierno Regional, en el año de 2012, se cuenta con aproximadamente 1200 trabajadores, entre nombrados (74%) y contratados(26%) aproximadamente, estas cifras consideran las dependencias de la Sede Central con cinco gerencias regionales y oficinas regionales, además en el sector salud se toma en cuenta a las REDES, en el sector educación a las UGELs, en el sector agrario a las agencias agrarias; sin embargo no se considera al personal de programas especiales y proyectos de inversión.

Tabla 4
Gobierno Regional Puno: Personal, 2012.

UNIDADES EJECUTORAS	Funcionarios	Profesional	Técnicos	Total Nombrados	Contratados	TOTAL
SEDE CENTRAL-Otros	147	47	71	265	92	357
EDUCACION	71	81	21	173	35	208
SALUD	48	78	45	171	78	249
AGRARIA	40	51	32	123	18	141
TRANSP.Y COMUNIC.	12	24	85	121	11	132
PRODUCCION	5	18	13	36	1	37
PRORRIDRE				0	36	36
PRADERA				0	47	47
TOTAL	323	299	267	889	318	1207
PORCENTAJE	36%	34%	30%	74%	26%	100%

FUENTE: Elaboración propia, con base a información de Reestructuración del Gobierno Regional Puno, 2012.

Se puede apreciar, que el 74% del personal es nombrado, es decir con “bastante experiencia”, la mayoría profesional, sin embargo no se ha evidenciado la implementación de acciones de capacitación al personal de manera sistemática y agresiva, asumiendo en la mayoría de los casos los cargos de directivos, personal contratado, que con frecuencia no son seleccionados por meritocracia o experiencia. Una de las autoridades de la Contraloría General de la República, ha manifestado que la Gestión 2007-2010, del Gobierno Regional Puno, era una administración con denuncias de actos de corrupción graves en proceso, sin embargo la gestión siguiente de la misma entidad es aún más grave; esto demuestra y corrobora que en el nivel regional, la administración pública ha enfrentado problemas de corrupción.

Para complementar, lo anterior, presentamos resultados de investigación del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la evaluación de las viabilidades de PIP, respecto a la calidad de PIP, realizada a gobiernos regionales en cada uno de los departamentos, se puede apreciar que en el gobierno regional se tiene problemas respecto a la calidad de los estudios de pre inversión declarados viables respecto a sus pares de otros departamentos, lo cual tendrá implicancias en la etapa de ejecución y en la operación o funcionamiento de los proyectos, que no cumplirán los objetivos o propósitos

de dicha inversión. En general los resultados muestran en promedio, que la calidad de los estudios de pre inversión elaborados por el Gobierno Regional Puno ocupaba el penúltimo lugar, lo cual muestra en términos relativos la calidad de los formuladores y evaluadores de los PIP en el gobierno regional.

La PCM el año 2009 ha implementado el Programa de Fortalecimiento de Capacidades de Gobiernos Regionales en Proyectos de Inversión Pública en 08 Departamentos: Amazonas, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Pasco, Cusco y Puno, en coordinación con la DGPM-MEF a través del PMDE-BID, en el caso del Departamento de Puno, este programa no fue aceptado por parte del presidente del gobierno regional de entonces, consecuentemente los profesionales del PMDE-BID apoyaron a algunos gobiernos locales del departamento de Puno.

Tabla 5
Evaluación del Proceso de pre inversión en gobiernos regioanles (2010).

Departamento	Cumplimiento Formal	Calidad de Estudio
Moquegua	12.2	76.2
Cusco	36.1	68.3
Junín	86.9	67.2
Piura	73.8	66.0
Ica	92.0	65.4
Cajamarca	81.2	63.1
La Libertad	86.8	57.1
Arequipa	74.6	56.3
Ucayali	75.7	55.4
Lima	45.0	51.2
Huánuco	81.0	49.9
Loreto	88.8	48.8
Apurímac	5.2	47.2
Tacna	0.0	47.1
Amazonas	75.4	45.8
Lambayeque	32.2	42.9
Pasco	80.8	42.2
Ayacucho	85.5	42.2
Huancavelica	87.5	41.3
Ancash	75.8	39.2
San Martín	79.3	38.9
Puno	0.0	26.4
Tumbes	83.7	17.7
Callao	n.d.	n.d.
Madre de Dios	n.d.	n.d.
PROMEDIO	62.6	50.3

FUENTE: DGPM-MEF.

3.3 *Inversión pública*

En la actualidad, todo proyecto de inversión pública debe estar alineado a los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM (1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. 4. Reducir la mortalidad infantil. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo), a las 31 Políticas de Estado establecidos por el Acuerdo Nacional del año 2010, a los 6 Ejes Estratégicos Nacionales del Plan Bicentenario y alineado a los 6 Ejes Estratégicos Regionales del Plan de Desarrollo Concertado Regional vigente.

El 28 de junio de 2000, en el Gobierno del Ing. Alberto Fujimori, promulga la Ley N° 27293, ley del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP, que luego se implementa a través de su Reglamento y Directiva General, con estas normas se da inicio a una nueva forma de realizar las inversiones, tomando en cuenta normas técnicas de los sectores y metodologías-lineamientos de los diferentes tipos de proyectos a nivel del sector público. A partir de la implantación del SNIP, los gobiernos regionales ejecutan sus inversiones con dicho sistema administrativo desde el año 2002, luego en el departamento de Puno de manera progresiva los gobiernos locales se incorporan al sistema, iniciando el 2004 con los municipios provinciales de El Collao, Puno y San Román.

Resultados del modelo:

Para arribar a los resultados se ha “corrido” varios modelos, incorporando otras variables como PBI y otros, los cuales han presentado problemas “técnicos” en los resultados, finalmente, los resultados que son más aceptables y acordes la realidad son los que se presentan a continuación.

$$IDH_t = 0.279064 + 0.0000874 (DEV_{t-1}) + e_t$$

t_e (57.63731) (14.84604)

$$R^2 = 0.956598 \quad F_c = 220.4048 \quad D-W = 1.308466$$

Con base a la evidencia empírica de la información del departamento de Puno, del período de estudio, podemos estimar en promedio, que por cada cien millones de nuevos soles que se ejecute en un período anterior en proyectos de inversión pública en el Departamento de Puno, el indicador del IDH (valores de 0 a 1: esperanza de vida al nacer, años de escolaridad, ingreso monetario) se incrementará en 0.00874, manteniendo todo lo demás constante.

Considerando que el IDH departamental se mide en términos de unidad (de 0 a 1), los resultados obtenidos nos indican que incrementos en inversión

pública, contribuyen muy marginalmente al incremento del indicador de mejora socioeconómica, como es el IDH; de las variaciones del IDH en promedio en los años de estudio, se evidencia incrementos anuales de 4%; esto confirma nuestra hipótesis, que en los últimos años hemos tenido incrementos significativos en la ejecución de presupuestos de inversión pública en nuestro departamento, sin embargo, éstos no se reflejan en mejoras en las condiciones de vida o niveles de desarrollo, expresados en el IDH; del MEF, en un estudio encargado a la Universidad del Pacífico, muestra que la calidad de los proyectos de inversión tanto de gobiernos locales y gobierno regional, tienen baja calidad, por lo tanto no tendrán los resultados esperados en solucionar problemas, esto corrobora nuestra hipótesis de trabajo, de que los gobiernos locales y regionales han tenido significativos recursos de inversiones y que éstas no han logrado una mejora significativa en el desarrollo socio económico de la población.

Alternativamente, para corroborar las afirmaciones del modelo anterior, hemos realizado la estimación del modelo, considerando como indicador de la variable “desarrollo socioeconómico” al indicador del porcentaje de población en pobreza del Departamento de Puno, manteniendo todo lo demás constante, los resultados se presentan a continuación:

$$POBREZA_t = 78.38959 - 0.030184(DEV_{t-1}) + e_t$$

t_e (35.75768) (-11.32420)

$R^2 = 0.927661$ $F_c = 128.2376$ $D-W = 1.518198$

Podemos afirmar en promedio, que por cada cien millones de nuevos soles que se ejecute en un período anterior en proyectos de inversión pública en el Departamento de Puno, el indicador de pobreza se reducirá en 3.0184%, manteniendo todo lo demás constante. Considerando que el indicador de pobreza monetaria departamental se mide en porcentajes del total de la población que se encuentra en situación de pobreza, los resultados obtenidos nos indican que incrementos en la ejecución de inversión pública, contribuyen muy marginalmente a la reducción de la pobreza que sería el

indicador de mejora socioeconómica, como es el indicador de pobreza; de las reducciones del porcentaje de población en situación de pobreza, en promedio en los años de estudio, se calcula reducciones anuales de 3.75%; esto confirma nuestra hipótesis, que en los últimos años hemos tenido incrementos significativos en la ejecución de presupuestos de inversión pública en nuestro departamento, sin embargo, éstos no se reflejan en mejoras en las condiciones de vida o niveles de desarrollo, expresados en reducción de la pobreza.

Probablemente la mejora evidenciada en las condiciones de vida en el departamento de Puno, expresados en mejoras en el IDH y pobreza monetaria, se debe a otros factores, como:

- Comercio informal y el contrabando de la ciudad de Juliaca, Puno, Desaguadero, y la “culebra”-120 camiones de contrabando semanal.
- Actividad minera informal de la zona norte del departamento como Lunar de Oro, La Rinconada, Pampa Blanca, etc.
- Incremento de los medianos y pequeños negocios privados en los centros urbanos como Juliaca, Puno, Ilave, Ayaviri, Ananea y otros.

Estas actividades económicas reales en zona de frontera, podrían explicar la mejora de los indicadores del desarrollo socioeconómico, Puno y mayormente los “aimaras” ancestralmente han desarrollado la actividad del contrabando, actualmente los comerciantes informales de Puno han “invadido” la macroregión sur, creando “mercadillos” de mercadería de contrabando, que provee bienes a toda la población e inclusive a actividades informales como la minería, tales como en Juliaca (Tupac Amaru, San José), Puno, Desaguadero, Ananea, Tacna, Arequipa, Cusco, Moquegua y Puerto Maldonado, esta actividad ha hecho que la economía sea más dinámica y “próspera”. Adicionalmente, la Dirección Regional de trabajo de Puno, revela que de cada 10 trabajadores, 9 tienen empleos informales sin beneficios sociales, además el porcentaje de unidades productivas informales en el departamento de Puno es de 93.9%. La SUNAT manifiesta que más del 70% del contrabando que ingresa al país se hace a través de los departamentos de Puno y Tacna que para el 2013 es aproximadamente de US \$ 500 millones, que representa un poco más del total de inversiones de los tres últimos

periodos de Gobierno Regional Puno (12 años). Lo anterior muestra que el Departamento de Puno tiene uno de los más grandes problemas del Perú que es la informalidad que tienen implicancias en la recaudación tributaria y la efectividad de las políticas y proyectos de Inversión pública, es decir, por más que se dupliquen los presupuestos de inversión, no tendrán resultados, debido a la informalidad y aunado a la corrupción y limitado profesionalismo de funcionarios públicos, no se logrará su propósito, tal como sucede con la política de modernización de la gestión pública, el Plan de Incentivos y otras políticas públicas que viene implementando los últimos gobiernos sin significativos logros.

Las variables que se han hecho uso para estimar los modelos econométricos y caracterizar a los gobiernos subnacionales, fueron los siguientes:

Tabla 6
Variables para la estimación de modelos econométricos. (2002-2014)

AÑO	PUNO			PERU								
	IDH	Pobreza %	PIB miles de nuevos soles cts.	IDH	POBREZA	POBREZA EXTREMA	IBF mill S/. 1994 Privado	IBF mill S/. 1994 Publico	POBLACION	PBI mill ns de 1994	PBI Agropecuari o mill ns de 1995	PBI minería mill ns de 1996
2002	0.2845	79.7	4,317,089	0.7520	53.8	24.2	18,132	3,536	26,739,379	127,402	11,450	8,133
2003	0.2845	77.2	4,460,670.0	0.7730	52.3	21.9	19,272	3,673	27,103,457	132,545	11,795	8,579
2004	0.2845	78.3	5,029,879.0	0.7670	51.6	19.2	20,831	3,896	27,460,073	139,141	11,629	9,031
2005	0.2845	75.2	5,286,726.0	0.7730	48.0	18.0	23,332	4,434	27,810,540	148,640	12,259	9,790
2006	0.2890	76.3	5,804,910.0	0.7400	49.1	14.6	28,013	5,351	27,151,443	160,145	13,286	9,853
2007	0.2934	67.2	5,888,474.0	0.7070	42.4	11.2	34,547	6,362	27,481,901	174,407	13,718	10,194
2008	0.3180	62.8	6,849,941.0	0.7123	37.3	10.9	43,483	8,503	28,807,034	191,606	14,712	10,971
2009	0.3427	60.8	7,555,901.0	0.7177	33.5	9.5	36,918	10,307	29,132,013	193,155	15,050	11,037
2010	0.3673	56.0	8,469,450.0	0.7230	30.8	7.6	45,067	13,121	29,461,933	210,079	15,762	11,021
2011	0.3697	46.6	9,366,660.0	0.7210	27.8	6.3	50,347	10,786	29,797,694	224,496	16,487	11,000
2012	0.3942	37.2	9,994,848.0	0.7250	25.8	6.0	56,977		30,135,875	238,690	17,433	11,246
2013	0.3962	35.9	10,905,459.0	0.7340	23.9	4.7	59,192		30,475,144	250,570	17,811	11,570
2014	0.3981	34.6	11,896,063.7	0.7370	22.7	4.3						

Fuente: Elaboración propia, con base a INE, BCRP, MEF

Los objetivos del presente trabajo no consideran el estudio de estos factores, existen trabajos al respecto pero que no se han convertido como insumos de políticas de gobierno, menos de Estado, sin embargo, recomendamos profundizar investigaciones al respecto que permitirá conocer a profundidad los verdaderos factores de la mejora de la economía y mejora

de las condiciones de Vida como son el IDH, pobreza monetaria y pobreza extrema o el desarrollo socioeconómico.

3.3 Propuestas para mejorar la Gestión Pública en el Departamento de Puno.

Estamos convencidos que la mejora de las condiciones de vida está altamente asociada a una efectiva y eficiente inversión pública, existe un “círculo virtuoso” entre la producción y el desarrollo humano, se requiere de políticas que fortalezcan estos vínculos, se necesita medidas que aseguren que los mayores beneficios del incremento de la producción y el ingreso se traduzcan en mejoras de las capacidades humanas, tanto a nivel de las entidades pública y a nivel de las familias, es decir, elevar la cobertura y calidad de los bienes públicos de manera sostenida, tales como la educación de calidad, salud de calidad, agua potable de calidad, etc. La mejor manera de lograrlo es desarrollando proyectos de inversión pública de manera integral y sostenible.

Por otro lado, se requiere de políticas de incentivo, para que las capacidades se traduzcan en productividad efectiva a través del incremento de la inversión privada para generar mayor nivel de empleo de calidad, esto implica mantener la estabilidad macroeconómica, política, jurídica, y social, dentro del marco de compromisos internacionales, tales como el convenio 169 de la OIT (art. 6, 15 y 16 principalmente). Es decir, se debe fortalecer la inversión pública y privada, tal como lo han hecho otros departamentos como Arequipa, Moquegua y otros. El actuar del Estado debe ser coherente con las políticas económicas y sociales, siempre transparentando y tomando decisiones concertadas e informadas.

En los últimos años se ha tenido un incremento de recursos o bonanza económica sin precedente en la historia contemporánea, principalmente debido a la mayor demanda de nuestras exportaciones (minerales e

hidrocarburos) y a su incremento de precios internacionales, hay evidencias a nivel nacional del incremento de crecimiento del PBI y disminución al mismo tiempo de indicadores de pobreza y pobreza extrema; al mismo tiempo en los tres niveles de gobierno se evidencia ineficiencia, ineffectividad, disfuncionalidad, falta de transparencia, y corrupción, lo cual ha hecho que el “boom minero”, no ha sido aprovechado de la mejor manera, hasta algunos estudiosos, manifiestan que los recursos naturales que tenemos en el Perú megadiverso, son una maldición del “modelo primario-exportador”.

La mayoría de gobiernos subnacionales como el Gobierno Regional Puno y muchos gobiernos locales del departamento de Puno, han tenido y tienen dificultades para ejecutar mayores inversiones, traducidas en baja capacidad de gestión y baja capacidad de ejecutar inversiones de calidad; ha sido prioridad de las entidades pública solamente la eficiencia del gasto en el menor tiempo posible, como ejemplo se tiene a nivel nacional en el año 2014, el municipio que más recursos recibió para inversiones fue el distrito de Echarati-La Convención-Cusco con S/. 572004617.00, de los cuales ejecutó el 98.6%, sin embargo, a la fecha, las ex autoridades y ex funcionarios, se encuentran denunciados por actos de corrupción, otro ejemplo en el departamento de Puno es el caso del Proyecto del Hospital Materno Infantil cuyo Monto de inversión aproximado es de S/. 100 millones de soles, en donde los estudios de pre inversión y estudios definitivos fueron elaborados y aprobados en 45 días.

Las “reglas de juego” al respecto, meritúan principalmente la calidad de las inversiones; las inversiones deben priorizar proyectos conforme a las “reglas de juego” participativos establecidos, está demostrado que una gestión pública de calidad está condicionado al recurso humano de calidad, es decir, que a pesar que se tiene normas burocráticas y engorrosas, inadecuadas estructuras administrativas, es posible que con un equipo humano de autoridades y funcionarios públicos con valores, competitivos y comprometidos con el desarrollo, se puede lograr una gestión exitosa, tal

como se ha logrado en los gobiernos regionales de San Martín, Moquegua y otros.

Sabemos que a nivel nacional, la inversión pública no representa más del 20% de la inversión total del Perú, y en consecuencia, un incremento grande en su presupuesto, tiene un efecto limitado sobre el crecimiento de la economía. Sin embargo la inversión privada es y seguirá siendo el motor del crecimiento para el país, pero debe ir acompañado de una labor efectiva, eficiente y transparente labor del Estado.

La inversión pública, actualmente constituye un factor importante en el desarrollo socioeconómico en el Departamento de Puno, sin embargo Puno tiene un potencial en inversiones privadas en el presente año retrasadas y truncadas, entre las principales inversiones figuran los siguientes proyectos:

- Carabaya-Potoni-Ajoyani, Desde el año 2008, Planta de cemento, Empresa Cementos Interoceánicos (US \$ 250 millones)
- Carabaya-Corani-Chacaconisa, uranio, plata, plomo y zinc de Bear Creek Mining Company, US\$750 millones).
- Carabaya-Ollachea, Oro, Compañía minera Kuri Kullu S.A., (US \$ 180 millones)
- Macusani-San Gabán. Construcción de la Central Hidroeléctrica San Gabán I, Cod.SNIP.13903 del 2004, de la empresa de generación Macusani S.A., Contrato de Concesión N° 224-2004, (US\$ 400 millones).
- Macusani-San Gabán. Construcción de la Central Hidroeléctrica San Gabán III, Cod.SNIP.13903 del 2004, de la empresa de generación Macusani S.A., Contrato de Concesión N° 224-2004, (US\$ 396 millones).
- Macusani-San Gabán. Construcción de la Central Hidroeléctrica San Gabán IV, de la empresa de generación Macusani S.A., Resol.Supr. N° 067-2010, (US\$ 185 millones),

- Puno. Plantas de tratamiento de aguas residuales en la cuenca del lago Titicaca, ciudades de Desaguadero, Yunguyo, Juli, Ilave, Puno, Lampa, Ayaviri, Azángaro y Huancané (US\$ 500 millones), mediante una asociación público privada con la participación de Graña y Montero.
- Puno, Teleférico Puno (US\$ 21 millones),
- Chucuito-Huacullani, Plata, de la empresa canadiense Bear Creek Mining Company-Santa Ana, (US \$ 575 millones), hay prevista una demanda de la empresa al Estado Peruano por US \$ 1200 millones.
- Puno-Juliaca, Masificación del Gas Natural-Gasoducto virtual. De la Empresa Graña y Montero, (US \$ 14.59 millones)
- Puno-Juliaca. Distribución del Gas Natural por Red de Ductos en las ciudades de Puno y Juliaca, (US \$ 300 millones).
- Carabaya-Explotación del Gas Natural del Lote 76, ubicado al norte del departamento de Puno, en el territorio fronterizo de Madre de Dios-Cusco y Puno, que se estima una cantidad de tres veces del Gas de Camisea.
- Gasoductos Regionales del Gasoducto Sur Peruano.
- Autopista Puno-Juliaca.

Son proyectos que deben ser financiados con capitales privados, y que las autoridades políticas deben asumir su responsabilidad para hacer posible estos megaproyectos que de ser realidad, lograrán un desarrollo que deberá traducirse en mejoras de las condiciones de vida. Los proyectos potenciales en cartera financiados por el sector privado mostrados, en total representan aproximadamente US \$ 3570 millones o S/. 11430400000.00, que es más de tres veces superior a lo que el gobierno regional recibió en los tres períodos juntos en presupuesto de inversiones, es decir en los doce años.

Para finalizar, de acuerdo a las características de los gobiernos subnacionales del departamento de Puno y sus problemas internos, los

problemas de las políticas y proyectos de inversión pública, problemas de las “reglas de juego” del Estado y los problemas de informalidad; proponemos las siguientes alternativas para mejorar la gestión pública en los gobiernos subnacionales del departamento de Puno.

- Si bien es cierto que existe una autoridad técnico normativa del proceso de planificación a nivel nacional, como es el CEPLAN, es necesario potenciar el proceso de planificación operativa como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del presupuesto de inversión pública, considerando que la función de planificación involucra la etapa de definición de objetivos, estrategias y metas, además el seguimiento y la evaluación.
- Implementar y profundizar el proceso de planificación, potenciando la evaluación del desempeño institucional, para hacer responsables a las entidades públicas de sus prioridades, políticas, su misión y sus objetivos estratégicos, para el logro de los cambios en las condiciones de vida de la población.
- Es necesario la participación estratégica del sector privado, para ello se debe fortalecer el desarrollo de modelos de gestión que faciliten la asociatividad público-privada, por razones de eficiencia y eficacia, y por la necesidad de evitar el incremento del gasto corriente público y de ampliar la cobertura de los servicios públicos, en donde el sector privado es un aliado estratégico.
- La transparencia en las organizaciones debe contar con el instrumento de la modernidad de las comunicaciones, por ello, se debe procurar el desarrollo de un gobierno electrónico en la gestión de servicios, con el fin de normalizar la forma en la que los actores realizan sus labores y, por otro lado, generar relaciones distintas con los ciudadanos de manera transparente y mejor información, de tal manera que la sociedad civil puede ejercer la función de fiscalización y control con mayor efectividad.

- Se requiere de voluntad política de las altas esferas de gobierno, una visión común de trabajo en equipo, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento continuo y simultáneo en todas las áreas.
- Diseñar e implementar incentivos para promover los trabajos de calidad, cumplimiento de plazos y procesos durante el ciclo del proyecto de inversión y durante el proceso de contrataciones.
- Con la finalidad de reducir los actor de corrupción en el sector público, es necesario promover sanciones más severas a funcionarios públicos que cometen actos de corrupción y fortalecer las instancias de control y vigilancia de la gestión pública como son la Contraloría General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Procesos participativos.
- Por años se ha descuidado las capacidades de los funcionarios públicos, por lo tanto se debe establecer la carrera pública profesional con base a criterios de selección de valores y méritos, puesto que el aspecto más importante en una organización son las personas.
- Se han descrito en el presente estudio la característica de la administración pública como burocrática y engorrosa, debido principalmente a que existe mucha permisología y tramitología, generando ineficiencias en la administración, por lo tanto es importante la Integración de los sistemas administrativos como proceso continuo, para eliminar las contradicciones normativas y operativas.
- Los conflictos sociales, generalmente se dan, principalmente por la falta de comunicación, inadecuada comunicación o limitada comunicación entre autoridades pública y la población, por lo tanto se debe diseñar e implementar mecanismos concretos de comunicación entre la población, las autoridades políticas y técnicos relacionados con la inversión pública, contrataciones y planificación, esto mejorará la transparencia y trabajo de funcionarios del sector público.
- No existe investigaciones concretas, que puedan evidenciar alternativas de solución a los problemas que enfrenta la administración pública, por

ello se debe mejorar el cálculo de los indicadores de gestión, eficiencia, efectividad, transparencia y principalmente calidad del gasto en inversión pública, con el objeto de retroalimentar al sistema administrativo público y mejorar su performance.

- Mejorar un adecuado presupuesto multianual de la inversión pública, que tenga su origen en un real proceso participativo, y que los acuerdos de los procesos participativos como son el Plan de desarrollo concertado y la priorización de proyectos en el presupuesto participativo, deben ser de carácter vinculante, y su incumplimiento por parte de autoridades políticas debe ser causal de vacancia.
- Realizar investigaciones sobre la importancia de la actividad del comercio informal, transporte informal y la actividad minera informal que tienen sobre las condiciones de vida de la población del departamento de Puno, lo cual nos permitirá tener un panorama integral sobre el desarrollo socioeconómico en el departamento de Puno.

4. CONCLUSIONES

La inversión pública es fundamental para el desarrollo socioeconómico, su importancia radica no solamente porque es un desencadenante de la inversión privada que es básico para generar las condiciones para la expansión de la inversión privada, es importante, debido a que ésta es la responsable de proveer bienes y servicios públicos de calidad que es fundamental para mejorar las condiciones de vida de la población.

El modelo actual de gestión pública que no tiene resultados satisfactorios, es básicamente una adecuación de la gestión privada que se interrelaciona con los clientes, la adopción de la nueva gestión pública, es incompleta, debido a que los bienes públicos tienen fallos de mercado respecto a los bienes privados, también hay deficiencias en la competitividad o capacidades de los funcionarios, por ello requiere lograr mayor efectividad de las reformas y la modernización del aparato estatal emprendidos.

Los gobiernos locales y el Gobierno Regional de Puno, enfrentan problemas de capacidades en sus autoridades y funcionarios técnicos, debido a que cada cuatro años existe una rotación de personal, además no hay un verdadero compromiso de trabajar con transparencia y profesionalismo, las cuales hacen que las inversiones ejecutadas no tengan los resultados esperados de calidad y aceptación por parte de los administrados, en la mayoría de casos, se ha evidenciado ineficiencias, falta de compromiso y hechos de corrupción que han mermado la efectividad de la inversión sobre las mejoras de las condiciones de vida.

Con base a la evidencia empírica, se puede concluir que la ejecución de presupuestos en proyectos de inversión, en el departamento de Puno, por parte de los tres niveles de gobierno, no han mostrado relevancia para las mejoras de la calidad de vida, expresada en el IDH y el porcentaje de pobreza monetaria que han mejorado de manera importante en los últimos años debido a otros factores como las actividades informales y el contrabando.

No hay duda que en los últimos años han mejorado los indicadores macroeconómicos, sin embargo, se ha agudizado el problema de seguridad ciudadana, educación, salud, justicia y corrupción; se viene logrando el llamado progreso, el mundo de hoy es global, cambiante, colaborativo y lleno de oportunidades; mientras la gestión privada se adapta a este entorno y evoluciona hacia modelos flexibles y participativos, privilegiando la innovación como base para la generación de valor; la gestión pública continúa enquistada en un sistema caduco; un sistema que a través de una maraña de normas, premia la obediencia, el orden y la ejecución, sobre el cuestionamiento y el corto plazo. La gestión pública requiere de un sistema diferente, y por lo tanto de un nuevo arquetipo de gestor público. Requiere de líderes que vayan más de allá de sus funciones y los recursos con los que cuentan para encontrar de manera colaborativa, innovadora y con enfoque en

resultados, nadie puede lograr resultados de manera individual, se debe trabajar en equipo transdisciplinario.

La inversión pública implementada con base al SNIP que es un filtro de calidad para los PIP, fue implementada de manera inadecuada, principalmente por: Inadecuadas priorizaciones de los proyectos, deficiencias en la calidad de los estudios de pre inversión, deficiencias en los estudios definitivos, inadecuado proceso de ejecución de los PIP, evidencia de hechos de corrupción por parte de autoridades y funcionarios públicos, y principalmente por las inadecuadas capacidades de los técnicos que participan en los sistemas administrativos de las entidades públicas.

5. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Abusada, C.A. & Pastor, C. (2008). *La eficiencia del Gasto Pública en América Latina: Perú*. Konrad Adenauer Stiftung-COPLA. Lima, Perú.
- Banco Mundial - BM. (2010). *Diagnóstico de la Gestión de los Gobiernos Sub-nacionales y Propuestas de Solución*. Consultoría para Apoyar a los Gobiernos subnacionales para la Promoción del Desarrollo Regional y Local, Elaborado por Gustavo Guerra-García. Perú, Lima.
- Congreso de la República del Perú. (2013). *Constitución Política del Perú-1993*. Lima, Perú.
- Consortio de Investigación Económica y Social-CIES. (2011). *Medidas para Mejorar la Gestión Operativa de las Entidades Públicas*. Lima, Perú.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización En el Perú*. Apoyo Consultoría-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Lima, Perú.
- Gobierno Regional Puno. (2013). *Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021*. Puno, Perú.

- Guerra - García, G. (2007). *La Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, AGENDA: Perú. Lima, Perú.
- Quiroz, A.W. (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruano-Traducción de Javier Flores Espinoza. Lima, Perú.
- Panfichi, A., & Alvarado, M. (2011). *Corrupción y Gobernabilidad. Proyecto Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral*. Consorcio de Investigación Económica y Social-Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Ponce, S.S. (2013). *Inversión Pública y Desarrollo Económico Regional*. Tesis Magister en Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, Secretaría de Gestión Pública. (2007). *Hoja de ruta para la reforma y modernización del Estado*, Informe de Resultados del Taller. Lima, Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2010). *Reforma, administración pública y fiscalidad*. Lima, Perú.
- Von, M. (2010). *El boom de la inversión pública en el Perú: ¿existe la maldición de los recursos naturales?*, Agenda 2011-Inversión Pública, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.
- Yamada, G. & Montero, R. (2011). *Corrupción e Inequidad en los Servicios Públicos en el Perú*. Universidad del Pacífico-Consorcio de Investigación Económica y Social-CIES, (Documento de trabajo N° 87). Lima, Perú.
- Zea, H. (2005). *En Defensa de Fujimori: Una Mirada a la verdad*. Lima, Perú. Editorial Master SRL.