



## ESTUDIO DE CASO

# Instrumentos de gestión del Gobierno Regional de Puno y su importancia en el desarrollo de la región

## Management instruments of the Regional Government of Puno and their importance in the development of the region

Elaine Y. Arce-Coaquira<sup>\*†</sup> y Ronald R. Arce-Coaquira<sup>\*‡</sup>

<sup>†</sup>Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú

<sup>‡</sup>Universidad Nacional del Altiplano, Puno, Perú; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6546-0038>

\*Correspondencia a Email: [yulianarce@hotmail.com](mailto:yulianarce@hotmail.com); [rarce@unap.edu.pe](mailto:rarce@unap.edu.pe)

(Recibido 27 de marzo de 2021; aceptado 27 de julio de 2021)

### Resumen

El objetivo principal de la investigación es evaluar si los instrumentos de gestión del Gobierno Regional de Puno han sido formulados, orientados y articulados para lograr el desarrollo de la Región Puno en el período 2008–2014; el trabajo de investigación fue de carácter evaluativo y explicativo, dado que permitió conocer la correlación entre las Políticas Regionales de Desarrollo Estratégico y el Plan de Desarrollo Regional Concertado de la Región Puno al 2021. Se arribó a las siguientes conclusiones, se ha evidenciado que la visión de futuro de la región, estrategias por objetivos, actividades y proyectos propuestos en el PDRC al 2021 no están alineados íntegramente con las Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, en 7.22%, 11.34%, 27.84% respectivamente. El PDRC plantea proyectos y actividades genéricas o ambiguas sin especificar los costos. El presupuesto ha sido orientado ampliamente al sector transportes (vial), demostrándose que la asignación de presupuesto no está orientado a lograr objetivos de manera estratégica. La articulación del PDRC y Presupuesto resulta que de 255 proyectos y actividades propuestos en el PDRC, 20 fueron ejecutados (7.84%), 44 están en ejecución (17.85%), 10 cuentan con perfil de proyecto (3.92%) y 181 no fueron ejecutados (70.98%) y el desarrollo de la región Puno del 2008 - 2014 es poco significativo.

**Palabras clave:** articulación, desarrollo regional, formulación, planificación estratégica, presupuesto

### Abstract

The main objective of the research is to evaluate if the management instruments of the Regional Government of Puno have been formulated, oriented and articulated to achieve the development of the Puno Region in the period 2008–2014; The research work was of an evaluative and explanatory nature, since it allowed to know the correlation between the Regional Policies of Strategic Development and the Concerted Regional Development Plan of the Puno Region by 2021. The following conclusions were reached, it has been evidenced that the vision of the future of the region, strategies by objectives, activities and projects proposed in the PDRC to 2021 are not fully aligned with the Regional Strategic Development Policies, at 7.22%, 11.34%, 27.84% respectively. The PDRC raises generic or ambiguous projects and activities without specifying costs. The budget has been broadly oriented to the transport sector (road), showing that the budget allocation is not oriented to achieve objectives in a strategic way. The articulation of the PDRC and Budget results that of 255 projects and activities proposed in the PDRC, 20 were executed (7.84%), 44 are in execution (17.85%), 10 are with project profile (3.92%) and 181 were not executed (70.98%) and the development of the Puno region from 2008 - 2014 is not significant.

(17.85%), 10 have a project profile (3.92%) and 181 were not executed (70.98%) and the development of the Puno region from 2008 - 2014 is not very significant.

**Keywords:** budget, formulation, joint, regional development, strategic planning

## 1. Introducción

En la región Puno existen inadecuadas condiciones y desigualdades económicas y sociales que se expresan en los altos índices de pobreza unida a la exclusión económica, social y política; también hay problemas de empleo y subempleo como consecuencia de los bajos niveles de crecimiento económico y del rápido crecimiento demográfico, junto a ello, las crecientes demandas de alimentos, salud, educación, vivienda y saneamiento; que se unen a los problemas vinculados a la mujer, niños y ancianos, además de los relacionados con el medio ambiente.

Esto evidencia la deficiente gestión y ejecución de proyectos que aplaquen estos problemas, tal como corrobora Paz (2016), Consejero de la provincia Puno, quien afirma *“en el segundo año de gestión del gobernador, Juan Luque Mamani, se esté haciendo un arrastre de las obras del periodo anterior (...), no tiene ninguna obra a nivel de proyectos de inversión ni de expedientes técnicos que se prometieron durante la campaña electoral, considera que esto es consecuencia principalmente de deficiencias de su equipo técnico, siendo el principal responsable el gerente de infraestructura, Manuel Loayza, a quien el gobernador se opone a cambiar como a otros funcionarios que están llevando al fracaso su gestión.”* Recuperado el 7 de enero de 2016, de <http://rpp.pe/peru/puno/puno-gobernador-regional-solo-tiene-proyectos-de-arrastre-para-el-2016-noticia-927955>

Además, *“El gasto presupuestal en el Gobierno Regional de Puno a pocos días de culminar el año solo llegó al 51.9% en lo que se refiere a proyectos de inversión pública, según el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El Presupuesto Inicial De Apertura (PIA) fue de 127 millones 967 mil 795 soles, mientras que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) es de 222 millones 603 mil 992 soles, habiéndose gastado 106 millones 409 mil 599 soles.”* Recuperado el 9 de diciembre de 2016, de <http://rpp.pe/peru/puno/gobierno-regional-de-puno-solo-alcanzo-el-519-de-gasto-presupuestal-noticia-1015596>.

En ese contexto, el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 (PDRC) y el presupuesto de la región Puno son instrumentos claves para la gestión del Gobierno Regional Puno, puesto que PDRC plantea alternativas de solución en base a una visión compartida de futuro, los objetivos y lineamientos de política estratégicos, los ejes de desarrollo con sus programas, proyectos y acciones; mientras que el presupuesto es el medio que hace realidad o concretiza estas soluciones. Sin embargo, esto no se puede lograr si la programación y la ejecución de los mismos no se encuentran articulados entre sí.

Esto ocasiona el incumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades y fuertes distorsiones en la priorización de la inversión por lo que ambas herramientas de gestión (PEDRC y presupuesto), en la práctica no ofrecen un campo de respuestas valiosas para la sociedad. Por eso persisten en la población las carencias más sentidas por la ausencia de resultados visibles y socialmente apreciados.

La articulación contará con un entorno más propicio para la misma, en la medida en que se disponga de costos por actividades, indicadores de desempeño, mecanismos de monitoreo y evaluación de gestión, así como también una orientación general de la administración (incentivos) hacia el logro de fines y no solo la ejecución de medios (Shack, 2008). Esta investigación tuvo la finalidad de diseñar y documentar los procesos, procedimientos e instrumentos necesarios para la programación de la inversión pública y su articulación a los sistemas de planificación y presupuesto del sector público. En ese sentido, se elaboró un diagnóstico de la situación actual de la programación de inversión pública sobre la base de una muestra de seis ministerios, cuatro gobiernos regionales y un gobierno local.

La indagación evidencia que la programación de la inversión pública se efectúa hoy en día de la siguiente forma: i) ordenando una lista de proyectos disponibles según plazos de ejecución y con gran discrecionalidad de la autoridad política en especial en los gobiernos locales y gobiernos regionales y ii) Justificando esta “selección” de proyectos con el único fundamento que se encuentren

“alineado” con la planificación pues cada uno puede relacionarse con un objetivo de desarrollo, pero sin balance, proporcionalidad y distribución de correspondencia con los criterios técnicos presentes en la planificación que también adolece metas, indicadores y estructura coherente. Se señala que la articulación es multinivel, continua e interactiva, por lo que el nivel de integración entre el presupuesto y el plan es continuo, en el que se dan distintos procesos de armonización, en diferentes niveles y momentos del ciclo que caracteriza el diseño e implementación de las políticas públicas. Es un problema tanto político como técnico de interacción e integración continua (Shack. 2011).

La implementación de un plan se necesita conectar a tres actores: Técnico (programación anual), Planificador (plan y presupuesto) y Logístico (abastecimiento). Eso mejora la asignación de recursos financieros en función a la programación para alcanzar los resultados. Los planes sectoriales deben considerar los objetivos, políticas, acciones y metas establecidas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Programación Multianual debe establecer las metas anuales para un periodo de 5 años, con nivel de detalle, el cual constituye el principal instrumento para ejecutar el PEDN (Torres y García. 2011). Se concibe como un instrumento de carácter orientador que tiene como propósito contribuir con el proceso de desarrollo y cambio estructural conducente al mejoramiento del bienestar de la población de la Región Puno, todo ello en el marco de una visión de futuro concertada, consensuada y orientada al Desarrollo Humano integral y sostenible (Gobierno Regional Puno, 2008).

La planeación ha sido algunas veces igualado a la planificación y en otras al plan, donde el plan representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos (Miklos, 2004). La planeación implicara el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la planificación representa el ejercicio (la aplicación) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad. La planificación ha sido entendida como la tecnología de anticipación de la acción política en materia social y/o económica (Hernández, 2012). La etapa de la planeación empieza por un diagnóstico, continúa con la Estrategia a seguir, califica los objetivos y cuantificaciones de costos y termina con la financiación de las opuestas. El diagnóstico de las circunstancias se reduce a una breve inscripción de la problemática a desarrollar, partiendo de que todo este proceso tendrá como resultado la mejora económica del país, para iniciar este diagnóstico es recurrente acudir a las estadísticas correspondientes. La estrategia que se retoma de la planeación se valora como la presentación de los instrumentos elegidos para alcanzar el objetivo en el mediano o en el largo plazo (Hernández, 2012).

Los conceptos de planeación basados en la teoría clásica de la administración (Ahumada, 2014) consideran a la planeación como una etapa del proceso administrativo, tomando como base la teoría clásica sobre este proceso que estableciera Henry Fayol, quien definió a la planeación, como “el proceso de estimar el futuro y de preparar provisiones para él”. “un plan es esencialmente una serie de suposiciones acerca del futuro” y planificación económica “es una guía de política”.

Con el propósito de plantear la cuestión medular de la estrategia del plan, según el autor consiste por una parte en lograr la ayuda extranjera, así como la confianza y colaboración del sector privado y por otra parte en lograr el equilibrio general entre los dos sectores de la economía, el tradicional y el moderno. Por otro lado, se refiere a los obstáculos, todos de origen político, que se presentan en la elaboración y en la ejecución de los planes, como por ejemplo la falta de datos. Finalmente, en relación al periodo de los planes, el autor se inclina por el de 10 años, debido a que este es una muestra de buena fe y de buenas intenciones; aunque no deja de reconocer las ventajas del plan de 5 años, a favor del cual argumenta “cinco años en un buen periodo para un plan, aun cuando no es inmensamente superior a tres, cuatro, seis o siete años que también son números populares” (Lewis, 1968).

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo. Así, Rufián – en un estudio sobre el régimen jurídico de la planificación realizado a fines de los ochenta – argumenta que “Las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicho encargo:

la planificación"... y más adelante agrega "El período histórico durante el cual se institucionalizó la planificación en la región, que para efectos de este estudio comprende los años cincuenta y sesenta, determinó que ésta fuera concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo..." (Lira, 2006). la planificación regional se aplica a una estructura social denominada región, que por lo general, tiende a ser asimilada al nivel intermedio del Estado. En la noción de planificación regional destaca la idea que su objeto de estudio es una estructura social y geográfica con características paramétricas, dado que, teóricamente, las regiones se definen sobre el marco de parámetros que marcan condiciones homogéneas de un territorio a otro. Sin embargo, existen variadas aproximaciones al concepto de región. Las más sencillas aluden a que se trata de un recorte administrativo, generalmente amplio, que se distingue de la nación como un todo (Sandoval, 2014).

El presupuesto es la estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado. También dice que el presupuesto es una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un período, con la adopción de las estrategias necesarias para lograrlos.

Planificar estratégicamente es fundamental en las personas que están a cargo de una empresa u organización, lo cual servirá de herramienta para estar conscientes de los posibles hechos que puedan suceder en el futuro.

El modelo presupuestal que actualmente utiliza el Perú se inspira en el francés. De hecho, la actual estructura del futuro "Servidores Civiles", la nueva denominación para los empleados públicos, cuenta con una estructura de cargos y rangos inspirados en la administración pública francesa (Burbano y Ortiz, 2005). el presupuesto "es un conjunto de pronósticos referentes a un período precisado", El presupuesto no es solo la expresión financiera del plan de una empresa privada o pública, sino más bien es una expresión más amplia del mismo, ya que constituye un instrumento del sistema de planificación que refleja una política presupuestaria única. El presupuesto es un instrumento adecuado de gobierno, administración y planificación; es un proceso vivo y permanente, en él se expresan todos los elementos de la programación (Del Río, 2000). El presupuesto en el sector público es un "plan económico del gobierno, cuantificación económica de las políticas económicas del gobierno y la expresión contable del plan económico del sector público".

### 1.1 *Características del presupuesto público:*

**a. Anticipación:** El presupuesto es siempre una previsión que trata de recoger las operaciones del sector público en un período futuro (generalmente un año máximo).

**b. Cuantificación:** Se utiliza un lenguaje contable, clasificado de acuerdo a cierto orden y criterios.

**c. Obligatoriedad:** El sector público está obligado legalmente a cumplir el presupuesto. Las autorizaciones presupuestarias tienen un carácter limitativo, y no pueden superarse salvo por circunstancias específicas legalmente previstas. En el caso de los ingresos estos pueden o no superar las proyecciones estimadas.

**d. Regularidad:** El presupuesto se elabora y se ejecuta en intervalos determinados de tiempo. El ejercicio presupuestario tiene una duración anual. (Albi, Gonzales y Zuviri, 2009).

Presupuesto "es el cálculo previo de ingresos y un programa de acción en un tiempo generalmente de un año". Ambos autores sostienen que el presupuesto público es un plan expresado en términos económicos que refleja la política económica del Estado (Aranera, 2000). Presupuesto: "es un instrumento de la planificación expresado en términos financieros, en el cual se reflejan los gastos y aplicaciones, así como los ingresos y fuentes de recursos, que un organismo, sector, municipio, estado o nación, tendrá durante un período determinado con base en políticas específicas que derivan en objetivos definidos para las diversas áreas que interactúan en la acción de gobierno".

El presupuesto público es la expresión contable del Plan de la Nación. En definitiva, el presupuesto

público es una herramienta que permite planificar las actividades de los entes gubernamentales, incorporando aspectos cualitativos y cuantitativos, para trazar el curso a seguir durante un año fiscal con base en los proyectos, programas y metas realizados previamente (Bastidas, 2003).

## 2. Materiales y métodos

### 2.1 Lugar de estudio

El presente trabajo de investigación se llevará a cabo en la región Puno, ubicado en la provincia, distrito de Puno situado entre las coordenadas geográficas 15° 50'15" latitud sur y 70° 01'18" longitud oeste del meridiano de Greenwich.

### 2.2 Descripción detallada por objetivos específicos

El tipo de investigación de la presente tesis corresponde a una investigación Descriptiva – Explicativa por el nivel de conocimientos que se adquiere, es decir, se busca caracterizar y especificar las propiedades importantes de un objeto de estudio o situación concreta que sea sometido a análisis a fin de responder del porqué del objeto que se investiga.

Es así que compete principalmente a las acciones y funciones de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, por lo cual la investigación centra su interés en describir y explicar la eficiencia, eficacia y el nivel de articulación del Plan de Desarrollo Concertado Regional de Puno con respecto al Presupuesto asignado para la ejecución de proyectos de inversión.

El presente trabajo de investigación es de carácter no experimental longitudinal, donde no se manipulo en forma intencional variables independientes para ver su efecto sobre otras variables, lo que se ha realizado en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para después analizarlos, sus características son: respeta el fenómeno tal y como se produce, no trata de controlar las condiciones de producción del fenómeno o las variables y es aplicable a las ciencias sociales y humanas. Los métodos utilizados en el desarrollo del presente trabajo de investigación son: El Método Deductivo, Método Analítico y Método Descriptivo

## 3. Resultados

### 3.1 Análisis de la formulación del plan de desarrollo regional concertado de la región Puno al 2021

#### 3.1.1 Visión de Futuro de la Región Puno

La visión de futuro en el Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno 2008-2021, tiene relación con 90 Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, al cual aplicando la regla de tres simple equivale al 92.78%, por ende 7.22% no tiene relación, este último se debe a que la Visión omite proyectar el ordenamiento territorial entre regiones vecinas, provincias y distritos, así como el desarrollo urbano y rural, tampoco considera el mejoramiento de la gestión pública, aspecto neurálgico para el adecuado y transparente uso de los recursos del Estado en la ejecución de proyectos orientados al ansiado desarrollo integral de la región Puno.

#### 3.1.2 Estrategias por Objetivos Estratégicos

Las Estrategias por Objetivos Estratégicos se acercarán más a la realidad, no obstante, se demuestra que mantiene relación con 86 Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, equivalente al 88.66%; las no relacionadas asciende a 11 lo que representa el 11.34%, este último dato se debe a que no se ha establecido estrategias con respecto a la promoción de la construcción de viviendas, formalización de predios, impulsar el desarrollo urbano y rural, así como, el ordenamiento y delimitación territorial, los cuales si están considerados como políticas regionales de desarrollo.

### 3.1.3 Actividades y proyectos

Las actividades y proyectos propuestos en el PDRC guarda relación con 70 Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, lo cual equivale el 72.16%; en cuanto a los no relacionados ascienden a 27 que corresponde a 27.84%, toda vez que, no se ha planteado proyectos respecto a las siguientes Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos: formación y fortalecimiento de capacidades de docentes, financiamiento interno y externo para la inversión en infraestructura, suministro y uso racional de medicamentos, incorporar en la currícula regional temas de prevención de la salud, comercio exterior en educación básica regular y superior; promoción de los servicios de salud con énfasis en la interculturalidad, fortalecer el rol rector de la Dirección Regional de Salud, descentralización de funciones a nivel de REDES, reorientación de la cooperación externa acorde a la política nacional y regional, promover la construcción de viviendas, generar la difusión e implementación de documentos normativos para un crecimiento urbano ordenado, con participación de la población, saneamiento y Conservación del Ambiente, en concordancia con la normatividad legal existente, impulsar el saneamiento físico legal y titulación de predios ocupados informalmente, facilitar el acceso al suelo urbanizado para vivienda desalentando la ocupación informal, estimular la producción de soluciones habitacionales de calidad para el medio urbano y rural de la Región, facilitar mecanismos de financiamiento para que la población pobre y extremadamente pobre pueda acceder a una vivienda, fortalecer la capacidad de gestión institucional, promover el crecimiento ordenado de nuevos asentamientos humanos, prestar con eficiencia y eficacia los diferentes servicios que ofrece la dirección de circulación terrestre Puno, constitución de organizaciones de productores a nivel regional, promover eventos de capacitación y difusión para el uso racional de energía eléctrica, participar en la solución de conflictos mineros; fomentar supervisar y fiscalizar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros con arreglo a la normatividad vigente, otorgar la certificación de operación minera, implementación de tecnologías limpias.

Debemos destacar que en el PDRC se ha planteado proyectos relacionados a Políticas en seguridad ciudadana y administración de justicia, formación de capacidades humanas y políticas para mitigar riesgos inminentes o fortuitos, sin embargo, estas políticas no están consideradas en las Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos.

### 3.2 Análisis del presupuesto regional 2008-2014

La evolución del presupuesto regional muestra que ha ido en ascenso a lo largo del periodo 2008-2014, pasando de S/. 832,498,705 en el 2008 a S/. 1,410,423,533 en el 2014, del mismo modo, el presupuesto invertido en proyectos ha ido variando en el transcurso de los mencionados años, como se puede evidenciar en la siguiente tabla siguiente:

Tabla 1. Presupuesto Institucional Modificado de la Región Puno 2008-2014

Año	PIM	Ejecución presupuestal proyectos	Pre-en	% de ejecución presupuestal en proyectos respecto al PIM
2008	832,498,705	200,323,538		24.06%
2009	976,388,546	276,852,856		28.35%
2010	1,041,428,502	330,324,103		31.72%
2011	1,202,834,295	364,869,458		30.33%
2012	1,300,825,979	413,233,073		31.77%
2013	1,393,783,574	378,647,867		27.17%
2014	1,410,423,533	338,579,838		24.01%

Fuente: Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF

En el cuadro precedente se muestra de manera secuencial el presupuesto asignado para los proyectos de inversión y porcentaje equivalente respecto al Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional Puno año 2008 al 2014, cuyo resultado revela que el presupuesto asignado para la ejecución

de proyectos ha ido incrementando del año 2008 que constituye el 24.06% al 31.77% del PIM hasta el año 2012, contradictoriamente en los años 2013 y 2014 se evidencia que descendió el presupuesto ejecutado en proyectos de inversión a 27.17% y 24.01% del PIM respectivamente. Para tener una visión más amplia y detallada en que se ha invertido el presupuesto asignado para proyectos, a continuación se procede a evaluar por cada año en que sectores se ha invertido dicho presupuesto.

Tabla 2. Presupuesto Asignado a Proyectos de la Región Puno Por Sectores 2008 –2014

SECTOR	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
03: Planiamiento, gestión y reserva de contingencia	40,154,902	23,992,510	8,239,986	17,964,129	15,787,861	18,121,244	10,635,937
05: Protección y prevención social	1,169					75,800	
05: Orden público y seguridad	263,099	1,001,550	0		88,939	2,716,752	5,042,418
09: Turismo		840,914	28,186		898,790	2,560,482	2,315,513
10: Agropecuaria	11,399,236	37,788,810	62,864,411	26,445,309	41,517,591	54,792,543	43,195,659
11: Pesca	3,522,247	7,939,209	4,569,113	2,009,003	4,405,197	3,334,062	2,825,259
12: Energía	22,523,522	4,125,592	1,669,695	1,643,444	695,580	241,611	
13: Minería		205,822	8,023				
14: Industria	3,304,695					20,000	
15: Transporte	93,121,238	174,323,948	142,693,789	211,053,245	237,761,956	158,447,271	164,572,720
17: Medio Ambiente				2,512,467	3,066,051	7,638,287	2,160,174
18: Saneamiento		561,703	257,187	6,835,353	5,577,271	2,878,065	15,542
20: Salud	15,740,097	10,605,825	92,628,973	82,095,060	90,576,243	29,314,841	15,590,646
21: Culturaa y deporte		1,998,961	939,031	1,759,606	2,018,413	3,513,312	11,068,681
22: Educación	10,293,333	613,468,012	16,425,709	12,551,842	10,839,181	94,993,597	81,157,289
	200,323,538	276,852,856	330,324,103	364,869,458	413,233,073	378,647,867	338,579,838

Fuente: Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF

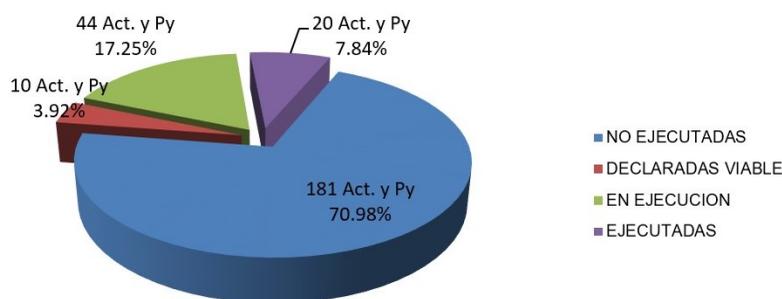
Del cuadro precedente debemos destacar que la asignación del presupuesto para proyectos ha tenido una evolución positiva hasta el año 2012 y ha decrecido los años 2013 y 2014, sin embargo, estas inversiones están en su gran mayoría orientadas al sector transporte específicamente en construcción de infraestructura vial, seguido del sector salud y agropecuario; si bien es cierto invertir en dichos sectores es importante no se debe dejar de lado otros sectores claves tales como: saneamiento, educación y medio ambiente; asimismo, percibimos que no se ha invertido significativamente en protección y previsión social, orden público y seguridad, turismo, minería e industria; inclusive se ha llegado al caso extremo de no invertir en absoluto para el sector de vivienda, formación de capital humano, tecnología y desarrollo de la competitividad empresarial.

### 3.3 Niveles de Articulación entre el PDRC y Presupuesto Regional

De acuerdo a la figura comprobamos que solo el 7.84% fueron ejecutados en su totalidad, es decir, que solo 20 Actividades y proyectos planteados en el PDRC se ha articulado adecuadamente con el presupuesto; seguido de los proyectos y actividades en ejecución que equivale al 17.85% (44 Actividades y proyectos), si bien es cierto, no han sido concluidas existe un grado avanzado de articulación con el presupuesto, toda vez que, se le asignado los recursos para su ejecución, por otro lado, existen 10 actividades y/o proyectos que cuentan con el perfil de proyecto aprobado o en evaluación, lo cual representa el 3.92%, en este consideramos que existe un grado leve de articulación con el presupuesto, en vista que, se asignado presupuesto solo para los estudios de pre inversión; por último, 181 Actividades y proyectos no fueron ejecutados, cifra que representa el 70.98% los mismos que no cuentan con presupuesto evidenciándose que no se ha articulado en gran parte el PDRC con el presupuesto regional entre los años 2008 al 2014.

Por lo tanto, queda en evidencia que el desempeño del Gobierno Regional Puno desde el año 2008 al 2014 no se ha ceñido estrictamente a lo estipulado en el Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021, toda vez que, no ha articulado íntegramente el PDRC con el presupuesto, de esta manera no se está ejecutando la mayoría de actividades y proyectos planteados en el PDRC, y se está invirtiendo a la deriva en proyectos insostenibles o irrelevantes que no coadyuvan en mejorar la calidad de vida de los puneños y desarrollo de la región.

Figura 1. Resumen de Articulación Entre el PDRC y Presupuesto de la Región Puno del 2008 Al 2014



Fuente: Elaboración propia

### 3.4 Discusión

#### 3.4.1 Respecto al Plan de Desarrollo Regional Concertado de la región Puno (2008-2021)

En la tabla 2 se evidencia que la correspondencia entre Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021, no tiene relación íntegra con las Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, específicamente la visión a futuro no mantiene correspondencia con esta última en 7.22%, las Estrategias por Objetivos Estratégicos el 11.34%, las Actividades y Proyectos propuestos no guarda relación en 27.84%.

Es decir, la visión, estrategias, actividades y proyectos propuestos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021 no están alineados íntegramente con las Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, a efectos de atender las demandas de la población; considerando que (Shack, 2011), sostiene que la programación de la inversión pública se efectúa hoy en día de la siguiente forma: i) ordenando una lista de proyectos disponibles según plazos de ejecución y con gran discrecionalidad de la autoridad política en especial en los gobiernos locales y gobiernos regionales y ii) Justificando esta “selección” de proyectos con el único fundamento que se encuentren “alineado” con la planificación pues cada uno puede relacionarse con un objetivo de desarrollo, pero sin balance, proporcionalidad y distribución de correspondencia con los criterios técnicos presentes en la planificación que también adolece metas, indicadores y estructura coherente.

De lo mencionado se evidencia que en el Gobierno Regional Puno estaría sucediendo esto, toda vez que, el instrumento estratégico para guiar el desarrollo de la región, que vendría a ser el PDRC plantea proyectos y actividades genéricas o ambiguas sin especificar los costos y no guarda correspondencia al 100% con las Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, no obstante, debemos destacar que, este se basa en un estudio especializado realizado a la realidad de la región Puno, que según refiere (Lira L., 2006) es “La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo”.

Por lo tanto, el PDRC es un instrumento que ayuda a identificar los sectores vulnerables en los que el gobierno regional debe trabajar; sin embargo, al hacer caso omiso o aprovechar las deficiencias que tiene para priorizar la ejecución de proyectos según situaciones políticas, no contribuye al desarrollo de la región Puno.

#### 3.4.2 Respecto al Presupuesto Institucional Modificado asignado a los proyectos 2008-2014

Se evidencia que el Gobierno Regional Puno del año 2008 al 2014 ha asignado mayor presupuesto al sector transporte, con porcentajes que oscilan entre 41.85% a 62.97% del total del presupuesto; seguido del sector agropecuario con porcentajes entre 5.69% a 19.03% y el sector salud con porcentajes que fluctúan de 3.83% a 28.04%; según (Burbano J. y Ortiz A, 2005), refiere que el presupuesto es

la estimación programada, de manera sistemática, de las condiciones de operación y de los resultados a obtener por un organismo en un período determinado. También dice que el presupuesto es una expresión cuantitativa formal de los objetivos que se propone alcanzar la administración de la empresa en un período, con la adopción de las estrategias necesarias.

En ese contexto, el presupuesto del Gobierno Regional Puno asignado a la ejecución de proyectos no está orientado a lograr objetivos de manera estratégica, puesto que se está dando mayor prioridad al sector transporte, descuidando otros sectores que son de necesidad básica para la población.

Si bien las directivas de programación y formulación del presupuesto público señalan que en esta fase, se fundamenta en los Planes Estratégicos de Desarrollo Regional Concertados y Planes Estratégicos Institucionales, los pliegos definen los objetivos institucionales de corto plazo, esto en sí mismo podría significar un contrasentido ya que si en el PEDRC y PEI se definen objetivos, para que determinar nuevos objetivos, tal como lo señala las Directivas para Programación y Formulación Anual del Presupuesto del Sector Público de cada año, emitido por la Dirección General de Presupuesto Público, lo cual no permite orientar adecuadamente los recursos.

Según (Torres y García, 2011) señala que para la implementación de un plan se necesita conectar a tres actores: Técnico (programación anual), Planificador (plan y presupuesto) y al Logístico (abastecimiento), dado que mejora la asignación de recursos financieros en función a la programación para alcanzar los resultados.

Por otro lado (Shack, 2008) indica que el presupuesto es el reflejo financiero del plan, sin embargo, usualmente los encargados de realizar el presupuesto no lo toman en cuenta cuando se hacen los presupuestos. Asimismo, los planificadores siguen planificando a pesar que reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente sus planes. Por otro lado, están preocupados solo por los problemas procedimentales (legalidad de los actos y no tanto por las incoherencias y finalmente la sociedad civil suele concentrar su atención en otros temas urgentes y cercanos, dejando de reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en la satisfacción de las necesidades y solución de sus problemas)

Lo mencionado por los autores antes citados y los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación, bien refleja la realidad que viene sopesando el Gobierno Regional de Puno, evidenciándose que el presupuesto no se está orientando adecuadamente, por lo que no es un instrumento que contribuya al desarrollo de la región.

### ***3.4.3 Respecto a la Articulación del PDRC y Presupuesto asignado a los proyectos***

Como resultados hemos arribado a que el 7.84% de actividades y proyectos propuestos en el PDRC fueron ejecutados en su totalidad (20 actividades y proyectos), el 17.85% está en ejecución (44 actividades y proyectos), el 3.92%, cuentan con el perfil de proyecto aprobado o en evaluación (10 actividades y/o proyectos), por último, el 70.98% no fueron ejecutados (181 actividades y proyectos).

Las razones que explican esta situación son diversas una de ellas es que las áreas de Planeamiento trabajan por separado de las áreas de Presupuesto, y al ser esta última las que tienen mayor preponderancia institucional (por el tema de los recursos), se priorizan los mecanismos y procedimientos propios de presupuesto a la hora de asignar.

Según dichas directivas en esta fase los pliegos determinan los objetivos institucionales de corto plazo, sin embargo, no queda claro si estos objetivos son los mismos objetivos del PDRC, que trata de objetivos estratégicos puntuales; al duplicar el trabajo de planeamiento, se reduce la importancia e influencia del PDRC en la formulación del presupuesto y se crean nuevos objetivos que no necesariamente se alinean con las prioridades institucionales definidas por los planificadores.

Asimismo, (Shack, 2011) señala que la articulación es multinivel, continuo e interactivo, por lo que el nivel de integración entre el presupuesto y el plan es continuo, en el que se dan distintos procesos de armonización, en diferentes niveles y momentos del ciclo que caracteriza el diseño e implementación de las políticas públicas; es un problema tanto político como técnico de interacción e integración continua.

Una complicación adicional se genera cuando se vincula la definición de objetivos con la estructura funcional programática; es decir, cuando se afirma que los objetivos se reflejan en la categoría presupuestaria programática. Esto porque se están combinando dos perspectivas del planeamiento. Por un lado, el planeamiento estratégico enfocado básicamente a lo institucional y por el otro lado el planeamiento que se asocia a una perspectiva más programática (sobre la base de la estructura funcional programática); este contexto uno podría definir objetivos asociados a los programas por un lado y objetivos asociados a los propósitos institucionales por el otro; pero no necesariamente los dos coinciden exactamente; esta debilidad pareciera tener parte de la explicación del divorcio entre planificación plurianual y presupuesto anual de la región Puno.

Según (Torres y García, 2011), señala que la articulación entre planeamiento y presupuesto está dada por la Programación Presupuestaria Estratégica, la cual es un proceso de aplicación del enfoque de Presupuesto por Resultados – PpR (implica la determinación de resultados poblacionales, metas a alcanzar para el ciudadano), en torno a una condición de interés. Dado que, al producto de este proceso se le denomina Programa Estratégico, el cual responde a una problemática identificada sobre la población y generalmente requiere la intervención articulada de los diferentes niveles de gobierno.

#### 4. Conclusiones

Se ha evidenciado que la visión, estrategias por objetivos, actividades y proyectos propuestos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado Puno al 2021 no están alineados íntegramente con las Políticas Regionales de Desarrollo Estratégicos, en 7.22%, 11.34%, 27.84% respectivamente, asimismo, el PDRC plantea proyectos y actividades genéricos o ambiguos sin especificar los costos, además el mismo Gobierno Regional Puno no se acoge al PDRC, pese a que es un instrumento que ayuda a cumplir con su responsabilidad respecto al crecimiento y desarrollo de la región; por lo tanto, el PDRC no está formulado adecuadamente.

De acuerdo al cuadro n° 18 el presupuesto asignado del año 2008 al 2014, ha sido orientado ampliamente al sector transportes (infraestructura vial) con porcentajes que oscilan entre 41.85% a 62.97% del total del presupuesto; seguido del sector agropecuario con porcentajes entre 5.69% a 19.03% y el sector salud con porcentajes que fluctúan de 3.83% a 28.04%, demostrándose así que la asignación de presupuesto no está orientado a lograr objetivos de manera estratégica, descuidando otros sectores que son de necesidad básica para la población, tales como: salud, saneamiento, medio ambiente, educación, vivienda, minería, industria, entre otros; debido a que usualmente los encargados de programar y asignar el presupuesto no consideran los Planes.

Con respecto a la articulación del PDRC y Presupuesto resulta que de 255 proyectos y actividades propuestos en el PDRC, 20 fueron ejecutados (7.84%), 44 están en ejecución (17.85%), 10 cuentan con perfil de proyecto aprobado o en evaluación (3.92%) y 181 no fueron ejecutados (70.98%); esta situación se debe a que el área de Planeamiento trabaja aislada del área de Presupuesto, y al ser esta la que tiene mayor prevalencia institucional se priorizan los mecanismos y procedimientos propios de presupuesto tradicional a la hora de asignar; asimismo, las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas conducen a duplicar esfuerzos entre quienes elaboran el PDRC y quienes elaboran el Presupuesto.

#### 5. Reconocimientos

A la prestigiosa Universidad Nacional del Altiplano de Puno, Escuela de Post Grado Maestría en Contabilidad y Administración, Mención en Gestión Pública, por haber brindado los conocimientos, enseñanzas, valores ética y vocación para ser un excelente profesional.

## Referencias

- ALBI, E., GONZALES, J. Y ZUVIRI, I. (2009) *Economía Pública*. (3a. Ed) Barcelona, España: Ariel.
- AHUMADA, J. (2014) *Fundamentos de la Teoría de la Planificación*. Argentina: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
- ARANERA, H. (2000) *Finanzas Públicas*. (3ra Ed) Chile.
- BAENA, G. (2015) *Planeación Prospectiva Estratégica: Teorías, métodos y buenas prácticas en América Latina*. Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación S. C. Universidad Nacional Autónoma de México.
- BASTIDAS, M. (2003) *Contabilidad y gestión del sector público venezolano*. Mérida Venezuela: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
- BURBANO, J. Y ORTIZ, A. (2005) *Presupuestos: enfoque moderno de planeación y control de recursos*. (3ra edición). Bogotá Colombia: NOMOS.
- CACSIRE, Z. (2008) *Tesis de grado de Magister Scientiae en Contabilidad y Administración. Efectos del proceso de descentralización administrativa y presupuestal en las direcciones regionales del gobierno regional Puno-caso DIRCETUR*". Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- CHERO, A. (2020) *Presupuestos*. (1ra edición digital). Editado por Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote. Perú.
- DEL RÍO, C. (2000) *El presupuesto*. (9na edición) México: ECAFSA.
- ENRÍQUEZ, M. (2009) *Tesis de grado de Magister Scientiae en Contabilidad y Administración. Gestión presupuestal y su incidencia en el logro de objetivos en la universidad Nacional del Altiplano periodo 2003-2008*. Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- FERNÁNDEZ, N. Y SCHEJTMAN, L. (2012) *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. (1ra edición). VERLAP S.A. Buenos Aires: Fundación CIPPEC y UNICEF.
- GOBIERNO REGIONAL PUNO. (2008) *Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021*. Puno, Perú: Sub Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial.
- GOODSTEIN, L. (2006) *Planeación estratégica aplicada*. Mc Graw Hill.
- HERNÁNDEZ GAMBOA R. (2012) *Naturaleza de la Planeación Económica*. México.
- HÍJAR, G. (2011) *Planeación Estratégica La visión prospectiva*. Trillas.
- LEWIS, W. (1968) *Teoría de la Planificación Económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LIRA, L. (2006) *Revalorización de la planificación del territorio*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- LÓPEZ, J. (2005) *Planificación y gestión pública: formulaciones, exploraciones y experimentaciones desde la teoría y el método*. Editorial Cendes, UCV. Caracas.
- MIKLOS, T. (2004) *Planeación Prospectiva*. Editorial Limusa S.A. De C.V. España.
- MIKLOS, T., JIMENEZ, E. Y ARROYO, M. (2013) *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*. Editorial Limusa S.A. España.
- MOSTAJO, R. (2002) *El Sistema Presupuestario en el Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- ORTEGÓN, E. (2015) *Planificación, política pública y valor público: una aproximación a la teoría de la complejidad*. Fondo editorial de la Universidad Continental. Perú.
- POCOHUANCA, D. (2011) *Tesis de grado de Magister Scientiae en Contabilidad y Administración. El control interno en el proceso presupuestario de los gobiernos locales de la región Puno 2007-2009*. Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- PORTILLO, R. (2007) *Tesis de grado de Magister Scientiae en Contabilidad y Administración. Presupuesto participativo en la gestión de gobiernos locales, Municipalidad Provincial de Chucuito – Juli 2004-2005*. Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- SANDOVAL, C. (2014) *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas
- SHACK, N. (2008) *Plan, Presupuesto, Transparencia y Participación*. La Antigua, Guatemala: ILPES
- SHACK, N. (2011) *Modelo Conceptuales para la construcción de un Proceso de Planificación articulado al Presupuesto*. La Antigua, Guatemala: CEPAL
- TAPIA, L. (2011) *Tesis de grado de Magister Scientiae en Contabilidad y Administración. Administración de los recursos directamente recaudados y su influencia en la calidad de los servicios educativos complementarios en los Institutos Superiores Tecnológicos Públicos de la región Puno*. Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- TORRES, S., Y GARCÍA, F. (2011) *Avances en la Articulación de los Procesos de Planificación y Presupuesto en Perú*. La Antigua, Guatemala: AECID.
- WELSCH, G., HILTON, R., GORDON, P. Y RIVERA, C. (2005) *Presupuesto, Planificación y Control*. (6ta edición). Pearson Educación de México, S.A. de C.V.