

CAPITULO I

1. ANÁLISIS DE ORGANIZACIÓN, GOBIERNO Y PLANIFICACIÓN DE LA REGIÓN PUNO EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

En este capítulo se realiza la evaluación de los aspectos: organizativo, gobierno o dirección y la planificación, aplicadas a las actividades y proyectos de la región Puno, a efecto de identificar cómo condiciona estas variables a la eficiencia de la gestión de los presupuestos. Se incluye criterios para mejorar el nivel de eficiencia en los referidos tópicos, para entidades regionales y la auditoría de gestión presupuestaria en el contexto de la modernización del Estado.

1.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE PUNO

El departamento de Puno es la capital del folclore del Perú y es predominantemente agropecuario, su población es trilingüe, hablan el quechua, aymara y castellano. La ubicación, población, los recursos económicos, naturales y sociales se indican a continuación.

a) Ubicación y población

Se encuentra ubicado en la región sur del Perú a más de 3,800 m.s.n.m., con temperatura promedio de 7.3°C., y precipitación pluvial de 600 a 800 mm, entre las coordenadas geográficas: Latitud sur 15° 50'50'' y longitud oeste de 70° 0' 36'' (SENAMHI, 2001). Presenta una superficie de 71 999,00 Km², y una población de 1 200,000 que representa el 4.7% del total de habitantes del país; de las cuales el 58.8% vive en el medio rural. El índice de crecimiento poblacional es de 1.9%, relativamente menor a otras zonas del país. El

territorio geográfico es heterogéneo y comprende Sierra 80% y Selva 20%. Presenta 13 provincias (Puno, Ilave, Chucuito, Yunguyo, San Román, Lampa, Melgar, Carabaya, Sandía, Azángaro, Putina, Hunacané y Santiago de Moho), y 108 distritos (ver figura 1).

b) Recursos económicos naturales

Es potencial en recursos naturales, las que se encuentran insuficientemente evaluados e inadecuadamente aprovechados. Estas son:

- **Recurso suelo**, cuenta con 63 % de suelos de aptitud agrícola, 27.1 % de aptitud pecuaria, 13.8 % de aptitud forestal y el 52.8 % representa tierras de protección.
- **Recursos hídricos**, cuenta con suelos aprovechables con fines de riego y de fuentes de generación hidroenergética; se estima 213,498 Hás aptas para riego, siendo los principales proyectos: Lagunillas, Huenque, Illpa, Chuquibambilla, Asillo y otros de menor inversión.
- **Recursos mineros**, con importantes yacimientos mineros como San Antonio de Poto (oro), Huiquisá Corani (uranio), Berenguela (cobre y plata), San Rafael (estaño), Pirín (petróleo) y otros centros mineros de menor escala.
- **Atractivos turísticos**, de orden natural, paisajístico, históricos y culturales que son propicias para el desarrollo de la actividad turística, como por ejemplo el maravilloso Lago navegable más alto del mundo “El Titikaka”, chullpas de sillustani, chullpas de Cutimbo, Isla de Amantaní, Taquile, las islas flotantes de los Uros, los templos coloniales y muchos otros.

El uso racional y eficiente de esta inmensidad de recursos, requiere de una inversión interna y externa, la cual en el futuro cercano colocaría a la región de Puno **con un poder económico sostenido** y permitiría mejorar la calidad de vida de su población.

c) Aspectos sociales

En los últimos años se ha producido una relativa recuperación y crecimiento de las principales actividades económicas; sin embargo aún no se ha logrado aliviar, menos superar la pobreza y la extrema pobreza, principalmente de la población urbano marginal y del área rural. Según el mapa de necesidades básicas insatisfechas (NBI) publicada por el INEI (2001), el 73.5 % de la población del departamento de Puno registra una necesidad básica insatisfecha, y a nivel del país el 56.8 %.

- **Educación**, se confronta elevado índice de analfabetismo que alcanza el 22,2 % de la población (País 12.8 %), éste se acentúa en el sector rural y sexo femenino en el orden de 32.9 %.
- **Nutrición y salud**, se registra alto índice de desnutrición crónica, que alcanza el 58 % en el área rural del total de la población de la región Puno, situación que incide directamente en la salud de la población regional, teniendo como efecto una tasa de mortalidad general de 8.65 por mil y tasa de mortalidad infantil de 89,9 por mil.
- **Servicios básicos**, se confronta déficit en la prestación de los servicios de agua potable en 83.9 % y alcantarillado (desagüe) 59.8 % de las viviendas.
- **Servicio eléctrico**, el 80 % de las viviendas no cuentan con alumbrado eléctrico, a pesar de los importantes esfuerzos que se vienen desplegando en la ampliación de dicho servicio a través de tendido de redes primarias que viene posibilitando ampliar la frontera eléctrica a los principales centros poblados y ciudades de cierto nivel e importancia.

1.2. ORGANIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN

Es importante evaluar esta variable en la auditoría de gestión presupuestaria; tarea que se lleva a cabo en la fase de planeación, al estudiar y evaluar la estructura de control interno. En este punto el auditor tomará conocimiento pleno a cerca de los antecedentes, organización institucional y modernización; misión y visión de la región; mediante el estudio de

la Ley de creación, Planes Estratégicos de Desarrollo, Plan Operativo y Reglamento de Organización y Funciones; preparando resúmenes y extractos de aspectos importantes para considerar en su informe y recomendar la mejora de la eficiencia de gestión y controles.

a) Antecedentes de organizaciones de desarrollo

A lo largo de la vida republicana del país, los gobiernos de turno a cargo de la gestión del Estado, hicieron poco o casi nada por promover la inversión interna y externa para aprovechar la inmensidad de recursos naturales del departamento de Puno y para cambiar la condición de vida de la población regional. Para la gestión del Estado, se implantaron diversos **modelos de gestión gubernamental** centralizada y descentralizada (regiones), encargados de promover y cumplir las funciones básicas del Estado; estas fueron entre otras las siguientes:

- Junta de Obras Públicas de Puno (1964 -1968), creado en el primer gobierno del Arq. Fernando Belaunde Terry, tenía ámbito departamental.
- Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social Puno-SINAMOS PUNO (1968-1970)
- Organismo Regional de Desarrollo de Puno-ORDEPUNO (1970-1980), con ámbito departamental, se creó en el gobierno dictatorial de militares, con ámbito departamental.
- Corporación Departamental de Desarrollo de Puno- CORPUNO (1980-1988), se instaló en el segundo gobierno del Arq. Fernando Belaunde T., tuvo ámbito departamental.
- Región Moquegua -Tacna -Puno (R.MTP). “Región José Carlos Mariátegui” (1989-1992), constituido en el gobierno del Dr. Alan García Pérez, tuvo ámbito multidepartamental. Creado por Ley N° 25023, del 05 de abril de 1989, de acuerdo con el texto único ordenado de la ley de bases de regionalización N° 24650.

- Consejo Transitorio de Administración Regional Moquegua -Tacna -Puno (1992); se estableció con el gobierno del Ing. Alberto Fujimori F., por Decreto Ley N° 25432. Se crea los CTARs (25) y se retorna a departamentos.
- Consejo Transitorio de Administración Regional Puno-CTAR PUNO (1992–Nov/2002), creado por Ley N° 26109 de fecha 24 de diciembre de 1992; con ámbito departamental y como un organismo público descentralizado con dependencia del **Ministerio de la Presidencia –MIPRE**, con autonomía técnica presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones en concordancia con la ley marco de descentralización-Ley N° 26922 de fecha 08-FEB-98 y D.S. N° 010-98-PRES, que aprueba su organigrama estructural y el reglamento de organización y funciones.
- Región Puno, denominación que adopta en mérito a la Ley de Bases de la Descentralización y Ley Orgánica de la Regionalización, las cuales configuran al departamento de Puno como Región.

b) Organización Institucional y criterios para su diseño

La organización como herramienta de gestión ordena la estructura, diferenciando las funciones políticas de las ejecutivas, racionaliza el desempeño en la ejecución del trabajo mediante criterios de eficiencia y eficacia, es decir supone la creación de canales de información, comunicación, procedimientos y niveles de decisiones internas; permite determinar jerarquías internas, asignar funciones y niveles de responsabilidad proporcionales al cargo; así mismo permite cumplir la misión, visión y objetivos de la región, con la finalidad de posibilitar la prestación de servicios de manera adecuado y eficiente, para asegurar y garantizar la transparencia y la calidad de la actuación administrativa y propiciar la modernización de la región.

Una organización adecuadamente diseñada ayuda a la eficiencia del control de presupuesto, metas, coordinación interna y monitoreo de tareas del personal; y evita la superposición de funciones y/o duplicidad de esfuerzos, informaciones inoportunas y demoras en los

procedimientos. Además una organización debe ser flexible, adaptable, planeado, producto de un proceso, para una constante interacción con su entorno e individuos, que permita una permanente mejora de la eficiencia de los servicios; fluidez en la información y comunicaciones, y la calidad funcional y control. A continuación se explica estos criterios:

- **Flexible.** La organización no es rígida, ni estática, se sujeta a cambios en su estructura.
- **Adaptable.** A los cambios del entorno social, económico y legal. Las entidades gubernamentales son organismos dinámicos y vivenciales.
- **Es un producto planeado.** La definición de las metas y objetivos no se efectúan por inercia, requieren de todo un proceso de diagnóstico, conocimiento del entorno, estudios. El cambio organizacional no debe ser aleatorio, sino planeado.
- **Es un proceso.** Es producto de un proceso, no siempre fue ni será la misma, debido a las características flexible y adaptable.
- **Está en constante interacción con el entorno.** Los cambios de entorno tienen que significar cambios en la organización.
- **Está en constante interacción con los individuos.** Los cambios tecnológicos, nuevas informaciones posibilitan el desarrollo de capacidades y aptitudes de individuos.
- **Las funciones.** Deben estar justificadas en las actividades y competencias amparadas en sus normas de creación. Evitar la duplicidad o superposición de funciones.
- **Principio de especialidad.** Consiste en integrar las funciones y competencias afines.

b.1. Estructura orgánica y funciones

La estructura orgánica, es el diseño final de la organización, donde las distintas funciones y áreas se ven interrelacionadas en forma sistemática entre sí y bajo criterios adoptados en la etapa de organización.

Las funciones, hasta el 3º nivel organizacional, se formaliza en el Reglamento de Organización y Funciones concordante con la Ley de creación, estatutos y políticas

institucionales. A partir del 4º nivel organizacional incluido las unidades, las funciones y responsabilidades de los funcionarios y trabajadores se incluyen en el Manual de Organización y Funciones. Los trabajos, procedimientos y actividades se describen en el Manual de Procedimientos y Texto Único de Procedimientos Administrativos. Los cuales se formulan en forma corporativa con participación del personal que cumple las tareas o actividades, para su aplicación requiere aprobación por Resolución del titular de la entidad.

c) Modernización

La modernización en el Sector Público implica el cambio de la organización del Estado y sus entidades en tres grandes líneas: eficiencia, descentralización y transparencia pública. La eficiencia permitirá al Estado y las dependencias gubernamentales hacer mejor uso de los recursos del Estado dentro de sus competencias; la descentralización permitirá delimitar las competencias y responsabilidades de los niveles de gobierno central, regional y local; y la transparencia buscará asegurar, promoviendo que los ciudadanos puedan fiscalizar la labor del Estado, y que se reciban sus sugerencias y reclamos.

La finalidad de la modernización según la Ley N° 26758 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, es la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos, con el objeto de alcanzar un Estado Moderno con las siguientes características:

- Al servicio de la ciudadanía.
- Con canales efectivos de participación ciudadana.
- Descentralizado y desconcentrado.
- Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados
- Fiscalmente equilibrado.

Además, la modernización implica realizar cambios estructurales, tecnológicos, servicios y culturales en los ámbitos del Gobierno Central, Regional y Local.

En este contexto, el autor Idelberto Chiavenato, sobre el Desarrollo Organizacional señala cuatro clases de cambios en las organizaciones: “1) **Estructurales**, que afectan la estructura organizacional, los órganos (divisiones o departamentos que pueden fusionarse, crearse, eliminarse o ser sub contratados con proveedores externos...), las redes de información internas y externas, los niveles jerárquicos (que pueden reducirse para horizontalizar la comunicación) y las modificaciones en el esquema de diferenciación versus integración existente. 2) **Tecnológicos**, que afectan máquinas y equipos, instalaciones, procesos, etc. La tecnología afecta la manera como la empresa ejecuta sus tareas, fabrica sus productos y presta sus servicios. 3) **De productos o servicios**, que afectan los resultados o las salidas de la organización. 4) **Culturales**, cambios en las personas en sus comportamientos, actitudes, expectativas, aspiraciones y necesidades”¹. Estos cambios no son aislados, sino sistemáticos, pues se afectan entre sí y producen un fuerte efecto multiplicador en la calidad funcional de las entidades gubernamentales.

Así mismo, Igor H. Ansoff sobre la **calidad funcional de organización** señala 4 criterios a tener en cuenta, estas son: “1) las tareas muy subdivididas y estrictamente definidas producen una capacidad muy eficiente, pero rígida. Las tareas no divididas y vagamente definidas producen creatividad a costa de eficiencia, 2) las tareas subdivididas producen estabilidad funcional y las tareas acopladas producen flexibilidad, 3) una cultura de la organización que es enemiga al cambio contribuye a la eficiencia, pero suprime la flexibilidad 4) una estructura de poder autocrática contribuye a la estabilidad y a la eficiencia; el poder compartido contribuye a la capacidad de cambio a expensas de la eficiencia”².

¹ CHIAVENATO, Idelberto. Administración de Recursos Humanos. Pág. 590-591.

² ANSOFF, Igor H. Dirección estratégica en la práctica empresarial. Pág. 276-277.

Por otro lado, Alvin Tofler indica que: “El mundo que está rápidamente emergiendo del choque de nuevos valores y tecnologías, nuevas relaciones geopolíticas, nuevos estilos de vida y modos de comunicación, exige ideas y analogías, clasificaciones y conceptos completamente nuevos. No podemos encerrar al mundo embrionario del mañana en los cubículos convencionales de ayer³. Mientras los gurús Michael Hammer y James Champy, manifiestan: “Abandonar las viejas ideas a cerca de cómo se debía organizar y dirigir un negocio; tienen que abandonar los principios y procedimientos organizacionales y operativos que usan en la actualidad y crear otros enteramente nuevos”⁴.

Igualmente se menciona que “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen el Estado orienta el desarrollo del País y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”⁵. Bajo estos criterios el rol del Estado y de las Regiones debe ser, priorizar la atención de los sectores de menores recursos, elevar la calidad del gasto, austeridad y lucha contra la corrupción, mejorar la gestión pública, así como generar las condiciones necesarias en el desarrollo económico y social sostenible, e incorporar el planeamiento estratégico general.

Comentario al proceso de modernización del Estado

El proceso de modernización del Estado resulta contradictorio a los criterios señalados en la Constitución Política del Estado, en lo que es el despido de trabajadores (con o sin incentivos económicos), lo cual ha permitido la reducción de la carga social (planillas) para introducir el cambio de contratación de personal por la modalidad de servicios no personales, Service y outsourcing; el achicamiento relativo de la estructura orgánica de algunas entidades y un significativo recorte de presupuestos de proyectos de inversión y de programas orientadas a la atención de las funciones primordiales del Estado, como la infraestructura, empleo, educación, salud, etc.

³ TOFFLER, Alvin. La Tercera Ola. Pág. 18.

⁴ HAMER, Michael y CHAMPY, James. Reingeniería. Pág. 1-52.

Igualmente, el proceso de modernización tuvo implicancias por la venta de empresas del Estado e intento de privatización de los servicios básicos como es salud (hospitales), educación (instituciones educativas), saneamiento básico (agua potable) y electricidad; y las medidas de austeridad en materia de presupuesto para favorecer al pago de los servicios de la deuda externa, estas últimas medidas no se aplicaron en los sectores privilegiadas como es el Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio del Interior y Organismos Constitucionales Autónomos.

En el plano del **Gobierno Central** se encuentra en proceso, la reforma total de los Poderes del Estado, la reingeniería de la estructura orgánica del Estado y/o la reestructuración de los Ministerios, la reforma del marco legal del país, como por ejemplo la dación de una Ley para la Gestión Financiera del Estado y Regiones, una nueva Ley de universidades del país, promoción de inversión entre otros

Los cambios en los aspectos de eficiencia, transparencia y descentralización en la gestión de los recursos públicos y del ejercicio del poder, en los ámbitos de los Poderes del Estado, se encuentra en un estado embrionario, todavía aun no se han superado las deficiencias del Estado, tales como la promoción de la inversión pública y privada en las Regiones del país, para el desarrollo sostenido del país; así como el fenómeno de corrupción que se ha configurado como una enfermedad en todas las esferas del Estado, en particular en las instituciones a cargo de los programas sociales.

Finalmente, para la modernización del Estado y el desarrollo económico sostenido, es imperativo impulsar la inversión pública y privada, así como la producción en el país y las Regiones, condición *sine cuan*, para que suceda el siguiente circuito: “Si hay inversión hay producción y empleo, si hay empleo hay ingresos, si hay ingresos hay ahorro y consumo y se satisfacen las necesidades básicas. Es decir habría desarrollo”, entre tanto seguiremos

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 1993. Art. 58

conviviendo con la recesión de la producción, ello continuará generando el incremento del fenómeno del desempleo y subempleo, corrupción en las entidades gubernamentales; este es el círculo vicioso de la pobreza que creció en la década del 90 tomando formas de extrema pobreza en las provincias del país, debido al centralismo económico y del poder.

d) Visión y Misión

La visión, es la presentación de la imagen futura e idealizada de la entidad. Expresa lo que pretende ser la entidad en el futuro cercano; y qué debe hacerse para alcanzar esa entidad deseada.

La misión es el propósito, fin y límite de una entidad, es decir es el sustento o razón de su existencia. La misión debe expresar qué función cumple la entidad, los servicios que presta y para quienes las ejecutan. Es la imagen actual de la entidad.

La **Misión** de la Región Puno es: “Promover e impulsar el desarrollo social, económico, político y administrativo sostenido y armónico del departamento de Puno, con participación de las instituciones y la población organizada, revalorando sus patrones culturales, la prestación de los servicios públicos y administrativos e impulsando las obras de infraestructura económica y promoción de actividades productivas que permitan mejorar el nivel de vida de la población de menores ingresos en especial el medio rural y atención prioritaria a zonas de extrema pobreza y grupos vulnerables, concertando la participación del sector privado en líneas de actividad que tienen ventajas comparativas”.

La **visión** de la Región Puno es: “Ser en el futuro inmediato, una Región piloto-agroindustrial, exportador de productos agropecuarios, centro turístico, ecológico, comercialmente dinámico, vialmente integrado y con bienestar”. La misma se cumplirá con las estrategias siguientes:

- La Región Puno estará integrada con el cono sur del continente y la cuenca del Pacífico y Atlántico y habrá mejorado significativamente su infraestructura vial a nivel del sur y en su interior mediante los siguientes ejes: Vía asfaltada Puno-Desaguadero-la Paz (Bolivia), vía asfaltada Puno – Juliaca – Ayaviri –Cusco –Abancay – Puquio – Nazca, vía asfaltada Puno-Moquegua-Tacna, vía asfaltada Desaguadero – Moquegua – Ilo, vía asfaltada Juliaca – lampa, vía asfaltada Puno – Yunguyo - Tinicachi con proyección a la Paz, vía asfaltado Ilo - Puno – Juliaca – Sangabán – Puerto Maldonado (Transoceánica o Interoceánica) y mejoramiento de vía afirmada Puno – Juliaca – Sandia.
- Se habrá disminuido sustancialmente la extrema pobreza, con la implementación de proyectos de inversión focalizada para la lucha contra la extrema pobreza.
- Se habrá incorporado al menos unas 10,000 hás de cultivo bajo riego y superado los índices de producción agropecuaria con la conclusión de las siguientes irrigaciones: Isla-Cantería, Illpa, Cabanillas-Lampa, Chajana-Pirco, Azángaro, Sora-Melgar, Represa Lagunillas-Lampa y Represa Iniquilla-Melgar.
- Habrá ampliado el número de usuarios del servicio energético en un 70 % e implementado la promoción de la agroindustria de exportación(truchas, quinua y artesanías) con la operación de la central hidroeléctrica de san gabán II
- Habrá consolidado los circuitos turísticos para la recepción del turismo nacional y extranjero superior a 500 mil turistas por año con la promoción del desarrollo turístico.
- Habrá superado los niveles de conservación de los bancos de germoplasma de granos y cultivos andino intensificando las actividades del programa nacional de investigaciones
- Habrá mejorado considerablemente el control y conservación del medio ambiente con la descontaminación de la bahía del Lago Titicaca.

e) Desempeño de la ex CTAR Puno

La **estructura orgánica** de la ex-CTAR Puno, se muestra en la figura 2; con el proceso de la Descentralización, cambia la denominación y organización por “Región Puno”. Su desempeño, se caracteriza básicamente por una centralización, limitada comunicación con su

entorno y cultura burocrática. Estas variables afectan la competitividad o capacidad organizacional de la Región para prestar los servicios con la calidad deseada y exigida por la ciudadanía, y al costo más bajo posible; en consecuencia esta situación tiene implicancias en la eficiencia y eficacia de gestión del presupuesto y programas.

Centralización. La organización, funciones, objetivos, metas, estrategias, proyectos, presupuestos, directivas y la evaluación de los resultados anuales de las Regiones se aprueban por el nivel central, actualmente las Regiones dependen del despacho del despacho del Consejo Nacional de Descentralización, esto demuestra una nueva modalidad de centralismo, lo cual limita el ejercicio de la autoridad y libertad absoluta en la gestión y la toma de decisiones. La programación y ejecución de proyectos de inversión y asignación de presupuestos se deciden en el nivel político, en la Oficina de Desarrollo de Inversiones (ODI) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); es limitada la iniciativa de la Presidencia Ejecutiva de la Región.

Las órdenes se imparten en cadena desde el nivel central a la presidencia de la Región y de ésta a la Gerencia General-Gerentes Regionales-Subgerentes-trabajador, para atender a los usuarios. Es decir las órdenes fluyen de arriba hacia abajo y las responsabilidades son de abajo y hacia arriba. El trabajador solo se remite a cumplir las órdenes y muy poco aporta para mejorar el servicio a la ciudadanía; en lo que respecta a la responsabilidad por hechos irregulares o errores en los procesos de gestión de recursos del Estado se responsabiliza y sanciona al trabajador de menor jerarquía y no a los funcionarios y jefes de nivel político.

La situación, describe la realidad actual, que es efecto de la concentración del “Poder Público” en el Gobierno Central, este además contribuye al subdesarrollo de los pueblos y de la humanidad. El Gobierno Central debe transferir el poder decisión a los Gobiernos Regionales, para evitar el exceso de este círculo vicioso que a nada bueno conduce.

Las Regiones requieren una organización “horizontal”, con la cual se evitaría, la burocracia centralizada y la comunicación o información de forma vertical; permitiría mejorar la interacción de los trabajadores con su entorno, ayudaría a una rápida y adecuada toma de decisiones en los asuntos de competencia Regional, asimismo permitiría la oportuna atención de las necesidades de los ciudadanos o usuarios.

Las organizaciones planas u horizontales, implican una gestión moderna, en la cual se racionaliza y simplifica la excesiva jerarquía, departamentos y cadenas de mandos, a fin de que éstas sean ágiles, eficientes y sencillas, de bajo costo, integrador, con estrategias definidas y objetivos claros, enmarcado bajo la filosofía de organizaciones horizontales, trabajos en equipo, este es el reto que deben asumir los gestores, crear las condiciones para el cambio y adecuación de sus organizaciones actuales a la realidad, medios, recursos presentes y futuros con que cuenta la región. En este sentido requiere aplicar una reingeniería total a los procesos de la Región, bajo estos tres enfoques:

- Cambio de estructura, consiste en el rediseño organizacional, descentralización, modificación de flujos de trabajo o funciones y estructuras.
- Cambio tecnológico, consiste en el rediseño de las operaciones de trabajo- procesos.
- Cambio en el personal, consistente del cambio de habilidades, aptitudes y actitudes.

Limitada comunicación. Es débil la fluidez de comunicación e información asertiva y creativo entre los funcionarios y trabajadores al interior de la Región y con su entorno externo (la ciudadanía), debido a la departamentalización de las funciones y procedimientos; por lo que hay la necesidad de horizontalizar la comunicación interna y su entorno externo para mejorar la eficiencia en el control de los presupuestos.

Cultura burocrática. Son las costumbres y prácticas de los trabajadores que son asumidas como normas absolutas en las relaciones laborales. Ejemplo el uso excesivo en las órdenes y comunicaciones de memorandas e informes. Otro aspecto determinante es que los

trabajadores actúan de acuerdo a las regulaciones que se han establecido mayormente de manera arbitraria; como es el caso del Reglamento de Organización de Funciones que se impone del nivel central; el Manual de Organización y Funciones, Manual de Procedimiento, Directivas Internas; y las normatividades de programación, formulación, ejecución, evaluación y control del presupuesto se emiten, aprueban y ponen en aplicación para cumplir las labores de los trabajadores sin coordinar y recibir las sugerencias, por lo que la aplicación de estos documentos de gestión resultan incoherentes a las funciones que deberían realizar los trabajadores y funcionarios, no corroboran al control interno eficiente de las operaciones y proyectos de la Región.

En un Estado democrático y gestión moderna, la elaboración y aprobación de los documentos de gestión institucional, es de competencia de las propias instituciones (Regiones) y no debe ser una imposición del nivel central. Se elaboran y aprueban con participación de sus autoridades y servidores, para su efectiva y eficiente aplicación y operatividad.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Es un instrumento normativo de gestión institucional, en el cual se precisan la naturaleza, finalidad, competencias, funciones, atribuciones de los titulares de las unidades orgánicas y sus relaciones de acuerdo a la norma legal de creación y disposiciones complementarias; asimismo establece la estructura orgánica hasta el tercer nivel organizacional, las atribuciones de los cargos directivos, especificando la capacidad de decisión y jerarquía del cargo, así como el ámbito de supervisión.

La formulación, actualización y difusión del ROF, le corresponde a la Oficina de Racionalización de la entidad y la aprobación al Consejo Regional, se aprueba por Decreto Regional. El proceso de formulación del ROF debe ser adecuadamente planeado, deliberado y aprobado con participación de la Sociedad Civil, las autoridades y servidores de la Región, porque es el documento de gestión base que formaliza a la entidad.

Manual de Organización y Funciones (MOF). Es un instrumento normativo de gestión institucional que describe la estructura, objetivos, funciones principales de cada dependencia limitando la amplitud, naturaleza y campo de acción de la misma, precisa las interrelaciones jerárquicas y funcionales internas y externas de la dependencia. Asimismo determina los cargos dentro la estructura orgánica y las funciones que le competen. Por la importancia que tiene este documento debe ser adecuadamente planeado, elaborado discutido con participación de los funcionarios y trabajadores para su mejor aplicación y determinar las responsabilidades de cada cargo en la supervisión o control.

Manual de Procedimientos. Llamado también manuales de operaciones o de prácticas estándar, presenta en forma ordenada y sistemática los trámites precisos a seguir para lograr el trabajo de una dependencia de acuerdo a métodos previstos. Su finalidad es controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar las alteraciones arbitrarias, facilita las labores de auditoría, inspección, entre otros. Igualmente este documento debe ser elaborado en forma corporativa con participación de los servidores que cumplen las tareas.

Resultado de las Actividades, Proyectos y Programas Sociales

Desde la perspectiva de eficiencia (costo, calidad, cantidad y oportunidad), no hay uso eficiente de los recursos y logro de objetivos y metas de los programas de una entidad; es decir el logro de objetivos al menor costo posible; a lo que los ingleses le denominan gastar bien. Desde el punto de vista de efectividad o eficacia, no se logran adecuadamente las metas y objetivos previstos de una institución o programa. Los ingleses dicen gastar sabiamente. Ejemplo total de obras realizadas con relación a las obras programadas.

Los resultados son ineficaces y deficientes, porque los gastos corrientes del presupuesto son mayores con relación a los resultados logrados y cuando persiste la atención insatisfecha de las necesidades de la población. En otras palabras los costo operativos son mayores con relación a los beneficios obtenidos (Costo/ beneficio).

Como ejemplo, se tiene que, durante el ejercicio fiscal 2001 las obras o inversiones realizadas fueron por un valor de S/. 15.257.9 mil con una ejecución financiera de 4.7% del total de ejecución del presupuesto y un costo operativo de 94.9 % (S/. 307.155.446 mil) este mayor costo operativo con relación a las obras ejecutadas explica la ineficiencia. Otro ejemplo, es la meta programada de recursos directamente recaudados que fue S/. 17.406.7 mil y su ejecución ha sido sólo el 76% (S/. 13.220.8 mil), existe meta incumplida de 24%, lo que demuestra la ineficacia en la gestión del presupuesto. Un factor que contribuye a la ineficiencia e ineficacia de gestión del presupuesto es el “centralismo”, que no posibilita la transferencia de mayores recursos a las Regiones, para inversión productiva y la atención de necesidades de la población.

Los presupuestos de los programas sociales tales como FONCODES, INFES, PRONAA y PRONAMACH, y otros, están centralizadas en el Poder Ejecutivo. Los resultados y el impacto de estos programas no han sido las esperadas por la población, por lo tanto éstos son paliativos a las necesidades de la población, pero no encaminan al desarrollo económico. Por principio de subsidiariedad, la entidad mas indicada para administrar mejor es la institución ubicada mas cerca a las necesidades de la población, en este caso es las Regiones.

f) Análisis de FODA y problemática regional.

1. Análisis de FODA

Es un método que permite explorar o conocer la situación regional o institucional en el planeamiento estratégico y en la auditoría durante la fase de planeación, constituye un esfuerzo concertado para identificar “**Qué es**”, y **Dónde** se encuentra la organización en la actualidad; ello implica un estudio profundo y simultáneo tanto de sus **fortalezas y debilidades internas** como de aquellos factores externos significativos que pueden impactar su futuro en forma positiva o negativa, es decir las **oportunidades y amenazas externas** que afronta la región:

Oportunidades.

Son situaciones y/o factores externos no controlables por la entidad, que son factibles de ser aprovechados si se cumple determinadas condiciones a nivel de la región; éstas son:

- Potencialidades de los recursos naturales de la región.
- Favorable marco legal para el proceso de descentralización.
- Potencialidades de riqueza social y cultural (folklore y turismo).
- La política de promoción de exportaciones, apertura mercados internacionales para ciertos productos regionales (trucha, quinua, oro y otros).
- Infraestructura vial, energética y de riego disponibles en condiciones adecuadas generarán escenarios apropiados para la inversión privada y el dinamismo socioeconómico.
- La posible mejora de la oferta financiera regional tiende a promover oportunidades de inversión privada.

Amenazas

Son situaciones y/o factores externos, no controlables por la región, que podría perjudicar o limitar el desarrollo de la misma:

- El centralismo en las decisiones y en inversiones públicas.
- El comercio y producción ilegal, afectan al desarrollo empresarial.
- Posibilidad de ocurrencia de inclemencias climatológicas adversas.
- Contaminación de la bahía del Lago afecta el turismo y la ecología de su entorno.
- La desertificación continua, limita la soportabilidad de pastos naturales y por tanto la ganadería.
- Instituciones con políticas asistencialistas afectan al proceso de desarrollo de la región.
- Incertidumbre en la disponibilidad presupuestal para la ejecución de proyectos de Inversión.
- Marco legal inadecuado para la promoción de la actividad empresarial propia de la región.
- Creciente modificación de normas tributarias afectan, la actividad empresarial formalizada.

Fortalezas

Son las capacidades con las cuales cuenta la región para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrecen el entorno y enfrentar con mayores posibilidades las amenazas que éste presente:

- Potencialidad de recursos naturales diferenciados aptas para su explotación.
- Atractivos turísticos de carácter arqueológico, paisajístico y folklórico.
- Identidad institucional, en el cumplimiento de las tareas y el deber.
- Potencial humano con experiencia en gestión pública.
- Capacidad de gestión empresarial de los pequeños y micro empresarios.
- Capacidad de concertación con instituciones públicas y privadas.

Debilidades

Son las limitaciones o carencias que padece la región que no le permiten el aprovechamiento de las oportunidades que se consideran ventajosas en el entorno, impidiéndole defenderse de las amenazas:

- Limitado sistema de información integrada institucional–sectorial.
- Maquinaria pesada insuficiente para operativizar proyectos de impacto regional.
- Limitada visión de desarrollo de mayoría de trabajadores de la región.
- Poca coordinación y concertación con sectores y gobiernos locales.
- Escasa capacitación del personal para trabajar en equipo.
- Falta de recursos financieros para reactivar la inversión productiva.

2. Identificación de Problemas y Perspectivas

Los principales problemas y perspectivas de la región, se indican en los siguientes puntos:

a. Recursos Naturales

- Existe inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales a nivel, regional, en aspectos de utilización de recurso suelo, hídrico, energético, pesquero y turístico.

- Deterioro del medio ambiente en el entorno de la Bahía del Lago Titikaka.
- Erosión de suelos, en los terrenos localizados en laderas y desertificación constante en tierras de pasturas.

b. Productivos

- Incipiente adaptación y adecuación de tecnologías apropiadas al medio regional.
- La base productiva sigue siendo predominantemente primaria, con escasa generación de valor agregado.
- Escasa investigación y difusión de alternativas tecnológicas ligadas a la producción.
- Incertidumbre y riesgo en la actividad agropecuaria durante el período vegetativo de los cultivos y crecimiento de pastos naturales.
- Deficiente articulación vial y comunicación con los centros productores de la unidad geográfica de la selva.
- Insuficiente calidad y formas de presentación de productos de origen regional, limitan su acceso a mercados más exigentes en el nivel nacional y externo.

c. Sociales

- Se mantienen altos índices de necesidades básicas insatisfechas de la población regional, principalmente del medio rural y urbano marginal.
- Elevados índices de analfabetismo principalmente en el área rural y en el sexo femenino, son mayores a los promedios nacionales.
- Índices de desnutrición infantil crónica en la población del área rural, aún con niveles altos.
- Existencia de extrema pobreza en 29 distritos y muy pobres en 78 distritos de los 108 Distritos en el ámbito regional.
- Migraciones permanentes a ciudades principalmente a Juliaca y Puno generan demanda de servicios y crecimiento desordenado de estas ciudades.
- Escasa posibilidad de generación de empleo afecta a la población principalmente del estrato juvenil.

d. Institucional.

- Débil coordinación y concertación institucional para la ejecución de obras y actividades en el ámbito regional.
- Inexistencia de un programa de capacitación de los trabajadores de la administración pública regional, en armonía con las necesidades de las funciones ha cumplir.
- Limitaciones, recorte y la transferencia inoportuna del presupuesto programado por parte del MEF, para ejecutar proyectos de inversión, el cual genera el retraso e incumplimiento de metas previstas en los planes de desarrollo y operativo.
- Maquinaria y equipo mecánico con capacidad operativa limitada afecta la ejecución de proyectos de infraestructura, elevando los costos operativos indirectos.
- Débil implementación del soporte informático como sistema integral a nivel, interno y externo y limitada capacitación del personal, en general, en manejo de sistemas y procesos informáticos.
- El Cuadro de Asignación de Persona actual es rígido y limitativo, dado que no siempre el perfil del personal es compatible con las funciones a realizar.
- Los procedimientos administrativos siguen siendo limitativos para el funcionamiento institucional, en lo que respecta al apoyo logística de actividades y proyectos (sistema de adquisiciones).
- Limitada competencia de la región en la orientación, gestión y evaluación de Cooperación Técnica Internacional, resultando condicionante para la efectividad de los planes de desarrollo y presupuestos.

e. De coyuntura

- La implementación de región afronta el problema de definición legal para cumplir sus competencias, funciones e identificar su visión de desarrollo.
- La región Puno no tiene continuidad en la ejecución del Programa de Emergencia, luego de la fase de prevención, por falta de transferencia de fondos, para enfrentar la inseguridad climática por eventual ocurrencia de inundaciones o sequías.

- Una eventual ocurrencia del fenómeno del Niño obligaría a replantear el Plan Operativo y la asignación de los recursos.
- Carencia de un mapa de vulnerabilidad y riesgos para afrontar fenómenos climáticos.
- Escenario favorable para implementar una efectiva descentralización al interior de la región y fortalecimiento de gestión institucional con gobiernos locales, instituciones públicas y privadas, mediante la implementación de los Consejos de Coordinación con gobiernos locales (COCOGOL) y Consejo Interinstitucional y Multisectorial.
- Incremento de inversión empresarial en las actividades de turismo, servicios y producción truchícola con proyección a la exportación, con apoyo de PROMPEX.
- Falta fortalecer y consolidar las PYMES y apoyo de PROMPYME y puesta en funcionamiento de EDPYMES.
- Las restricciones y desfases presupuestales limitan una mayor promoción y difusión de la gestión regional, afectando la imagen regional y frustran expectativas de la población.
- El software versión “fox DOS” de programación y formulación del presupuesto y proceso presupuestario, no han sido adecuado a la nueva “estructura funcional programática” y a las necesidades de la región Puno; ya que no pueden ser instalados en equipos cuyos sistemas operativos correspondan al Windows NT y Windows 2000. El MEF recién el año 2002 ha implementado la versión “visual Fox”.

Entre el pliego y las Unidades Ejecutoras de la región, no hay una adecuada interacción para generar, consolidar y reportar la información en forma rápida y oportuna, esto demanda esfuerzos por el uso y reporte de información en disquetes y software versión DOS. En efecto se requiere un software de mayor capacidad y la instalación de terminales en las unidades ejecutoras para mejor control y gestión del proceso de programación y formulación del presupuesto. Asimismo equipar la región con equipo de cómputo de mayor capacidad y capacitar al personal en la automatización de datos y la información para la toma de decisiones gerenciales.

Aspectos de economía regional

La región Puno durante los años 1997-1999, ha sido afectado por los efectos del fenómeno de El Niño, que originó una gran sequía con el consecuente deterioro de la economía y condición de vida de los sectores urbano marginal y rural de la región. Por otro lado la crisis Rusa, Asiática corroboraron a la recesión de la producción, recorte de flujos financieros internos y externos, en este último fue en las modalidades del préstamo y Cooperación Técnica Internacional-CTI (donaciones) hacia el Perú.

Aunque la historia económica del país siempre se ha caracterizado por registrar elevados déficit fiscales, en 1990 el déficit fiscal llegó a 8.7 % del Producto Bruto Interno (PBI), no es sino hasta 1997 que con mucho esfuerzo se logró un superávit fiscal de 0.2% del PBI. Sin embargo distintos factores como los efectos de las crisis internacionales y del fenómeno de El Niño, entre 1997 y 1998, sumado a algunas cuestionadas decisiones de política económica y a un proceso electoral discutido, produjeron un deterioro de las cuentas fiscales.

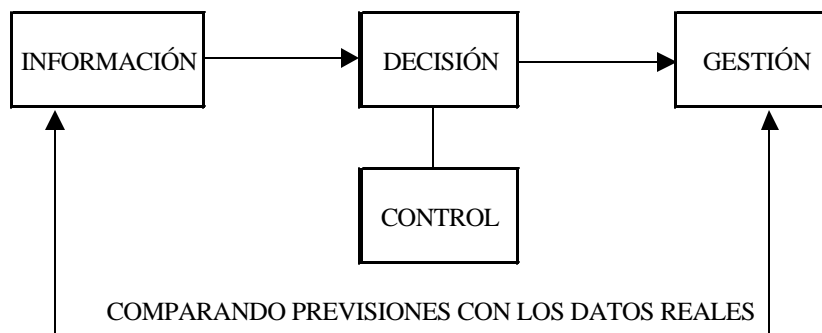
El déficit fiscal en 1998 y 1999 alcanzaron a 0.8% y 3% del PBI, respectivamente. Mientras que en el año 2001 y 2002 fue -2.5% y -2.3 % respectivamente (Banco Central de Reserva del Perú).

En las operaciones del sector público existe un mayor gasto incontrolable, pese a las recomendaciones de expertos en economía, de mantener una estricta disciplina presupuestaria, y las medidas dictadas en la ley de transparencia y prudencia fiscal, en la cual se obliga al cumplimiento de metas para evitar excesos en el gasto público. De continuar las cuentas del sector público las consecuencias serán: mayor endeudamiento, pérdida de reservas internacionales, devaluación, recesión entre otros. De otro lado en la última década se produjeron superávit fiscales primarios, que a diferencia de resultados económicos (déficit) no incluyen en los vencimientos de intereses de la deuda pública interna y externa, lo cual hace inferir que el déficit fiscal es como efecto de los compromisos asumidos por el Estado en la deuda contraída que se va acumulando año tras año.

1.3. DIRECCIÓN Y ESTILO DE GOBIERNO

La dirección y gobierno se concibe, como la gestión o realización de los planes estratégicos de desarrollo, programas de mediano y largo plazo; y los presupuestos, coincidiendo con la gestión del día a día, convirtiendo continuamente la información en acción, a través de la decisión y sometiendo todo el proceso al control (ver figura 3)

Figura 3. Control de gestión



La actuación de las autoridades en los períodos comprendidos de la década del noventa, ha sido débil en cuanto se refiere al impacto social y desempeño y en la conducción del proceso de gestión del presupuesto de actividades y proyectos u obras; esto se refleja en la desatención de los grandes problemas de la región (educación, salud, pobreza y otros); estos hechos se atribuyen, a la manera de ejercer el poder y desconocimiento de las teorías de gestión.

En la gestión de la región Puno (CTAR), desde la fecha del autogolpe (05-04-92) a la fecha, han pasado 16 presidentes; algunos de ellos permanecieron en el puesto 15 días, otros 1 a 3 meses y otros hasta 1 año, acompañado de un cambio o movimiento interno del personal directivo y operativo, debido a cuestiones del poder político. En ese contexto la gestión de los distintos presidentes y funcionarios estaban centradas más en cuestiones

políticas que técnicos. Los cuales motivaron una inadecuada gestión del presupuesto, consistente en discontinuidad e incumplimiento de metas de proyectos y consecuentemente en el atraso del desarrollo del departamento de Puno. Por lo tanto la calidad de gasto respecto a los resultados de la gestión institucional y cumplimiento de las funciones básicas del Estado ha sido entre baja y deficiente.

Un cambio de autoridades cada 4 años podría ser razonable, pero hacer cambios repentinos y en exceso dentro de un mismo ejercicio fiscal resulta perjudicial a los intereses institucionales. Por tanto para evitar cambios seguidos de las autoridades regionales, éstas deben ser elegidos democráticamente y removidos de sus cargos cuando se compruebe ineficiencia y falta de transparencia en su gestión.

Aunque dirigir y gobernar una institución no es una tarea fácil, para ejercer el puesto de gestor o gobernante requiere poseer ciertas cualidades tales como el liderazgo, delegación de poder (Empowerment), gestión en equipo, democrático y participativo; es decir lograr la participación de todos los trabajadores de la entidad y la participación de los ciudadanos en la ejecución y la supervisión de obras y actividades a fin de reducir costos, evitar el uso ineficiente de los presupuestos y demás recursos, y las posibilidades de malos manejos y la corrupción.

Juan Cataldo P., dice: “Cada vez es más evidente que la autoridad por sí sola sirve de muy poco, los jefes deben ser orientadores, facilitadores y coordinadores de las tareas del grupo, de tal manera que sea éste el que resuelva los problemas y no el propio jefe el artífice de ello”⁶

⁶ CATALDO PIZARRO, Juan. Gestión de Presupuesto ABC. Pág. 17-18

Proceso Directivo.- comprende los elementos siguientes:

a) La dirección por objetivos

La gestión del presupuesto enfatiza a los objetivos y metas, al igual que los planes estratégicos de desarrollo y planes operativos, en tal sentido los gestores deben asumir la “dirección por objetivos”, que se fundamenta en los aspectos siguientes: Objetivos mismos, estrategias, gerencia total y participativa. Los **objetivos**, deben establecerse adecuadamente y ser de completo conocimiento, y aceptación general de los funcionarios, trabajadores y usuarios. La **estrategia del uso del tiempo**, consiste en la programación o calendarización de la ejecución de los trabajos y las operaciones para los funcionarios y trabajadores a efecto de la consecución de objetivos a corto, mediano y largo plazo. **La gerencia total**, significa aplicar el “*principio holístico*” que consiste en la coordinación e integración de los recursos, esfuerzos y trabajos a la consecución de una meta común y objetivos institucionales. **Participativa**, está relacionado con la motivación y el compromiso del personal en la determinación y cumplimiento de las metas y objetivos de tal manera que el funcionario, trabajador y los usuarios estén satisfechos.

b) Filosofía

La filosofía es la forma como se enfoca los trabajos y se toman las decisiones para cada tipo de problemas identificados en los planes de desarrollo de la región. Bajo este supuesto un ejemplo de filosofía en materia de presupuesto puede ser la siguiente: “Si no gastamos todo el presupuesto de este año se recortará el del próximo”. Según N. Chomsky, la filosofía consiste en la actitud y el modo de apreciar un contexto objetivo de las cosas. Es decir representa un proceso mental, una forma de vida de dedicación para actuar con base a la observación del futuro.

La Alta Dirección en el ordenamiento de su propia gestión debe enfatizar la definición de la filosofía de la organización y trabajos, estableciendo los objetivos y políticas bien claras para

cada tipo de problemas identificados en los planes de desarrollo y operativos de la región, ello implica motivar y conseguir el compromiso de los directivos, trabajadores y usuarios para que se cumplan las metas y los objetivos institucionales.

Bajo la filosofía de organizaciones horizontales la gerencia y las autoridades de una entidad hacen participe de su personal de las metas y objetivos institucionales a lograr en un período determinado, a fin mejoras continuas de la gestión y garantizar en forma corporativa el cumplimiento de los objetivos y metas programadas. Estas se realizan a través de trabajos de coordinación, seminarios, forums y otros antes de iniciar y durante la ejecución del presupuesto institucional y al finalizar el ejercicio fiscal se evalúa los logros alcanzados.

Los objetivos

Los objetivos expresan los logros o resultados que la región desea alcanzar a fin de realizar la visión regional en un tiempo determinado, y debe guardar coherencia con la misión y con el análisis interno y externo. Los objetivos regionales deben estar entrelazados con los objetivos nacionales; y generalmente responde a la siguiente interrogante: ¿Qué debe lograrse en el corto, mediano y largo plazo para que la región tenga un accionar coherente con su misión?

Los objetivos constituyen las metas de una organización hacia los cuales deben dirigirse los intentos de sus miembros. Los objetivos establecen la razón y la existencia de la entidad. El objetivo principal de la Región desde la perspectiva **económico y social**, es: lograr el crecimiento económico sostenido de la región, mejorar la cobertura y la atención de los servicios y de infraestructura básica en el ámbito regional, promover la inversión pública y privada; promover el desarrollo humano sostenido, con énfasis en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El objetivo desde el punto de vista del **ejercicio de la autoridad**, es permitir la distribución racional de las competencias en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del gobierno regional; promover la participación ciudadana en la gestión y fiscalización de los asuntos públicos de su localidad para fortalecer la gobernabilidad y el

estado de derecho y la democracia. El objetivo en cuanto a los **procedimientos administrativos**, es simplificar los procedimientos administrativos existentes en la gestión de los recursos públicos asegurando la adecuada provisión de servicios públicos y evitando la duplicidad de funciones y costo público.

Las metas

Las metas son los resultados que espera alcanzar la región, constituye la expresión verificable en la realidad de un objetivo, se expresan en términos concretos lo que se desea alcanzar. Las metas son cuantificables y cualitativas. Se establecen metas estratégicas institucionales (actividades) o metas estratégicas de desarrollo regional (obras y proyectos). Las metas estratégicas de desarrollo regional expresan lo que la región desea alcanzar en términos de obras o servicios a la comunidad regional, generalmente responden a las interrogantes ¿Qué? y ¿Cuánto? Las metas estratégicas de desarrollo institucional deben estar orientadas a mejorar los procesos y procedimientos institucionales en alguna de sus dimensiones: calidad, eficiencia, eficacia y economía.

El personal de la región aún trabaja bajo el criterio tradicional con poco énfasis al cambio y desarrollo regional en el futuro, la razón es que no hay una filosofía institucional y de operaciones o trabajo que guíe la misión de los mismos, esta situación genera un trabajo aislado y limita una adecuada toma de decisiones, por estas razones es necesario reorientar los procesos o trabajos, los cuales estén enmarcados en los criterios de:

Calidad total, orientado al usuario de los servicios, el usuario es el jefe, la calidad es el trabajo y las obras y servicios son la meta.

Responsabilidad, como individuos se exige total responsabilidad de sí mismo, y como servidores del Estado deben apoyar la responsabilidad de otros.

Reciprocidad, un beneficio social mutuo es un beneficio compartido, un beneficio compartido perdurará.

Eficiencia, utilizar los recursos al máximo, no desperdiciar nada y solo realizar los que se puede hacer mejor.

Libertad, para formar nuestro futuro, es necesaria la producción para permanecer libres.

c) Liderazgo–visión

El término líder y visión son inseparables, el concepto visión da el sentido de trabajo de la institución. El líder debe lograr que la visión sea compartida por todos los miembros de la organización, además el líder debe ser capaz de involucrar a todos los trabajadores en los objetivos de la institución.

Según David Fischman, el liderazgo es un camino en espiral que va de dentro hacia a fuera de una persona. El líder para guiar a los demás de la organización, debe reunir las siguientes características: autoestima, visión, creatividad, equilibrio, aprendizaje, comunicación efectiva, entrega poder, trabajo en equipo, servicio e integridad⁷. El liderazgo y visión en la gestión de los presupuestos asignados a la región Puno, requiere de una administración participativa que consiste en compartir las ideas y participar en discusiones grupales conducentes a mejores decisiones, ejecutadas por las personas con mayor sentido de compromiso y satisfacción; trabajos en equipo a nivel de funcionarios y personal, solicitando ideas y sugerencias para el cumplimiento efectivo de los objetivos.

d) Motivación del personal

La autoridad o el gobierno debe prestar especial importancia al personal que intervienen en la gestión de presupuesto y proyectos de inversión en los siguientes aspectos:

- **Entrenamiento:** Es imperativo los programas de entrenamiento y capacitación en: Gestión regional, control interno, planificación estratégica y presupuestos participativo, dirigido al personal de la entidad, para reducción de la ineficiencia y desperdicios.

⁷ FISCHMAN, David. El Camino del Líder. 20-21

- **Eficiencia:** Luego del entrenamiento, la eficiencia dependerá del juicio personal aplicado a cada actividad.
- **Moralidad:** Es una de las columnas sobre las que descansa la estructura del control interno de los presupuestos y demás recursos del Estado.
- **Retribución:** El personal retribuido adecuadamente presta mayor atención a los objetivos y a los propósitos de la entidad. Realiza sus tareas con entusiasmo y concentra mayor atención en cumplir con eficiencia, que en hacer planes para incurrir en la corrupción.
- **Monitoreo:** No es únicamente necesario el diseño de una buena organización, sino también la vigilancia constante para que el personal desarrolle los procedimientos a su cargo de acuerdo con los planes de la organización. La supervisión se ejerce en diferentes niveles, por diferentes funcionarios y empleados y en forma directa e indirecta.

e) La Información para la toma de decisiones

La información es la materia prima con la que trabaja la alta dirección, los gerentes y los auditores, para la toma de decisiones gerenciales; en este sentido la alta dirección debe disponer de información adecuada, oportuno y desagregada del presupuesto de funcionamiento o actividades y de inversión. Es decir debe disponer de un presupuesto por áreas: alta dirección, órganos de apoyo, asesoramiento, de línea y órganos desconcentrados de la entidad, que permitan conocer los costos aplicados a cada actividad, obra y áreas; e impriman informaciones variadas para el control y una adecuada toma de decisiones en el nivel directivo, estratégica y operativo de la entidad. “Toda decisión requiere una o más informaciones, las cuales han de llevar al ente decisor a resoluciones y han de permitir aplicarlas y evaluarlas”⁸.

⁸ Cataldo Pizarro, Juan. Op. Cit, p. 22

En esta era de la “información” es imprescindible la disponibilidad de la información de naturaleza financiera adecuada, competente y veraz, las mismas constituyen el eje central para el control de la ejecución del presupuesto y la Cuenta General de la República, en este sentido el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF-SP, constituye una herramienta ligada a la gestión financiera del Tesoro Público en relación con la Unidades Ejecutoras, tiene por finalidad proveer una base de datos común, única, oportuna y confiable a los entes rectores del sistema (Dirección General de Tesoro Público, Dirección Nacional de Presupuesto Público, Contaduría Pública de la Nación y Contraloría General de la República) y usuarios de la entidad en general para el análisis, consolidación y adopción de decisiones; y mejorar la gestión de las finanzas públicas a través del registro único de las operaciones de las unidades ejecutoras de presupuesto. El SIAF genera información integrada de los procesos presupuestarios, contables y de tesorería. El presupuesto prevé y asigna recursos, tesorería determina la cuantía de ingreso y egresos del Estado y contabilidad elabora la Cuenta General de la República.

El SIAF–SP, provee reportes sobre la ejecución presupuestaria y financiera a diferentes niveles de agregación: por mes, operaciones, por meta, por programa, grupo genérico, por clasificador de gastos. En ese sentido ha mejorado el reporte de información financiera, control de objetivos y metas físicas presupuestarias institucionales, pero requiere asumir una gestión del presente y el futuro. El SIAF se expone con mayor amplitud en el capítulo II (2.7.2).

La gestión del presente se basa en la filosofía de la administración por objetivos y el futuro debe tener como sustento la planificación estratégica. Juan Cataldo P., señala que: “Se necesita un buen sistema de control presupuestario que permita evaluar y orientar a las personas y organizaciones en cuanto a la valoración de sus objetivos previstos y de sus resultados”⁹, asimismo, Peter F. Drucker manifiesta: “Las empresas típicamente innovadoras

⁹ Cataldo Pizarro Juan. Op. Cit, p. 18

tienen dos presupuestos separados: un presupuesto operativo y uno para innovación. El presupuesto operativo contiene todo lo que ya ha sido hecho. El presupuesto de innovación contiene las cosas que deben ser hechas de otra manera y las diferentes cosas en las que hay que trabajar...”¹⁰, el autor denomina presupuesto de innovación al presupuesto de inversión, estos conceptos son aplicables al sector público, si tenemos en cuenta que el Estado es una gran empresa y las regiones como microempresas efectúan estudios de prefactibilidad, factibilidad para proyectos de inversión.

1.4. PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES Y PROYECTOS

Una de las tareas más importantes en la labor de auditoría de gestión presupuestaria es evaluar el proceso de planificación de las actividades y proyectos, articuladas al presupuesto de la región, para este fin el auditor debe poseer los conocimientos necesarios sobre la planificación estratégica. Por esta razón se plantea algunos conceptos y criterios para la planificación regional.

a) Concepto e importancia de planificación

La planificación se puede concebir de diferentes maneras como un plan general, método, instrumento, conjunto de procesos para fijar objetivos organizacionales.

Plan general, porque está científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para fijar y obtener un objetivo determinado.

Método, porque permite razonar antes de actuar, un método de conocer la realidad, sopesar consecuencias, explorar el futuro, traer esa exploración del futuro hacia el presente y apoyar la toma de decisiones en el presente.

Instrumento básico, para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales, acrecentar la eficiencia y la productividad y orientar la cooperación técnica internacional.

¹⁰ DRUCKER, Peter F. Las Fronteras de la Administración. P. 254.

Procesos, porque se trata de un conjunto de acciones y tareas que involucran a los miembros de las organizaciones y permiten establecer acciones para alcanzar objetivos concretos previamente seleccionados, disminuyendo costos sociales y optimizando la eficacia económica.

La planificación es esencial, y en particular la planificación estratégica es vital para: definir las políticas generales, estrategias generales, fijar los objetivos (generales, parciales y específicos) y metas presupuestarias de la Región y Sectorial; es decir orienta lo que se tiene que hacer, una mejor asignación y control de presupuesto y otros recursos, brindar los medios de acción, evitar improvisaciones y decisiones espontáneas, prever cambios; y para ayudar a los directivos y demás trabajadores a cumplir con sus responsabilidades en la dirección estratégica y operativa respectivamente, que permitan enfrentar los problemas nacionales, regionales y locales.

La planificación no trata de prever lo que va a suceder, sino de poner los medios para que suceda lo que se desea, o sea se trata de planificar el propio futuro, no de hacer planes para el futuro, para el cumplimiento de la misión, visión y mejorar el desempeño de la institución.

b) Clases o tipos.- La planificación puede ser de 3 tipos:

1. Tradicional o normativa

El Perú adapta este modelo de planificación desde 1955, con el gobierno de Manuel Prado, cuando se crea el Instituto de Planeamiento de Lima al interior de la Universidad Nacional de Ingeniería, desde entonces, se ha ido perfeccionando y aplicando en forma gradual en las organizaciones gubernamentales y privadas, bajo la normatividad técnica del Instituto Nacional de Planificación, hasta mediados de la década del noventa (1995); sus características son:

- Opera sobre la base de **"un actor yo"**. El planificador o el gerente de planificación y presupuesto quien conoce y controla el sistema, el comportamiento de los actores

sociales a través del diagnóstico, para adoptar una política ideal y producir sus resultados.

- La planificación tradicional es un **sistema no creativo**, solo sigue leyes, en efecto desaparece el criterio participativo, eficiencia y el compromiso organizacional.
- Trabaja con el concepto de sector, que no es operacional en términos de planificación, incomunica a la población con la planificación y la planificación con el político. El político trabaja con problemas y oportunidades y la población sufre problemas.
- La planeación se realiza para el corto, mediano y largo plazo en las entidades del sector público. El de largo plazo es parecido a la planeación estratégica actual en aplicación.

2. Estratégica

La planificación estratégica obedece al modelo económico “neoliberal - capitalista”. La planeación estratégica es proactivo y participativo, se emana del más alto nivel de la organización (Presidente, gerentes y directores), fijan grandes objetivos, los cuales deben ser claros y bien definidos, se planifica de acuerdo al conocimiento de la organización, su funcionamiento y análisis del contexto (interno y externo) en que se desarrolla, se realiza para el mediano y largo plazo.

Steiner A, George, padre de la planeación estratégica define a la planeación estratégica formal desde 4 perspectivas: El porvenir de las decisiones actuales, proceso, filosofía y estructura.

El Porvenir de las decisiones actuales.- la planeación estratégica “observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relaciona con una decisión real que tomará el director. La esencia de la planeación estratégica consiste en la *identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro*, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una organización

tome mejores decisiones en el presente para explotar las *oportunidades* y *evitar los peligros*”¹¹.

Filosofía.- Es una actitud o proceso mental, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritas. Según Rusell Ackoff: “la planeación ... se anticipa a la toma de decisiones”. “El no hacer bien no es pecado, pero el no hacer lo mejor posible, sí lo es”; sugiere, “4 enfoques para la planeación: Planeación reactiva, inactiva, preactiva y proactiva.”¹²

Proceso.- la planeación estratégica es sistemática y continuo, que se inicia con *el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas*, es imprescindible para lograr estas metas y desarrollar planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los objetivos buscados (Steiner A, George). “El proceso de establecer objetivos, y escoger el medio más apropiado para el logro de los mismos antes de emprender la acción” (Leonard D. Goodstein, Timothy, M Nolan yJ. Wiliam Pfeiffer).

Estructura.- La planeación estratégica es un sistema que *une tres tipos de planes fundamentales que son: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos*. La planeación estratégica es un esfuerzo sistemático y más o menos formal de una organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos y lograr los objetivos y propósitos básicos de la entidad.

3. Operativa y táctica

- La planeación táctica y operativa son sinónimos, ambas se refieren a cómo hacer el trabajo.
- Fijan objetivos básicos y específicos en armonía de los grandes objetivos fijados por el planeamiento estratégico.

¹¹ STEINER, George. A. Planeación estratégica. p. 20.

¹² GOODSTEIN, Leonard D. y otros. Planeación Estratégica Aplicada. P, 5.

- La planeación táctica involucra la participación de la alta dirección, en cambio el planeamiento operativo se orienta a la participación de los directivos y empleados dentro la integración de los planes de acción en forma horizontal y vertical de la organización en conjunto o global.
- Generalmente se refieren a corto plazo
- Debe ser integral, es decir comprender los planes de todas las áreas de la organización.

c) Proceso de planificación de actividades y proyectos

Esta tarea está a cargo de la Oficina de Planificación y Presupuesto de la región, hasta el año 1996 se planearon bajo el tipo de planificación tradicional o normativo, la cual ha sido reemplazada por la **planificación estratégica** a partir del año de 1997, su aplicación en la región es gradual y parcial, debido a que este modelo es aún poco conocido en nuestro medio, a pesar de sus 5 años de experiencia en el sector gubernamental del país, por falta de difusión y capacitación.

En la planificación de actividades y proyectos de inversión se debe contar con el diagnóstico regional y local, el cual conlleva a una adecuada definición de los problemas o necesidades sectoriales, fijación de objetivos generales y sectoriales, metas generales y sectoriales, determinación de estrategias y políticas en cuanto a proyectos y prioridades a realizar. Además, se debe integrar la participación de la población organizada, sectores: gubernamental y privada, para concretar las tareas y trabajos u operaciones, planes estratégicos de largo y mediano plazo; y planes operativos institucionales anuales. Es decir esta planificación debe ser participativa y concertada a través de mesas de concertación, para aunar esfuerzos y recursos de la región.

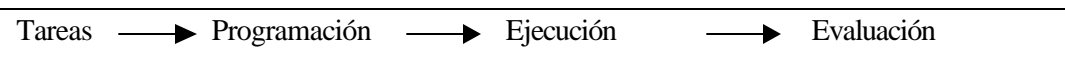
Actividades

Las actividades, constituyen el conjunto de tareas necesarias para mantener en forma permanente y continuo la operatividad de una organización. Se dividen en tareas y se

expresan en metas para identificar y estimar el gasto. Ejemplo la elaboración de información presupuestaria, reparación de maquinarias, etc.

En la planificación de actividades de las distintas áreas y organismos de la región, se sigue el procedimiento convencional siguiente: la oficina de planificación y presupuesto realiza las coordinaciones con los jefes de áreas y oficinas para solicitarle las principales actividades y necesidades para programar el presupuesto y planes operativos anuales. Pocas veces la oficina de planificación y presupuesto realiza esfuerzos para convocar a la alta dirección, funcionarios y trabajadores a **“talleres de fortalecimiento y desarrollo institucional”**, para conocer las actividades y necesidades, para programar los objetivos y metas en el presupuesto y plan operativo institucional las actividades aprobadas y consensuadas.

La planificación y gestión de las actividades es de la siguiente manera:



Se identifican las tareas de los organismos de la región, se programa objetivos y metas, asigna presupuesto, se incluye en el plan operativo institucional, se ejecuta y finalmente se evalúan el cumplimiento de metas en forma periódica.

Obras o proyectos de inversión

Los proyectos constituyen el conjunto de trabajos u operaciones, se expresan en metas, para identificar y estimar el costo. Ejemplo la construcción de un puente, carreteras, aulas, etc. La planificación de obras está a cargo de la “Oficina de Desarrollo de Inversiones”. Ésta recibe los requerimientos de los sectores y de las organizaciones vivas; previa verificación y evaluación de la viabilidad del proyecto, somete a consideración en reunión de alta dirección y gerentes de línea para su aprobación y programación en el presupuesto y plan operativo institucional anual. Algunas veces se complementa con la opinión o participación de los responsables de las gerencias de: operaciones (estudios y obras) y gerencia regional de inversiones.

En la planificación y gestión de proyectos de inversión se sigue el proceso siguiente:

- Conocimiento de las necesidades de la población regional, a través de solicitudes o memoriales presentado por los dirigentes de organizaciones vivas y directores sectoriales.
- Formulación de anteproyectos y proyectos de inversión de acuerdo a las necesidades determinadas en el ámbito regional.
- Elaboración de expedientes técnicos de estudios u obras de infraestructura ejecutados por la región en su programa anual de inversiones.
- Programación de “talleres de planificación estratégica” por gerencias regionales, para priorizar los espacios, necesidades de la población, expedientes técnicos y presupuestos.
- Consolidación de los proyectos u obras priorizadas y concertadas en talleres de planificación.
- Formulación del plan operativo institucional, programación de objetivos, metas, presupuestos y cronograma de ejecución de las obras.
- Aprobación del plan operativo institucional, seguimiento, evaluación y control.

El proceso de planificación de proyectos de inversión es más complejo que las actividades, se requiere cumplir ciertos requisitos técnicos, como: contar con el diagnóstico actualizado, un equipo de planificadores, expediente técnico de obra, asumir una cultura de planificación, compromiso organizacional de las autoridades y trabajadores de la región; la participación activa de los líderes de la sociedad civil, directores sectoriales y alcaldes a fin de reducir costos, evitar malos manejos de recursos y lograr el compromiso de la ciudadanía y hacer suyos los proyectos aprobados para su posterior ejecución y control.

Metodología para identificar los problemas

Los teóricos de la planificación recomiendan la técnica de diagnóstico, de acuerdo a experiencias vividas. La región utiliza un abanico de criterios para identificar las necesidades o problemas de la población, estas son las que se indican a continuación:

- Talleres de planificación estratégica participativa.
- Lluvia de ideas y análisis multicriterio.
- Memoriales y solicitudes formulados por alcaldes y usuarios o ciudadanía.
- Pedidos de carácter político.
- Caracterización regional.
- Estudio del sector o zona, entre otros.

En la priorización de necesidades o problemas interviene los criterios siguientes:

- Consideraciones del sector, fuente de financiamiento, población beneficiaria, generación del empleo, tiempo y mesas de concertación para la ejecución entre otros.
- Aplicar escala de prioridades
- El orden de solicitudes de necesidades presentados por la población.
- Requerimientos de tipo político.
- Talleres de planificación combinado, trabajo individual y trabajo en grupo, con criterios de ponderación.

e) Problemas durante el proceso de planificación

- Limitada participación de Gobiernos Locales en ámbitos regionales.
- Ausencia de diagnósticos actualizados. Solo hay caracterización.
- Presupuesto reducido o insuficiente para la ejecución de obras y actividades.
- La falta de cultura de planificación en los sectores y gobiernos locales.
- La falta de visión y estrategias definidas a nivel, regional.
- Descoordinación y limitada información en las instancias sectoriales y locales.
- La falta de integración de planes y presupuestos a nivel, regional.
- Falta de base de datos consolidado sobre priorización de inversiones.
- Falta de un equipo de planificadores.

A fin, de mejorar la planeación y superar los problemas indicados, la Región debe conformar el “equipo de planificadores” integrado por los servidores y funcionarios de la entidad, a efecto de levantar la información para una adecuada planificación de actividades y proyectos de la región; evitar los criterios aislados, implementar el Consejo Regional de Planificación (COREP) y unidades básicas de planificación en el ámbito de la Región.

e) Participación de órganos, autoridades y usuarios

La alta dirección (Presidente de Región y Gerentes) participa en el proceso de planificación precisando los lineamientos de política en reuniones de gerentes, Consejo Regional de planificación y en la toma de decisiones de ejecución de una obra. Las Direcciones Regionales participan en talleres de planificación, presentando propuestas y formulando su propio plan como “Unidades Ejecutoras” de presupuesto y administrativa. La participación de los Directores Sectoriales, Auditoría Interna y ciudadanía es débil en el proceso de planificación de proyectos regionales, debido a la poca convocatoria.

f) Documentos de gestión

Son instrumentos de gestión, imprescindibles para la planificación, dirección estratégica, elaboración y administración del presupuesto de actividades y proyectos de inversión, entre estos documentos podemos señalar a los siguientes:

- Plan de desarrollo departamental concertado a mediano y largo plazo.
- Planes estratégicos sectoriales
- Planes estratégicos multianuales
- Planes estratégicos de desarrollo institucional
- Plan Operativo Institucional-POI
- Proyecto de fortalecimiento y desarrollo institucional.
- Presupuesto anual
- Reglamento de organización y funciones-ROF.

- Manual de organización de funciones–MOF.
- Cuadro de asignación de personal–CAP
- Presupuesto analítico de personal–PAP
- Texto único de procedimiento administrativos -TUPA
- Marco Presupuestal y Presupuesto Institucional.
- Normas legales y directivas nacionales e interna de la entidad, etc.

1.5. POLÍTICAS GLOBALES DE DESARROLLO

Las políticas son marcos de referencia que sirven de guía en la ejecución de las actividades y proyectos de una organización, para elaborar los planes estratégicos y planes operativos, estas políticas se dictan a nivel del gobierno nacional. Las Regiones deben formular sus propias “Políticas de Desarrollo Regional” sobre la base de las “Políticas Nacionales” para cumplir su misión y los objetivos a través de mesas de concertación y participación de la sociedad civil.

Las “Políticas Globales de Desarrollo” de la Región aún no están armonizadas con las “Políticas y Estrategias de Desarrollo Nacional” para enfrentar los grandes problemas sociales.

Las políticas globales de la Región deben orientarse a:

- Atención prioritaria de la población de extrema pobreza, grupos vulnerables, sectores periféricos y rural regional.
- Lucha contra la extrema pobreza y mejorar el nivel y calidad de vida de la población regional.
- Ejecución de proyectos de carácter regional, subregional y local que en el corto plazo posibiliten un desarrollo sostenido agropecuario, agroindustria, así como producción (energía, infraestructura vial, infraestructura agrícola, social etc.)

- Orientar prioritariamente la inversión a los proyectos de corto período de maduración, que permitirá reactivar la actividad económica (principalmente agropecuaria), rehabilitación y mejoramiento de las vías (carreteras)
- Concertar y coordinar entre las diferentes entidades del Estado (gobiernos locales, sectores, entidades privadas de desarrollo y ONGs.) del ámbito regional; en la perspectiva de optimizar la orientación, distribución, utilización y manejo de los escasos recursos presupuestales asignados que permitan maximizar el logro de metas, tendientes a solucionar la problemática socio-económica regional.
- Capacitación para los servidores públicos, a fin de mejorar las capacidades y habilidades humanas, que conlleve a un verdadero proceso de cambio, con eficiencia y productividad, de acuerdo al nuevo rol del Estado y el proceso de modernización de la administración pública.
- Atención de la educación, salud y servicios de saneamiento a la población de sectores periféricos y sector rural de la región.

1.6. LÍNEAS DE ACCIÓN DE DESARROLLO REGIONAL

Las líneas de acción constituyen los ejes fundamentales para la ejecución de programas, proyectos y actividades de una región, los mismos se establecen en los planes estratégicos de desarrollo y planes operativos, en función a los lineamientos de las políticas generales del país, regional, institucional, sectorial y la asignación del presupuesto.

La Región Puno requiere las siguientes líneas de acción:

1. Dinamizar los programas de inversión de manera descentralizada y focalizada

a. Infraestructura productiva:

Impulsar el desarrollo agropecuario en áreas con infraestructura de riego y drenaje con aguas subterráneas y superficiales, poniendo operativo la infraestructura de riego construida, pasar

de la etapa gris a la etapa verde, iniciando las acciones de organización de los usuarios en comités de regantes, comités productores, capacitación en la producción agropecuaria sostenido

b. Infraestructura Social

Atención prioritaria a los distritos de extrema pobreza zonas de frontera y grupos vulnerables, en el medio urbano y rural, reforzando los servicios de educación, salud, saneamiento básico (agua, desagüe)

Atención a la población en extrema pobreza

Lucha contra la Pobreza, en forma prioritaria en los 44 distritos identificados; para ello es necesario: La generación del empleo a través de las acciones que permitan superar progresivamente el asistencialismo y pasar a la inversión social como palanca de oportunidades de la población en extrema pobreza para incorporar de manera productiva a la economía regional y nacional e identificar oportunidades de generación de empleo e ingresos y priorizar la ejecución del programa de inversiones focalizadas en estos ámbitos.

Atención a grupos vulnerables

En armonía con el programa de lucha contra la pobreza es necesario efectuar las siguientes acciones:

- Construcción y equipamiento de infraestructura social (comedores populares) en área rural y urbanos - marginales, para la atención de grupos vulnerables.
- Impulsar la gestión y captación de recursos financieros nacionales e internacionales, para mejorar el servicio de salud.
- Dotar de productos alimenticios básicos a las familias vulnerables, a fin de mantener su seguridad alimentaría.

c. Infraestructura de energía eléctrica

Ejecución de la electrificación rural y en el urbano – marginal, en convenio con el sector de electricidad para generar una infraestructura de energía eléctrica, tendiente a utilizar la Central hidroeléctrica de San Gabán, cuya oferta debe cubrir todo el sector rural y urbano de la región; en la que debe participar el estado a través del Ministerio de Energía y Minas.

d. Infraestructura vial

Dotar de una estructura espacial básica a la región Puno, conformando una red vial articulada transversalmente a los ejes viales como son: la carretera transoceánica, el eje vial Desaguadero Puno – Juliaca – Cuzco, Juliaca Arequipa; esos ejes transversales deben incorporar áreas tributarias como Huancané, Moho, Sandia y Lampa y el anillo de desarrollo del lago Titikaka y áreas marginales del resto de la región.

2. Lucha contra la pobreza con inversión focalizada

Los esfuerzos de la región estarán orientados a combatir la extrema pobreza en los 44 distritos identificados como extrema pobreza en donde se encuentra asentada una población de 146,376 habitantes (1993) que representa el 10% de la población regional para lo cual será necesario realizar la siguiente acción: Orientar la inversión multisectorial de manera focalizada en áreas de extrema pobreza evitando la dispersión y duplicidad de esfuerzos en actividades y obras sin impacto, la inversión se debe priorizar de manera coordinada y concertada.

3. Integración de zonas de frontera

La región Puno debe considerar prioritariamente el tratamiento de fronteras, en el territorio que abarca un perímetro de 1108 km, que representa el 11% de la línea de frontera del Perú, espacio en que se asientan aproximadamente 242,890 habitantes (1993), para lo cual será necesario ejecutar las siguientes acciones:

- Continuar la ampliación de proyectos energéticos, principalmente en las áreas rurales de frontera y distritos.
- Promoción de un adecuado intercambio cultural y comercial con los países vecinos.
- Implementar un plan turístico fronterizo.

4. Programa integral de turismo

Es importante y prioritario impulsar las actividades de desarrollo turístico por las características geográficas y una diversidad de atractivos turísticos de orden paisajísticos, arqueológicos y de arquitectura con que cuenta la región Puno, para lo que es necesario lo siguiente:

- Implementación del plan estratégico para el desarrollo del turismo, priorizando obras que permitan habilitar y aprovechar los circuitos y atractivos turísticos.
- Consolidar y fortalecer los circuitos turísticos a nivel regional.
- Divulgar y publicitar a nivel, nacional e internacional los atractivos turísticos mediante folletos y guías turísticos.
- Conservar, restaurar las ruinas arqueológicas que se encuentran en estado de deterioro.
- Promover el eco-turismo en la selva de Puno y turismo de aventura en el Lago Titicaca y en la zona norte del departamento de Puno (Sandia y Carabaya)
- Capacitar a los propietarios de restaurantes, hoteles, agencias de viajes y transportistas con la finalidad de brindar los mejores servicios a los turistas.

5. Modernización de la gestión pública

- Capacitar a los trabajadores (agentes de cambio) de la administración pública en convenio con la Universidad y otras entidades especializadas.

- Revalorización de la imagen del funcionario público, implementando programas de capacitación, incentivos, promoción y condiciones ambientales de trabajo.
- Implementar y renovar los equipos de informática y cómputo a fin de agilizar el procesamiento de información de los diferentes sistemas administrativos, poniendo operativo el sistema de red local y regional.
- Implementación del Sistema Información Geo referencial (SIG), con fines de programación, priorización, seguimiento, evaluación y medición de impacto de programas y proyectos de desarrollo regional.
- Simplificación de procedimientos administrativos para la prestación de servicios de calidad y atención ágil y oportuna al usuario.
- Programación e implementación de acciones de control y auditoría.
- Se emitirán lineamientos de control y auditoría, así como un programa de acciones de control para cada una de las unidades orgánicas a fin de orientar una buena gestión.

6. Coordinación y concertación con Gobiernos Locales

- Formalizar, implementar y desarrollar los consejos de coordinación con gobiernos locales (13 provinciales, 108 distritales), como instancias de participación y asesoría del gobierno.
- Implementar y consolidar el consejo de coordinación con Gobiernos Locales (COCOGOL).
- Propiciar la ejecución de un programa de inversiones para el desarrollo regional y local, concertando acciones conjuntas en ámbito distrital y provincial.
- Organizar e implementar la capacitación en organización y gestión municipal.

1.7. PLANES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO

Los planes, son los instrumentos de planeación, para la realización y cumplimiento de las funciones básicas del Gobierno Regional, los cuales son de corto, mediano y largo plazo; en los cuales se exponen entre otros aspectos la misión, visión, los objetivos y metas generales, sectoriales e institucional a lograrse en forma integrada y articulados con los respectivos presupuestos. Estos documentos de gestión son participativos y concertados, es decir en la elaboración y gestión de los mismos participa la sociedad civil, ciudadanía y las demás dependencias de la región, los principales proyectos de inversión son concertados.

a) Plan Estratégico a Corto Plazo

Constituyen el Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Anual., estos documentos están interrelacionados para la gestión presupuestaria. “**Los Planes Operativos Institucionales**, se diseñan en función a las metas presupuestarias que se espera alcanzar para cada año fiscal. Constituyen instrumentos administrativos participativos y concertados que reflejan los procesos (obras de impacto) a desarrollar en el corto plazo, precisando las tareas y trabajos necesarios para cumplir las metas presupuestarias para dicho período, así como la oportunidad de ejecución, a nivel de cada dependencia orgánica”¹³.

El POI, de la Región se formulan con mucho atraso, después de la aprobación de presupuesto y no antes como lo establece los criterios de planificación estratégica, por tanto se distorsiona todo las tareas y obras planificadas por estar supeditado al criterio del “techo del presupuesto aprobado” para cada año fiscal.

b) Plan Estratégico a Mediano y Largo Plazo.

Los Presupuestos Institucionales de los Pliegos Presupuestarios se articulan con los Planes Estratégicos del Pliego, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, para la consecución

¹³ Ley N° 27209. “Gestión Presupuestaria del Estado”. Art. 55.2 – 55.3. p. 43

de los objetivos estratégicos nacionales. El plan Estratégico del Pliego se enlaza con el Plan Estratégico del Sector respectivo¹⁴.

En la actualidad, no existe la articulación de los Planes Regionales y Sectoriales, debido a la dependencia de la Direcciones Regionales, Programas y Proyectos de sus respectivos Sectores o Ministerios, lo cual conlleva a la realización de acciones aisladas y a la duplicidad de esfuerzos y costos; los presupuestos se atomizan en acciones de poco impacto, que para la atención de los grandes problemas de la Región.

La Región no cuenta con un “Plan Estratégico de Largo Plazo”, porque no se tiene aun definida el “Programa de Gobierno Nacional” y el “Plan de Desarrollo Estratégico Nacional de Largo Plazo”, lo cual es un limitante para realizar una adecuada gestión de los presupuestos y recursos del Estado.

El sistema de planificación del país hasta hace años atrás establecía, como documentos de gestión institucional y de gobierno: Los Planes de Desarrollo Nacional, Regional e Institucional de corto, mediano y largo plazo. Después de la disolución del Instituto Nacional de Planificación-INP, se dejaron de elaborar los planes hasta el año 2000 en las entidades gubernamentales, por falta de un “Ente Rector” en el Sistema de Planificación en el país.

Los planes, reflejan los grandes objetivos Nacionales, Regionales e Institucionales, la carencia de estos documentos elementales no ayuda a los gobiernos dirigir y cumplir su responsabilidad adecuadamente y actuar en forma corporativa y concertada. En efecto la gestión de los recursos del Estado es deficiente y el accionar o estilo del Gobierno Nacional y Regional es baja.

¹⁴ Ibid. Art. 55.1. p. 43

Por lo tanto, es evidente la necesidad de institucionalizar la planeación estratégica con un enfoque participativo, para dirigir o gobernar los asuntos y recursos del Estado; las acciones del gobierno deben estar incluidos en los planes de mediano y largo plazo, para una gestión eficiente y evitar las improvisaciones y costos innecesarios del Estado.

1.7.1 Desarrollo de la Planificación Estratégica Participativa y Concertada.

Teniendo en cuenta las teorías de Steiner, Leonard D. Goodstein y otros; el Instructivo N° 001-2000-EF/76.01 y la Directiva aprobado por RM. N° 399-2001-EF/10 para la “Formulación de los Planes Estratégicos Institucionales”; se plantea un modelo de “Planificación Estratégica Participativa y Concertada”, como guía metodológica para formular los planes estratégicos Institucionales, que comprende 9 fases o etapas, éstas sin duda alguna son discutibles, pero sin embargo las mismas no son preclusivas (por el contrario uno puede ir y venir por todas las etapas hasta llegar a un plan estratégico claro), ni son las únicas pueden haber otros modelos que incluyan otras fases al criterio del “equipo planificador”:

1. Conformación de un Equipo de Planificación

- La región debe conformar un equipo mínimo de personas de la propia institución para que se encargue a monitorear la planificación estratégica regional. Este equipo debe depender del Consejo Regional de Planificación y coordinar sus acciones con la Gerencia Regional de Planificación.
- El equipo debe lograr el **compromiso organizacional** e involucrar la **participación** de la Alta dirección, directores, funcionarios de la región y sectores, así como de alcaldes y líderes o dirigentes de la sociedad civil y ciudadanía de la región.
- La planificación debe ser participativo y concertado a nivel regional.

2. Diagnóstico de la situación Regional

- El diagnóstico institucional tiene como objetivo efectuar el análisis del entorno general y específico de la región, a fin de obtener información.

- Constituye un esfuerzo para identificar **¿Qué es?** y **Dónde** se encuentra la organización en la actualidad.
- Se elabora el diagnóstico de la situación actual de la región, a través del análisis interno de la institución y el análisis del entorno - externo de la región.
- El análisis interno permite determinar los aspectos positivos (Fortalezas) y las deficiencias (Debilidades), y la situación actual de las líneas de acción, los recursos y cultura organizacional actual, etc.
- El análisis del entorno externo se refiere a la determinación de los factores exógenos o externos que condicionan el comportamiento de región, tanto en los aspectos positivos (Oportunidades), como negativos (Amenazas).
- Los factores exógenos a ser analizados son los aspectos como: geográficos, institucionales, tecnologías, económicos, sociales, culturales, legales, mercado y competencia, etc.

3. Definición de la Misión de la Región

- La misión es la imagen actual que enfoca los esfuerzos que realiza la región para perseguir sus fines.
- En esta etapa, se identifican los propósitos, fines y límites de la región los cuales se expresan en misión.
- Uno de los aspectos más importantes y quizá más difíciles de la planeación estratégica es formular la declaración de la misión.
- En esta fase, el equipo de planeación para la redacción de la misión debe responder a las siguientes preguntas: ¿Qué funciones desempeña la organización? ¿Para quiénes las ejecuta? ¿Cómo las desempeña? ¿Por qué existe la organización? y ¿Cuáles son sus valores?.
- La respuesta a la primera pregunta está encaminada a definir las necesidades a satisfacer de los usuarios o clientes por la región.
- La segunda, debe identificar a quienes están dirigidas los servicios de la región.

- La tercera pregunta está referida a establecer como y de que manera la organización logrará los objetivos y metas, es decir que tecnologías, métodos utilizará para atender las necesidades identificadas.
- La respuesta a la cuarta interrogante debe consolidar el corazón o núcleo de la misión interrelacionando las respuestas de las interrogantes ¿qué?, ¿A quiénes? y ¿cómo?.

4. Definición de los objetivos estratégicos de la Región

- Los objetivos estratégicos expresan los logros o resultados que la región desea alcanzar a fin de realizar la visión regional en un tiempo determinado, y debe guardar coherencia con la misión y con el análisis interno y externo.
- Generalmente responde a la siguiente interrogante:
¿Qué debe lograrse en el corto, mediano y largo plazo para que la región tenga un accionar coherente con su misión?
 - Los objetivos regionales deben estar entrelazados con los objetivos nacionales

5. Definición de las metas estratégicas

- Las metas estratégicas son los resultados estratégicos que espera alcanzar la región, constituye la expresión verificable en la realidad de un objetivo estratégico, se expresan en términos concretos lo que se desea alcanzar. Las metas son cuantificables y cualitativas.
- Se establecen metas estratégicas institucionales (actividades) o metas estratégicas de desarrollo regional (obras y proyectos)
- Las metas estratégicas de desarrollo regional expresan lo que la región desea alcanzar en términos de obras o servicios a la comunidad regional, generalmente responden a las interrogantes ¿Qué? y ¿Cuánto?
- Las metas estratégicas de desarrollo institucional deben estar orientadas a mejorar los procesos y procedimientos institucionales en alguna de sus dimensiones: calidad, eficiencia, eficacia y economía.

6. Definición de los proyectos regionales

- Los proyectos regionales son los mecanismos destinados a alcanzar las metas estratégicas de desarrollo regional y las de desarrollo institucional.
- Se establecen las líneas de acción, las mismas están constituido por actividades y proyectos estratégicos o principales.
- Los proyectos deben ser concertados y priorizados con participación de la sociedad civil, instituciones y la ciudadanía de la región.

7. Definición de la Visión Estratégica Regional

- La visión regional es la presentación de la imagen regional futura e idealizada de la región que se pretende convertirla en real a mediano plazo.
- La visión constituye una declaración que guía a la región en un contexto interno y externo cambiante.
- Para la redacción de la visión el equipo debe responder a las interrogantes: ¿Cómo nos vemos en el futuro? ¿Qué queremos hacer en el futuro? y ¿Cómo vemos a la población objetivo y/o usuarios para los que trabajamos?
- La redacción de la visión debe contemplar básicamente dos aspectos:
 - Presentar lo que, la región debe ser en el futuro, usualmente en 2 a 5 años.
 - Determinar cómo se logra que la región alcance ese futuro deseado.

8. Plan operativo de actividades

- Consiste en desarrollar planes detallados en términos operativos o tácticos con base con el plan general de la organización, cada uno de estos planes debe reflejar la estrategia general e incluir los presupuestos.
- Luego se debe de integrar o consolidar como un todo.
- En otras palabras la primera tarea consiste en desarrollar un plan operativo específico para cada unidad orgánica de la organización. Luego la segunda tarea es integrarlos continuamente aplicando el principio holístico.

9. Ejecución y evaluación del plan estratégico regional

Esta etapa comprende la aplicación o ejecución efectiva de los planes, la evaluación de dicha aplicación y en mérito a ello a la reformulación y ajuste al plan.

1.8. DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

En este punto se presenta los conceptos operativos y los avances del proceso de la descentralización y regionalización del Estado.

a) La Descentralización

Se entiende por Descentralización del Estado a la transferencia real de las competencias, funciones y recursos¹⁵ del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales a fin de corregir los problemas y los excesos del centralismo en la capital de la República. Este proceso de transferencia debe ir acompañada de fondos líquidos y medidas para promover la inversión y generar empleo, así como de programas de asistencia técnica para reforzar la capacidad de gestión de la Regiones. “La descentralización sería un medio para romper la lógica vertical de esta tradición centralista con vistas a mejorar la eficacia de la gestión pública”¹⁶.

El Perú necesita un Estado democrático descentralizado, al servicio de la ciudadanía, que le inspire confianza, tanto por una gestión eficiente y transparente como por la atención adecuada de las necesidades apremiantes de la población,¹⁷ en cuya gestión participe la sociedad civil y la ciudadanía, con pleno ejercicio de sus derechos, con igualdad de oportunidades; el uso y gestión de los recursos públicos permita la mejora de las condiciones de vida de los pueblos, orientando prioritariamente los fondos públicos a la atención de la

¹⁵ Recursos: Financieros, bienes, personal, empresas, Proyectos Especiales y Programas sociales (INFES, PRONAMACH, ONAA, FONCODES Y COOPOP, ETC).

¹⁶ BRUNO, Revesz E. Descentralización y Gobernabilidad en tiempos de Globalización. P. 53.

¹⁷ DIARIO “EL COMERCIO”. “Propuesta para una Agenda de Gobierno” 2001. P. 17.

extrema pobreza, mejora de la educación, salud, inversión productiva para el desarrollo humano.

La descentralización del Estado permitirá¹⁸ :

- 1) Mejor distribución de competencias de gobierno y recursos financieros entre los niveles nacional, regional y local.
- 2) Mejor uso del territorio nacional
- 3) Un aprovechamiento más adecuado de los recursos naturales.
- 4) Una distribución más equilibrada de las actividades productivas,
- 5) Una efectiva participación ciudadana en la gestión y vida política del país.

Germán Suárez Chávez, presidente del Banco Central de Reserva del Perú, señala que: “ existe una gran corriente de opinión en el país respecto a que para lograr una elevada tasa de crecimiento económico y social sostenido, es necesario el diseño y aplicación de una adecuada y eficiente política de descentralización”.¹⁹ De otro lado Sánchez Zevallos pablo, presidente, Asociación para el Desarrollo Rural de Cajamarca, en su conferencia de IPAE 2001 manifestó: “ No habrá desarrollo sostenible del país si en el más corto plazo se opta desconcentrar y descentralizar el Perú, en forma real, efectiva y eficaz, ya que hasta ahora el gobierno está fuertemente centralizado en Lima”²⁰

El proceso de descentralización se sustenta y se rige por los principios generales y específicos establecidos en los artículos 4° y 5° de la Ley de Bases de la Descentralización – Ley N° 27783. Los principios generales señalan que la descentralización es permanente, dinámica, irreversible, democrático, integral, subsidiaria y gradual; y los principios específicos son: las competencias claramente definidas, transparencia y predictibilidad, neutralidad en la

¹⁸ SAGASTI. F. y HERNÁNDEZ, Max. “PERU: Agenda Estratégica para el siglo 21”. P, 253.

¹⁹ SUAREZ CH. German. Descentralización, Estabilidad y desarrollo Económico: La experiencia Internacional”
Revista Moneda N° 128 del BCR, p. 67.

²⁰ SÁNCHEZ Z. P, “ Desarrollo Sostenible: Un enfoque desde las regiones”. Revista de IPAI. P, 337.

transferencia de los recursos, endeudamiento público externo y responsabilidad fiscal. Se comenta a continuación los principios más importantes:

Democrático, este principio se sostiene en la acción conjunta del Estado, la sociedad civil y la ciudadanía; es decir en el proceso de descentralización participan los ciudadanos con sus aportes en la construcción de una nueva estructura del Estado y en la consolidación y gestión de los Gobiernos Locales y Regionales;

Subsidiaria, consiste que las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. El principio de subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

Gradual, según este principio la descentralización es a largo plazo, es decir la transferencia de las competencias y del ejercicio del poder del Gobierno Nacional (Estado) se efectuarán por etapas a los niveles de Gobierno Regional y Local. Esta situación no permite viabilizar la verdadera transferencia de competencias, funciones y responsabilidades del nivel central a las Regiones y Municipios, para normar, regular y administrar sus recursos, empresas públicas; las rentas por tributos y Aduana generadas en sus ámbitos jurisdiccionales. Consideramos que es imperativo la descentralización fiscal para fortalecer la autonomía de los Gobiernos Regionales.

Endeudamiento público externo, es competencia exclusiva del Gobierno Central o Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales solo pueden asumir endeudamiento público externo vía emisión de bonos, titularización de cuentas con el aval o garantía del Estado.

Responsabilidad fiscal, a efecto de garantizar la sostenibilidad fiscal se debe de establecer reglas transparentes y límites de endeudamiento anual, el Gobierno no podrá reconocer deudas contraídas por los Gobiernos Regionales y Locales.

Consideramos que debe definirse con claridad la distribución de *competencias, atribuciones y responsabilidades para cada uno de los niveles de gobierno*, reservando para el Gobierno Nacional aquellas actividades que no pueden realizarse eficientemente en el ámbito del Gobierno Regional y Gobierno Local.

La conducción del proceso de la descentralización continua a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND) adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros creado por ley N° 27783 del 26 -06- 2002. Este organismo está integrado por 9 representantes: Un (1) del Presidente de la República – presidente, dos (2) de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos (2) del Ministerio de Economía y Finanzas, dos (2) de los Gobiernos Regionales, un (1) de los Gobiernos Locales Provinciales y un (1) de los Gobiernos Locales Distritales.

El CND es un pliego presupuestario que reemplaza al MIPRE, esta presidido por un presidente que tiene rango y condición de ministro, sus miembros integrantes son acreditados por sus respectivas entidades por un período de cuatro (4) años. Los representantes de los Gobiernos Regionales y Locales se acreditan dentro de los 30 días siguientes a su instalación. Los presidentes Regionales electos asumieron sus funciones a partir del 01 de enero del 2003, sus primeras acciones están orientados a la conformación de comisión de recepción de los recursos materiales, personal, equipos y presupuesto, la elaboración y aprobación de los documentos de gestión de sus regiones tales como el Reglamento de Organizaciones y Funciones, Manual de Organización y Funciones, los Planes Estratégicos de Desarrollo Regional, el Cuadro de Asignación de Personal y el Presupuesto Analítico de Personal, etc.

Durante el año 2004 se propiciará el referéndum para la conformación de las Macro Regiones, la transferencia de las competencias sectoriales, previa comprobación de la eficiencia demostrada en la gestión y potencialidades humanas.

Nueva estructura del Estado.

Se debe continuar con la reforma o reestructuración de la organización de los Poderes del Estado, y sus respectivos órganos desconcentrados, teniendo en cuenta el criterio territorial, los niveles de gobierno y las necesidades. Desburocratizando y reduciendo la carga social (planillas), fusionando o agrupando aquellos organismos que cumplen funciones similares, a efecto de posibilitar mayores recursos presupuestales para promover la inversión productiva en los Gobiernos Regionales y Locales. Y contar con un Estado eficiente.

En ese contexto se han dado algunos avances como la modificación de la Ley del Poder Ejecutivo aprobado por Decreto Legislativo N° 560; en cuanto a la organización y funciones de Ministerios, estableciéndose quince (15) carteras ministeriales²¹ de: Economía y Finanzas; Relaciones Exteriores; Defensa; Justicia; Interior; Trabajo y Promoción del Empleo; la Producción; Comercio Exterior y Turismo; la Mujer y Desarrollo Social; Salud; Educación; Transportes y Comunicaciones; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Energía y Minas; y Agricultura.

Las funciones del ex -Ministerio de Industria, Turismo, Comercio e Integración han sido redefinidos, transfiriéndose las funciones de industria al nuevo “Ministerio de la Producción”, con las funciones de comercio y turismo la denominación anterior se sustituye por “Ministerio de Comercio Exterior y Turismo”. A continuación en forma breve se describe la misión de Ministerios nuevos:

Ministerio de la Producción, su misión es formular, aprobar y supervisar a nivel, nacional las actividades extractivas y productivas en los sectores de industria y pesquería, promoviendo su competitividad y el incremento de la producción, así como el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente.

²¹ Ley Orgánica de la Organización y Funciones de los Ministerios – Ley N° 27779

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, tiene por misión definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio exterior y la de turismo, así como de la promoción de las exportaciones y negociaciones comerciales internacionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores apoya la promoción comercial, turística, cultural, de inversiones y de imagen del Perú en el exterior.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, su misión es diseñar, proponer y ejecutar la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad e igualdad de oportunidades para la mujer, niñez, tercera edad y en las poblaciones de situación pobreza y extrema pobreza. **El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, su misión es diseñar y promover la política del empleo a fin de obtener un mejoramiento en su calidad y cantidad, etc.

b) Regionalización y Regiones

Concluido el proceso de descentralización y/o desconcentración del Estado, el siguiente paso es iniciar con el proceso de regionalización, es decir constituir las Macro Regiones, mediante la alianza estratégica de las Regiones actuales y la transferencia de competencias, funciones, responsabilidades y recursos sectoriales; así como la cesión del poder público para decidir y establecer normas y generar y administrar los recursos. La regionalización es un proceso más complejo y difícil, debe armonizar las legítimas aspiraciones de las Regiones del país con la necesidad de mantener la unidad nacional, y al mismo tiempo establecer un balance entre las funciones y competencias del Gobierno Central y las de Gobiernos Regionales y Locales.

La conformación de las Macro Regiones es gradual y requiere cumplir los requisitos formales y los criterios técnicos señalados en la Ley de Bases de la Descentralización, la presentación del proyecto de constitución de la Región y el Plan de Desarrollo Regional; la aprobación de la ciudadanía mediante el referéndum y finalmente la ratificación del referéndum mediante ley que declara la constitución de la Región.

Además, de los requisitos legales, para conformar las Macro Regiones, se debe tomar en cuenta la opinión de los geógrafos, quienes proponen una regionalización transversal según ejes perpendiculares al litoral, con el propósito de que cada región pudiera disponer simultáneamente de una zona amazónica, de una serrana y de una costera, en ese sentido se debe prestar especial atención a las características geográficas y cómo atendería a los intereses económicos propias de cada localidad.

Visión Regional

Al respecto Pablo Sánchez (conferencia de IPAE) dice: “Una visión Regional involucra también la visión del desarrollo nacional que es lo que tratamos construir. Considera siete aspectos para el desarrollo del país y regiones²²:

- 1) Cambiar o desterrar la sub cultura de viveza criolla.
- 2) Establecimiento de un adecuado sistema de educación ciudadana.
- 3) Regionalización real, efectiva y eficaz del Perú.
- 4) Desarrollo agrario sustentable.
- 5) Sistema de vías de comunicación para el desarrollo sostenible del Perú.
- 6) Desarrollo del gran proyecto energético nacional.
- 7) Protección del medio ambiente.”

Los tres primeros aspectos se refieren a la actitud y desarrollo humano y social, sobre todo la toma de conciencia de la ciudadanía y los gobernantes que deben estar basados en valores éticos y morales que tanta falta hace en nuestra sociedad. Los últimos cuatro puntos se refieren al desarrollo físico, acondicionamiento territorial y medio ambiente, tales como: la necesidad de impulsar el desarrollo agrario, desarrollar la infraestructura básica de comunicación vial, la generación de energía especialmente eléctrica, lograr el gran desarrollo industrial y la protección del medio ambiente, para mejorar la condición de vida de la población, propendiendo que la sociedad civil y la ciudadanía participe en la gestión.

²² Sánchez Cevallos P. Op. Cit, p. 337-362.

Regiones

1. Antecedentes

En el país de los Incas - siglo XVI, fue Pachacutec “el que le da nuevo sentido a la tierra”, quien organizó el Imperio Inca en cuatro Regiones (Kolla Suyu, Chinchay Suyu, Anti Suyu y Conti Suyu), bajo un modelo de gobierno centralizada desde la ciudad de Cuzco, se gobernaba con énfasis de socialismo, por los aspectos como: Pirwas (grandes depósito de alimentos), Kollacas (depósito de vestidos), la distribución equitativa de los Tupos, el trabajo jerarquizado y los sistemas de trabajo como la minka, ayni, etc. que fue tomado como ejemplo por otras naciones. Con la llegada de los españoles al mando de Francisco Pizarro se han destruido esta forma de gobierno y los valores culturales de los Incas. Posteriormente sobreviven algunas de las formas de organización como el Ayllu o comunidad y formas de trabajo el ayni y la minka que aun prevalecen en algunas comunidades de nuestra serranía peruana. El Ayllu y la tierra, fueron las fuentes inagotables de vida y bienestar el fundamento filosófico de la grandeza del Imperio Inca.

Durante la vida Republicana del Perú, la creación de Regiones fue introducida constitucionalmente en tres oportunidades en el siglo XX. La primera por mandato constitucional de 1933, incluyó los Consejos Departamentales, que fue frustrado es decir no se aplicó; la segunda fue la de la constitución de 1979, elaborada en el contexto de transición de la democracia por la cual y las Leyes respectivas se crearon 12 regiones que se indican el cuadro 1, éstas si funcionaron y han sido más estables, aunque, con ciertos errores en su conducción, posteriormente con el autogolpe del 05 de abril de 1992 se disolvieron; y la tercera por la Constitución de 1993 (Artículos 188 al 193, 197 al 199 y disposiciones finales y transitorias: octavo numeral 1, y décima tercera), las mismas no fueron implementadas en su oportunidad por voluntad política de los gobiernos de turno. En tal razón ante la constante demanda de las provincias por la descentralización del país, el actual Gobierno democrático y el Congreso de la República para dar paso a la ansiada descentralización deciden modificar los precitados artículos por Ley N° 27680 “ Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del Título IV, sobre la descentralización” de fecha 06 de marzo del 2002.

Cuadro 1. Regiones creadas según la Constitución de 1979 y Leyes

Regiones	Ámbito territorial	Ley N°	Fecha
I. Grau	Tumbes y Piura	24793	06-02-88
II. Amazonas	Loreto	24794	09-02-88
III. Nor-Oriental Marañón	Amazonas, Cajamarca- Lambayeque	24874	27-06-88
IV. Ucayali	Ucayali	24945	23-11-88
V. Inca	Cusco Apurímac y Madre de Dios	24985	19-01-89
VI. San Martín La Libertad*	San Martín y La Libertad	24986	05-01-89
VII Andrés Bello Cáceres	Junín, Pasco y Huanuco	25020	30-03-89
VIII. Chavín	Ancash	25021	01-04-89
X. Arequipa	Arequipa	25022	01-04-89
XI. Moquegua-Tacna-Puno	Moquegua, Tacna y Puno	25023	05-04-89
XII. Lima - Callao	No se constituyó	-----	-----
* Región Libertadores	La Libertad	-----	-----

Según la Constitución Política del Estado de 1993, modificado por Ley N° 27680, “las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geográficas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y la provincia de Callao. *Mediante referéndum podrá integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para construir una región, conforme a ley.* Igual procedimiento seguirá las provincias y distritos para cambiar la circunscripción regional. *La ley determina las competencias y facultades adicionales,* así como incentivos especiales, de las regiones así integradas. Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determina esos mecanismos”²³. De forma concordante el artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización-Ley N° 27783 establece que: “La conformación de las regiones requieren que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes, y que la propuesta sea aprobada por las poblaciones involucradas mediante referéndum. El primer referéndum para tal fin se realizará el segundo semestre del año 2004; y sucesivamente hasta quedar debidamente conformadas todas las regiones del país. Las Regiones son creadas por

²³ Ley N° 27680 “Ley de Reforma Constitucional del cap. XIV del título IV sobre Descentralización” Constitución Política del Estado 1993. Art. 190

Ley en cada caso y sus autoridades son elegidas en la siguiente elección regional...” situación que se confirma con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) - Ley N° 27867.

En este proceso se puede apreciar que primero se eligieron los Presidentes Regionales y luego se crean las Regiones con ámbito departamental, no hay un sentido lógico. Debería constituirse primero las regiones y luego el pueblo elija a sus gobernantes.

2. Concepto

Las Regiones, son unidades geográficas sostenibles o espacios territoriales constituidos con ámbito de uno o más departamentos incluidos las provincias y los distritos contiguos integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, con el objeto de promover el desarrollo humano; planificar y ejecutar proyectos de inversión y obras de infraestructura social y productiva, entre otros en materia de su competencia y dentro de su jurisdicción. Los Gobiernos Regionales tienen personería jurídica de derecho público, autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

Las Regiones desde la perspectiva del aspecto **económico y social**, permitirá: lograr el crecimiento económico sostenido de la región, mejorar la cobertura y la atención de los servicios y de infraestructura básica en el ámbito regional, promover la inversión pública y privada; promover el desarrollo humano sostenido, con énfasis en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Desde el punto de vista del **ejercicio de la autoridad**, permitirá: la distribución racional de la competencia para la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del gobierno regional y local; promover la participación ciudadana en la gestión y fiscalización de los asuntos públicos de su localidad para fortalecer la gobernabilidad y el estado de derecho y la democracia. Y desde la perspectiva de **procedimientos administrativos**, permitirá: la simplificación de los procedimientos administrativos existentes en la gestión de los recursos públicos asegurando la adecuada provisión de servicios públicos y evitando la duplicidad de funciones y costo público.

3. Competencias

De conformidad con el artículo 192 de la Constitución Política del Estado, modificada por Ley N° 27680; Ley de Bases de la Descentralización–Ley N° 27783; y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales–Ley N° 27867. Las competencias de los Gobiernos Regionales se clasifican en: constitucionales, exclusivas, compartidas y delegadas.

Constitucionales. Son aquellas establecidas por la Constitución Política del Estado:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de responsabilidad.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes,
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente conforme a ley.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materia y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Exclusivas. Son aquellas que corresponde de manera exclusiva y excluyente al gobierno regional, estas son:

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto.
- Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad y oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos de ciudades intermedias.
- Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.
- Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
- Desarrollar circuitos turísticos que pueden convertirse en ejes de desarrollo.
- Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.
- Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.
- Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica,
- Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y promover las iniciativas legislativas correspondientes.

- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.
- Otras que se le señale por ley expresa.

Compartidas. Son aquellas en las que interviene dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de un proceso de actividad u proyecto conforme a leyes respectivas. Estas son:

- Educación, gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
- Salud pública.
- Promoción y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel correspondiente a los sectores de agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transporte, comunicaciones y medio ambiente.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
- Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.
- Competitividad regional y la promoción del empleo productivo en todo los niveles, concertando los recursos público y privados.
- Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.
- Otras que se delegue o asigne conforme a ley.

Delegables. Son aquellas en las que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la entidad que recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

Es de señalar, las competencias exclusivas y compartidas es limitada para crear, recaudar, administrar sus tributos y rentas; y reinvertir las mismas libremente en obras productivas para el desarrollo humano en la región, así como en la gestión del presupuesto integral, si tomamos en cuenta a la Región como un solo organismo. Es decir no confieren una autonomía plena al Gobierno Regional para la gestión administrativa, económica y financiera de los recursos y empresas del ámbito de la Región.

4. Organización Estructural

Según la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de las Regiones el Gobierno regional está conformado por los órganos de gobierno²⁴: Consejo Regional, Presidencia Regional y Consejo de Coordinación Regional (ver figura 4).

Consejo Regional.- Es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional, está integrado por el presidente regional, el vicepresidente regional y los consejeros de las provincias de cada región, con un mínimo de 7 y un máximo de 25; son elegidos por sufragio directo por un período de 4 años, el mandato es revocable e irrenunciable.²⁵

Son atribuciones del Consejo Regional (artículo 15° de la LOGR):

- Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional.
- Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional.
- Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley de Gestión

²⁴ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – Ley 27867

²⁵ Ibid. Ley N° 27867

Presupuestaria del Estado y a las leyes anuales del Presupuesto General de la República y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.

- Aprobar los Estados Financieros y Presupuesto
- Aprobar su Reglamento Interno.
- Fijar la remuneración mensual del Presidente y Vicepresidente y las dietas de los Consejeros.
- Declarar la vacancia y suspensión del Presidente, Vicepresidente y los Consejeros.
- Autorizar, conforme a Ley, las operaciones de crédito interno y externo incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y solicitadas por el Presidente Regional. Las operaciones de crédito externo se sujetan a la Ley de Endeudamiento Público.
- Autorizar la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Regional.
- Aprobar la creación, venta, concesión o contrato disolución de sus empresas y otras formas empresariales, bienes y/o activos regionales, conforme a la Constitución y la Ley.
- Fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevará cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.
- Proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Proponer la creación, modificación o supresión de tributos regionales o exoneraciones, conforme a la Constitución y la Ley.
- Aprobar el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.
- Aprobar el plan de competitividad regional, los acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales e integrar las estrategias de acciones macrorregionales.
- Definir la política permanente del fomento de la participación ciudadana.
- Aprobar el plan regional de desarrollo de capacidades humanas y el programa de desarrollo institucional.

- Proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los Convenios y Tratados Internacionales, en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Presidencia Regional.- Es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, el Presidente Regional es elegido por sufragio directo conjuntamente con un vicepresidente por un período de 4 años; el mandato es irrenunciable, pero revocable conforme a la Ley de la materia; y puede ser reelegido; desempeña su cargo a dedicación exclusiva, con la sola excepción de la función docente. Percibe una remuneración mensual fijada por el Consejo Regional de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, siendo obligatoria la publicación de la norma que la aprueba y su monto. Ejecuta sus actos de gobierno mediante Decretos Regionales; los actos administrativos que correspondan, son suscritos con el Gerente General Regional y/o los Gerentes Regionales.

Son atribuciones del presidente regional (artículo 21° de la LOGR):

- Dirigir y supervisar la marcha del Gobierno Regional y de sus órganos ejecutivos, administrativos y técnicos.
- Proponer y ejecutar el presupuesto participativo regional aprobado por el consejo regional.
- Designar y cesar al gerente general regional y a los gerentes regionales; así como nombrar y cesar a los funcionarios de confianza.
- Dictar decretos y resoluciones regionales.
- Dirigir la ejecución de los planes y programas del gobierno regional y velar por su cumplimiento.
- Administrar los bienes y las rentas del gobierno regional.
- Dirigir, supervisar, coordinar y administrar las actividades y servicios públicos a cargo del gobierno regional a través de sus gerentes regionales.

- Aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del gobierno regional.
- Disponer la publicación mensual y detallada de las estadísticas regionales.
- Suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo del Consejo Nacional de la Descentralización, y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de su competencia.
- Celebrar y suscribir, en representación del gobierno regional, contratos, convenios y acuerdos relacionados con la ejecución o concesión de obras, proyectos de inversión, prestación de servicios y demás acciones de desarrollo conforme a la Ley de la materia y sólo respecto de aquellos bienes, servicios y/o activos cuya titularidad corresponda al Gobierno Regional.
- Convocar y presidir las sesiones del Consejo Regional y del consejo de coordinación regional.
- Presentar su informe anual al Consejo Regional.
- Presentar la memoria y el informe de los estados presupuestarios y financieros del Gobierno Regional al Consejo Regional.
- Promulgar las ordenanzas regionales y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional.
- Presentar al Consejo Regional:
 - 1) El plan de desarrollo regional concertado.
 - 2) El plan anual y el presupuesto participativo anual.
 - 3) El programa de promoción de inversiones y exportaciones regionales.
 - 4) El programa de competitividad regional.
 - 5) El programa regional de desarrollo de capacidades humanas.
 - 6) El programa de desarrollo institucional.
 - 7) Las propuestas de acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales y de estrategias de acciones macrorregionales.
- Proponer al Consejo las iniciativas legislativas.
- Proponer y celebrar los contratos de las operaciones de crédito interno y externo aprobadas por el Consejo Regional.

- Promover y celebrar convenios con instituciones académicas, universidades y centros de investigación públicos y privados para realizar acciones de capacitación, asistencia técnica e investigación.
- Promover y participar en eventos de integración y coordinación macrorregionales.
- Proponer, ejecutar las estrategias y políticas para la participación ciudadana.

Vicepresidencia Regional.- Reemplaza al Presidente Regional en casos de licencia concedida por el Consejo Regional, que no puede superar los 45 días naturales al año, por ausencia o impedimento temporal, por suspensión o vacancia, con las prerrogativas y atribuciones propias del cargo. Cumple funciones de coordinación y aquellas que expresamente le delegue el Presidente. Percibe la remuneración correspondiente a su cargo, sin derecho a dietas.

Consejo de Coordinación Regional.- Es el órgano consultivo y de coordinación, integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil. Sus funciones y atribuciones se fijan de acuerdo a ley.

Gerencia General Regional.- Es responsable administrativo del gobierno regional; y junto con los gerentes regionales son nombrados por el presidente regional, coordina la acción de los diferentes gerentes regionales. El gerente general regional y los gerentes regionales son responsables de los acuerdos que adopten y, en cuanto corresponda, de su ejecución. Los gerentes regionales sesionan bajo la presidencia del presidente regional (Arts. 26 y 27.)

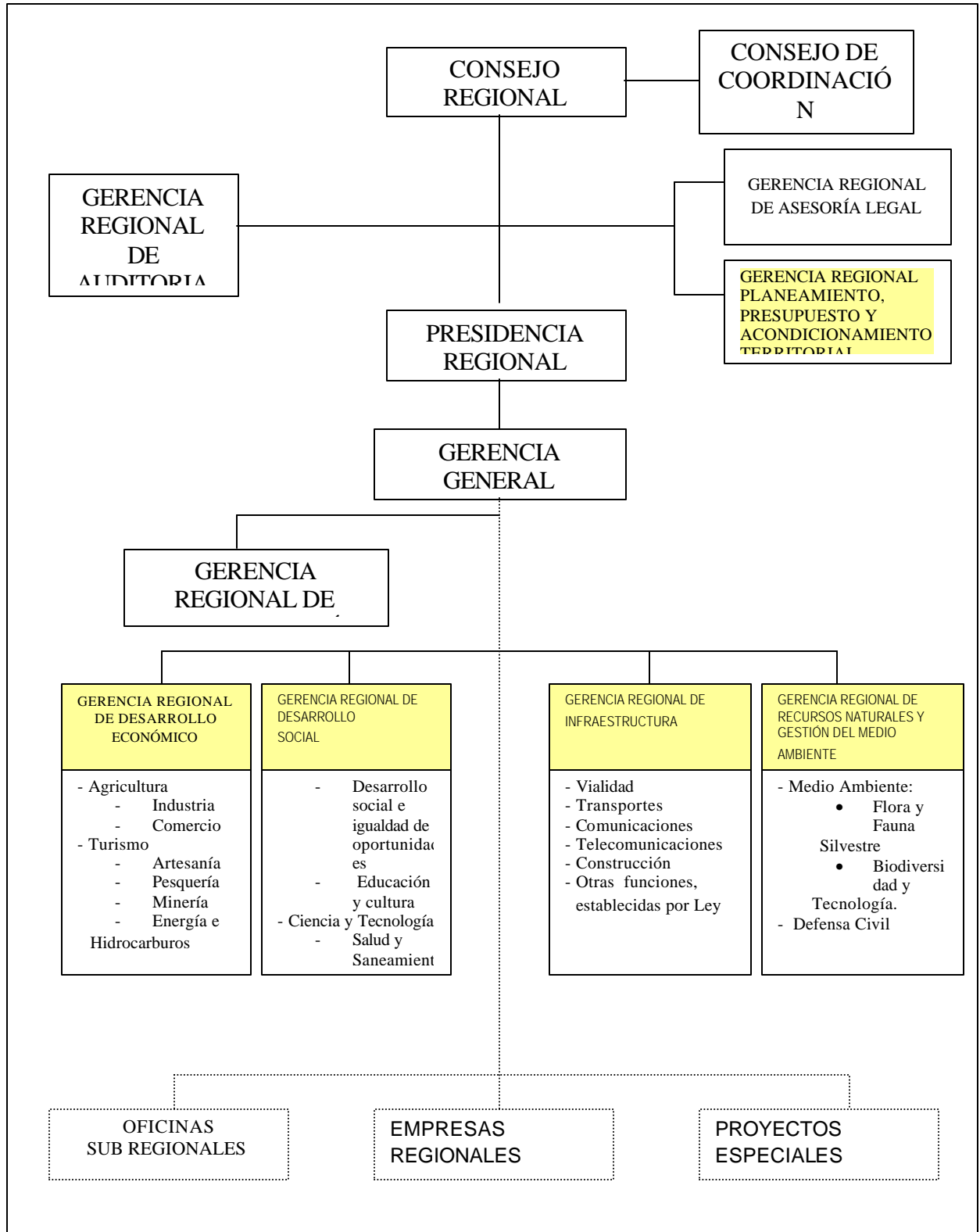
Gerencias Regionales.- Esta conformado por las siguientes gerencias:

- ✓ **Gerencia Regional de Desarrollo Económico.-** Agrupa las funciones de entidades relacionadas con las actividades de transformación productiva y comercialización. Le comprende ejercer las funciones específicas regionales de Producción, Agricultura, Turismo, Artesanía, Comercio, Pesquería, Minería, Energía e Hidrocarburos.

- ✓ **Gerencia Regional de Desarrollo Social.-** Agrupa las funciones de las entidades vinculadas con el bienestar de la población y desarrollo humano. Le comprende ejercer las funciones específicas regionales de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Recreación, Deportes, Salud, Vivienda, Trabajo y promoción del empleo, pequeña y microempresas; población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.
- ✓ **Gerencia Regional de Infraestructura.-** Agrupa las funciones de las entidades vinculadas a la producción de obras de Infraestructura y de servicios públicos. Le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de viabilidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones, construcción y demás funciones establecidas por Ley.
- ✓ **Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.-** Agrupa las funciones de las entidades cuyas actividades están relacionadas con la línea estratégica de gestión de medio ambiente, recursos naturales, ciencia y tecnología. Le comprende ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.
- ✓ **Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.** Le corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial; administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.

La agregación y desagregación de los órganos de: gobierno, asesoría, apoyo, control, línea y órganos desconcentrados se establece, de acuerdo con las necesidades reales y conforme a la Ley de Creación de la Región, finalmente, se formaliza en el Reglamento de Organización y Funciones y Manual de Organización y Funciones.

Figura 4. Estructura orgánica de la Región



5. Régimen económico y financiero

Las regiones se financian con los recursos que asigna el Estado a través de la ley de presupuesto y otros que señale la ley. Son bienes y rentas de las regiones los siguientes:²⁶

- Los recursos asignados por concepto de canon.
- Fondo de compensación regional (FONCOR), que tiene carácter redistributivo conforme a ley.
- Por tributos creados por ley a su favor.
- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- Las transferencias específicas que les asigna la ley anual de presupuesto.
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.
- Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen conforme a ley.
- Los demás que determine la ley.

Recursos.- Son recursos de los Gobiernos Regionales las empresas del Estado de alcance regional de su circunscripción que transferirá el Gobierno nacional. También lo son los recursos financieros transferidos correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, los generados por los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que otorgue el Gobierno Regional y todos los proyectos de inversión pública, en ejecución de alcance regional, que serán transferidos por el Gobierno nacional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud, y medio ambiente, presentes en su circunscripción. El Gobierno regional norma y administra sobre sus recursos, bienes y activos conforme a ley (Artículos 72° y 81° de ley Bases de Descentralización)

²⁶ Ibid. Ley N° 27867.

Fondo de Compensación Regional. - El Fondo de Compensación Regional (FONCOR), forma parte de los recursos financieros destinados a los gobiernos regionales: Este Fondo se constituye inicialmente con el 30% de los recursos generados por la privatización y concesiones. Los fondos son íntegramente utilizados para financiar proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (Artículo 73)

Operaciones de endeudamiento.- Los Gobiernos Regionales pueden concertar y celebrar operaciones de endeudamiento. Sólo podrán celebrar operaciones de endeudamiento externo, emisión de bonos y titulación de cuentas, con aval o garantía del Estado, previa aprobación del Gobierno Nacional. Las referidas operaciones deben sujetarse a los procedimientos y normas que regula la Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento y los límites establecidos en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y la norma que se emita sobre descentralización fiscal (art. 74° de LOGR).

6. Gestión regional

La gestión de gobierno regional se rige por el plan de desarrollo regional concertado de mediano y largo plazo, así como el plan anual operativo y el presupuesto participativo regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. Los gobiernos regionales promueven y apoyan las iniciativas de conectividad e intercambio de información y experiencias de gobierno valiosas para la gestión, entre los gobiernos regionales y entre éstos y el gobierno nacional y gobiernos locales, haciendo uso de las herramientas tecnológicas disponibles (artículo 32 de la LOGR).

La administración, dirección y supervisión. - La administración regional se ejerce bajo un sistema gerencial y se sustenta en la planificación estratégica, organización, dirección, ejecución, evaluación y control, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales. La dirección del gobierno regional está a cargo de la presidencia regional y las funciones ejecutivas y administrativas corresponden al gerente general regional y

los gerentes regionales, según lo establecido en la presente ley orgánica y el reglamento de organización y funciones aprobado por el consejo regional. La supervisión de los actos administrativos que ejecuten los gobiernos regionales conforme a los sistemas administrativos nacionales a cargo del gobierno nacional, se regula por las disposiciones legales del sistema correspondiente (art. 33 de LOGR.)

Promoción de la inversión privada en proyectos y servicios.- Los gobiernos regionales crearán mecanismos para promover la inversión privada nacional y extranjera dirigidos a lograr el crecimiento económico regional conforme a ley. En el marco de sus competencias, otorgan concesiones y celebran cualquier otra modalidad contractual, siempre que se contribuya al desarrollo sostenible local y regional, se asegure una mayor eficiencia social y se garantice el cumplimiento de las normas legales establecidas. Las concesiones y otras modalidades contractuales se sujetan a las condiciones estipuladas en los respectivos contratos celebrados y suscritos conforme a Ley. Para cumplir con las funciones establecidas en los párrafos precedentes los gobiernos regionales están facultados para solicitar asesoría técnica y financiera especializada.

La regulación de los mercados de servicios públicos corresponde al gobierno nacional a través de los organismos reguladores, en concordancia con la Constitución, en cuanto a la capacidad de los gobiernos regionales para regular los servicios de su responsabilidad. Las contrataciones y adquisiciones regionales que realizan los gobiernos regionales se sujetan a la Ley de la materia, promoviendo la actividad empresarial regional. (Art.34 de la LOGR)