

**UNIVERSIDAD NACIONAL “HERMILIO VALDIZÁN”
ESCUELA DE POSGRADO**



**“MODELO DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DE
RESULTADOS EX POST DE PROYECTOS DE INVERSIÓN
PÚBLICA DEL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN, PERÍODO
2013 - 2017”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAESTRO EN
BANCA Y FINANZAS**

TESISTA: VICTOR MANUEL ASCUE MORALES

ASESORA: Mg. ALBERTO SALDAÑA PANDURO

HUÁNUCO - PERÚ

2019

DEDICATORIA

A mis padres Manuel y Flor de María,
mi esposa Miriam e hijas Berenice y Michelle
por su amor y dedicación en mi vida.

AGRADECIMIENTO:

Dra. Verónica Cajas Bravo

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo principal analizar cuáles son los resultados de la evaluación de los diversos proyectos de inversión ejecutados por el Gobierno Regional de Junín periodo 2011-2017. Para tal fin, se hizo uso de la metodología de sistemas blandos para determinar las dimensiones a describir en el presente estudio, asimismo fue administrada una encuesta estructurada a informantes claves (funcionarios, ex - funcionarios, personal del gobierno regional) mediante entrevistas y vía correo. Asimismo; se analizaron expedientes técnicos de obras ejecutadas y para corroborar esta información documental se realizaron entrevistas en profundidad a consultores y personal dedicado a la formulación de proyectos. El estudio reveló que los factores limitantes que obstaculizaron la implantación de una adecuada evaluación de resultados de los proyectos públicos fueron: la limitada capacidad técnico operativa, la limitada capacidad del directivo público, el débil establecimiento de la línea basal en los proyectos regionales y la no asignación de recursos presupuestarios para la respectiva evaluación de resultados.

Palabras claves: Gobierno Regional, evaluación, proyectos, metodología de sistemas blandos, capacidad técnica operacional, funcionarios públicos, línea base, recursos presupuestales.

ABSTRACT

The main objective of this research is to analyze the results of the evaluation of the various investment projects executed by the Regional Government of Junín along 2011-2017 period. For this purpose, the soft systems methodology was used to determine the dimensions to be described in this study, a structured survey was also administered to key informants (officials, former officials and government staff) through interviews and via email. Also; technical files of executed public investment projects were analyzed to corroborate this documentary information, in-depth interviews were carried out with consultants and personnel dedicated to the formulation of projects. The study revealed that the limiting factors that hampered the implementation of an adequate evaluation of results of public investment projects were: the limited technical operational capacity, the limited capacity of public managers, the weak establishment of the baseline in regional projects and the no allocation of budgetary resources for the respective evaluation of results.

Keywords: Regional Government, evaluation, projects, soft systems methodology, technical operational capacity, public managers, baseline, budgetary resources.

ÍNDICE

Pág.

Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Resumen	iv
Abstract	v
Introducción	viii

CAPÍTULO I**DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

1.1	Fundamentación del problema de investigación	11
1.2	Justificación	17
1.3	Importancia o propósito	17
1.4	Limitaciones	17
1.5	Formulación del problema de investigación general y específicos	18
1.6	Formulación de objetivos generales y específicos	18
1.7	Variables	19
1.8	Operacionalización de variables	19
1.9	Definición de términos operacionales	19

CAPÍTULO II**MARCO TEÓRICO**

2.1	Antecedentes del estudio	21
2.2	Bases Teóricas	30
2.3	Bases conceptuales	36

CAPÍTULO III**METODOLOGÍA**

3.1	Ámbito	39
3.2	Población	39
3.3	Muestra	39
3.4	Nivel y tipo de estudio	40
3.5	Diseño y esquema de la investigación	41
3.6	Técnicas e instrumentos para la recolección de datos	41
3.7	Validación y confiabilidad del instrumento	42

3.8	Procedimiento	42
3.9	Tabulación	43

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1	Análisis descriptivo	56
4.2	Análisis inferencial	56
4.3	Discusión de resultados	80
4.4	Aporte de la investigación	81
	Conclusiones	87
	Recomendaciones	90
	Referencias Bibliográficas	93
	Anexos	97
	Nota Biográfica	
	Acta de defensa de tesis de maestro	
	Autorización para publicación de tesis electrónica de Posgrado	

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización que viene implementándose en el Perú en los últimos años, ha implicado otorgar autonomía y la transferencia de funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos regionales, con el objetivo de lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad en la provisión de bienes y servicios, debido a que estos últimos tienen un mayor e inmediato conocimiento y contacto con la realidad regional. En el departamento de Junín, entre Julio de 1998 a Diciembre del 2002 funcionó el Consejo Transitorio de Administración Regional Junín, que luego fue reemplazado por el Gobierno Regional Junín hasta la fecha. El GR Junín fue creado para resolver problemas públicos en su área de influencia, y ha tenido como uno de sus objetivos prioritarios la superación de la pobreza. Para tal fin; se han implementado un conjunto de proyectos de inversión social financiados con fondos públicos. Si bien es cierto que la inversión social regional ha venido incrementándose en el periodo de estudio de S/. 1'570,535 en 2011 a S/. 15'549,882 en el 2017, sin embargo, la realidad muestra que muchas de estas intervenciones tuvieron problemas y no lograron alcanzar los objetivos que previamente se establecieron, ni consiguieron una alta eficiencia y eficacia, ni el impacto esperado. Por lo tanto; las poblaciones intervenidas no lograron superar su pobreza registrando un deterioro en la evolución del índice de pobreza total y extrema en el periodo 2011-2017. Actualmente, en un contexto restrictivo de recursos monetarios y de crecientes demandas sociales, se precisa que los recursos públicos se manejen muy eficiente y eficazmente. Por esta razón resulta muy importante que la institución regional evalúe sus experiencias de intervención y responda a cuestiones tales como: 1) si las personas están recibiendo el servicio en la cantidad, tipo y calidad adecuados, 2) si los recursos materiales y financieros son los más apropiados para apoyar las funciones del

proyecto y 3) si las condiciones sociales de la población objetivo están mejorando.

En relación a lo expresado, la investigación pretende responder a la siguiente interrogante ¿Cuáles son los resultados de la evaluación de los diversos proyectos de inversión ejecutados por el Gobierno Regional de Junín periodo 2011-2017? Para responder a esta interrogante, se han determinado las dimensiones que compondrían la evaluación y se muestran los resultados obtenidos. Así mismo, tal como se verá más adelante, la interrelación de estas dimensiones brindara un análisis crítico respecto a la evaluación de proyectos. Por ello, se ha considerado relevante las siguientes preguntas específicas: ¿Cuáles fueron las líneas de base inmersos en los resultados de la evaluación de los diversos proyectos públicos ejecutados por la entidad regional Junín en ese periodo?; ¿Cuáles fueron los tipos de capacidad técnico operativa en los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?; ¿Cuáles fueron los recursos económicos o fuentes económicas con que contó los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?; ¿Cuáles fueron los tipos de capacidad directiva se empleó en los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?

Con el fin de responder a estas interrogantes, se diseñó un modelo conceptual obtenido al aplicar la Metodología de los Sistemas Blandos (MSB) (Checkland y Scholes, 1994) utilizando encuestas a informantes claves, entrevistas en profundidad a expertos y una revisión bibliográfica y documental que permitieron realizar la evaluación e identificar las dimensiones para llevar a cabo esta investigación.

La incidencia de estas dimensiones en la evaluación de resultados se manifestó de la siguiente manera: i) la limitada capacidad técnico operativa en la formulación y evaluación de proyectos públicos en los diferentes niveles de la

organización se forjó por una selección politizada del personal, inexistencia de un programa de capacitación integral e inadecuados mecanismos de motivación e incentivos; ii) la capacidad del directivo público regional fue limitada debido a la alta rotación en la permanencia de sus cargos y al reclutamiento político de éstos que no tuvieron tiempo y poder para realizar una gestión basada en resultados y emprender programas y proyectos a largo plazo y de impacto; iii) el débil establecimiento de la línea basal en los proyectos regionales se debió a problemas relacionados con la calidad estadística, a su integración y unidad que no permitió fijar un adecuado punto de partida a través de indicadores para evaluar los cambios producidos por la intervención realizada; y iv) la no asignación de recursos económicos destinados a la evaluación de resultados de los proyectos públicos ejecutados, debido al concepto que se tiene que ésta es una actividad exigente que no contribuye directamente con la operación cotidiana de la organización.

A la luz de estos resultados, este trabajo propone que, para que las intervenciones públicas realizadas por la entidad regional sean más eficientes, eficaces y logren obtener el impacto esperado, es necesario formular un modelo de evaluación de resultados de los proyectos sociales que optimice el uso de los recursos para maximizar el impacto al menor costo. Esto no sólo disminuirá las deficiencias en la formulación de proyectos, sino también, los problemas que se presentan en la implementación y de esta manera lograr altos desempeños en los proyectos regionales.

CAPÍTULO I

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Fundamentación del problema de investigación

Uno de los problemas importantes que vienen afrontando los países del mundo en los últimos años, es la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados por el Estado. Los diversos tipos de fallas de mercado (Stiglitz, 2005) y los costos generados en la implementación de medidas de ajuste estructural macroeconómico (Parodi, 2012), han servido para justificar la participación del Estado a través de diferentes intervenciones principalmente en la provisión de bienes y servicios. Sin embargo; estudios realizados periódicamente en diversos países por entidades como el Banco Mundial (BM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); muestran que los resultados de muchos proyectos llevados a cabo, finalmente no resultaron rentables socialmente para los países ni lograron resolver los problemas colectivos que aquejaban a la sociedad; porque aún existe un vacío en la mayoría de los países de la región en cuanto al establecimiento de un sistema que permita evaluar el logro de metas y cuantificar el impacto de los recursos públicos utilizados por el Estado principalmente (Sanín, H. (2013).

En el caso peruano, específicamente en el departamento de Junín, el Consejo Transitorio de Administración Regional Junín (CTAR Junín) creado en 1998 y luego el Gobierno Regional Junín (GR Junín) que entró en vigencia a partir del 2003; han tenido como uno de sus objetivos prioritarios la reducción sostenible de la pobreza. Para lo cual, han implementado un conjunto de proyectos de inversión pública (infraestructura social e infraestructura económica) orientados a segmentos de bajos niveles de ingresos utilizando como herramientas la Estrategia Focalizada de la Lucha contra la Pobreza Extrema (RM.Nº 262-96-

PRES), la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres (D.S. N° 002-2003-PCM) y por último el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (D.S. N° 064-2004-PCM) y posteriormente el Plan Nacional de desarrollo 2016-2021.

Tabla 1.1
Presupuesto Ejecutado en Inversión Social por Regiones 2012-2017

Fuente: Toda fuente de financiamiento
Ejecución Neta (En
Nuevos Soles)

CTAR/Gobierno Regional	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Amazonas	3,875,574	7,885,739	4,701,375	10,328,581	3,966,389	14,263,940
Ancash	6,168,833	15,849,553	8,526,426	7,817,430	17,700,834	6,465,676
Apurímac	3,183,186	9,957,395	11,319,608	7,457,838	9,574,662	12,013,050
Arequipa	3,916,953	12,737,816	9,373,052	11,242,058	8,981,005	17,212,220
Ayacucho	4,774,119	8,264,627	10,741,541	14,613,071	8,774,847	10,857,184
Cajamarca	3,175,988	11,005,162	5,688,559	6,193,426	10,947,431	9,678,879
Cusco	19,812,583	40,063,933	29,734,042	32,632,784	36,632,959	39,458,986
Huancavelica	2,495,996	7,973,863	4,841,748	6,057,497	16,830,807	33,612,227
Huánuco	3,678,109	11,412,258	7,472,129	6,255,737	6,281,940	16,828,448
Ica	1,393,638	5,833,133	3,556,695	7,394,562	5,003,649	5,777,968
Junín	4,226,226	11,337,487	5,972,067	6,376,585	8,361,540	17,021,958
La Libertad	7,445,467	12,317,763	11,371,538	4,926,159	9,942,913	24,474,098
Lambayeque	4,312,023	5,763,112	3,073,043	3,102,575	12,784,261	7,638,874
Loreto	24,388,178	75,292,029	77,629,893	57,004,640	115,085,578	60,589,971
Madre de Dios	2,662,631	8,153,063	4,374,383	5,023,649	4,310,565	13,476,597
Moquegua	1,600,838	5,658,814	2,766,963	6,967,233	3,543,918	9,529,988
Junín	1,570,535	4,540,148	2,659,333	2,905,476	2,875,678	15,549,882
Piura	30,192,426	42,653,089	58,192,813	62,770,701	76,521,163	31,075,491
Puno	14,008,555	24,607,183	18,565,930	15,421,226	14,923,056	39,457,872
San Martín	4,504,157	13,108,574	7,138,332	5,260,383	7,932,869	16,370,932
Tacna	2,884,160	6,511,296	3,736,326	6,905,583	5,540,015	12,326,420
Tumbes	7,482,619	14,071,887	12,190,106	11,601,328	31,118,058	12,079,567
Ucayali	19,327,855	28,172,833	31,080,228	40,387,973	31,891,964	25,167,616
Lima	--	--	--	4,524,163	21,286,370	8,498,697
Callao	--	--	--	48,206,495	98,837,327	40,536,247
Total Regiones	177,080,649	383,170,757	334,706,130	391,377,153	569,649,798	499,962,788
Total País	4,768,973,986	5,448,387,193	4,495,664,051	3,963,580,708	3,511,500,957	3,365,960,495
% Región/País	3.71	7.03	7.45	9.87	16.22	14.85

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público – MEF
Elaboración propia

Durante 2012-2017; las transferencias de recursos para la ejecución de obras, por toda fuente de financiamiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a la entidad regional Junín; se incrementó de S/. 4'540,148 en 2013 a S/. 15'549,862 en el 2017, que equivalió a una variación porcentual de 342.5% en

dicho periodo (Tabla N° 1.1). A pesar de éste continuo incremento presupuestal para la ejecución de proyectos y programas regionales conducentes a la reducción de la extrema pobreza, los resultados esperados de estas intervenciones fueron muy limitados o no lograron cumplirse. La evidencia empírica muestra que varios proyectos no lograron ejecutarse debido a la existencia de una constante restricción presupuestaria, definición de metas e indicadores inadecuados para la evaluación del proyecto lo cual dificultó el conocimiento de los resultados obtenidos, errónea focalización de la población objetivo que condujo a proveer bienes y servicios a quienes no lo necesitaban, establecimiento de objetivos sin la participación de los beneficiarios del proyecto, ejecución de proyectos que no respondían a las necesidades de los ciudadanos, etc. Estas deficiencias se debieron principalmente a que la evaluación de resultados de los proyectos ha sido escasamente incorporada como práctica habitual de la administración pública, sea por el temor que se conozcan los resultados obtenidos en relación a los recursos utilizados, sea por la desconfianza o simplemente por desinterés de los responsables de la conducción de los proyectos.

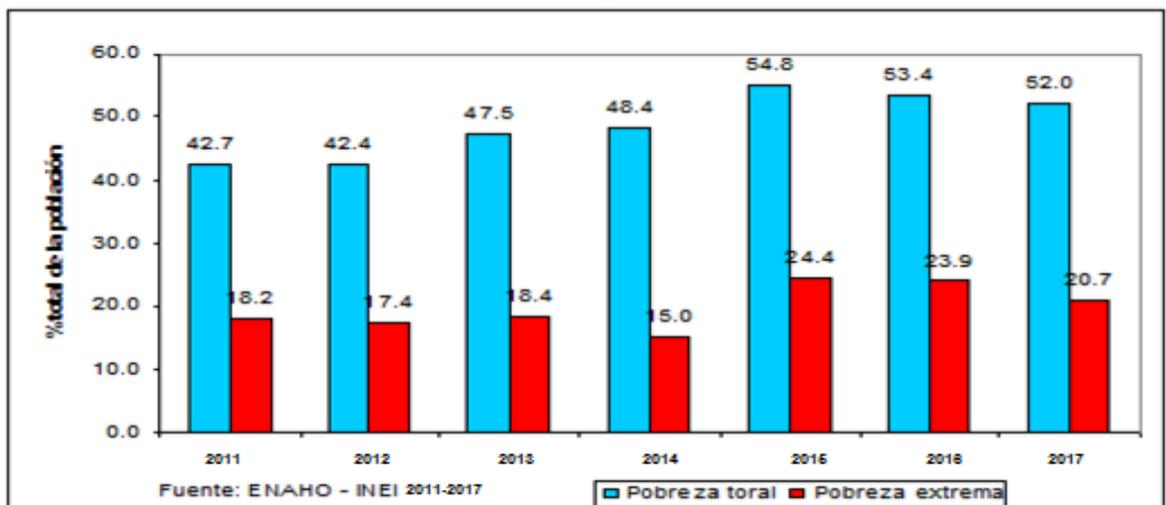
Ante tal situación, con el objetivo de mejorar la evaluación de resultados de los proyectos regionales, el Estado ha realizado varias acciones: i) emisión de dispositivos para el reforzamiento del planeamiento estratégico contenidos en la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado Ley N° 27209, con el fin de articular en forma coherente los presupuestos institucionales con los proyectos y los planes estratégicos de los organismos públicos descentralizados, sectoriales y nacional, así como garantizar la misión y finalidad de estas instituciones involucradas, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, ii) Afianzar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinado a la inversión, mediante el

establecimiento de principios, procesos, metodologías, normas técnicas relacionadas con las diversas fases de los proyectos de inversión, pero considerando la creación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y iii) elaboración del Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Departamental Concertado (PDDC), que buscaban garantizar la participación de la comunidad en las etapas de programación, control y evaluación del presupuesto y fiscalización de la gestión; y iv) promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en que se adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la administración pública y se regula el derecho fundamental del acceso ciudadano a la información pública.

Si bien es cierto, que la entidad regional (Gobierno Regional de Junín) ha implementado dichas directivas conducentes al mejoramiento de la evaluación de resultados y ha realizado esfuerzos para medir el desempeño de sus intervenciones; sin embargo, muchos de los proyectos que se han ejecutado no han alcanzado el impacto deseado en las poblaciones destinatarias en la región Junín. Uno de los indicadores que permite medir el impacto de los proyectos y programas sociales en la mejora de las condiciones de vida de la población (educación, salud, empleo, ingreso, etc.) es el nivel de pobreza, para lo cual, el Instituto Nacional de Estadística (INEI) en el marco del Programa de Mejoramiento de las Encuestas de las Condiciones de Vida en el Perú (MECOVI-PERU), patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha venido realizando anualmente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), cuyos resultados demuestran que las poblaciones intervenidas no lograron superar su pobreza a pesar de la continua y creciente inversión social realizada por las entidades estatales. En efecto, al analizar en detalle el periodo 2011-2017, se

observó el deterioro en la evolución de los niveles de pobreza total y extrema en el país: de 42.7% y 18.2% en 2012 a 52.0% y 20.7% en Abril del 2017; alcanzando un nivel más crítico el 2015, en el cual la tasa de pobreza total ascendió a 54.8% y la pobreza extrema estuvo en 24.4%. A partir de ese año, hubo una leve reducción en los índices de pobreza en el Perú, cuyas diferencias no son estadísticamente significativas (Gráfico N° 1.1).

Gráfico N° 1.1
Evolución de los niveles de pobreza en el Perú 2011-2017



En el departamento de Junín, pese al incremento significativo de la inversión social regional, la disminución de la pobreza no alcanzó magnitudes similares. Si bien inicialmente entre el 2015 y 2017 el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó de un 66.1% a un 56.8% como se observa en el Gráfico N° 1.2. Sin embargo, esta reducción no corresponde al incremento de la inversión social registrada que subió de S/. 2'905,476 a S/. 15'549,882 en el mismo periodo (Gráfico N° 1.3).

Gráfico N° 1.2
Situación de pobreza

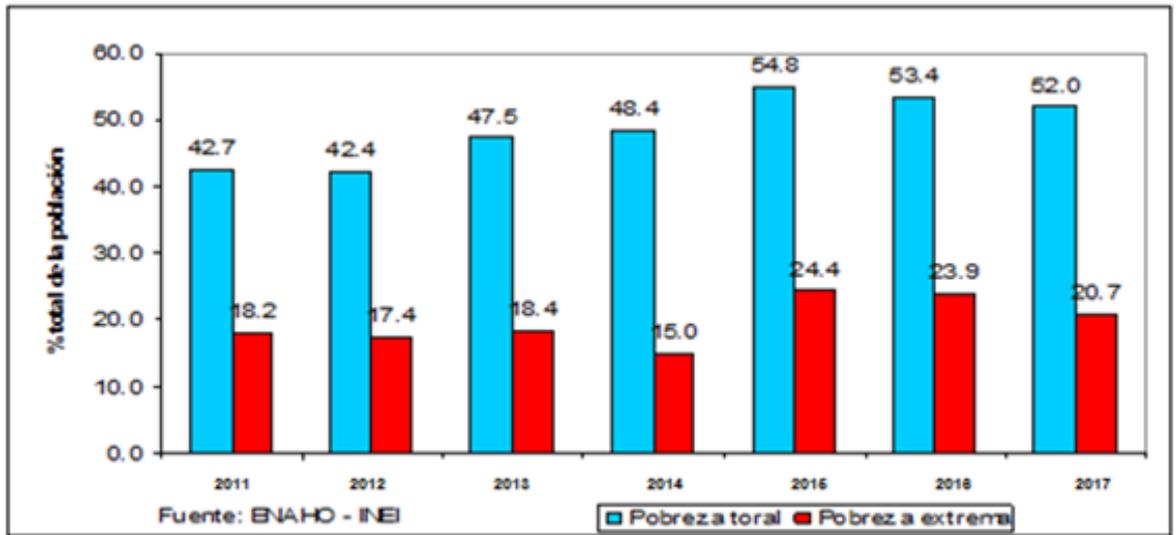
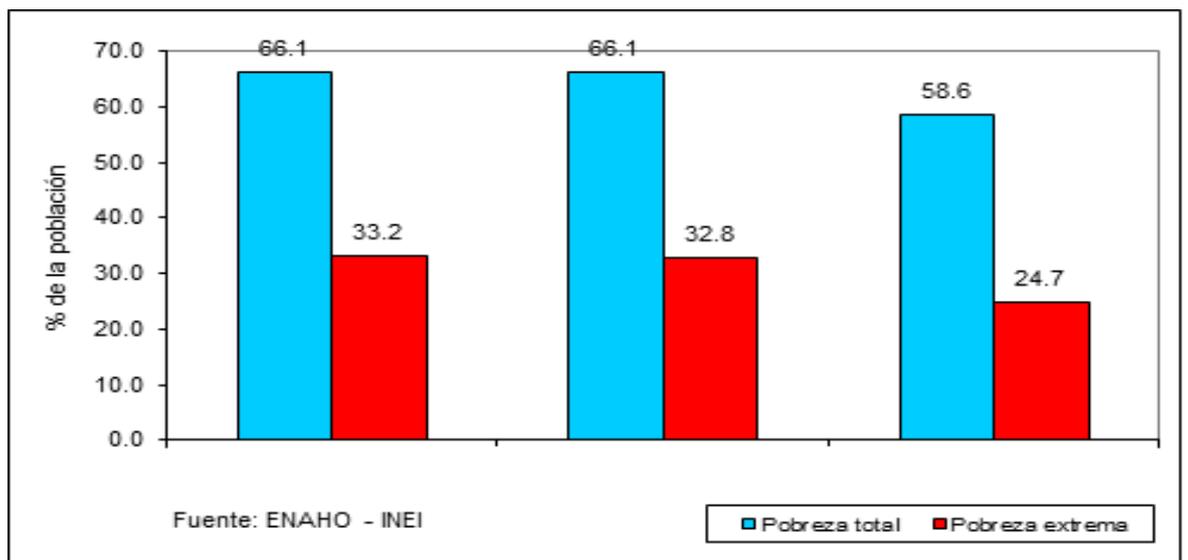


Gráfico N° 1.3
Evolución de los niveles de pobreza – Dpto. Junín 2015-2017



Como se puede notar, el hecho de que se haya incrementado la inversión social y se hayan implementado diferentes acciones conducentes a medir los resultados logrados por la entidad regional Junín, no significa que se estén obteniendo los objetivos deseados.

Por tanto, surge la existencia de un claro divorcio entre lo que las leyes establecen y lo que sucede en la práctica cotidiana, lo cual nos conmina a investigar cuál sería el mecanismo para la evaluación de resultados de los

diversos proyectos llevados a cabo por la Región Junín y cuáles son los obstáculos que se presentan en la fase de evaluación de resultados de los proyectos regionales, es decir se hace necesaria la elaboración de un modelo de análisis para la evaluación de resultados de los proyectos públicos.

1.2. Justificación

En lo económico, ante un contexto de escasez de recursos económicos y constantes restricciones presupuestarias, servirá para que tanto el Gobierno Central como los gobiernos regionales realicen una asignación más efectiva de los recursos a la luz de los indicadores de desempeño alcanzados. Esto evitará que se destinen recursos en proyectos no prioritarios y poco productivos, que lo único que se logra es incrementar el gasto social y no reducir efectivamente la extrema pobreza. Además; servirá como información de apoyo a aquellas personas encargadas de la formulación, ejecución y evaluación de proyectos sociales.

1.3. Importancia o propósito

En lo social, los conocimientos que brindará el estudio permitirá que la entidad regional Junín se preocupe por mejorar continuamente el diseño de los proyectos y programas sociales y elevar en forma constante la eficiencia y eficacia en su accionar para que la entrega de los bienes y servicios públicos sean de calidad y reflejen las preferencias de la población.

1.4 Limitaciones

En lo teórico; no existen estudios a nivel de gobiernos regionales referido a la evaluación de resultados de proyectos de inversión que sirva como un instrumento técnico que permita apoyar la adecuada toma de decisiones por la

Alta Dirección de los gobiernos regionales. Asimismo, los resultados del estudio servirá al Gobierno Central como un insumo para el diseño de un sistema nacional de evaluación de resultados con el objetivo de alcanzar altos desempeños en los programas del sector público y avanzar hacia un estilo de gestión basado en la responsabilidad individual y en una transparente rendición de cuentas que permitirá la legitimidad y estabilidad del sistema político.

1.5. Formulación del problema de investigación general y específicos

Problema general

¿Cuáles son los resultados de la evaluación de los diversos proyectos de inversión ejecutados por el Gobierno Regional de Junín periodo 2011-2017?

Problemas específicos

- ¿Cuáles fueron las líneas de base inmersos en los resultados de la evaluación de los diversos proyectos públicos ejecutados por la entidad regional Junín en ese periodo?
- ¿Cuáles fueron los tipos de capacidad técnico operativa en los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?
- ¿Cuáles fueron los recursos económicos o fuentes económicas con que contó los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?
- ¿Cuáles fueron los tipos de capacidad directiva se empleó en los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?

1.6. Formulación de objetivos generales y específicos

a. Objetivo general

Analizar cuáles son los resultados de la evaluación de los diversos proyectos de inversión ejecutados por el Gobierno Regional de Junín periodo 2011-2017.

b. Objetivo específico

- Describir cuál fue la línea de base que se alcanzó en los proyectos públicos en la entidad regional Junín.
- Determinar cuál fue el nivel de capacidad técnico operativo que se alcanzó en los proyectos públicos que se alcanzó en la entidad regional Junín.
- Identificar cuáles fueron los tipos de fuentes económicas con que contaron los proyectos públicos que se alcanzó en la entidad regional Junín.
- Establecer cuál fue el tipo de capacidad directiva que se empleó en los proyectos públicos que se alcanzó en la entidad regional Junín.

1.7. Variables

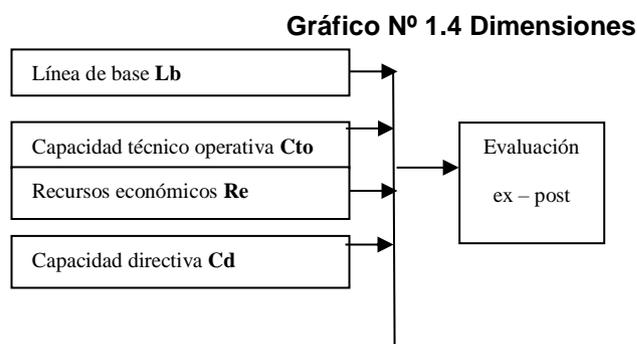
a. Identificación de las variables

Variable → Modelo de evaluación de proyectos

DIMENSIONES:

Línea de base Lb
Capacidad técnico operativa Cto
Recursos económicos Re
Capacidad directiva Cd

El gráfico representa la identificación y relación de las dimensiones del modelo propuesto.



1.8. Operacionalización de variables

a. Variables del estudio y modelos matemáticos

Las dimensiones de la variable de investigación (Gráfico N° 1.4), tienen el siguiente modelo:

$$Eep = f(Lb, Cto, Re, Cd)$$

1.9. Definición de términos operacionales.

a. Definiciones operacionales

Variable	Dimensiones	Indicadores
Modelo de evaluación ex post de proyectos de inversión pública.	Línea de base Lb	-Calidad de la información estadística -Integración y unidad de la información estadística
	Capacidad técnica operativa Cto	-Equipo técnico dedicado a la evaluación de resultados -Tipo de selección de personal -Nivel de capacitación -Motivación e incentivos
	Recursos económicos Re	-Presupuesto asignado para la evaluación de proyectos -Proyectos programados para la evaluación ex – post
	Capacidad directiva Cd	- Reclutamiento - Rotación de los funcionarios Públicos

CAPÍTULO II

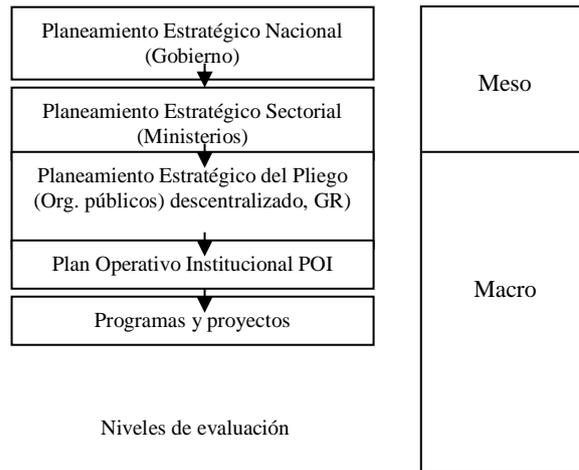
MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes del estudio.

Como antecedentes se menciona el Marco legal vigente para operativizar la evaluación ex-post de proyectos públicos. La Ley de Gestión Presupuestaria del Estado Ley N° 27209 que establece las normas generales para la formulación del Presupuesto de la República, en concordancia con las orientaciones que emanan de la Constitución Política de 1993 representa un inicio de marco referencial. Una de las bondades de esta ley es que se emana disposiciones orientadas a reforzar el planeamiento estratégico, para que todas las entidades del sector público puedan introducir organización y racionalidad para el logro de determinadas metas y objetivos. La elaboración de los planes estratégicos se sujetan a los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF y están jerarquizados a nivel meso, macro y micro así como sus respectivos niveles de evaluación (Gráfico N° 1.5).

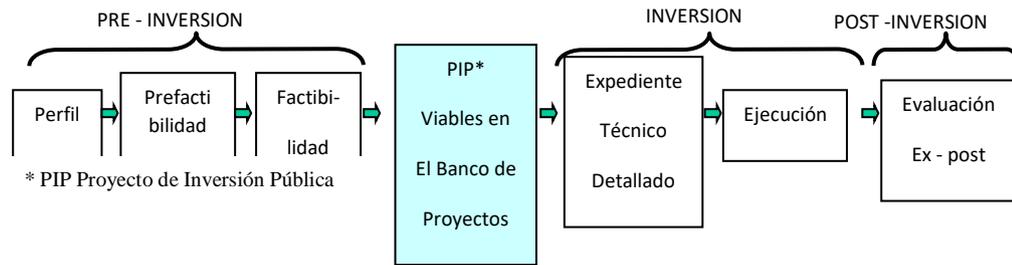
Es así que el plan estratégico del pliego, debe articularse de manera coherente, con el plan estratégico del sector respectivo y éste a su vez con el plan estratégico nacional. Asimismo, la Ley dispone que el presupuesto institucional del pliego debe articularse con el plan estratégico del pliego, los que deben reflejar la misión y proyecciones de la institución, desde una perspectiva de mediano y largo plazo. De otro lado, la Ley estipula que el plan operativo institucional debe diseñarse en función a las metas presupuestarias que se esperan alcanzar en cada año fiscal o en el corto plazo. Finalmente; en función a este último, se elaboran los proyectos a ejecutarse.

Gráfico N° 1.5
Jerarquización y articulación del planeamiento estratégico en el Estado Peruano



Al promulgarse la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública Ley N° 27293 - SNIP con el fin de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión social, a través de un conjunto de normas técnicas, principios, métodos y procedimientos que rigen la inversión pública, con lo cual se buscó lograr los siguientes objetivos:

- i) propiciar la aplicación del ciclo del proyecto de inversión pública: perfil – prefactibilidad – factibilidad – expediente técnico – ejecución – evaluación ex–post (Gráfico N° 1.6), ii) fortalecer la capacidad de planificación del sector público y iii) crear las condiciones para la elaboración de planes de inversión pública por periodos multianuales no menores de tres años. El MEF a través de la Oficina de Inversiones ha emitido las directivas que regulan las fases de los proyectos de inversión pública y el Banco de Proyectos; así mismo, califica la viabilidad de los proyectos que se encuentran en la fase de preinversión. La aplicación obligatoria de esta ley para los gobiernos regionales se dio con la emisión de la Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01.

Gráfico N° 1.6 Ciclo de Proyecto - SNIP

Al promulgarse la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056 que busca garantizar la participación de la comunidad en las etapas de programación, control y evaluación del presupuesto, lo cual revela las demandas de los distintos sectores de la sociedad y permite establecer un consenso sobre las prioridades de cada lugar y hacer seguimiento del cumplimiento de lo aprobado por la Ley de Presupuesto Anual. La determinación de prioridades se efectúa a través de una discusión participativa sobre la base de un Plan de Desarrollo Departamental Concertado (PDDC) en el espacio de coordinación entre el Estado y la sociedad. Está compuesta por los Consejos de Coordinación Regional, las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza en cada departamento y demás organismos de concertación con similar nivel de representación. El PDDC debe contener la visión de desarrollo departamental, metas a mediano plazo y estrategias por aplicar, principales acciones que se desarrollarán por parte del Estado dentro de su función subsidiaria especificando los proyectos en orden de prioridad (ficha de proyectos), así como las acciones que se desarrollarán por parte del sector privado y de la sociedad civil teniendo en cuenta las ventajas competitivas de la zona.

Para el acceso y oportunidad de la información en el presupuesto, se inauguró el Portal de Transparencia Económica en donde las instituciones públicas están obligadas a publicar información sobre finanzas públicas; mientras que el

Decreto de Urgencia N° 035-2001 de acceso ciudadano garantiza la publicación trimestral de esta información (Gráfico N° 1.7).

Gráfico N° 1.7 Portal de Transparencia Económica MEF



Al dictarse la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública N° 27806, que considera el libre acceso a las estadísticas de la finanzas públicas y la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas son importantes para incrementar la confianza de los agentes económicos y obtener mayor eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos. Esta norma garantiza el derecho de acceso del ciudadano a información sobre finanzas públicas producida y procesada en poder del MEF que incluye estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos elaborados por el MEF y otras entidades estatales. En el Artículo 8° de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales se precisa que los planes, presupuestos, objetivos, metas y resultados serán difundidos a la población mediante la implementación de portales electrónicos y cualquier otro medio electrónico en internet. Además; los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción las audiencias públicas para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión.

Mas Sanín H. (2013) realizó una investigación acerca de la administración de proyectos de desarrollo local en el cual resume las dificultades en la

implementación y funcionamiento de la evaluación de resultados en donde resume que en un entorno cada vez más complejo en términos de condiciones económicas, tecnológicas, procesos políticos, múltiples especificidades organizacionales y normativas, la administración pública presenta dificultades crecientes en lo que concierne a la implementación y funcionamiento de un sistema de evaluación de resultados.

En primer lugar, para Sanín (2013), muchas dificultades operativas y de impacto se han derivado del error de considerar el proyecto apenas referido a su fase de implantación. Hay muchas experiencias en América Latina de emprendimientos financieros por entidades promotoras de desarrollo, en que el proyecto se abandona a partir de la culminación de su instalación; precisamente, porque se piensa que el “proyecto” consiste solamente en la construcción de las instalaciones y se hace caso omiso de las dificultades que aparecerán en la fase de funcionamiento. Si se sabe que un buen número de proyectos fracasa durante su etapa de construcción, no es menos cierto que otro tanto encuentra enormes dificultades en su fase inicial de operación.

En segundo lugar, el proceso de evaluación de resultados se ve confrontado en su aplicación por una poderosa fuerza de resistencia constituida por una cultura organizacional que orienta sus actividades de acuerdo con hábitos establecidos, por reglas impuestas, basadas en una obediencia sin apelaciones a los jefes ejecutivos o en base a reacciones ante eventos externos a medida que ellos ocurren. Martins (2013) lo denomina cultura de conformidad, según la cual por encima de todo es necesario cumplir las reglas sin objetarlas nunca, en absoluta desconsideración de los resultados obtenidos.

La tercera dificultad, consiste en la falta de adecuación de las estructuras administrativas públicas-Salvador (2011) y de los modelos de gestión- Makón (2010) al contexto socioeconómico actual. La administración pública tradicional

basada en un modelo organizativo burocrático, ha tenido graves fallas en la obtención de resultados debido a la confusión de objetivos, la falta de responsabilidad, la inadecuada adaptabilidad al cambio, los mecanismos de control hipercentralizados, las cargas excesivas de papeleo, la dispersión de responsabilidades, la multiplicación de mecanismos de control internos y en último término la incapacidad para ejercer en forma apropiada el control de los gastos del gobierno. Con respecto al modelo de gestión según el último informe de la CEPAL¹ sugiere que “ni las políticas mejor formuladas y diseñadas tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuada para los fines propuestos”. El mundo contemporáneo actual se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Resulta necesario en consecuencia, introducir cambios en el diseño organizacional y en el modelo de gestión de las instituciones públicas que permitan que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad.

Otra dificultad según Madureira (2012), reside en el hecho frecuente de medir y evaluar resultados sin preocuparse por identificar que motiva a los empleados públicos a realizar dicha actividad. De los estudios efectuados, prevalece la idea recurrente de que los evaluadores no están seriamente comprometidos en los procesos de evaluación, no han sido formados para el uso de instrumentos de evaluación y no se hacen responsables ni por la conducción del proceso ni por los resultados obtenidos. Madureira considera que para la mejora de la evaluación de resultados, se hace imprescindible considerar varios factores de

¹ CEPAL-Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe. El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. En: Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Citado por: Ospina S. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. En: CLAD Reforma y Democracia.

gestión de recursos humanos como: la selección, la formación, los sistemas de remuneración, los incentivos concedidos así como los sistemas de descripción y análisis de cargos y de objetivos organizacionales/ individuales. Para Iacovello (2009) los cambios en los objetivos de la organización, la incorporación de nuevas tecnologías, o la aprobación de nuevas leyes son situaciones que crean la necesidad de programas de capacitación y desarrollo para incorporar nuevos conocimientos y habilidades en los empleados. Al respecto, Guerra-García (2009), explica que en el Perú, los problemas de gestión en relación a cuestiones de orden técnico están asociados directamente al déficit de recursos humanos capacitados.

Otra dificultad percibida en la implantación de un sistema de evaluación de resultados es la capacidad del directivo público. El logro de resultados dependerá cada vez más del talento de los directivos que sean capaces de crear, desarrollar e implantar una estrategia que se conecte con los cambios que la sociedad demanda y que sea eficaz en la respuesta a un problema social. Sin embargo, la investigación realizada por Madureira (2012) identifica que en la administración pública existen cuatro tipos de directivos; i) directivo burócrata, b) directivo tecnócrata, iii) directivo político y iv) directivo innovador; siendo el directivo burócrata el que tiene mayor presencia en las instituciones públicas, cuya actitud es pasiva o reactiva, y su objetivo es aplicar con equidad las reglas y procedimientos y que por diversas motivaciones, favorecen el *statu quo* y generan una gran resistencia al cambio. Asimismo, estos directivos no tienen incentivos fuertes para comprometerse con una gestión orientada a los resultados².

² Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Los indicadores de evaluación de desempeño: una herramienta para gestión por resultados en América Latina. Boletín N° 13.

Según Caiden y Caiden (2011), otra de las limitaciones para el seguimiento, la medición y el desempeño de los programas del sector público es la dificultad de establecer la línea de base a partir de la cual medir los resultados. La línea basal consiste en determinar la situación de la población objetivo en relación con las dimensiones o problemas que se desea afrontar al inicio de un proyecto (Aramburú, 2010) a través de indicadores de diagnóstico. Estos indicadores son la base para la planificación del desarrollo, pues permiten establecer el nivel de la calidad de vida de una población dada en un momento determinado y su análisis permite definir y precisar las necesidades y prioridades de los diferentes sectores, con lo cual se logra una mejor orientación de la asignación de los recursos para la inversión.

Otra de las dificultades importantes al momento de implantar un sistema de evaluación de resultados es que la misión de las instituciones públicas está definida en muchos casos de una manera muy amplia y ambigua. Esta situación surge de la lógica del proceso político, donde para responder a presiones de múltiples grupos de interés y/o beneficiarios se deja en la nebulosa la esencia de la misión organizacional. En la práctica, este hecho implica que las instituciones proveen una multiplicidad de bienes y servicios, dirigidos a beneficiarios diversos y con distintas expectativas de satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, lo que es funcional para el proceso político puede ser altamente disfuncional para la gestión, pues al no existir claridad respecto de las expectativas institucionales, tampoco puede existir precisión respecto a la medición de los resultados y del impacto del accionar público. Según Millar (1997), la mayoría de los proyectos fracasan, no sólo porque sean incorrectos conceptualmente, sino porque se realizó un mal trabajo de planificación estratégica. Si está mal elaborada, no se sabría si lo que se está construyendo corresponde efectivamente con lo que se ha propuesto, y si el rumbo que ha tomado es el correcto o ha sido distorsionado;

porque no se está gerenciando los objetivos planteados o no se está utilizando adecuadamente los recursos requeridos.

Adicionalmente, la otra dificultad que se presenta en el proceso de evaluación de resultados es el no financiamiento para realizar dicha actividad. La Oficina de Evaluación (EVO) del Banco Interamericano de Desarrollo³, señala que los costos de los recursos necesarios para efectuar evaluaciones continuas de proyectos no deben subestimarse y deben ser adecuadamente programados en los presupuestos anuales de las entidades que proveen dichos proyectos; con el objetivo de mejorar el desempeño del proyecto y contribuir en el logro de los objetivos del mismo.

Finalmente, algunos estudios sobre evaluación de proyectos de inversión pública se centran fundamentalmente en los factores que limitan en la formulación y ejecución de los proyectos de inversión como el ejecutado en la provincia de Leoncio Prado – Huánuco – 2016, donde se concluye que la administración y gestión municipal, deben mostrar políticas con programas y objetivos claros para dar respuesta a las diferentes problemáticas sociales, cada vez se hace más evidente la inadecuada implementación de las políticas públicas, la ineficiencia de éstas y la distorsión de los objetivos de los programas, lo que da como resultado un mínimo impacto o un impacto incoherente con el esperado; por esto, se hace necesario identificar cuáles son los factores que generan esta situación que afecta considerablemente a la población; y una vez identificados, hacer aportes que permitan la adecuada ejecución de estas acciones en gobiernos locales. Otra situación no menos importante que dificulta la formulación y elaboración de proyectos de inversión pública en gobiernos locales, es que éstas se han elaborado sin participación de sus beneficiarios lo que impide un buen

³Banco Interamericano de Desarrollo-Oficina de Evaluación (EVO). Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.

resultado en su aplicación; lo anterior debido al desconocimiento que tiene la comunidad con respecto a los espacios destinados a la formulación de proyectos de inversión de interés público, donde su participación es pieza clave para identificar las necesidades de la población. Aunque es preciso mencionar que el desconocimiento de estos espacios por parte de la comunidad no es el único motivo que impide la participación ciudadana, sino que en algunos casos los individuos hacen caso omiso a estos llamados para la formulación de las tomas de decisiones. Otro factor que influye en esta situación, son los intereses personales de algunas personas que administran “el poder”, las cuales no buscan el bienestar de la comunidad, sino que como se ha mencionado en otras oportunidades, manipulan ilícitamente los recursos destinados para implementación de proyectos, programas y demás actividades dirigidas al bienestar de la comunidad, siendo esta finalmente la afectada.

2.2. Bases Teóricas

- **La evaluación de proyectos de inversión pública**

Aunque se habla indistintamente de “evaluación” de proyectos, en realidad existen dos evaluaciones que se presentan durante el ciclo del proyecto. La primera es la evaluación para la decisión o ex-ante, se realiza previamente a la ejecución del proyecto y tiene como objetivo seleccionar, de las alternativas técnicamente factibles, la que produce el mayor impacto al mínimo costo. La segunda es la evaluación ex-post o de resultados, se realiza después de que el proyecto ha tenido un periodo razonable de operación o ha concluido, para verificar su nivel de impacto y decidir sobre las reformulaciones que sean pertinentes. Se trata pues, de dos evaluaciones de naturaleza diferente, en dos momentos distintos del desarrollo del proyecto. La evaluación ex-post o de resultados será analizada en el presente estudio.

Según la contraloría general de la república en su informe respecto a la efectividad de la inversión pública a nivel regional y local (2009-2014) no existe un modelo estandarizado que permita monitorear cómo se lleva a cabo la operación y mantenimiento de los proyectos a nivel nacional, ni es posible cuantificar cuánto se gasta en ello, ni mucho menos analizar su evaluación ex post para proponer futuros planes de inversión pública. Por lo tanto, no es posible efectuar indicadores para esta fase del ciclo de la inversión, ni evaluar si los proyectos de inversión pública han cumplido con los objetivos que sirvieron de sustento para su aprobación.

Sin embargo, destaca que el análisis de impacto debe fundamentarse en dimensiones de carácter general enfocados desde la perspectiva sistémica que engloben planes estratégicos alineados con los proyectos, capacidad técnica operativa juntamente con capacidad directiva, presupuesto y una muy buena línea basal definida con información pertinente y confiable.

Asimismo, recomienda que se diseñe un sistema de acceso público que permita registrar y acceder a los resultados de las evaluaciones ex post de los proyectos de inversión pública que contemplen un análisis pormenorizado bajo las perspectivas y dimensiones mencionadas. Con ello, se permitiría a las áreas pertinentes efectuar el monitoreo y evaluación de los proyectos, así como verificar el estado en que se encuentren los mismos.

Si bien el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) del SNIP, constituye una herramienta útil para el registro y seguimiento del control de la inversión pública porque permite extraer la información relevante de todos los sistemas de información; éste no permite realizar descargas a nivel agregado (usando filtros).

Esto es útil como instrumento para el seguimiento y control de la inversión pública, sobre todo a nivel de los Gobiernos descentralizados que en muchos

casos no sistematizan su información. De allí que un sistema integrado, amigable y con diversas opciones de descarga, como en formato Excel, permitirá recoger la información y tenerla como herramienta de gestión y análisis.

- **Proyectos públicos o sociales como sistema integral**

La concepción de un proyecto como sistema integral según Sanín (1998), se presenta en el Gráfico N° 1.8, a través de dos subsistemas:

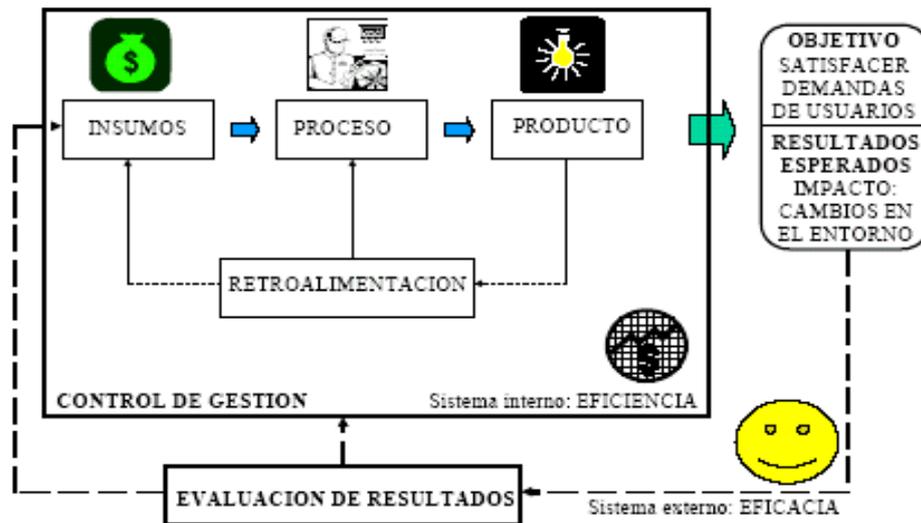
- Un subsistema que recibe insumos, los procesa y entrega productos para atender las demandas de los clientes.
- Un subsistema más amplio, que comprende al anterior, que tiene como propósito generar impactos en el entorno.

La razón del primer subsistema es producir los bienes y/o servicios eficientemente. Este subsistema “interno”, se centra en los procesos (tránsito de insumo a producto) y se preocupa fundamentalmente por verificar que se generen los productos, que se cumplan los procesos con una racional utilización de los insumos. La **eficiencia** se propone optimizar la relación producto/insumo. A la intervención de la gerencia sobre este subsistema se llama **Control de Procesos**.

El segundo subsistema, el externo, se nutre de los productos del sistema interno y su salida es la generación de los efectos en el medio externo (en la comunidad, en el ambiente). Decimos que el sistema es eficaz, en la medida en que se obtengan los resultados esperados en el entorno.

El subsistema externo se focaliza en la **eficacia** (medida del logro de los efectos deseados) y a la intervención gerencial que se preocupa por este ámbito, se llama **Evaluación de Resultados**.

Gráfico N° 1.8
El proyecto como sistema – Relaciones internas y externas



- **Tipos de evaluación ex - post de proyectos públicos**

De acuerdo al Gráfico N° 1.8, y bajo el enfoque del marco lógico⁴ Aramburú (2010) resume los tipos de evaluación en la Tabla N° 1.2.

La evaluación ex–post, para un periodo dado, comienza con evaluar la utilización de determinados insumos (por ejemplo: técnicos, maquinaria y equipos, servicios de consultoría, etc.) para generar determinados productos, tales como escuelas, carreteras o servicios de agua y alcantarillado, que producirán resultados, tales como la ampliación de la cobertura escolar, reducción de los costos de comunicación y transporte, disminución de la prevalencia de enfermedades infecto-contagiosas, entre otros; los cuales, a su vez, en el mediano y largo plazo, generarán impactos en un periodo dado que se traducirán en el mejoramiento del nivel de vida (Medianero, 2013). Ciertamente, los productos son los bienes y servicios que recibirá la población y que en el mediano y largo plazo, producirán resultados e impactos. Los resultados e impactos se refieren a los cambios positivos, duraderos y sostenibles en el bienestar de las personas o en el entorno donde ella vive, y que surgen como efectos sinérgicos de los productos. Por

⁴ Es una herramienta adoptada como instrumental metodológico para la gestión de proyectos de importantes organizaciones.

ejemplo la reducción de la tasa de analfabetismo y el incremento del ingreso de las familias rurales extremadamente pobres son el resultado e impacto, respectivamente, logrado a raíz de la construcción de escuelas y el otorgamiento de microcréditos.

Tabla N° 1.2
Tipos de Evaluación ex - post

Tipo	Frecuencia	Insumos	Indicadores	Propósito
De procesos	Alta (mensual, trimestral)	Plan de trabajo, presupuesto, cronograma	Indicadores de insumos. Actividades realizadas, gasto ejecutado según cronograma	Estimar avance (monitoreo)
De productos	Anual o al final del proyecto	Objetivos específicos	Indicadores de productos. Productos o resultados propuestos	Evaluar cumplimiento de objetivos específicos o productos ofrecidos
De resultados	Al final del proyecto	Objetivos específicos y generales	Indicadores de resultados.	Evaluar el logro de los objetivos específicos y generales
De impacto	Baja, luego de un tiempo de maduración	Objetivo general, misión del programa	Indicadores de impacto. Cambios sustentables en el nivel de la población objetivo	Estimar impacto en la población

Fuente: Elaboración propia

Las características de los distintos tipos de evaluación de resultados son los siguientes:

- a) Evaluación de procesos, requiere comparar los datos sobre la ejecución de actividades previstas en el plan de trabajo con el gasto presupuestal de acuerdo a un cronograma preestablecido. Solo se refiere a actividades realizadas y los insumos utilizados (monitoreo). Para realizar esta evaluación se requiere utilizar los indicadores de insumos, que cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones. Generalmente se expresan en términos de monto asignado, cantidad de los miembros del equipo de trabajo y la cantidad de horas o días laborados, entre otros.
- b) Evaluación de productos, mide la racionalidad y rendimiento de la combinación y uso de los insumos para generar productos, por ejemplo; la utilización de insumos mínimos para generar un producto dado o la obtención de los máximos

productos para un determinado nivel de insumos (Caiden y Caiden, 2011). Esta evaluación sólo es posible si existen objetivos específicos mensurables y si además se puede demostrar que estos resultados son la consecuencia de las actividades del proyecto. En síntesis, la evaluación de procesos revela si el proyecto entregó los productos esperados en el plazo previsto y con la financiación asignada, pero no permite estimar si los proyectos serán sustentables en el tiempo ni el impacto logrado en la población objetivo.

c) Evaluación de resultados, mide el progreso en el logro de los objetivos (generales y específicos) definidos. Por lo general, el resultado de las acciones no puede ser medido sino hasta el final de las tareas que la componen o hasta que las tareas hayan alcanzado un nivel de maduración necesario en actividades de carácter permanente. No hay resultados sin productos ni productos sin procesos.

d) Evaluación de impacto, constituye la evaluación sustantiva de los resultados del proyecto en el nivel de vida de la población beneficiaria. Generalmente, persigue tres objetivos: i) derivar acciones correctivas para mejorar los procesos vigentes, ii) verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y determinar los impactos reales del proyecto y iii) generar memoria para aprender de la experiencia de futuros proyectos.

Por ello debe de realizarse luego de un tiempo de finalizada la intervención para estimar su sustentabilidad, entendida ésta no sólo en términos financieros, sino también en términos de cambio social. La evaluación de impacto habitualmente requiere de técnicas especiales (encuestas o entrevistas) en el nivel de la población objetivo (una muestra representativa) para estimar los cambios que la intervención ha producido en ella.

2.3. Bases Conceptuales

Capacidad técnico operativa, son los conocimientos, habilidades y actitudes de los recursos humanos para alcanzar altos niveles de desempeño y desarrollar capacidades de respuesta oportunas. Para lo cual se debe de disponer de empleados competentes, capacitados, con un nivel de formación adecuado al puesto de trabajo, personas activas con capacidad para innovar e influir.

Cultura organizacional, es un conjunto de principios y creencias básicos de una organización que son compartidos por sus miembros y que la diferencian de otras organizaciones. Este conjunto de principios y creencias han sido aceptados por la organización, de una manera inconsciente, como propios a través de los años y se manifiestan exteriormente a través de las políticas, estructuras, procedimientos, normas de conducta, signos externos, etc.

Directivo público, es aquel cuya labor tiene componentes políticos y a la vez, administrativos y técnicos. Para lo cual debe de tener un conjunto de habilidades y actitudes directivas, pero también, al mismo nivel, una sensibilidad para entender los juegos de fuerza y poder propios de toda acción social y organizativa (Villoria, 2001).

Eficacia, grado de impacto social debido al cumplimiento del objetivo social y de generación de resultados deseados en el medio ambiente.

Eficiencia, racionalidad y rendimiento en el uso de los recursos para generar productos.

Gobierno Regional, es un organismo de gobierno que tiene tres características: es autónomo, democrático y descentralizado. Su función es principalmente promotora y se expresa en su capacidad de constituirse en un instrumento legítimo para convocar a la población, a las instituciones públicas y privadas y a todos los actores para una acción complementaria hacia el desarrollo humano.

Indicadores de desempeño, es el valor que refleja aquellas dimensiones cuantitativas y cualitativas de variables, que permite demostrar en forma simple y gráfica, el resultado obtenido. Los indicadores permiten reflejar el alcance de las metas en gestión o impacto, eficiencia y eficacia del quehacer institucional, así como, la cobertura de dichas acciones, el grado de cumplimiento de la programación presupuestaria entre otros aspectos.

Infraestructura económica, son obras públicas en las que están incluidas obras de electrificación rural, infraestructura vial y obras de infraestructura turística.

Infraestructura social, son obras públicas básicas referidas a la construcción de obras de infraestructura educativa, infraestructura básica (agua y desagüe) e infraestructura de salud.

Línea de base, consiste en determinar la situación de la población objetivo en relación con las dimensiones o problemas que se desea afrontar al inicio de la intervención. En otras palabras permite establecer el punto de partida del proyecto o intervención.

Marco lógico, es uno de los principales instrumentos utilizados para el diseño y la planificación de proyectos. Se trata de una herramienta de trabajo con lo cual el evaluador puede examinar el desempeño de un proyecto en todas sus etapas.

Meta, es la expresión cualitativa y cuantitativa de los logros que se pretende obtener con el proyecto.

Modelo organizacional, se refiere a la forma en que se dividen, agrupan y coordinan las actividades de la organización en cuanto a las relaciones entre los funcionarios y empleados, entre funcionarios y funcionarios y entre empleados y empleados.

Objetivo, situación que se desea obtener al final del periodo de duración del proyecto, mediante la aplicación de los recursos y la realización de las acciones previstas. El objetivo se convierte en el fin que orienta las acciones para producir

cambios en la situación base. Es el futuro deseado y posible de lograr a partir de una realidad dada.

Planificación estratégica, consiste en determinar la dirección que debe de tener una organización para conseguir sus objetivos de mediano y largo plazo.

Proyecto, es una empresa planificada que consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas. Lo que se quiere con un proyecto es alcanzar los objetivos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo de tiempo dados.

Proyectos públicos, son aquellos que intentan satisfacer necesidades que no se transan en el mercado. Estos tienen que ver con el ámbito de lo social. La unidad de análisis para la realización del proyecto es el impacto que los resultados del proyecto tienen sobre la población objetivo.

CAPÍTULO III METODOLOGÍA

3.1. Ámbito

Dada la amplitud de este tema, este trabajo se realizó exclusivamente con las dimensiones de evaluación encontrados en los diversos proyectos de inversión en la región Junín.

3.2. Población

Los proyectos de inversión en la región Junín durante el periodo 2011-2017.

Fuente: Consulta Amigable – SIAF. Asimismo, funcionarios y directivos del Gobierno Regional de Junín.

3.3. Muestra.

Se formó una muestra no probabilística constituida por 35 proyectos de inversión representativos elegidos al azar durante el periodo 2011-2017. Además, se conformó una muestra no probabilística constituida por un grupo de informantes claves especializados en temas relacionados con la evaluación de resultados de proyectos públicos. En la Tabla N° 1.3 se presenta la composición de la muestra, que sirvió para el estudio de variables: capacidad técnico operativa y línea de base. Para el estudio de la variable asignación de recursos económicos se utilizó una muestra no probabilística de expertos que estuvo constituida por 21 personas, de los cuales 11 eran consultores externos en elaboración de expedientes técnicos, 7 personal que labora en la Subgerencia de Estudios y Obras y 3 personal de la Subgerencia de Supervisión y Liquidaciones; quienes eran las idóneas para hablar sobre la existencia de partidas económicas para la evaluación de proyectos.

En cambio, para el estudio de las variables: capacidad del directivo público y desarticulación de los proyectos con los planes regionales se recurrió a la revisión bibliográfica y documental.

Tabla Nº 1.3
Composición de la muestra

Ex – Presidentes regionales	1
Ex – Secretarios Técnicos	7
Personal Gerencia de Infraestructura	3
Personal Gerencia de Planificación, Presupuesto	7
Personal Gerencia de Desarrollo Regional	1
Personal Oficina de Administración	1
Personal Órgano de Control Institucional	1
TOTAL:	21

3.4. Nivel y tipo de estudio.

- **Según el alcance de los resultados**

El presente trabajo de investigación es un estudio descriptivo, empírico longitudinal causal (Hernández, Fernández y Baptista, 2009), que permite analizar las principales dimensiones que compondrían un modelo para llevar a cabo un proceso de evaluación de resultados ex post de un proyecto ejecutado en la entidad regional Junín.

- **Según la posibilidad de manipulación de las variables de estudio:**

Corresponde a una Investigación observacional, ya que se evaluó las características del tema de estudio mediante la observación de las variable sin recurrir a la experimentación.

- **Según el periodo de ocurrencia de los hechos evaluados**

Pertenece a una investigación retrospectiva, ya que se evaluó hechos del pasado y presente, por lo que se recurre a datos antes registrados.

- **Según el nivel de medición de la variables**

Corresponde a una Investigación cuantitativo: los resultados se presentarán mediante tablas, gráficos y otros para análisis.

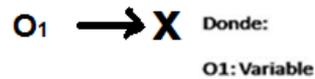
- **Según la aplicación de los instrumentos de recolección de datos**

Es una Investigación transversal, ya que se aplican los instrumentos en una sola oportunidad, haciendo un corte en el tiempo.

3.5. Diseño y esquema de la investigación.

El diseño de investigación fue el Diseño, como se muestra en el siguiente esquema:

Gráfico 1.9



3.6. Técnicas e instrumentos para la recolección de datos

Para nuestro objeto de estudio fue necesario el uso de diferentes instrumentos de recolección de datos como encuestas a informantes claves, entrevistas en profundidad a expertos y una exhaustiva revisión bibliográfica y documental.

a) Encuesta a informantes claves

Para las encuestas a los informantes claves (21), se diseñó un cuestionario con 24 preguntas cerradas y categorizadas (Anexo N° 1). Se solicitó que las respuestas fueran documentadas en lo posible y en ocasiones se requirieron aclaraciones mediante cuestionarios cortos o diálogos aclaratorios o complementarios vía correo electrónico.

b) Entrevistas en profundidad a expertos

Para llevarla a cabo, se confeccionó un directorio de entrevistados y un cuestionario guía con 6 preguntas referidas a la variable asignación de recursos económicos con el objetivo de validar e interpretar los datos obtenidos de la revisión bibliográfica y documental (Anexo N° 2). Las preguntas fueron dirigidas a 21 personas que participaron en la formulación y evaluación de proyectos en el periodo 2011 al 2017, como consultores externos y personal de las oficinas de estudios y obras, y supervisión y liquidaciones.

c) Revisión bibliográfica y documental

Para la revisión bibliográfica y documental se utilizó los archivos del actual Gobierno Regional Junín, del Archivo de la Nación y bibliotecas particulares, leyéndose y resumiéndose el material que sirviera para el estudio de las limitaciones presentadas en la evaluación de resultados de los proyectos públicos ejecutados, en especial de las variables capacidad directiva y planificación estratégica.

Las líneas de análisis, instrumentos de recolección de datos utilizado y número de preguntas por cada una de ellas se muestran en la Tabla N° 1.4.

Tabla N° 1.4
Líneas de Análisis, instrumento utilizado y número de preguntas

Líneas de análisis	Instrumento Utilizado	Nº de preguntas
Línea de base	Encuesta a informantes claves	4
Capacidad técnico operativa		20
Recursos económicos		6
Capacidad directiva	Entrevistas en profundidad a expertos	21
	documental	35

3.7. Validación y confiabilidad del instrumento

Previamente al envío de los cuestionarios por correo electrónico y a la realización de las entrevistas, se realizó la validación respectiva de los diversos instrumentos a utilizar (Anexo N° 4).

3.8. Procedimiento

3.8.1. Validación de los cuestionarios

Previamente al envío de los cuestionarios por correo electrónico y a la realización de las entrevistas, se realizó una encuesta piloto directa con algunos funcionarios del Gobierno Regional de Junín; prueba que permitió corregir y validar los cuestionarios, es decir se validó con juicio de expertos previamente para luego hacer el trabajo de campo.

3.8.2. Proceso de recolección de datos

El estudio de la capacidad técnico operativa y la línea de base de los proyectos en los gobiernos regionales, se realizó encuestando a informantes claves a través de un cuestionario estructurado con preguntas cerradas y categorizadas (Sierra, 2009) que fueron administrados in situ o por vía correo electrónico.

En cuanto a la capacidad técnica operativa se analizó el Cuadro de Asignación de Personal para verificar el número de personas dedicadas a la evaluación de resultados, las planillas de remuneraciones para verificar los incentivos monetarios otorgados. Así mismo; se verificó las normas de austeridad incluidas en las leyes de presupuesto del periodo en estudio con respecto a los ascensos e incorporación de personal nuevo al gobierno regional.

En cuanto al estudio de la variable capacidad del directivo público, se analizará el tiempo de permanencia en el cargo del Presidente Regional y de sus funcionarios y el tipo de selección de personal utilizada. Para el establecimiento de la línea basal, se identificará las fuentes de información que se utilizaron para este fin y las deficiencias existentes de la información estadística en la construcción de indicadores de gestión. El estudio de la desarticulación de los proyectos regionales con los planes estratégicos se hará determinando el número de planes estratégicos elaborados y el ente encargado en la administración de éstos.

De otro lado, para el estudio de las asignaciones de recursos económicos utilizados en la evaluación de resultados de los proyectos públicos, se realizó una revisión documental correspondiente al periodo en el que se analizó los Programas de Inversiones, las liquidaciones técnicas financieras y los expedientes técnicos de 35 proyectos ejecutados escogidos al azar; con el objetivo de determinar la existencia de recursos económicos utilizados en la evaluación de resultados.

3.8.3. Teoría General de Sistemas (TGS)

La Teoría General de Sistemas (TGS) se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad y, al mismo tiempo, como una orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo transdisciplinarias. La TGS se caracteriza por su perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones y los conjuntos que a partir de ellas emergen.

En tanto práctica, la TGS ofrece un ambiente adecuado para la interrelación y comunicación fecunda entre especialistas y especialidades. Bajo las consideraciones, la TGS es un ejemplo de perspectiva científica. En sus distinciones conceptuales no hay explicaciones o relaciones con contenidos preestablecidos, pero sí con arreglo a ellas podemos dirigir nuestra observación, haciéndola operar en contextos reconocibles.

Los objetivos originales de la TGS son los siguientes: a) impulsar el desarrollo de una terminología general que permita describir las características, funciones y comportamientos sistémicos, b) desarrollar un conjunto de leyes aplicables a todos estos comportamientos y, por último, c) promover una formalización (matemática) de estas leyes.

Como ha sido señalado en otros trabajos, la perspectiva de la TGS surge en respuesta al agotamiento e inaplicabilidad de los enfoques analítico-reduccionistas y sus principios mecánico-causales. Se desprende que el principio clave en que se basa la TGS es la noción de totalidad orgánica, mientras que el paradigma anterior estaba fundado en una imagen inorgánica del mundo.

3.8.4. Metodología de los Sistemas Blandos (MSB) empleada durante el proceso de análisis, evaluación y validación de la información obtenida

La metodología seguida durante el proceso de búsqueda, procesamiento análisis y evaluación de la información se deriva, principalmente del enfoque sistémico conocido como Metodología de los Sistemas Blandos (MSB), desarrollado inicialmente por Checkland en 1981 y perfeccionada posteriormente por Checkland y Scholes. Se decidió utilizar la MBS, en este trabajo de investigación porque: i) las variables a estudiarse tienen características cualitativas complejas que no pueden demostrarse con un modelamiento de sistema duro (análisis de sensibilidad) o técnicas cuantitativas, ii) la metodología se caracteriza por promover la participación de los actores involucrados dentro del contexto que se considera, examina los diferentes puntos de vista que existen ante una misma situación y iii) identifica varios problemas relevantes, trata principalmente los fines mismos y no los medios disponibles, y emplea el concepto de sistema para organizar los pensamientos y transferir las ideas de una forma eficaz y eficiente. La metodología comprende las diferentes actividades indicadas en el Gráfico N° 1.10. Estas actividades son: el análisis de la situación planteada, la elaboración de cómo debería ser modelo idealizado de la evaluación de resultados, la comparación entre el modelo y la realidad, la identificación de los cambios culturalmente factibles y sistemáticamente deseables e implementación de los cambios en el mundo real.

El análisis de la situación actual o situación - problema trata de describir la realidad tal cual es percibida por los diferentes actores (informantes claves y expertos), en la cual existen un conjunto de problemas. Para un mejor entendimiento de la situación problema se utilizó el árbol de problemas (Gráfico 1.11).

La situación deseable es la etapa en que se concatenan los elementos que integran la situación problema. Esta etapa permite ver con mayor claridad lo que acontece en la situación - problema. Así mismo; la información obtenida en esta etapa permite identificar posibles candidatos a problemas y buscarles solución. Dicha solución, que implica un cambio (un proceso de transformación) de la realidad social, se expresa a través de una definición básica lo cual genera a su vez un modelo conceptual expresado en un lenguaje sistémico. La definición básica será contrastada con el análisis CATDWE (clientes, actores, transformación, dueños, weltanschauung, entorno) (Checkland y Scholes, 1994). La identificación de los cambios factibles y deseables implica la detección que cambio es posible llevar a la realidad para lo cual deben de satisfacer dos requisitos: i) que sean culturalmente factibles y ii) que sean sistemáticamente deseables.

La implantación de las acciones necesarias para mejorar la situación implica tomar acciones, realizar los cambios detectados para mejorar la situación - problema.

GRÁFICO Nº 1.10
Actividades a seguir en la aplicación de la Metodología de los Sistemas Blandos

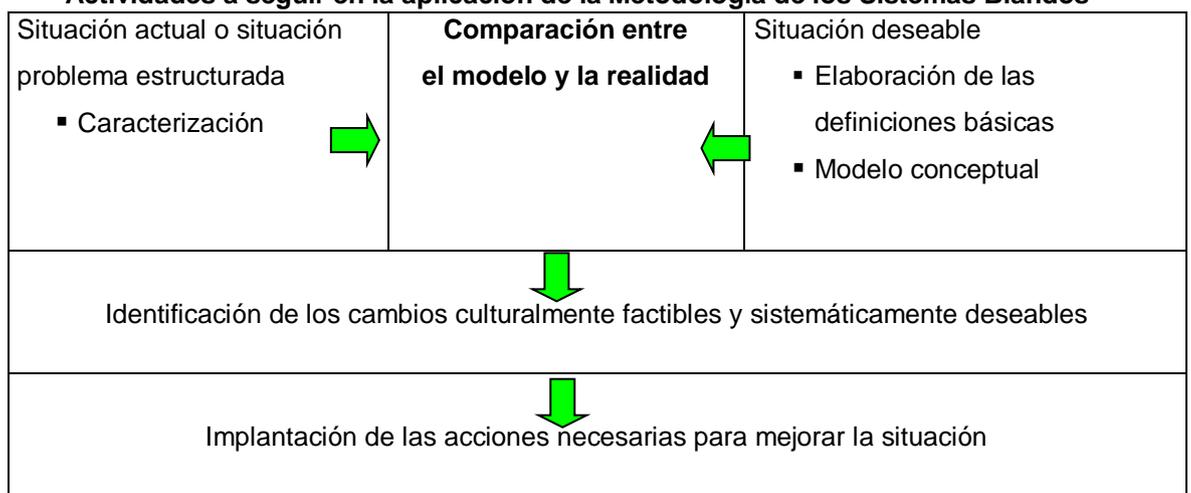
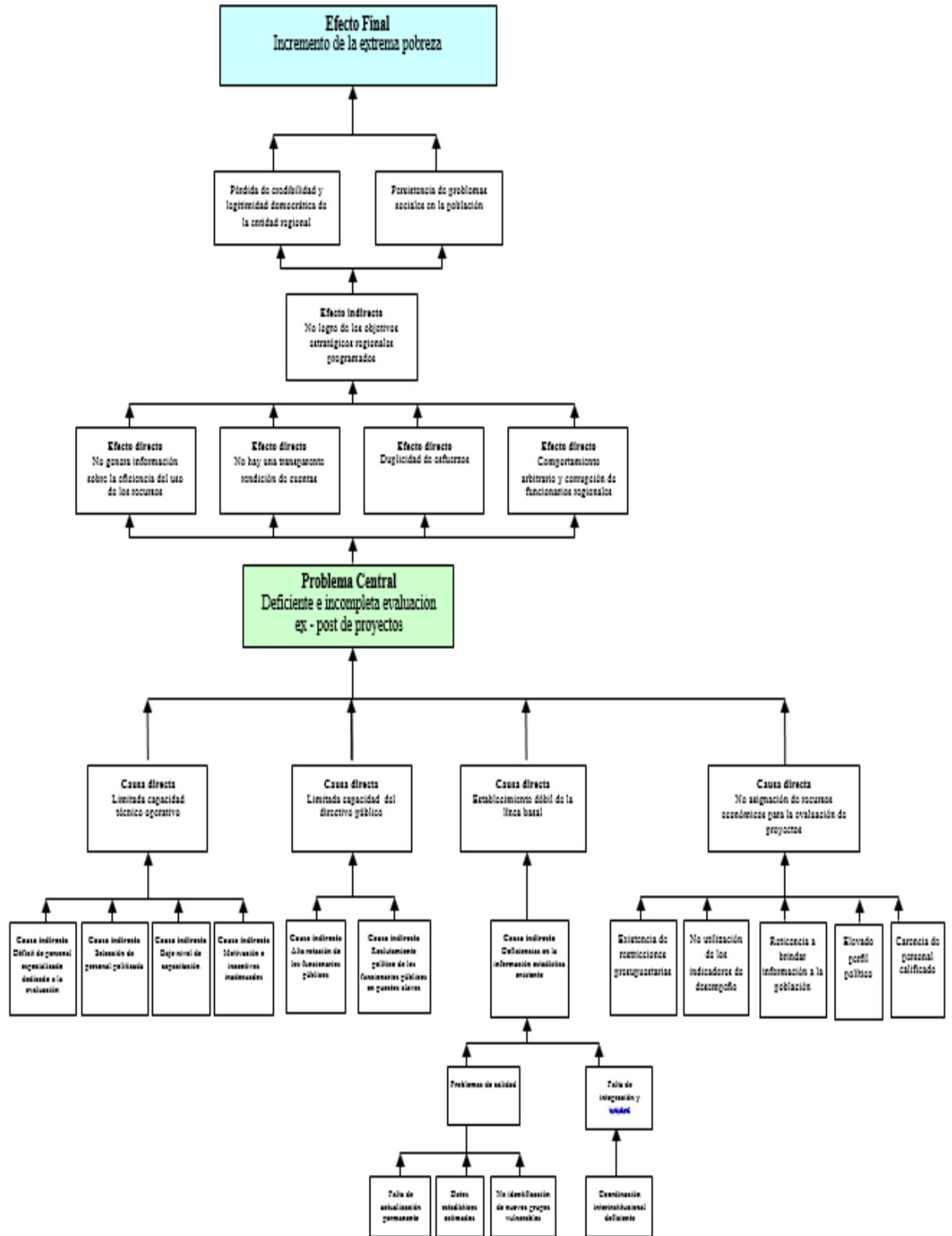


Gráfico N° 1.11
Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia

3.8.5. Aplicación de la MSB en la definición del Modelo de Análisis para la evaluación de resultados Ex Post de proyectos de Inversión Pública en el Gobierno Regional de Junín

A. Situación deseable

Siguiendo con la Metodología de los Sistemas Blandos MSB, se ha recurrido a la formulación de las definiciones radicales o básicas. Una definición radical es una visión idealizada de cómo debería ser un sistema relevante.

El objetivo es esquematizar la esencia de lo que se hará, por qué se lo hará, quiénes lo harán, quiénes serán los beneficiarios y quiénes serán los perjudicados, y cuáles son las acciones que limitan las acciones y actividades. Esto se logra formulando los conceptos teniendo en cuenta seis elementos (CATDWE):

Clientes: víctimas o beneficiarios de una actividad propuesta

Actores: aquellos que harán las actividades

Transformación: especificación de los procesos que transforman las entradas en salidas

Dueños: los que toman las decisiones y pueden detener la actividad.

Weltanschauung: cosmovisión o paradigma que hace significativa la definición.

Producto de diversos sistemas culturales que, interactuando entre sí, hacen que la persona o grupo de personas vean la realidad de una manera determinada

Entorno: restricciones del ambiente.

Luego de examinar y analizar las situaciones problemáticas, se han formulado las siguientes definiciones radicales para cada variable:

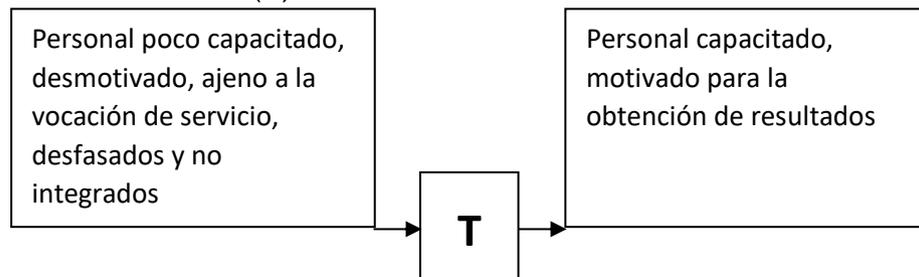
B. Definición raíz, análisis CATDWE y modelo conceptual de las variables

B.1 Capacidad técnica operativa

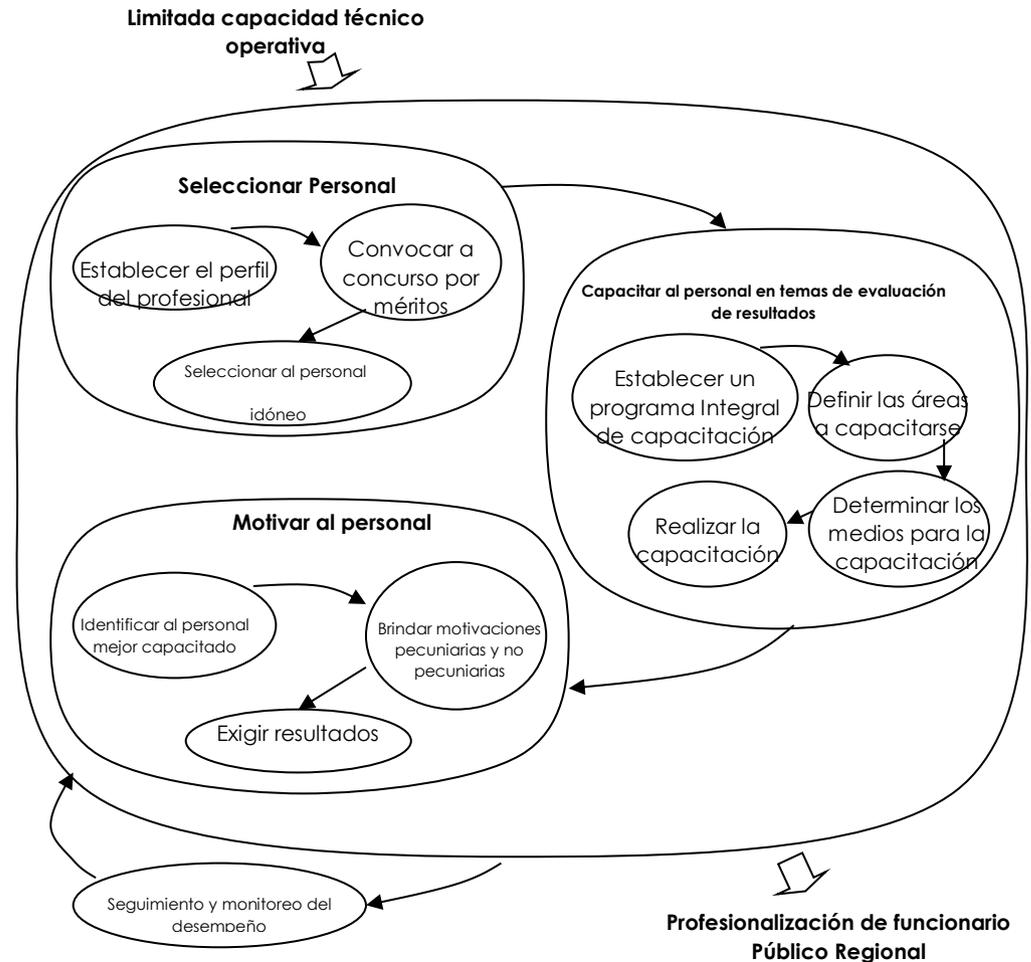
Definición R1: Un sistema que se dedique al reclutamiento, selección, evaluación del desempeño y motivación del empleado regional mediante un plan integral de capacitación y desarrollo de los recursos humanos que provea conocimientos y habilidades para un desempeño basado en el logro de resultados.

- Cliente (C): Personal del GR Junín
- Actores (A): Son los profesionales de la Oficina de Recursos Humanos y entidades capacitadoras.

- Transformación (T):



- Dueños (D): Presidente Regional que decide modificar o desestimar el sistema.
- Weltanschauung (W): la posibilidad de contar con un cuadro de profesionales de primer nivel comprometido y responsable de las actividades encomendadas.
- Entorno (E): Restricciones presupuestales que no permitirán disponer de recursos para la capacitación. Empresas capacitadoras no adecuadas y leyes laborales sobre fomento del empleo público.

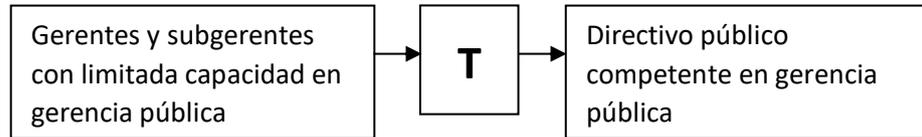


B.2 Capacidad del directivo público

Definición R2: Un sistema, del cual es poseedor el Presidente Regional, operado por terceros (empresas de gestión de recursos humanos) que permita el acceso de directivos públicos competentes al GR de Junín, mediante procesos transparentes de selección pública por meritocracia para elevar la eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios a la población.

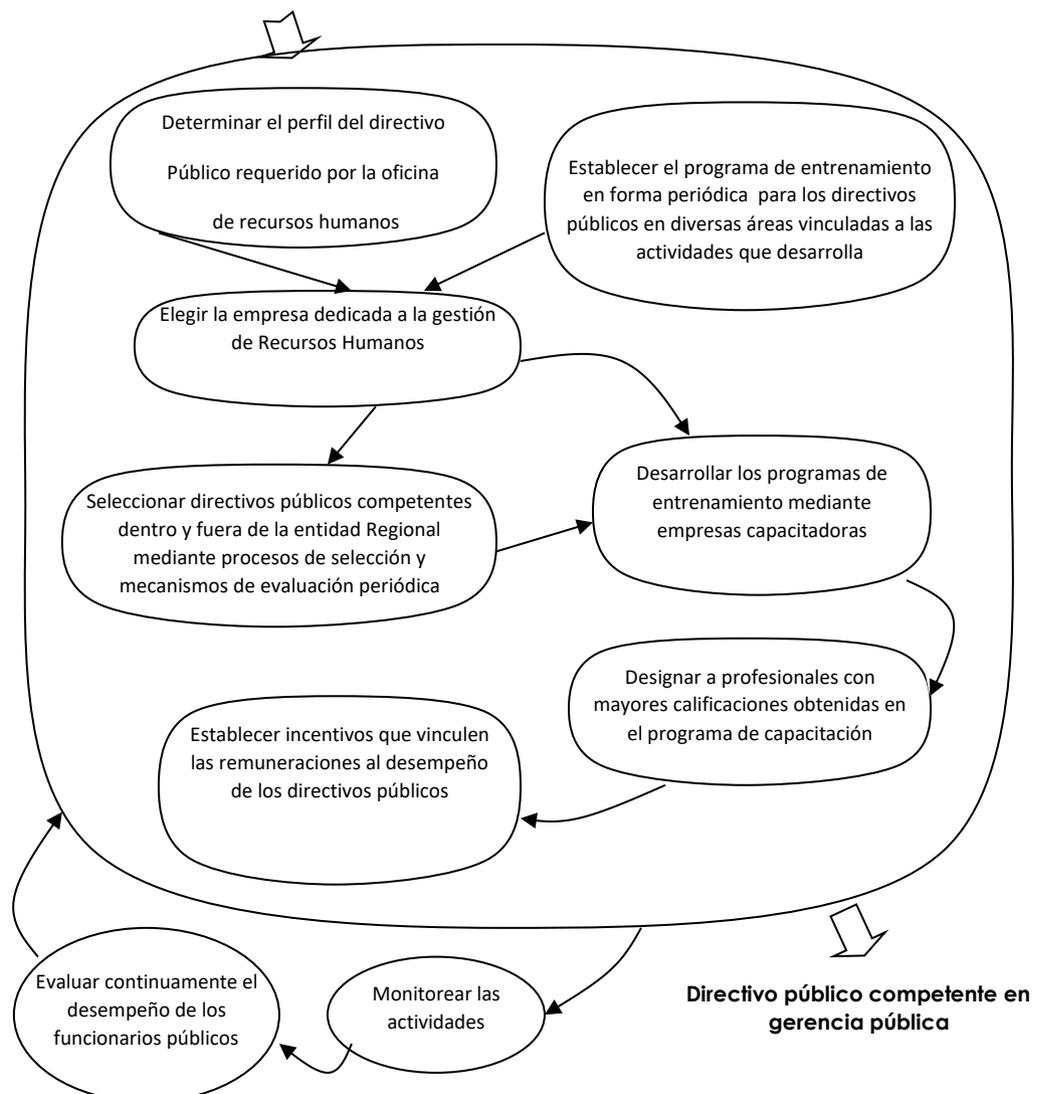
- Cliente (C): Las gerencias y subgerencias del GR de Junín y la población beneficiaria de su área de influencia.
- Actores (A): Son los profesionales de la Oficina de Recursos Humanos y las empresas dedicadas a la gestión de recursos humanos.

➤ Transformación (T):



- Dueños (D): Alta Dirección (Presidente y Vicepresidente Regional) que decide modificar o desestimar el sistema.
- Weltanschauung (W): Con directivos públicos competentes en gerencia pública y dotados de estabilidad en el cargo que ocupan, se podrán proveer bienes y servicios con eficiencia y eficacia, y alcanzar los objetivos establecidos.
- Entorno (E): Persistencia del clientismo, partidatismo y nepotismo en la designación de los cargos públicos regionales. Lucha anticorrupción deficiente.

Gerentes y subgerentes con limitada capacidad en gerencia pública

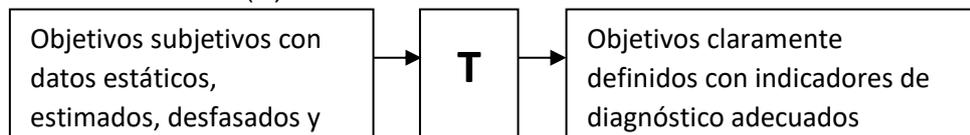


B.3 Línea de base

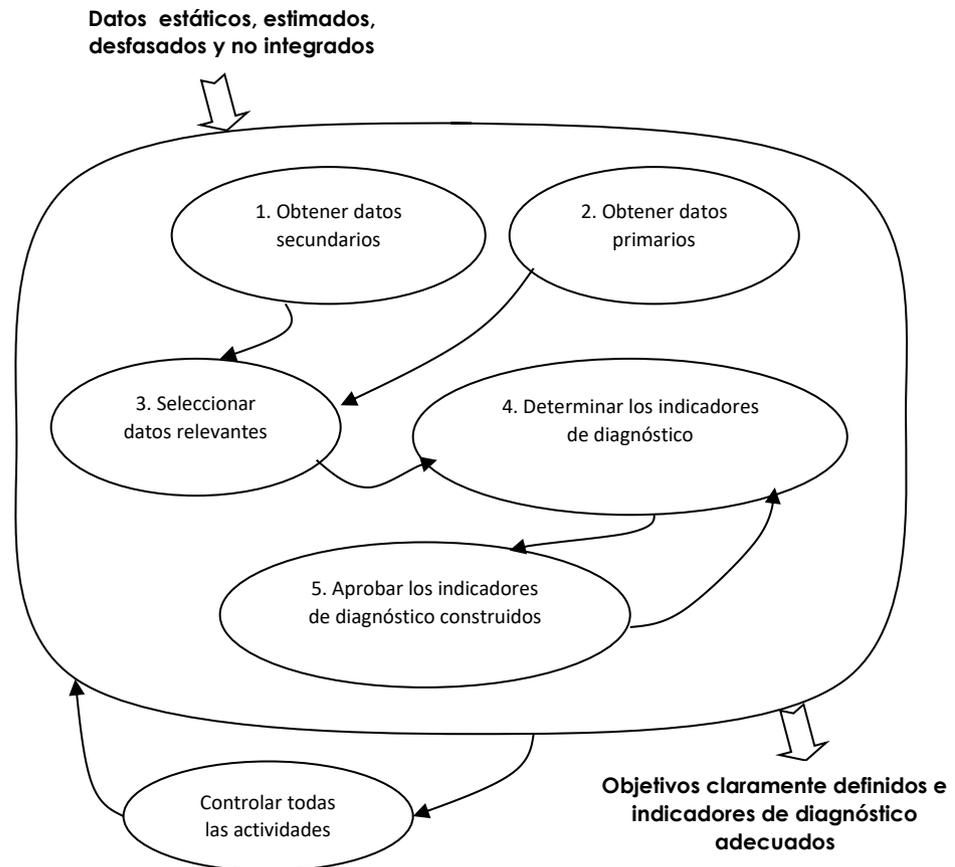
Definición R3: Un sistema dedicado al establecimiento adecuado de la línea de base, que permita establecer indicadores y objetivos claramente definidos para el diseño y evaluación de resultados de los proyectos regionales; teniendo en cuenta la confiabilidad, calidad, integración y unidad de la información secundaria disponible y objetividad en la información obtenida de fuentes primarias.

- Cliente (C): Presidencia Regional, Gerencia General, Gerencia General de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.
- Actores (A): Son los profesionales de la Subgerencia de Planificación Estratégica, Subgerencia de Proyectos de Inversión Pública y Cooperación Técnica y consultores externos que toman decisiones y que llevarán a cabo el sistema, recopilando, analizando, seleccionando y elaborando información para establecer adecuadamente la línea de base.

- Transformación (T):



- Dueños (D): Consejo Regional, Presidente Regional, Gerente General y las gerencias de línea, que deciden modificar o desestimar el sistema.
- Weltanschauung (W): la posibilidad de evaluar los resultados de los proyectos a través de indicadores de diagnóstico o línea de base
- Entorno (E): Que no se lleve a cabo el Censo de Población y Vivienda 2005 por el INEI debido a su elevado costo. El no financiamiento para la obtención de información primaria debido a restricciones presupuestarias.

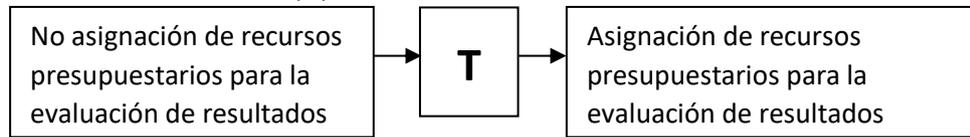


B. 4 Recursos económicos

Definición R5: Un sistema donde la Gerencia de Planificación y Presupuesto del GR Regional se dedique a asignar recursos para la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados mediante la inclusión en el programa de inversiones como un proyecto independiente que permita obtener información de los logros y fracasos para difundir a la población y mejorar el diseño de futuros proyectos.

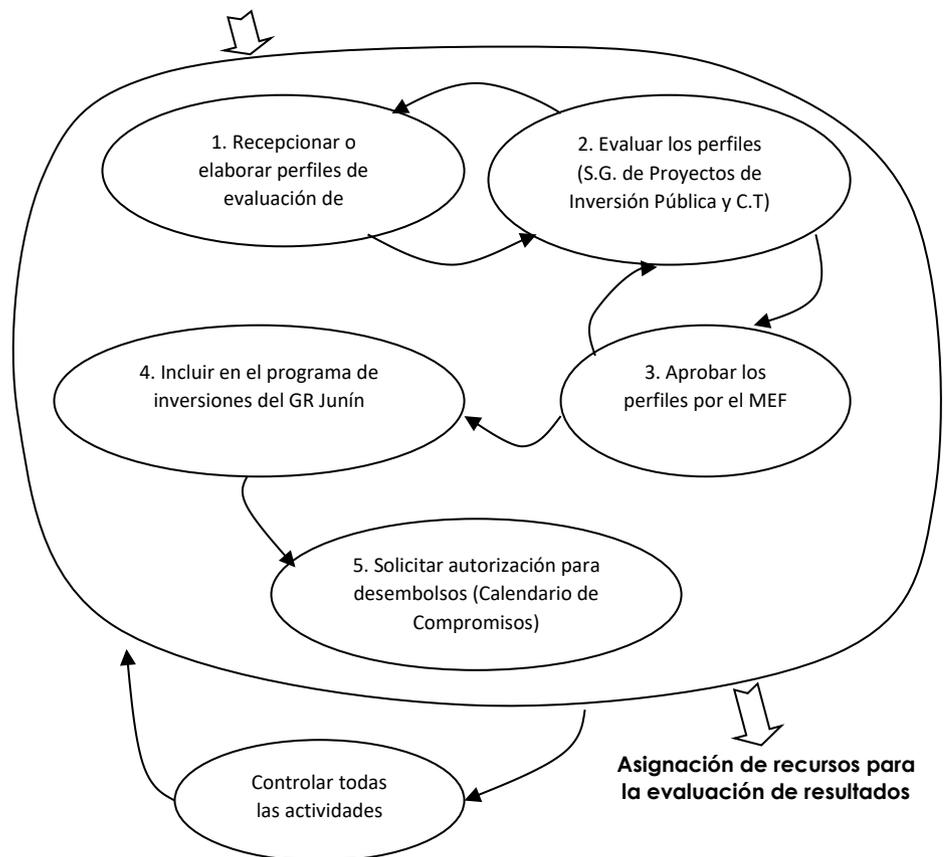
- Cliente (C): Alta Dirección (Presidente Regional y Gerencia General), Gerencias de Línea y población beneficiaria y público en general.
- Actores (A): Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial quienes elaborarán los proyectos para la evaluación de resultados y presupuestarán los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

➤ Transformación (T):



- Dueños (D): Presidente Regional, que deciden modificar o desestimar el sistema.
- Weltanschauung (W): la posibilidad de saber cuan mal o bien se han ejecutado los proyectos así como saber los impactos generados

Necesidad de asignar recursos presupuestarios para la evaluación de resultados



C. DEFINICIÓN DE LOS CAMBIOS CULTURALMENTE FACTIBLES Y SISTEMÁTICAMENTE DESEABLES: DEFINIENDO EL MODELO DE ANÁLISIS PROPUESTO

Del contraste de las diferencias entre la situación deseable y la situación existente conducen a determinar cada uno de las dimensiones o componentes del modelo propuesto.

Este modelo se conforma de acuerdo a lo que es deseable desde el punto de vista sistémico.

El resultado de las comparaciones “modelo – realidad” involucra inevitablemente la consideración de los posibles cambios y apertura el escenario de análisis idóneo para considerar la consistencia del modelo propuesto:

$$\mathbf{Eep = f(Lb, Cto, Re, Cd)}$$

3.9. TABULACIÓN

Los resultados de la investigación son presentados cuantitativamente agrupados y clasificados utilizando el análisis estadístico descriptivo así como la metodología de sistemas aplicado.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis descriptivo

Del análisis descriptivo realizado así como de las entrevistas a expertos, se concluye que la Línea de base Lb, Capacidad técnico operativa Cto, Recursos económicos Re, Capacidad directiva Cd son dimensiones que permite describir el escenario planteado.

No obstante podría incluirse mayor detalle en el análisis de esta dimensiones, reevaluación de cada uno de los indicadores propuestos o hacer extensiva la inclusión de mayores dimensiones en el análisis propuesto como la estructura y cultura organizacional, entre otros de alta relevancia.

Con la aplicación de la MSB, la descripción de estas dimensiones es expuesta y se intenta validar y demostrar su pertinencia mediante su aplicación en el presente caso en la evaluación de resultados de proyectos de inversión pública expos en la Región Junín.

4.2. Análisis inferencial

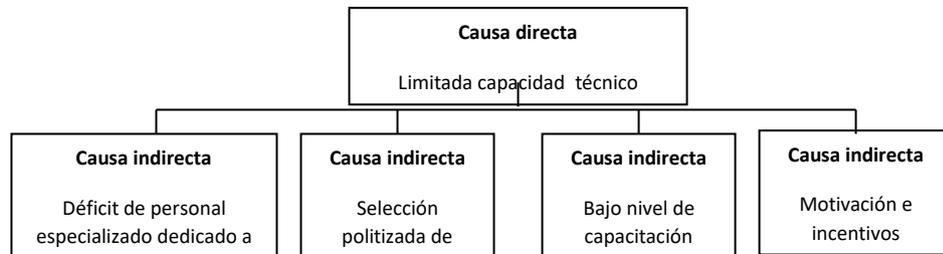
Una vez que se ha definido el modelo de evaluación ex post se procede a evaluar su pertinencia e intentar lograr los objetivos planteadas en la investigación mediante su aplicación en un caso concreto; en este caso, en los proyectos llevados a cabo en la Región Junín. Las dimensiones analizadas y los resultados obtenidos son presentadas a continuación:

4.2.1. La capacidad técnico operativa

La investigación, revela que el personal asignado a la evaluación de resultados fue de escaso nivel profesional, poco capacitado, desmotivado, ajeno a la

vocación de servicio público y no comprometido al logro de los objetivos programados por la institución. Esta situación estuvo supeditada a los condicionantes que se muestran en el Gráfico N° 1.12.

Gráfico N° 1.12
Limitada capacidad técnico operativa



a. Déficit de personal especializado dedicado a la evaluación de proyectos

Actualmente, la entidad regional Junín, de acuerdo al Cuadro de Asignación del Personal (CAP) y el Presupuesto Analítico del Personal (PAP) aprobados por R.E.R. N° 223-2003-GR.JUNÍN/PRESIDENCIA, cuenta con 85 trabajadores nombrados distribuidos en la Sede Central y en las Gerencias Regionales. De este total, el 85.9% labora en la Sede Central, lo cual evidencia una concentración de los recursos humanos. La estructura del personal es la siguiente: el 3.53% son funcionarios de carrera que han alcanzado un nivel remunerativo de F-1 y poseen título universitario, el 30.59% son profesionales que poseen titulación universitaria encontrándose solamente un servidor con estudios concluidos de postgrado, el 63.53% son técnicos que han seguido educación técnica y superior, encontrándose 9 titulados universitarios, 10 titulados técnicos, 24 bachilleres y 11 choferes; y el 2.35% son auxiliares sin ningún grado o título (Tabla N° 1.5). Asimismo; el 95.8% del personal nombrado con estudios superiores se formaron en la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) e institutos superiores de Junín; lo cual demuestra que hubo una preferencia en nombrar a personal de la región.

Tabla N° 1.5
Personal nombrado en el GR Junín al 31/12/17

Nivel Remunerativo	Plazas Ocupadas			Total Plazas Ocupadas	%
	Sede Central	Gerencia Subregional Oxapampa	Gerencia Subregional Daniel Carrión		
Funcionarios de carrera	3	-	-	3	3.53
Profesionales	21	3	2	26	30.59
Técnicos	47	4	3	54	63.53
Auxiliares	2	-	-	2	2.35
TOTAL:	73	7	5	85	100.00
%:	85.88	8.23	5.89	100.00	

Fuente: Cuadro de Asignación de Personal CAP) Presupuesto Analítico de Personal (PAP) – Oficina de Recursos Humanos GR Junín
Elaboración propia

Al analizar la especialidad del servidor público nombrado, se tiene que el 23.53% son contadores, el 12.94% economistas, el 12.94% choferes, el 11.76% secretarias y el 10.59% ingenieros metalurgistas (Tabla N° 1.6). La existencia de un alto porcentaje de contadores y economistas en la entidad regional se debió a que el gobierno a través de sus diversas agencias como el MEF, Contaduría de la Nación y Contraloría General haya exigido una evaluación que tuvo como objetivo controlar la ejecución del gasto en relación con el proceso presupuestario. Asimismo; casi el 73% de los servidores públicos (contadores, economistas, choferes, secretarias y administradores) están abocados a realizar labores de apoyo o administrativas.

Si se sabe que la entidad regional, se dedica en gran parte a la provisión de proyectos de infraestructura social y económica, en la Tabla N° 1.13 se muestra que existe una carencia de personal especializado para la formulación, ejecución y evaluación de obras públicas sobre todo en la parte ingenieril o técnica tales como arquitectos, ingenieros civiles, sanitarios, eléctricos, mecánicos y de otras especialidades afines. A pesar de ello; hasta la fecha, la mayoría de las actividades en las etapas del ciclo de los proyectos vienen siendo conducidas por ingenieros metalurgistas, geólogos, mineros, zootecnistas y agrónomos.

Tabla N° 1.6
Especialidad del personal nombrado en el GR Junín al 31/12/17

Especialidad	Número de Trabajadores	%
Contador	20	23.53
Economista	11	12.94
Chofer	11	12.94
Secretaría	10	11.76
Ingeniero Metalurgista	9	10.59
Administración	7	8.24
Ingeniero Zootecnista	7	8.24
Ingeniero Minero	3	3.53
Ingeniero Geólogo	2	2.35
Ingeniero Agrónomo	1	1.18
Ingeniero Químico	1	1.18
Sin especialización	3	3.53
TOTAL:	85	100.00

Fuente: Cuadro de Asignación de Personal – Oficina de Recursos Humanos GR Junín
Elaboración propia

Las causas probables para la carencia de personal especializado en estas áreas fueron: i) el nombramiento de personal sin tener en cuenta las reales necesidades de recursos humanos, ni el perfil del profesional requerido y sin los debidos procesos de selección. Esto se evidencia con el nombramiento de ingenieros metalurgistas, mineros y geólogos que no son necesarios en la entidad regional, ya que ésta no se dedica a explotaciones mineras, ii) la no incorporación de profesionales calificados nombrados (Tabla N° 1.8), debido a políticas de austeridad emprendidas por los gobiernos de turno que a la fecha trae como consecuencia la falta de personal con alta calificación en las funciones de línea y la no formación de cuadros especializados para lograr un mínimo de efectividad, y iii) la no retención de personal de talento, que ha permitido la renuncia de personal clave o de alto desempeño como ingenieros civiles, porque no se crearon mecanismos para su retención tales como beneficios adicionales, reconocimientos y recompensas, capacitación, etc. para garantizar que estos empleados permanezcan en la institución.

En cuanto a la formulación, planificación y evaluación de proyectos, éstos fueron realizados inicialmente por la Subgerencia de Planificación y Cooperación Técnica del GR Junín y luego por la Subgerencia de Proyectos Inversión Pública

y Cooperación Técnica del GR Junín. En la Tabla N° 1.7, se muestra que en ambos casos contaron con un personal insuficiente para evaluar decenas de obras que se ejecutaron durante el año y los ejercicios anteriores (Anexo N° 5). Entre 2011-2017, el personal que laboró en esta área no fue seleccionada en base a sus conocimientos y experiencia en formulación y evaluación de proyectos públicos, sino que en muchos casos fueron reubicados a ésta sin la debida capacitación, como consecuencia de los procesos de reducción de personal que se llevaron a cabo desde 1990 hasta el 2000, a través del Programa de Evaluación Semestral del Rendimiento Laboral (D.Ley N° 26093), de tal modo, que este personal no era competente para realizar la evaluación de resultados, limitándose su accionar a la recopilación de expedientes técnicos definitivos realizados por los órganos de línea, gerencias subregionales, consultores externos o los posibles grupos beneficiarios, cuyo objetivo fue tener una cartera de proyectos y una aproximación del presupuesto anual que sirvió para la programación definitiva del programa de inversiones.

Tabla N° 1.7
Personal dedicado a la evaluación de proyectos

CTAR Junín	Total Plazas Ocupadas (al 12/2012)	GR Junín	Total Plazas Ocupadas (al 12/2017)
Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Desarrollo Institucional	2	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	2
Subgerencia de Planificación y Cooperación técnica*	3	Subgerencia de Planificación Estratégica*	4
Subgerencia de Presupuesto	3	Subgerencia de Presupuesto, Tributación y Canon	3
Subgerencia de Desarrollo Institucional, Estadística e Informática	4	Subgerencia de Proyectos Inversión Pública y Cooperación Técnica	4
Subgerencia de Defensa Nacional	2	Subgerencia de Ordenamiento y Administración Territorial	2
TOTAL:	14		15

*Oficinas encargadas de realizar la formulación y evaluación de proyectos
Elaboración propia

En cambio; a partir del 2003, con la implementación obligatoria de la Ley N° 27293 Ley Nacional del Sistema de Inversión Pública (SNIP), esta subgerencia se ha esforzado bastante en tener personal calificado que domine esta nueva metodología, para lo cual, ha contratado personal competente dedicado

exclusivamente a la elaboración de perfiles y en otros casos, por el número reducido de servidores asignados a esta área, se ha tercerizado dicha actividad contratando consultores externos. Estas acciones han permitido elaborar el Plan de Desarrollo Departamental Concertado Junín que ha sido aprobado por el MEF, mediante el cual se han otorgado los presupuestos anuales en los montos que se han programado.

b. Selección de personal

Algunos estudiosos como Longo y Richardson (2011), determinaron, que en los países latinoamericanos, impera un sistema politizado en la selección de personal. Esta dimensión muestra que el personal de carrera y el personal contratado fueron reclutados sobre la base de sus preferencias políticas y no por sus cualidades profesionales.

Con respecto al personal de carrera, el 20% se nombraron entre 1970 y 1985 y el 80% de ellos fueron nombrados en el gobierno de Alan García (1986-1990), y de éstos el 58.82% (40 servidores públicos) se nombraron curiosamente entre enero de 1990 al 27 de julio de 1990, fecha en que culminaba su mandato presidencial (Tabla Nº 1.15). Esto explica, el nombramiento de profesionales cuya especialidad no guardaban relación con las funciones que realizaba la entidad regional.

Tabla Nº 1.8
Periodo de nombramiento del personal del GR Junín

Periodo	Nº de personal Nombrado	%
1970-1975	1	1.18
1975-1980	2	2.35
1981-1985	14	16.47
1986-1990	68	80.00
1991-1995	-	-
1996-2000	-	-
2001-a la fecha	-	-
Total:	85	100.00

Con referencia al personal contratado, su acceso no se realizó mediante concursos públicos abiertos, ni en base a los méritos y capacidad de las personas, ni en un régimen de igualdad de oportunidades sino a favores políticos. En el GR Junín hasta el 2002, existían 34 contratados, que en su mayoría venían laborando por varios años en diferentes áreas y habían adquirido cierta experiencia y conocimientos, aspectos relevantes que permitieron su permanencia en sus puestos de trabajo con el fin de mantener y mejorar el desempeño. En cambio, en el GR Junín, de acuerdo a Vigila Perú⁵ a diciembre del 2017, se contrataron 110 personas según el Movimiento Político vigente. Esto equivale elevar el número de contratados a 3.23 veces más de lo que había hasta el 2010, convirtiéndose la entidad regional en una “agencia de empleos” (Tabla N° 1.9). El mecanismo utilizado para la incorporación de estos nuevos trabajadores fue la no renovación de los contratos de otros más antiguos y la creación innecesaria de nuevos puestos de trabajo. Por otro lado; la asignación presupuestal anual para el pago de remuneraciones del personal contratado aumentó en 3.82 veces, pasando de un gasto anual de S/. 244,800 en 2010, a S/. 936,720 a partir del 2017, representando un incremento de los gastos corrientes en menoscabo de la inversión social.

Tabla N° 1.9
N° de personal contratado en la entidad regional Junín

	CTAR Junín*	GR Junín**	Variación %
Personal Contratado	34	110	323.53
Presupuesto asignado mensualmente (S/.)	20,400	78,060	382.64
Presupuesto asignado anualmente (S/.)	244,800	936,720	382.64

Fuente:

* Oficina de Recursos Humanos GR Junín

** Grupo Propuesta Ciudadana – Centro de Cultura Popular Labor

Esta selección por afinidad política para la conformación de cuadros de la entidad regional Junín, fue un factor para el deterioro de la calidad y desempeño en la obtención de los resultados. Muchos de los funcionarios regionales designados

⁵ Grupo Propuesta Ciudadana – Centro de Cultura Popular Labor. Vigila Perú. Sistema de Vigilancia Ciudadana de la Descentralización. Reporte N° 1 . IV Trimestre 2013. Región Junín.

y personal contratado fueron personas que participaron en las campañas políticas de los gobiernos regionales de turno bajo diversas formas, y fueron designados o seleccionados sin contar con los méritos y capacidades necesarias para ser funcionarios públicos, lo cual demuestra con crudeza, en términos de recompensa, que la entidad regional Junín se convirtió en un “botín político” donde utilizaron “sistemas de evaluación y selección de personal” basados en el favoritismo⁶, el clientismo⁷ y el nepotismo. Con este tipo de personal, fue muy probable que los funcionarios públicos usaran su cargo público en provecho propio, o de sus amigos o aliados, en menoscabo del bien colectivo dando lugar a comportamientos arbitrarios y corruptos en sus tratos con las empresas y los ciudadanos y ha erosionado poco a poco la legitimidad política del actual GR Junín.

c. Bajo nivel de capacitación

A pesar que la entidad regional Junín viene pasando por un proceso de cambios sustantivos en sus funciones y competencias, cambios en sus objetivos organizacionales, incorporación de nuevas tecnologías, reducción de personal y el no ingreso de nuevos servidores públicos de carrera, no existió un programa integral de capacitación regional que introduzca nuevos conocimientos y habilidades o que fomente actitudes favorables para el cambio de sus recursos humanos disponibles que les permitieran enfrentar las demandas cambiantes del trabajo que realizan. Solamente se han dado capacitaciones individuales esporádicas totalmente aisladas, que no estaban conectadas a políticas, objetivos, procedimientos, métodos, planes y programas y en general, a un sistema de metas y valores de la organización regional. La inexistencia de un

⁶ “Utilización abusiva del poder para la elección de amigos sobre otros que son más competentes”.

⁷ “Injerencia política de superiores jerárquicos, políticos influyentes o autoridades gubernamentales en el funcionamiento cotidiano de los organismos públicos”. Esta definición se encuentra en el Informe sobre el Desarrollo Mundial “El Estado en un mundo de transformación”. Banco Mundial.

programa integral de capacitación regional sostenido, diseñado con objetivos definidos que estipulen los logros a obtenerse y los medios que deberían disponerse, se debió a la escasez de tiempo, de recursos económicos y principalmente a la falta de apoyo político.

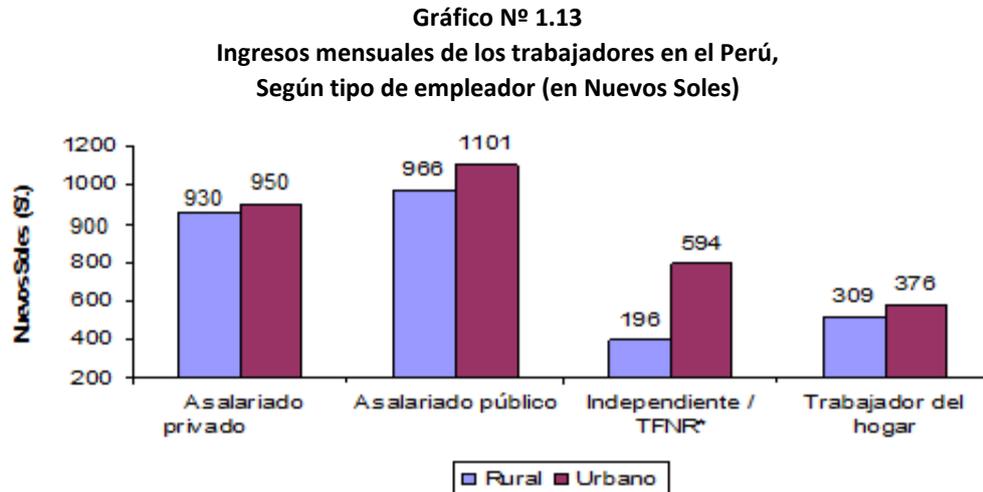
d. Motivación e incentivos inadecuados

Existen tres mecanismos de motivación o “desmotivación” que influyen en la implantación de un sistema de evaluación de resultados: la carrera administrativa, la política de remuneraciones y los incentivos monetarios.

La carrera pública en la entidad regional prácticamente no existe, debido a la implementación de normas de austeridad y racionalización del gasto que fueron incluidas en la Ley de Presupuesto que prohibió expresamente: i) efectuar nombramientos y reasignaciones de personal y ii) crear, modificar o recategorizar plazas. Sin embargo; ha existido una política de despido de personal excedente o no productivo a través del Programa de Evaluación Semestral del Rendimiento Laboral (Decreto Ley N° 26093), que ha ocasionado una inestabilidad generalizada permanente. Esto ha traído como consecuencia que no existan profesionales suficientes para la formación de cuadros especializados, ni exista continuidad en los cargos ejecutivos. Es así, que buena parte de los problemas de formulación, ejecución, control y evaluación de políticas, programas y proyectos se explican por la falta de la carrera pública dado que ello impide contar con personal adecuado.

La política remunerativa de acuerdo a las encuestas realizadas, “aparentemente” fue otra causa para que el personal no se involucre en la obtención de resultados, pero la confrontación con otros estudios revela que los trabajadores estatales están mejor remunerados que los del sector privado. La comparación de los ingresos promedios de los trabajadores públicos con respecto a los privados, demuestra, que los primeros, en promedio, tienen ingresos superiores a los del

sector privado (Gráfico N° 1.13) y no es cierto que están mal remunerados. En efecto, en el ámbito rural el monto de los ingresos de los trabajadores públicos (S/. 966.00) es superior en casi el doble de lo que percibe en promedio un trabajador similar en el sector privado (S/. 930.00).



Fuente:

CAD en base al Instituto Cuánto (2010), ENNIV – Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida

* TFNR – Trabajador familiar no remunerado

Tabla N° 1.10
Escala Remunerativa del Personal Nombrado del GR Junín a Febrero 2017 (en Nuevos Soles)

Nivel Remunerativo	Remuneraciones	Asignación Especial	Incentivo Productividad	Racionamiento	Total Mensual
F-7	1,239.04	17,438.00	-	-	18,677.04
F-6	1,207.49	7,996.64	-	-	9,204.13
F-5	1,086.60	-	960.00	450.00	2,496.60
F-4	1,042.63	-	880.00	450.00	2,372.63
F-3	982.98	-	800.00	450.00	2,232.98
F-2	815.32	-	640.00	450.00	1,905.32
F-1	953.53	-	560.00	450.00	1,963.53
SPA	825.39	-	480.00	450.00	1,755.39
SPB	647.24	-	480.00	450.00	1,577.24
SPC	606.00	-	480.00	450.00	1,536.00
SPD	596.52	-	480.00	450.00	1,526.52
SPE	556.03	-	480.00	450.00	1,486.03
STA	546.54	-	400.00	450.00	1,396.54
STC	533.31	-	400.00	450.00	1,383.31
STD	522.30	-	400.00	450.00	1,372.30
STE	519.86	-	400.00	450.00	1,369.86
SAD	501.84	-	400.00	450.00	1,351.84

Fuente: Información institucional

Si se compara estas cifras con la actual escala remunerativa que percibe el personal nombrado del GR Junín (Tabla N° 1.10), notaríamos que el servidor público de más bajo nivel remunerativo (SAD) tiene un ingreso superior en casi 2.73 y 1.22 veces de lo que percibe un trabajador privado rural y urbano respectivamente. Esto se debe a la ejecución de políticas estatales de promoción de la calidad de los ingresos del servidor público mediante el pago de bonificaciones especiales o extraordinarias (asignaciones especiales, incentivos a la productividad y racionamiento) que no están sujetas a las presiones competitivas ni exigencias de productividad del sector privado, porque hay una ausencia de metas de gestión.

Asimismo, las escalas remunerativas de los directivos públicos como los Presidentes, Vicepresidentes, Consejeros y funcionarios de confianza F-5 (Tabla N° 1.11), están muy por encima de lo que percibían hasta del 2012 y son superiores en comparación a los que percibe un directivo del sector privado. La remuneración percibida por el presidente regional se incrementó en 2.66 veces de lo que percibía en el 2002, y equivale a casi 17 veces el sueldo que percibe un trabajador privado urbano. Esto demuestra que no es cierto que la política remunerativa haya sido un factor limitante en la obtención de resultados.

Tabla N° 1.11

Ingresos mensuales promedios de los directivos regionales en el Perú (en Nuevos Soles)

Cargo	1998-2002	2003 -	Variación %
Presidente Regional	7,000.00*	14,300.00**	266.81
Secretario Técnico/Vicepresidente Regional	1,886.18	12,480.00**	487.97
Consejero Regional	---	4,290.00**	---
Funcionarios F-5	1748.83	2,496.60	142.75

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas MEF

Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

* Pagos efectuados por el PNUD

** Acuerdo Regional GR/CR

Con respecto a los incentivos pecuniarios se continúa con el pago de los Incentivos a la Productividad al personal de los gobiernos regionales, que son de intervalo fijo mensual y discriminado de acuerdo a los grupos ocupacionales

(Tabla N° 1.12). El objetivo de este incentivo fue mejorar el desempeño de la entidad regional; pero, su aplicación no correspondió al esfuerzo realizado por las personas ni a los resultados obtenidos por éstas, ni mucho menos se evaluaron los méritos obtenidos por el personal para decidir sobre esta base cual era el nivel de compensación económica a otorgar. Lo mismo viene ocurriendo con el pago del racionamiento. Estos incentivos, fueron considerados por los trabajadores como parte de sus remuneraciones o un derecho adquirido, y que en lugar de convertirse en una herramienta que ayudara a mejorar el desempeño organizacional se convirtieron en costos y perjuicios importantes para la entidad regional.

Tabla N° 1.12
Incentivos a la Productividad vigentes en los gobiernos regionales
(en Nuevos Soles)

Grupo Ocupacional	Monto Mensual
F5	960.00
F4	880.00
F3	800.00
F2	640.00
F1	560.00
Profesionales	480.00
Técnicos y auxiliares	400.00

En cuanto a la asignación presupuestal anual destinada al pago de planillas de la entidad regional Junín, en el 2013 se experimentó un incremento agregado de 154.88% con respecto al 2012, pasando de S/.1,545,000 a S/. 3'937,952 (Tabla N° 1.13), debido a un mayor nivel de contrataciones, a un incremento en los salarios de los trabajadores y al incremento del número de gerencias y subgerencias.

Tabla N° 1.13
Ingresos mensuales de los trabajadores en el Perú,
Según tipo de empleador (en Nuevos Soles)

Personal	CTAR Junín 2000 - 2015	GR Junín 2016*
Funcionarios y personal de carrera	1'300,200	3'001,232
Personal contratado	244,800	936,720
Remuneraciones anuales totales	1,545,000	3'937,952

Fuente: Presupuesto Analítico de Personal GR Junín

* No considera las remuneraciones de los 7 Consejeros Regionales de S/. 4,800 c/u

Elaboración propia

En resumen, la limitada capacidad técnico operativa, se debió al déficit de recursos humanos en evaluación de proyectos, a la selección politizada del personal, al bajo nivel de capacitación y a mecanismos de motivación e incentivos inadecuados que originaron la pérdida de millones de nuevos soles por errores relacionados con diagnósticos equivocados, restricciones para diseñar proyectos, debilidades para la ejecución y evaluación de proyectos, programas y políticas así como la imposibilidad de priorizar el gasto sobre la base de fundamentos técnicos. Además; dio origen a un desmedido incremento presupuestal para el pago de remuneraciones que no coadyuvaron a elevar la capacidad técnico operativa de la entidad regional.

4.2.2. Limitada capacidad del directivo público

Bossi y Serrano (2001) señala que la capacidad del directivo público tiene que ver con cómo diseñar e implantar soluciones eficaces en relación con tal problema, en un entorno caracterizado por tremendas y continuas transformaciones. En nuestro caso, la capacidad del directivo público regional fue limitada debido a la alta rotación en la permanencia de sus cargos y al reclutamiento político de éstos (Gráfico N° 1.14).



a. Alta rotación de funcionarios públicos

Un obstáculo fundamental para implementar la evaluación de resultados de los proyectos públicos fue la inestabilidad en los cargos de los presidentes regionales y de sus funcionarios de alto nivel (gerentes y subgerentes). Con respecto a los primeros, al analizar el periodo 2001- 2016 (Tabla N° 1.14). Esta situación es negativa, porque los presidentes regionales que duran poco se sienten desprovistos de tiempo y poder para realizar una gestión basada en resultados y emprender programas y proyectos a largo plazo y de impacto. Es así que proyectos que estaban priorizados para su ejecución por el presidente regional anterior fueron rezagados o no implementados por el presidente entrante, prefiriendo realizar otros proyectos que no estaban programados ni mucho menos priorizados. Por ejemplo, en el 2011, el nuevo presidente regional prefirió realizar proyectos intrascendentes como la provisión de materiales de construcción a diferentes demandantes de la sociedad, lo cual constituyó una atomización de la inversión social, cuya contribución neta para la sociedad fue también intrascendente. La alta rotación obedeció a diversos factores como: i) la inestabilidad política en el país, lo cual llevó al Ejecutivo realizar cambios en los distintos ministerios para complacer diversas demandas y presiones políticas, ii) niveles altos de conflicto político y iii) por la poca seriedad que el Ejecutivo trató el tema de la descentralización. Fue común ver hasta finales del 2012, que el Presidente de la República se reserve dicho cargo no necesariamente para

colocar personas dispuestas a emprender reformas regionales importantes sino simplemente para premiar a sus aliados políticos y conciliar facciones partidarias.

Tabla N° 1.14
Niveles promedios de rotación de los Presidentes Regionales

Periodo	Presidentes Regionales	Profesión	Gobierno de turno
Del 01/01/01 al 30/03/06	Manuel Duarte	Ingeniero	A. Toledo
Del 01/04/06 al 31/10/11	Vladimiro Huaroc	Antropólogo	A. García
Del 01/11/11 al 31/12/16	Vladimir Cerrón	Medico	O. Humala
Del 01/01/16 al presente	Ángel Unchupaico	Comunicador	PPK-Vizcarra
	Promedio de permanencia en el cargo:		

Elaboración propia

La situación descrita anteriormente, ha cambiado a partir del 2013, al entrar en vigencia la Ley N° 27867 Ley de Gobiernos Regionales, en donde se garantiza la estabilidad del presidente regional por un periodo de cuatro años y su designación es a través de elecciones regionales. Este incremento del nivel de permanencia en el cargo ayudará que se planifiquen mejor los programas y proyectos y permitirá a la sociedad evaluar el desempeño que éste haya obtenido, así como una mayor exigencia en la rendición de cuentas y en la calidad de los bienes recibidos.

En cuanto a la inestabilidad en los cargos de los funcionarios de alto nivel, podemos decir, que en el periodo 2010-2016, los gerentes y subgerentes fueron designados y cambiados cada vez que entraba un nuevo presidente regional, debido a que éste tiene hasta la fecha, un control en la designación de los cargos burocráticos. Esto trajo consecuencias negativas como la falta de continuidad en el ejercicio de la administración pública, pérdida de los registros de estadísticas y documento claves, así como de conocimientos específicos sobre las actividades de la entidad regional. Por ejemplo, en el actual GR Junín a pesar de gozar de cierta estabilidad en la permanencia de los cargos, sin embargo entre Enero del 2014 a Setiembre del 2016, se han cambiado en dos oportunidades al

Gerente General, Gerente Regional de Infraestructura, Gerente Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial entre otros, los cuales han tenido una permanencia en el cargo de sólo 9.5 meses.

b. Reclutamiento político de funcionarios públicos en posiciones claves

Para la incorporación de funcionarios públicos en la administración regional, no fueron convocados profesionales de primer nivel o alta calificación en gerencia pública basado en un sistema transparente y abierto de concursos, que apoyaran a la formulación de políticas, planes, programas y proyectos y permitiera la maximización del rendimiento burocrático, sino se incorporó personas de confianza que fueron designadas políticamente por los presidentes regionales de turno utilizando prácticas que responden a intereses partidarios, clientelistas o nepotistas. De ahí se llega a la conclusión de que los funcionarios públicos fueron y son, a lo largo de todo el tiempo, leales al presidente regional, incompetentes y apadrinados políticos salvo honrosas excepciones. Sin embargo; es necesario resaltar que cuando funcionó el CTAR Junín se dio preferencia al personal de carrera para ocupar cargos gerenciales con el objetivo de comprometerlos en la dirección y toma de decisiones, aprender de sus experiencias y de su conocimiento de la realidad regional, y fortalecer su vocación de servicio público. Es así, que el 50% de gerencias y el 100% de subgerencias fueron ocupadas por ellos. En contraste con el GR Junín, que prefirió traer funcionarios foráneos que ocuparon el 73.3% de las gerencias y el 62.5% de las subgerencias cuyas desventajas han sido su falta de conocimiento en temas de desarrollo regional de Junín, escasa permanencia en los puestos gerenciales y provocar un resentimiento y no compromiso del personal nombrado con el logro de objetivos por el desplazamiento a que fueron sometidos (Tabla N° 1.15).

Tabla N° 1.15
Funcionarios públicos designados

Clasificación	CTAR Junín*				GR Junín**			
	Gerencias	%	Subgerencias	%	Gerencias	%	Subgerencias	%
Funcionario de confianza	5	50.0	0	0.0	11	73.3	15	62.5
Personal de carrera	5	50.0	12	100.0	4	26.7	9	37.5
TOTAL:	10	100.0	12	100.0	15	100.0	24	100.0

Fuente: Cuadro de Asignación de Personal – Oficina de Recursos Humanos GR Junín

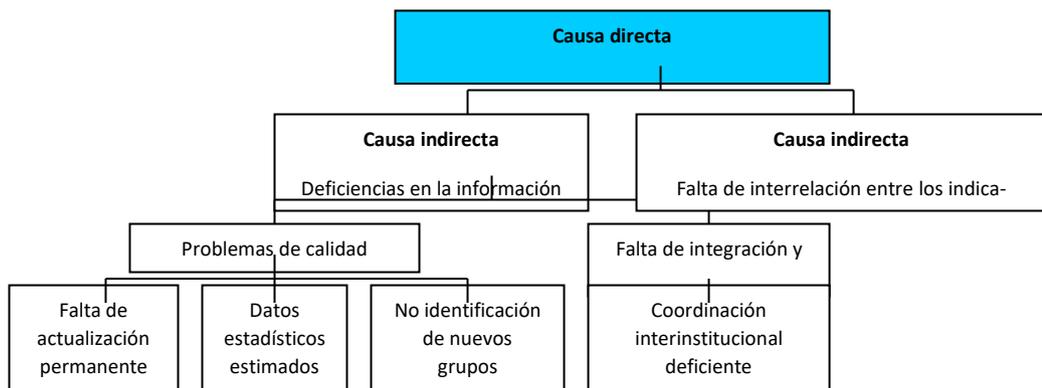
*No se incluyen la Presidencia ejecutiva ni las direcciones regionales

**No se incluyen el Consejo Regional, Presidencia y Vicepresidencia Regional ni las direcciones regionales

4.2.3. Establecimiento débil de la línea de base en los proyectos

La construcción de la línea de base se realiza a través de la generación u obtención de algunos datos básicos necesarios llamados indicadores de diagnóstico⁸, que constituyen los elementos cruciales para la evaluación de proyectos y tienen por objeto dar una idea de la situación existente antes de que intervenga el proyecto. Describen dicha situación cuantificando los niveles de los indicadores seleccionados de manera que se puedan volver a examinar más tarde para verificar los avances del proyecto o cuantificar los cambios netos ocurridos por la intervención realizada. En la entidad regional Junín, el establecimiento la línea basal para la formulación de los proyectos presento dificultades; debido a problemas relacionados con las deficiencias de la información estadística existente y por la falta de interrelación de los indicadores de desempeño con los de línea de base (Gráfico N° 1.15).

Gráfico N° 1.15
Establecimiento débil de la línea de base



⁸ Departamento Nacional de Población – Banco Interamericano de Desarrollo. Indicadores de diagnóstico, seguimiento, evaluación y resultados. Elementos conceptuales para su definición y aplicación.

a. Problemas de calidad en la línea basal

El establecimiento de la línea basal en los proyectos se hizo aprovechando generalmente información ya disponible proveniente de fuentes secundarias como los censos de población y vivienda y mapas de pobreza⁹. Las deficiencias que presentaban estaban referidas a la calidad porque dichas fuentes no tuvieron una continua actualización, los datos recogidos eran estimaciones en algunos casos y no contempló nuevos problemas que la sociedad afrontaba. Estas deficiencias hicieron que la información estadística perdiera confiabilidad en su utilización. Por ejemplo, el último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, que es una de las principales fuentes de datos que proporciona información socioeconómica a nivel de todo el país; presenta un estado de situación de la población de 2017. Con esta información; el estado y la sociedad civil (cooperación técnica, ONG's, asociaciones sin fines de lucro, iglesia, etc.) han intervenido mediante la ejecución de una gran cantidad de obras de inversión social a nivel nacional, pero esta acción social ejecutada en todos estos años no ha sido registrada ni actualizada periódicamente en la información censal. Tampoco se han registrado los distritos de reciente creación ni aquellas localidades que han perdido su condición de distrito, si se sabe que en el Perú se crean casi periódicamente un promedio de dos a cuatro distritos por año¹⁰. Esto se debe a que la información censal no cuenta con mecanismos de retroalimentación permanente, por lo tanto los indicadores de diagnóstico se mantuvieron estáticos en el tiempo y peor aún, desfasados. Asimismo, se recomienda que para utilizar la información censal de manera eficiente en primer lugar ésta debe ser bien recogida; muchos datos

⁹ “La fuente principal de información para su construcción fueron los Censos de Población y Vivienda de 2017 y el de Talla Escolar también del mismo año.”

¹⁰ PNUD. El rol de la prensa en el desarrollo humano. Cuadernos del PNUD; 2002 (Serie Desarrollo Humano N° 2.).

recolectados en el censo de 2017, especialmente de poblaciones que se encontraban en manos de la subversión, fueron solamente estimaciones que hicieron los encuestadores y no datos reales, dado el peligro que representaba para su integridad física hacer las encuestas en esas zonas declaradas “liberadas”. Además, los costos sociales de la crisis económica y de las políticas de ajuste aplicadas en el país a partir de 1990, han generado nuevos grupos vulnerables con problemas nuevos que los datos censales no contemplaron; tal es el caso de la aparición de nuevos asentamientos humanos, incremento de la población de tercera edad, fecundidad adolescente, equidad de género y la identificación y caracterización de las poblaciones indígenas y nativas, etc. Estas deficiencias descritas pudieron ser solucionadas mediante la generación de información primaria, sin embargo; el personal de la Subgerencia de Proyectos de Inversión Pública y Cooperación Técnica quienes son los encargados de elaborar y evaluar los perfiles, manifestaron que nunca recopilaban información adicional a través de encuestas, entrevistas, grupos focales y otras fuentes de carácter primario debido a la premura del tiempo, su alto costo y dificultad de acceso a fuentes. Asimismo, manifestaron que los consultores externos contratados para la elaboración de los expedientes técnicos definitivos, vienen utilizando o copiando los indicadores de línea de base de los perfiles existentes que están archivados en el Banco de Proyectos de la institución y no están generando datos básicos primarios más exactos que se requieren en este tipo de documento.

b. Falta de integración y unidad

En cuanto a la integración y unidad de la información estadística, la producción de datos se encuentra marcada por una increíble falta de coordinación interinstitucional para construir un sistema integrado de información, siendo comunes las superposiciones entre diferentes fuentes y peor aún

contradicciones entre ellas. En un estudio reciente realizado por el MEF¹¹, precisa que están vigentes cuatro distintas versiones de mapas de pobreza utilizados en la elaboración de criterios para la focalización y asignación de los recursos: los mapas desarrollados por FONCODES, el Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) desarrollado por el INEI y el mapa de pobreza publicado por el MEF. Cada uno de ellos construidos con distintas metodologías que muestran un indicador de diagnóstico llamado índice de pobreza (Ip) diferente en un mismo distrito, provincia o departamento. Por ejemplo; la incidencia de la pobreza por provincias es la siguiente: Chanchamayo, Satipo, Huancayo y Yauli (De 0% a 30%); Junín, Tarma, Chupaca y Jauja (de 30% a 50%) y Concepción (de 50% a más), que es el lugar que cuenta con más personas en condición de pobreza. Asimismo, con los indicadores de pobreza, la región Junín se encuentra en el tercer grupo, junto a Cusco y Lambayeque con 16,81% a 20,81%. (Tabla N° 1.16). Con esta información estadística existente fue difícil seleccionar los indicadores de línea de base adecuados para realizar una óptima asignación de recursos y verificar la magnitud de los cambios que se han producido con la implementación de los proyectos.

Tabla N° 1.16
Mapas de pobreza utilizados en la asignación de recursos

Departamento	Provincia	Distrito	Índice de pobreza (Ip)		
			INEI (NBI)* %	PRES** %	MEF*** %
Junín	Chanchamayo	Huancayo	72.4	17.22	0.03391
		Chanchamayo	93.8	19.76	0.06666
		Satipo	87.1	23.92	0.07813
		Yauli	91.0	21.09	0.08362
		Tarma	90.0	28.85	0.06884
		Chupaca	78.1	18.58	0.04716

* INEI (2015): Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas de los Hogares a nivel distrital

** PRES(2015): Mapa de pobreza de la Estrategia focalizada de lucha contra la extrema pobreza 2010-2015

***MEF(2015): Hacia la búsqueda de un nuevo instrumento de focalización para la asignación de recursos destinados a la inversión Social en el marco de la lucha contra la pobreza.

Elaboración propia

¹¹ MEF-Dirección General de Asunto Económicos y Sociales. Hacia la búsqueda de un nuevo instrumento de focalización para la asignación de recursos destinados a la inversión social adicional en el marco de la lucha contra la extrema pobreza. Documento de trabajo.

c. Falta de interrelación entre los indicadores de desempeño con los indicadores de la línea de base o de diagnóstico

Antes de entrar en vigencia el SNIP, los proyectos elaborados por el CTAR Junín fueron formulados sobre la base de información general y un análisis de la problemática, incidiendo en la ingeniería del proyecto y en el presupuesto de obra, pero no se avanzó en el acopio y organización de información del punto de partida del proyecto. Al revisar los Programas de Inversiones anuales y los expedientes técnicos definitivos hasta el 2015, se encontró que el principal indicador de línea de base utilizado era el Índice de Pobreza (Ip), que fue construido a partir de 7 indicadores obtenidos de los Censos Nacionales IX de Población y IV de Vivienda realizados en 2013: i) tasa de desnutrición crónica, ii) % de población escolar excedente en relación a las aulas en uso, iii) % de población que excede a la capacidad de atención en postas iv) % de población sin servicio de agua, v) % de población sin servicio de desagüe, vi) inaccesibilidad vial, y vii) % de población sin electrificación. Este Ip presentaba una clasificación para determinar los niveles de pobreza en un distrito, provincia o departamento (Tabla N° 1.17), el cual fue utilizado como información general y era determinante para la priorización y ejecución de cualquier proyecto. Es decir, que un proyecto ubicado en un distrito considerado pobre extremo o clasificado como 1, era el que demandaba urgencia en su ejecución.

Tabla N° 1.17
Clasificación de las poblaciones según sus niveles de pobreza

Niveles de Pobreza	Índice de Pobreza Relativa		Clasificación
Pobre extremo	De 40.65	A más	1
Muy pobre	De 30.49	A 40.64	2
Pobre	De 20.33	A 30.48	3
Regular	De 10.17	A 20.32	4
Aceptable	De 1	A 10.16	5

Fuente: Ministerio de la Presidencia – Foncodes

En la Tabla 1.18 se muestran los principales indicadores de base según niveles de pobreza de los 24 departamentos del país al 2017, en el que el departamento de Junín tiene un índice de pobreza de 39.7% y es considerado pobre.

Tabla N° 1.18
Principales indicadores según niveles de pobreza de los departamentos

Niveles de Pobreza	Población	Nivel de Vida		Nutri- ción	Salud	Educa- ción	Accesibilidad vial (N° de distritos)			Sin servicios		
	N° de habit. (miles)	Índice de Po- breza	IDH*	Tasa de desnut.	% pob. Con déficit de postas	% pob. Esc. Con déficit de aulas	Muy difícil	Diffi- cil	Acce- sible	Pob. sin agua	Pob. Sin desa- gue	Pob. Sin elect.
Muy Pobres												
Huancavelica	427	51.7	0.41	45.7	38.3	9.5	18	40	35	23.4	84.8	54.4
Cajamarca	1395	51.1	0.49	40.9	54.6	6.5	17	71	39	30.2	75.7	78.6
Loreto	860	50.3	0.58	37.2	52.4	18.1	42	1	4	68.1	71.6	46.2
Amazonas	399	49.4	0.53	40.1	29.9	5.2	23	36	24	21.6	67.4	77.5
Huánuco	762	48.8	0.48	38.1	59.6	16.4	12	33	29	45.1	69.9	65.6
Apurímac	423	48.1	0.47	43.2	42.6	5.8	10	40	30	32.0	71.3	45.8
Ayacucho	527	47.2	0.44	40.3	29.4	11.0	24	48	37	24.7	72.9	60.3
Pobres												
Ucayali	409.7	44.4	0.62	33.1	49.5	26.7	5	2	7	71.5	78.8	45.8
Puno	1185.7	43.0	0.48	32.7	56.2	9.2	7	26	75	56.3	81.0	67.7
Cuzco	1144.6	43.0	0.52	37.6	59.8	11.3	5	40	63	36.3	61.1	40.7
San Martín	718.2	42.1	0.58	32.7	36.3	13.9	4	13	60	54.9	74.8	57.5
Junín	1176.0	39.7	0.61	37.1	43.6	12.5		14	109	35.6	62.8	34.7
Piura	1526.4	37.7	0.59	28.7	57.5	15.5	2	17	45	37.0	68.3	55.9
Ancash	1056.7	36.3	0.56	31.4	46.5	2.8	18	66	82	22.7	55.6	43.2
Regular												
Madre de Dios	81.8	34.9	0.61	26.6	0.0	5.3	2	2	6	50.0	69.4	40.5
La Libertad	1440.8	33.2	0.64	24.9	58.6	14.9	5	28	50	29.4	53.0	41.2
Lambayeque	1071.8	32.4	0.63	23.4	57.1	28.9	1	3	34	40.3	54.7	32.9
Tumbes	188.7	26.9	0.66	17.6	43.4	18.4		2	10	38.6	58.7	28.2
Ica	638.9	25.4	0.68	18.8	51	14.0		7	36	31.1	48.9	16.4
Aceptable												
Arequipa	1054.4	24.8	0.70	18.4	61.2	2.3	11	23	74	22.8	42.7	25.9
Moquegua	144.9	22.5	0.76	12.3	35.0	12.2	1	9	10	33.3	40.0	25.6
Tacna	269.3	21.3	0.75	11.5	67.2	7.8	1	9	16	29.1	32.6	24.2
Callao	754.9	20.5	0.85	12.6	74.6	15.0			6	27.6	28.9	17.4
Lima	7331.3	19.8	0.85	14.3	71.0	10.8	6	43	122	28.8	33.5	17.9
TOTAL:	25232.2	42.3	0.67	31.0	57.5	12.0	214	578	1026	34.7	54.3	38.3

*PNUD – INEI, Índice de Desarrollo Humano 2017
Elaboración: Ministerio de la Presidencia - Foncodes

A nivel distrital, el Índice de Pobreza presentado en la Tabla N° 1.19 pone de manifiesto la extrema desigualdad entre las localidades más pobres y las menos pobres y nos permite apreciar el número de distritos en cada categoría de pobreza; en el cual el distrito de Chanchamayo es considerado el más pobre con un índice de 40.44%, mientras que el menos pobre es el distrito de Huancayo, capital de la provincia de Junín.

Tabla N° 1.19
Índice de Pobreza Distrital

DISTRITOS EN EXTREMA POBREZA			
N°	Distrito	Provincia	Índice
---	---	---	---
DISTRITOS MUY POBRES			
1	Chanchamayo	Chanchamayo	40.44
2	Pariahuanca	Huancayo	39.73
3	Ulcumayo	Junín	38.23
4	Andamarca	Concepción	37.81
5	Masma Chicche	Jauja	33.53
6	San Pedro de Cajas	Tarma	33.03
7	Cochas	Concepción	32.64
8	Chacapampa	Huancayo	31.99
9	Janjaillo	Jauja	30.70
10	Comas	Concepción	30.43
11	Santo Domingo de Acobamba	Huancayo	29.57
DISTRITOS POBRES			
12	Cullhuas	Huancayo	28.98
13	Pomacancha	Jauja	28.65
14	Ricrán	Jauja	28.26
15	Mariscal Castilla	Concepción	27.70
16	San Juan de Jarpa	Chupaca	26.66
17	Huaricolca	Tarma	26.43
18	Huasicancha	Huancayo	26.05
19	Carhuacallanga	Huancayo	24.14
20	Heroínas Toledo	Concepción	23.51
21	Paccha	Jauja	22.39
22	Paca	Jauja	20.73
23	Molinos	Jauja	20.28
24	Chongos Alto	Huancayo	19.85
DISTRITOS DE NIVEL DE VIDA REGULAR			
25	Jauja	Jauja	17.96
26	Concepción	Concepcion	16.29
27	Huancayo	Huancayo	14.14
28	El tambo	Huancayo	13.61
DISTRITOS DE NIVEL DE VIDA ACEPTABLE			
N°	Distrito	Provincia	Índice
---	---	---	---

Fuente: Ministerio de la Presidencia

Como se puede notar, el índice de pobreza, como indicador de línea de base, fue utilizado más para identificar los sectores de mayor pobreza, carencias, exclusión social, etc. e identificar el grado en que las sufren, lo cual sirvió de insumo para el diseño de proyectos de lucha contra estas situaciones y para asignar recursos más eficientemente. Fue de escasa utilización para hacer evaluaciones posteriores, debido a que en ese periodo los objetivos generales y específicos de los proyectos eran generalmente proposiciones literales, cuya evaluación era muy controversial porque no se contaba con indicadores de desempeño adecuadamente organizados.

En cambio, desde el 2013 a la fecha, con la implementación del SNIP, el GR Junín viene utilizando como pauta metodológica el enfoque del marco lógico para

elaborar un proyecto bien diseñado, objetivamente descrito y evaluable¹², y están recurriendo a expresiones cuantitativas de los objetivos llamados indicadores de desempeño con sus respectivos medios de verificación, con el fin evitar interpretaciones subjetivas de los logros del proyecto y aumentar su evaluabilidad. Estos indicadores se clasifican en cuatro grupos: i) indicadores de insumos, ii) indicadores de producto, iii) indicadores de propósito y iv) indicadores de impacto. El GR Junín está realizando esfuerzos para elaborar sus proyectos en base a esta metodología, pero, los indicadores de desempeño que fueron seleccionados en cada proyecto no están estrechamente ligados al concepto de línea de base. Es decir, no existe una primera medición de los indicadores seleccionados que permitan luego ser evaluados objetivamente durante y después de la intervención. Por ejemplo, para la construcción de infraestructura vial (carreteras, trochas carrozables, etc.), los marcos lógicos elaborados presentan una estructura similar de indicadores que se muestran en la Tabla N° 1.20; el cual contiene los cuatro tipos de indicadores, sus respectivas denominaciones, los medios de verificación y los supuestos o condiciones externas posibles que pudieran afectar al proyecto. Sin embargo; la mayoría de estos indicadores no tienen una línea de base bien definida y organizada. Si el indicador de impacto menciona un incremento de ingreso per cápita rural, entonces se debería saber cuál es el valor de este indicador que tienen las poblaciones beneficiarias antes de la intervención, para luego evaluar el incremento real obtenido; es decir, si el ingreso per cápita rural anual es de \$ 360, con la construcción de la carretera, se supone que dicho indicador debería incrementarse en un monto mayor a \$ 360, con lo cual el proyecto estaría obteniendo el impacto deseado. Si dicho indicador muestra un monto igual o

¹² Ministerio de Planeamiento y Coordinación de Bolivia. El marco lógico, una guía de gerentes para diseñar y evaluar proyectos en forma científica. Convenio Planificación para el Desarrollo Rural. Préstamo AID N° 511-0471. Bolivia

menor a \$ 360, significa que el proyecto no tuvo el impacto esperado en la población objetivo, por lo tanto no debió de ejecutarse. Esto mismo, ocurre con los demás indicadores de desempeño.

Tabla N° 1.20
Estructura de indicadores para un proyecto de infraestructura vial

Estructura de Indicadores	Nombre	Medios de verificación	Supuestos	Línea de base*
Indicadores de impacto	Incremento del ingreso per cápita rural	INEI- Censo Agropecuario	Crecimiento económico sostenido	Ingreso per cápita rural de \$ 360 anual
Indicadores de resultados	Incremento del volumen de producción comercializada	INEI – Censo Agropecuario	El mercado absorbe la producción total	Volumen de producción comercializado: 100 TN anuales de arroz 50 TN anuales de café Etc.
Indicadores de productos	Incremento del número de comunidades rurales integradas a la red nacional	INEI – Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas	Inversión estatal en infraestructura vial	12 comunidades rurales integradas
Indicadores de procesos	Incremento del número de caminos rurales construidos	Dirección Nacional de Caminos – MTC		5 caminos rurales construidos equivalentes a 100 Km.

* Datos primarios elaborados por el autor
Elaboración propia

4.3. Discusión de resultados

Hay dos aspectos centrales en la discusión de resultados:

- 1) La concordancia o no de los resultados de las encuestas de percepción con otras investigaciones nacionales o internacionales publicadas anteriormente sobre la materia.
- 2) Examen de idoneidad e impacto del modelo del modelo de análisis propuesto en la presente investigación, para la evaluación de resultados ex post de proyectos de inversión pública en la entidad regional Junín.

En cuanto al primer aspecto, la investigación ratifica la existencia de diversos estudios internacionales realizados sobre la evaluación de resultados en diversos países y organismos internacionales, pero existe poca bibliografía nacional al respecto y hay una escasez de trabajos a nivel de entidades regionales peruanas. Además de las entrevistas a expertos, se concluye que,

tanto los actores internos como externos del sector público consideran que no existe una política de evaluación ex post de proyectos. Asimismo, señalan que si bien algunos resultados de estudios de evaluación ex post de proyectos del sector han sido conocidos por ellos –ya que fueron partícipes en el proceso de socialización–, no se ha evidenciado una utilidad directa de estos resultados; es decir, no son pre-requisito para ningún proceso de retroalimentación, tampoco son solicitados en el marco de la rendición de cuentas o como insumo para la formulación presupuestal o de nuevos proyectos.

En cuanto al segundo punto, de la aplicación del modelo de análisis propuesto para la evaluación de resultados ex post de proyectos públicos evidenciado en los resultados obtenidos mostrados en la presente investigación podemos concluir que según los resultados obtenidos de las encuestas de percepción que se han sido corroboradas con la información documental proporcionada por la entidad regional Junín para la caracterización de la situación planteada según el modelo de análisis, se demuestra la idoneidad de las dimensiones identificadas en el modelo propuesto. En tal sentido, el análisis abarca aspectos relacionados puntualmente con la línea de base, la capacidad técnica operativa, los recursos económicos, la capacidad directiva y la definición formal de los planes estratégicos utilizados para alcanzar un modelo de análisis de evaluación de resultados en los proyectos de inversión pública. Claro está que existe apertura a incluir más dimensiones de análisis que contribuirían a afianzar y mejorar el presente modelo propuesto.

4.4. Aporte de la investigación

Las principales acciones que se pueden adoptar para mejorar el modelo de análisis de la evaluación de resultados de los proyectos públicos incluyen:

a. Inclusión de más dimensiones en el análisis de la evaluación de resultados

La incidencia de los factores limitantes en la evaluación de resultados de proyectos públicos regionales, se manifiesta en el logro de indicadores de evaluación, lo cual permite establecer el tipo de evaluación alcanzada por la entidad regional Junín. En la Tabla N° 1.21 se muestra los indicadores de evaluación alcanzados en relación a cada factor limitante.

Tabla N° 1.21
Dimensiones del modelo y la obtención de indicadores de evaluación

DIMENSIONES	ESTADO ACTUAL	INDICADORES ALCANZADOS
Limitada capacidad técnico operativa	Déficit de personal especializado	Grado de ejecución presupuestal
	Selección politizada del personal	Grado de avance financiero
	Bajo nivel de capacitación	Grado de avance de metas físicas
	Motivación e incentivos inadecuados	Plazo de ejecución Documentos de gestión rutinarios Sólo se ha utilizado los indicadores de gestión exigidos por los entes rectores.
Limitada capacidad del directivo público	Alta rotación de funcionarios públicos	Por el poco tiempo de permanencia en el cargo y el desconocimiento en gerencia social, se concentraron en indicadores de insumos (actividades realizadas, gasto ejecutado según cronograma)
	Reclutamiento político de funcionarios públicos	
Establecimiento débil de la línea de base en los proyectos	Deficiencias en la información estadística existente	No se ha podido construir indicadores de resultados e impacto
	Falta de interrelación entre los indicadores de desempeño y los de línea de base	No existe en los proyectos indicadores iniciales o de línea de base
Desarticulación de los proyectos con los planes estratégicos	Proliferación de planes estratégicos	No se ha logrado establecer ningún indicador por la infinidad de indicadores diseñados en cada plan estratégico
	Falta de administración de planes estratégicos	Grado de ejecución presupuestal Grado de avance financiero Grado de avance de metas físicas Plazo de ejecución
recursos económicos para la evaluación de proyectos	Existencia de restricciones presupuestarias	Grado de ejecución presupuestal Grado de avance financiero
	No utilización de indicadores de desempeño	Grado de avance de metas físicas Plazo de ejecución
	Reticencia a brindar información a la población	Documentos de gestión rutinarios
	Elevado perfil político	Sin embargo, estos indicadores son conocidos internamente y no fueron difundidos adecuadamente a la población.
	Carencia de personal calificado	

Elaboración propia

Sin embargo se podría incluir dimensiones como:

Tabla N° 1.22
Dimensiones propuesto para incluir dentro del modelo

FACTORES	ESTADO ACTUAL	INDICADORES ALCANZADOS
Cultura organizacional	Excesivo control gubernamental	Grado de ejecución presupuestal Grado de avance financiero Grado de avance de metas físicas Plazo de ejecución
	Ausencia de competencia entre regiones para la obtención de recursos presupuestarios	El MEF no ha utilizado indicadores de desempeño para la asignación de recursos presupuestarios a los gobiernos regionales, se ha basado en asignaciones presupuestarias pasadas
	Falta de identidad para el logro de objetivos	Grado de ejecución presupuestal Grado de avance financiero
	Alta rotación de funcionarios regionales	Preocupados más en la permanencia en su cargo que en el diseño y evaluación de indicadores de gestión
	Falta de definición de las áreas estratégicas de intervención y especialización	No se puede determinar por la superposición de funciones con otras entidades estatales
	Proceso de descentralización incipiente e ilimitado	No incide
	Modelo de gestión basado en procedimientos	Grado de ejecución presupuestal Grado de avance financiero Grado de avance de metas físicas

Por ejemplo, la cultura organizacional podría brindar mayor análisis en término de cumplimiento de normas de índole legalista, y se podría determinar con la observancia de los siguientes indicadores de evaluación cuyas fórmulas se muestran en la Tabla N° 1.22:

- a) Grado de ejecución presupuestal, mide la ejecución del gasto efectuado durante el año fiscal en función del presupuesto institucional modificado
- b) Grado de avance financiero a nivel de actividades y proyectos, mide la ejecución del gasto efectuado en forma trimestral en función al calendario de compromisos.
- c) Grado de avance de las metas físicas a nivel de actividades y proyectos, mide el nivel de cumplimiento de las actividades y proyectos, calcula el logro de las metas vinculadas a las actividades y proyectos que la entidad ha ejecutado durante el año fiscal.
- d) Plazo de ejecución, compara el plazo de ejecución estimado en el estudio a nivel de perfil, respecto del tiempo en que se llevó a cabo la fase de inversión del proyecto en su fase de ejecución de obra.

Tabla N° 1.23 Indicadores de evaluación

Tipo de indicador	Ratio	Unidad Medida
Grado de ejecución presupuestal	<u>Gasto de inversión ejecutado</u> Presupuesto Institucional Modificado	%
Grado de avance financiero	<u>Ejecución del gasto</u> Calendario de Compromisos	%
Grado de avance de metas físicas	<u>Meta final ejecutada</u> Meta Inicial programada	%
Plazo de ejecución	<u>Plazo ejecutado</u> Plazo de ejecución programado	%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Estos indicadores llevados al modelo inicial propuesto podrían agregar mayor consistencia al modelo de evaluación ex post alcanzada por la entidad regional Junín.

Con respecto a la evaluación de resultados, en la Tabla N° 1.24 se muestran los principales indicadores de resultados que la entidad Regional Junín tuvo que tener en cuenta para el cumplimiento de los objetivos generales y específicos por su intervención realizada:

- a) Indicador de economía, está referido al desarrollo del 100% de las acciones con un mínimo uso de recursos y se genera a partir de la comparación entre los indicadores de insumos programados con respecto a los ejecutados. Cabe mencionar que el sentido del proceso de evaluación está dado por el nivel de eficacia y calidad alcanzado.
- b) Indicador de eficiencia, está referido a la utilización de una combinación óptima de los recursos (mayormente, no financieros) en el logro de los objetivos. Se define generalmente como la tasa entre los insumos y los productos. Un concepto que ciertamente es equivalente al de eficiencia es productividad.
- c) Indicador de calidad, se refiere a las características de cómo está siendo provisto el proyecto, para la cual se busca cuantificar la capacidad de la entidad regional para responder en forma rápida, directa y adecuada a las

necesidades de los usuarios. Se evalúa a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los proyectos, sobre determinados aspectos como oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega y comodidad..

d) Indicador de eficacia, se refiere al logro de objetivos trazados al inicio de la intervención. Evalúa el grado de cumplimiento de objetivos trazados (independientemente de los recursos trazados para tal fin).

Tabla N° 1.24 Indicadores de resultados

Tipo de indicador de resultado	Ratio	Unidad Medida
Economía • Ahorro presupuestal	Presupuesto programado – Presupuesto ejecutado	S/.
Eficiencia • Presupuesto anual • #Proyectos ejecutados / año	Presupuesto ejecutado/año # de proyectos ejecutados en un sector/año	Presupuesto/año Proyectos/año
Calidad • Nivel de satisfacción	<u>Total de usuarios satisfechos con el proyecto</u> Total de usuarios atendidos con el proyecto	%
Eficacia • Cobertura población objetivo atendida • Nivel de cumplimiento	<u>Población beneficiaria atendida</u> Población beneficiaria programada <u>Proyectos ejecutados</u> Proyectos programados	% %

En la Tabla N° 1.25, se presenta un proyecto agrícola ejecutado, que ejemplifica lo expuesto líneas arriba. En primer lugar, se realiza una Evaluación de procesos al controlar los insumos requeridos por el proyecto como semillas, herramientas e insumos agrícolas, personal nacional y extranjero para el asesoramiento y capacitación en la manipulación de la nueva variedad de semilla de papa, alquiler de maquinaria pesada y material de capacitación. En segundo lugar, se realiza una evaluación de productos al dotar al proyecto la capacidad necesaria para operar dentro de las especificaciones, plazos y presupuestos determinados o determinando el nivel de cumplimiento de las metas por cada actividad/ proyecto (Construcción de 3 bocatomas, reparación de 17 km. de canales de riego, y

capacitación en el manejo de aguas). En tercer lugar, no se puede evaluar el indicador “mejorar el sistema de riego” que es la evaluación de resultados propiamente dicha, porque no existe trabajo de campo adicional que demuestre que realmente se han regado 480 has. en el primer año del proyecto al rehabilitar 17 km. de canales. En cuarto lugar, para verificar si se han alcanzado los objetivos específicos y el objetivo general del proyecto (evaluación de impacto), tampoco existe estudios realizados después de la puesta en marcha del proyecto que nos permita saber si se ha logrado incrementar la producción y productividad de la papa y si se han mejorado los ingresos de los pequeños agricultores del departamento de Junín. En conclusión, la entidad regional Junín, se sigue encerrando en la obtención de indicadores de procesos y productos. Sin ver hacia fuera, nunca entenderá la trascendencia de la gestión y no podrá actuar sobre el rumbo, porque no lo conoce, ni sabrá si está actuando como agente de cambio.

Tabla Nº 1.25
Ejemplo de indicadores para un proyecto agrícola

Evaluación del impacto	Objetivos general	Mejorar los ingresos de los pequeños agricultores del Dpto. de Junín		
	Objetivos específicos	Incremento de la producción y productividad de la papa		
Evaluación de resultados	Resultados	Mejorar el sistema de riego Indicador: 17km. de canales de rehabilitación para regar 480 has. en el primer año del proyecto	Rehabilitar andenes Indicador: 350 ha. de andenes rehabilitados para la siembra de papa en las zonas altas del Dpto. Junín, en el primer año.	Introducir nuevas variedades de papa Indicador: 30% de los agricultores han introducido dos variedades nuevas en el segundo año del proyecto.
Evaluación de productos	Actividades/proyecto	1. Construcción de 3 bocatomas 2. Reparación 17 km. de canales de riego 3. Capacitación en el manejo de aguas	1. Formación de equipos de trabajo 2. Asignación de herramientas 3. Jornadas para el mejoramiento de andenes	1. Adquirir semillas de las nuevas variedades de papa 2. Acondicionamiento de tierras 3. Sembrado y riego
Evaluación de procesos	Insumos	<ul style="list-style-type: none"> • Semillas, herramientas e insumos agrícolas • Personal nacional y extranjero para el asesoramiento y capacitación en la manipulación de la nueva variedad de semilla de papa • Alquiler de maquinaria pesada • Material de capacitación 		
	Supuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Política agraria favorece el desarrollo del cultivo • Precio del mercado estable • Condiciones climáticas normales • Insumos agrícolas disponibles • Productores participan en la capacitación y labores del proyecto 		

Elaboración propia

CONCLUSIONES

1. La implantación de un sistema de evaluación de resultados de proyectos públicos se vio dificultado por la limitada capacidad técnico operativa para la evaluación de resultados en la entidad regional Junín. Esta se debió principalmente a: i) la existencia de un personal insuficiente y no competente para este fin, ii) la selección de personal basado en el favoritismo político, el clientismo y el nepotismo, en vez de una selección basada en la meritocracia, iii) la inexistencia de un programa integral de capacitación que no permitió incorporar nuevos conocimientos referidos a la evaluación de resultados, y; iv) inadecuados mecanismos de motivación e incentivos. De tal manera que el personal de la entidad regional Junín fue de escaso nivel profesional, desmotivado, propenso a la corrupción, ajeno a la vocación de servicio público y no comprometido con la obtención de resultados que trajo como consecuencia la pérdida de millones de nuevos soles por errores relacionados con diagnósticos equivocados, restricciones para diseñar proyectos, debilidades para la ejecución y evaluación de proyectos, programas y políticas, así como la imposibilidad de priorizar el gasto sobre la base de fundamentos técnicos.

2. Asimismo, la limitada capacidad del directivo público para implementar la evaluación de resultados se debió principalmente a la alta rotación de los funcionarios regionales y el reclutamiento político de estos. Con respecto a la primera causa el promedio de permanencia en el cargo del presidente regional fue de 4 años, lo mismo sucedió con los gerentes, subgerentes y directores regionales, a quienes no se les permitió tener suficiente tiempo y poder para realizar una gestión basada en resultados y emprender programas y proyectos a largo plazo y de impacto. Además, el estudio señala que no se incorporó profesionales de primer nivel para ocupar los cargos gerenciales por utilizar

mecanismos de selección de personal politizados en contraposición a una selección basada en la meritocracia.

3. El débil establecimiento de la línea basal en los proyectos regionales se debió a problemas relacionados con la calidad de la información estadística, a su integración y unidad que no permitió fijar el punto de partida real a través de indicadores de línea de base o de diagnóstico. Por lo tanto; fue difícil verificar la magnitud de los cambios que se produjeron con la implementación de los proyectos y se perdió la oportunidad de aprender de los errores y aciertos que éstos generaron.

4. Se ha constatado que durante el periodo 2011-2017, la asignación de recursos presupuestarios para estudios de evaluación de resultados de proyectos públicos ejecutados por la entidad regional Junín, fue del 0% con respecto al Programa Anual de Inversiones. Las principales razones para no destinar recursos económicos a esta importante actividad fueron: i) la existencia de un contexto permanente de restricciones presupuestarias que en el periodo 2011-2017 fue del orden del 15.3%. Tal situación forzó a la entidad regional Junín a priorizar la inversión pública en la ejecución de obras que a la evaluación de resultados, ii) la no utilización de los resultados derivados de la evaluación por los responsables en la toma de decisiones (gobierno central, gobierno regional y ciudadanía), torno a éstas como medidas superficiales y de escasa contribución que no permitió tomarlas seriamente en consideración, iii) el elevado perfil político que contiene la evaluación de resultados no permitió hacer pública la información sobre el desempeño de los proyectos para evitar posibles cuestionamientos o se adulteró la información con el propósito de mostrar un desempeño favorable, iv) fue la persistencia del Ministerio de Economía y Finanzas en mantener un sistema tradicional de evaluación del gasto público bastante conocido por las entidades regionales y no incorporar otros indicadores

de desempeño; y v) la falta de un personal capacitado que tuviera los conocimientos suficientes y la orientación necesaria para llevar a cabo esta tarea. Por estas razones, la evaluación de resultados lejos de convertirse en un instrumento de modernización, en un instrumento político para la consolidación de la institucionalidad y herramienta para el mejoramiento de la gestión pública paso a ser un simple ejercicio burocrático, que no contribuyó en el mejoramiento del desempeño de los proyectos regionales, y por lo tanto fue desestimada el financiamiento para su implementación.

RECOMENDACIONES

1. Para lograr una evaluación eficiente y eficaz del desempeño gubernamental, es fundamental fomentar la cultura de la evaluación, donde se aprenda a trabajar por objetivos y metas, aplicando esos principios básicos de la rendición y evaluación de cuentas, para que la transparencia se geste desde las bases y se refleje finalmente en el actuar de la entidad pública. Este fomento de la cultura de la evaluación debe darse en los tres niveles administrativos públicos: en el gobierno central, en los gobiernos regionales y en los gobiernos locales de tal manera que se maneje un lenguaje común entre los evaluados y las diferentes instancias evaluadoras. Para lo cual es necesario diseñar un sistema que permita a la alta gerencia transmitir una cultura de evaluación a sus empleados a través de tácticas de socialización para que se genere normas y valores compartidos que controlen el comportamiento y motiven a los empleados con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo. El mensaje básico debe ser que la institución para mantenerse vigente, necesita aprender continuamente y retroalimentarse de sus resultados. De lo contrario, la cultura tradicional legalista, mantendrá un sistema mediocre de evaluación y se opondrá a todo lo que signifique una evaluación de la eficiencia, eficacia e impacto del sector público.

2. La investigación no propone el fin de la burocracia, sino una nueva burocracia regional más autónoma y responsable orientada hacia el logro de resultados, para lo cual se debe de instaurar estructuras horizontales, definir claramente las áreas estratégicas de intervención de los gobiernos regionales y eliminar la excesiva centralización del aparato público mediante una adecuada y efectiva descentralización regional con autonomía política, presupuestal y administrativa. Asimismo, es necesario implantar un modelo de gestión por resultados, en que los funcionarios públicos se responsabilicen por las decisiones que tomen en la

implementación de proyectos mediante una estructura organizacional plana y flexible para que los directivos y población beneficiaria puedan exigir una adecuada rendición de cuentas de sus acciones realizadas en forma transparente. Asimismo, es necesario revertir los procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre las distintas áreas del gobierno regional a través de la reingeniería de los procesos administrativos; que traerá una mayor satisfacción de los usuarios y un mejoramiento de la calidad de los proyectos públicos, junto con una mayor eficiencia medida principalmente en términos de tiempo y costo.

3. Para elevar la capacidad técnico operativa de la entidad regional Junín es necesario incorporar profesionales idóneos para las finalidades que deben de alcanzarse. Esto se logrará reemplazando el actual sistema politizado del empleo público con sistemas basados en el mérito y la capacidad de las personas complementados con una debida transparencia en los procesos de designación y contratación de los funcionarios públicos; diseñando mecanismos de capacitación y actualización profesional para poseer recursos humanos capacitados que tengan los conocimientos y destrezas necesarias para asumir responsabilidades; definiendo una política de motivación e incentivos individual y grupal, para que el desempeño y compensación del funcionario estén basados en la responsabilización y los resultados obtenidos, lo cual permitirá que el trabajador eficiente y productivo sea reconocido por su esfuerzo. Asimismo, para evitar el individualismo buscar mecanismos que permitan reconocer los logros alcanzados por los diferentes grupos de proceso con el propósito de fomentar el trabajo en equipo.

4. Antes de iniciar cualquier intervención, es recomendable contar con un estudio de base o línea basal que deba ser componente de todo proyecto; porque permitirá obtener una información más precisa de la población objetivo y del

problema que se pretende atender y establecer el punto de partida para comparar los resultados del proyecto. Esta línea base debe estar sustentada en información secundaria confiable para lo cual es necesario que el Gobierno de turno priorice la realización del Censo de Población y Vivienda en el país y comience a implementar paulatinamente un sistema estadístico nacional integrado. Asimismo; para proyectos que aborden problemas nuevos o poco conocidos o que no cuenten con información secundaria confiable es necesario que los gobiernos regionales inviertan y generen información primaria.

5. Con respecto a la asignación de recursos presupuestales para la evaluación de resultados, dado los grandes montos de dinero gastado por la entidad regional Junín, no solamente en ejecución de obras sino en otros tipos de proyectos y actividades, parecería razonable utilizar entre el 1.75% y 2.5% del monto total de los proyectos pequeños y entre el 1% y 1.25% del monto total de proyectos medianos y grandes, lo que representaría dinero bien invertido, si consideramos que grandes cantidades de recursos públicos regionales podrían orientarse mejor luego de una sólida evaluación ex post. Desde este punto de vista los gastos para la evaluación y medición del desempeño deberían de verse como inversiones y no como meras erogaciones superfluas. Esto se logrará cuando la Alta Dirección de la entidad Regional Junín, tome la decisión incluir en los programa de inversiones anuales recursos para la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados, que permitirá obtener información sobre los logros y fracasos para difundir a la población y mejorar el diseño de los futuros proyectos. Establecer un sistema de evaluación de proyectos, programas y planes que permita realizar una adecuada evaluación de resultados, que constituye en una debilidad en la entidad regional Junín.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aramburú, C. (2010). Diagnóstico línea basal y población objetivo. Gerencia Social. Lima: Universidad del Pacífico, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo - Oficina de Evaluación (EVO) (2016). Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.
- Bossi, A., Fuertes, Y., Serrano, C. (2001). El capital intelectual en el sector público. Recuperado de <http://www.5campus.org/leccion/cipub>
- Cabrero, E. (2015). Del administrador al gerente público. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Caiden, E., G., Caiden, JN. (2011). Enfoque y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Checkland, P., Scholes, J. (1994). La metodología de sistemas suaves en acción. México: Noriega Editores.
- Contraloría General de la Republica (2009-2014). Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local. Peru: Gerencia de estudios y gestión pública.
- De Anzizu, J. (2012). Cultura Organizativa: Su incidencia en el funcionamiento y desarrollo de la empresa. Alta Dirección. Año XXI, N° 20 Abril – Marzo. Pág. 17-24.
- Fonseca, A. (2011). El Sistema de Evaluación: un instrumento para la toma de decisiones del Gobierno de Costa Rica. XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”. Caracas.
- Goddard, A. (2007). Organizational culture and budget related behavior: A comparative contingency study of three local government organizations. The International Journal of Accounting. Vol. 32, N° 1. Pág. 79-97.
- Guerra – García, G. (2009). Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. Lima: Editorial Agenda: Perú.
- Harrison, R. (2007). Harvard Business Review. Mayo.
- Halachmi, A. (2006). La reingeniería en el sector público: el caso de la administración de la seguridad social y el proceso de determinación de

incapacidad en los Estados Unidos. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.

- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2009). Metodología de la investigación. México: Editorial McGraw Hill
- Hintze, J. (2011). Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Iacovello, M. (2009). Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Jones, L., Thompson, F. (2009). Un modelo para una gerencia pública. Lecciones de la reforma de los sectores público y privado. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Klase, K.A. (2006) Accounting for human resource development in the public sector. International Journal of Public Administration. Vol. 39, Nº 5, May 2006. Pág. 661-688
- Longo, F. (2011). Modernizar la Gestión pública de las personas. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Lopreite, D.C. (2012). Gestión por resultados y burocracia: las restricciones institucionales presentes en la responsabilización de los funcionarios públicos. Una referencia del caso argentino. VI Congreso Internacional del CLAD. Julio 2012.
- Millar, M. (1997). 100 consejos para una buena gestión. Programa de Desarrollo Gerencial. Programa de Fortalecimiento de los Servicios de Salud. . Ministerio de Salud. Serie: Manuales de Gestión. Lima.
- Makón, M. (2010). Modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del estado y la Administración Pública. República Dominicana.
- Martins, H. (2013) Cultura de resultados y evaluación institucional: evaluando experiencias contractuales. Caracas: CLAD Reforma y Democracia.
- Madureira, C. (2012) La evaluación del desempeño en el contexto de la administración pública. Caracas: CLAD Reforma y Democracia.

- Medianero, D. (2013) Metodología del planeamiento estratégico en el sector público: conceptos esenciales. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Naím, M. (2004). Instituciones: El eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento económico patrocinado por el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial, 17 y 28 de junio.
- NIDI, (2006), INOTEC – Proceedings of the expert groups meeting on innovative techniques for population censuses and large-scale demographic surveys. La Haya, 22-26 de Abril. NIDI/FNUAP
- Norman, G., Streiter, D. (2006). Bioestadística. Madrid: Editorial Mosby/Doyma Libros.
- Ortiz de Zevallos, G., Pollarolo, P. Reforma del estado (2010). Descentralización. Lima: Instituto Apoyo. Pág. 14
- Osborne, D., Gaebler, T. (2003) Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Nueva York: Plume Book.
- Ospina, S. (2009). ¿Nueva gestión pública en América Latina?. Presentado en el Taller “Ahora las instituciones: Desarrollo institucional para el desarrollo humano en América Latina”. México: UNPD/IIG.
- Ospina, S. (2011). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Parodi, C. (2012). Economía de las políticas sociales. Lima: CIUP.
- Riegelman, R., Hirsch, R. (2002) Como estudiar un estudio y probar una prueba. Washington D.C: Organización Panamericana de la Salud.
- Richarson, R. (2011). Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones.. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- Rodríguez, R. (2004). La sistémica, los sistemas blandos y los sistemas de información. Lima: Universidad del Pacífico
- Salvador, M. (2011). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia.

- Sanín, H. (2013). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y Social ILPES. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sanín, H. (1998). Identificación y elaboración de proyectos. En: IULA-CELCADEL. Manual de administración de proyectos de desarrollo local.
- Sierra, Bravo. R. (2009). Técnicas de Investigación Social: teorías y ejercicios. España: Editorial Paraninfo.
- Stiglitz, J. (2005). La economía del sector público. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Villoria, M. (2001). La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas: CLAD Reforma y Democracia 2001.

ANEXOS

ANEXO Nº 1

Título: EVALUACIÓN DE RESULTADOS EX POST DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN PERIODO 2013-2017

Problemas	Objetivos	Variables		Indicadores	METODO	TÉCNICAS E INSTR
¿Cuáles son los resultados de la evaluación de los diversos proyectos de inversión ejecutados por el Gobierno Regional de Junín periodo 2011-2017?	Analizar cuáles son los resultados de la evaluación de los diversos proyectos de inversión ejecutados por el Gobierno Regional de Junín periodo 2011-2017.	Modelo de evaluación ex post de proyectos de inversión pública.	Línea de base Lb	-Calidad de la información estadística -Integración y unidad de la información estadística	Tipo: descriptivo, empírico longitudinal causal Diseño: Descriptivo Población: Los proyectos de inversión en la región Junín durante el periodo 2011-2017. Fuente: Consulta Amigable – SIAF. Asimismo, funcionarios y directivos del Gobierno Regional de Junín. Muestra: 35 proyectos de inversión representativos elegidos al azar durante el periodo 2011-2017. Además, se Grupo de informantes claves especializados en temas relacionados con la evaluación de resultados de proyectos públicos	Técnicas: - Encuesta Instrumentos -Cuestionario
			Capacidad técnico operativa Cto	-Equipo técnico dedicado a la evaluación de resultados -Tipo de selección de personal -Nivel de capacitación -Motivación e incentivos		
¿Cuáles fueron las líneas de base inmersos en los resultados de la evaluación de los diversos proyectos públicos ejecutados por la entidad regional Junín en ese periodo?	Describir cuál fue la línea de base que se alcanzó en los proyectos públicos en la entidad regional Junín.		Recursos económicos Re	-Presupuesto asignado para la evaluación de proyectos -Proyectos programados para la evaluación ex – post		
¿Cuáles fueron los tipos de capacidad técnico operativa en los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?	Determinar cuál fue el nivel de capacidad técnico operativo que se alcanzó en los proyectos públicos que se alcanzó en la entidad regional Junín.		Capacidad directiva Cd	- Reclutamiento de los funcionarios Públicos - Rotación de los funcionarios Públicos		
¿Cuáles fueron los tipos de capacidad técnica operativa en los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?	Identificar cuáles fueron los tipos de fuentes económicas con que contaron los proyectos públicos que se alcanzó en la entidad regional Junín.					
¿Cuáles fueron los recursos económicos o fuentes económicas con que contó los proyectos ejecutados alcanzó la entidad regional Junín en ese periodo?	Establecer cuál fue el tipo de capacidad directiva que se empleó en los proyectos públicos que se alcanzó en la entidad regional Junín.					

ANEXO N° 2

ENCUESTA Y ANALISIS

MODELO DE ANALISIS PARA LA EVALUACION DE RESULTADOS DE PROYECTOS PUBLICOS EN LA ENTIDAD REGIONAL JUNÍN

CUESTIONARIO

INSTRUCCIONES: Lea bien las preguntas y escoja una opción marcando con una aspa la respuesta correcta. Existen preguntas donde se debe de escoger más de una alternativa de respuesta. La entidad regional Junín se refiere tanto al CTAR Junín como al Gobierno Regional de Junín.

LINEA DE BASE DE DESEMPEÑO

1. ¿Para determinar la situación social y económica de la población objetivo o beneficiarios del proyecto, cuáles fueron las informaciones más utilizadas? (escoger una o dos alternativas)

Información institucional publicada en fuentes oficiales nacionales	1
Información publicada por organismos internacionales de cooperación técnica (ONG)	2
Información no publicada procedente de fuentes oficiales nacionales	3
Información publicada en fuentes no oficiales	4
Encuestas realizadas por el gobierno regional o consultores	5
Otros _____ (Especificar)	6

2. De la información más utilizada que Ud. escogió ¿Cuáles han sido básicamente los documentos que se han usado para determinar la situación social y económica de la población objetivo? (Escoger una o más alternativas)

Censo de Población y Vivienda	1
Censo Agropecuario	2
Encuesta Nacional de Hogares	3
Encuesta Nacional de Hogares sobre Niveles de Vida	4
Mapas de Pobreza	5
Información estadística de los Ministerios	6
Otros _____ (Especificar)	7

3. ¿Con la información de la fuente escogida se estableció adecuadamente los indicadores de línea de base o de diagnóstico de la población objetivo que permitiera verificar la magnitud de los cambios producidos con la implementación del proyecto?

Si se estableció adecuadamente sin dificultad	1
Si se estableció regularmente con cierta dificultad	2
Si se estableció muy débilmente con mucha dificultad	3
Fue imposible de establecer	4

4. ¿Cuáles fueron las deficiencias de la fuente de información que Ud. escogió para determinar la situación de la población objetivo o beneficiarios del proyecto? (Escoger una o más alternativas)

No tuvieron una actualización permanente	1
No estaban integradas con los diferentes subsistemas de información	2

No se podían adecuar al proyecto	3
No había unidad en los datos con otros subsistemas de información	4
Presentaban problemas de cobertura	5
Otros _____ (Especificar)	6

CAPACIDAD TÉCNICO OPERATIVA

5. ¿Cuál fue la oficina encargada de realizar periódicamente la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados?

Presidencia Ejecutiva	1	Gerencia de Promoción de Inversiones	5
Secretaría Técnica	2	Gerencia de Administración	6
Gerencia de Control Interno	3	Gerencia de Asesoría Jurídica	7
Gerencia de Operaciones	4	Gerencia de Planificación y Presupuesto	8

6. ¿Qué cantidad de personal se asignó a esta oficina para realizar la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados?

De 1 a 3 personas	1	De 13 a 15 personas	5
De 4 a 6 personas	2	De 16 a 18 personas	6
De 7 a 9 personas	3	De 19 a 21 personas	7
De 10 a 12 personas	4	De 22 personas a más	8

7. ¿Fue suficiente el personal asignado para realizar dicha evaluación?

Si fue suficiente	1
No fue suficiente	2

8. ¿El personal asignado para la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados fue competente para asumir dicha tarea?

Si fue competente	1
No fue competente	2

9. ¿Se contrató especialistas para la evaluación de resultados de los proyectos públicos ejecutados?

Si se contrató especialistas	1
No se contrató especialistas	2

10. ¿Cuál fue el sistema de selección de personal adoptado por la entidad regional Junín?

Sistema basado en el profesionalismo o meritocracia	1
Sistema basado en las preferencias políticas	2

11. ¿Con este sistema de selección de personal se logró incorporar funcionarios públicos de gran capacidad y calidad, que permitió alcanzar altos rendimientos en la obtención de resultados?

Si se logró incorporar	1
No se logró incorporar	2

12. ¿Existió un programa integral de capacitación para los funcionarios públicos en la entidad regional Junín?

Si existió	1	→ Pase a la pregunta 13
No existió	2	→ Pase a la pregunta 14

13. ¿En qué consistían estos programas de capacitación?

Asistir a cursos de capacitación dentro del país	1
Asistir a cursos de capacitación fuera del país	2
Asistir a talleres de trabajo	3
Asistir a mesas de diálogo	
Otros _____ (Especificar)	5

14. ¿Si no existió un programa de capacitación, como se capacitó Ud.?

Asistiendo por cuenta propia a cursos ofertados por diferentes instituciones privadas y públicas.	1
Comprando certificados de capacitación a las instituciones ofertantes.	2
No me capacite	3

15. ¿Los temas de la capacitación al que asistió, guardaron relación directa con el mejoramiento individual e institucional?

Si guardaron relación	1
No guardaron relación	2

16. ¿Cuál fue la razón fundamental para que Ud. se capacite en el periodo 2010-2017?

Aumentar mis conocimientos y habilidades	1
No ser declarado excedente en las Evaluaciones de Rendimiento Laboral Semestral	2

17. ¿A qué se debió la inexistencia de un programa integral de capacitación regional? (Escoja dos alternativas)

Carencia de recursos económicos para llevarla a cabo	1
Falta de apoyo político del gobierno central y regional	2
Falta de tiempo de los trabajadores por trabajar más de 8 horas diarias	3
Otros _____ (Especificar)	4

18. ¿Existió la carrera pública en el gobierno regional, en donde el personal ingresó por concurso y tuvo ascensos en el periodo 2015-2017?

Si existió	1
No existió	2

19. ¿Cómo estuvieron las remuneraciones de los empleados regionales con respecto a los del sector privado?

Estuvieron en las mismas condiciones	1
Estuvieron por debajo del sector privado	2
Estuvieron por encima del sector privado	3

20. ¿Los beneficios laborales en las remuneraciones como los CTS y otros eran atractivos económicamente?

Si eran atractivos	1
No eran atractivos	2

21. ¿Hubo incentivos monetarios en el gobierno regional donde trabajo?

Si hubo	1
No hubo	2

22. ¿Este incentivo monetario correspondió al esfuerzo aplicado por los trabajadores o a los resultados conseguidos por éstos?

Si correspondió	1
No correspondió	2

23. ¿Los montos de los incentivos monetarios fueron fijos o variables?

Fueron fijos	1
Fueron variables	2

24. ¿Cada que tiempo se otorgaban dichos incentivos monetarios?

Mensualmente	1
Trimestralmente	2
Semestralmente	3
Anualmente	4
Otro	5

Muchas gracias por su colaboración

ANEXO Nº 3
MODELO DE ANALISIS PARA LA EVALUACION DE RESULTADOS DE
PROYECTOS PUBLICOS EN LA ENTIDAD REGIONAL JUNÍN

CUESTIONARIO GUIA PARA ENTREVISTA

1. ¿Qué cargos o ubicaciones ha ocupado en el gobierno regional en el periodo 2011-2017?
 - a. Gerencias de línea b. Subgerencia de línea

2. ¿En ese periodo, los expedientes técnicos de los proyectos que se ejecutaron tenían una misma estructura presupuestal?
 - a. Si b. No c. Se desconoce

3. ¿En alguno de estos componentes presupuestales de obra se programó partidas para la evaluación de resultados del proyecto?
 - a. Si b. No c. Se desconoce

4. ¿Se formularon proyectos que tuvieron como objetivo general la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados en el periodo 2011-2017?
 - a. Si b. No c. Se desconoce

5. ¿Se realizaron proyectos para la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados en el periodo 2011-2017?
 - a. Si b. No c. Se desconoce

6. ¿Por qué razones no se destinó recursos presupuestarios en la evaluación de resultados de los proyectos ejecutados?
 - a. Capacidad técnica b. Falta presupuesto c. Políticas d. Auditoría e. Otros.

ANEXO Nº 4
DOCUMENTOS DE VALIDACIÓN DEL CUESTIONARIO REALIZADO POR
EXPERTOS



UNIVERSIDAD NACIONAL HERMILIO VALDIZÁN
HUÁNUCO – PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



MODELO DE ANALISIS PARA LA EVALUACION DE RESULTADOS EX POST DE PROYECTOS DE INVERSION PÚBLICA EN LA ENTIDAD REGIONAL JUNÍN
VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO

Nombre del experto: Mg. CPC Heleno Ciro Camarena Hilarrio Especialidad: Proyectos de inversión pública
"Calificar con 1, 2, 3 ó 4 cada ítem respecto a los criterios de relevancia, coherencia, suficiencia y claridad"

DIMENSIÓN	ÍTEM	RELEVANCIA	COHERENCIA	SUFICIENCIA	CLARIDAD
Linea de Base	Calidad de la información estadística	✓			
	Integración y unidad de la información estadística	✓			
Capacidad Técnico Operativa	Equipo técnico dedicado a la evaluación de resultados	✓			
Recursos económicos	-Presupuesto asignado para la evaluación de proyectos	✓			
Capacidad directiva	Factor humano y capacitación	✓			
Planificación estratégica	Proliferación de planes estratégicos	✓			

¿Hay alguna dimensión o ítem que no fue evaluada? SI () NO () En caso de Sí, ¿Qué dimensión o ítem falta?

El instrumento debe ser aplicado: SI (x) NO ()

Firma y Sello del juez

NOTA BIOGRÁFICA

I. DATOS PERSONALES:

NOMBRE Y APELLIDOS : VICTOR MANUEL ASCUE MORALES

LUGAR DE NACIMIENTO : HUANCAYO

FECHA DE NACIMIENTO : 23-ENERO-1974

DNI N° : 20051204

RUC : 10200512044

II. FORMACIÓN ACADÉMICA:

PRIMARIA : COLEGIO SANTA ISABEL HUANCAYO

SECUNDARIA: COLEGIO CLARETIANO HUANCAYO

SUPERIOR : UNIVERSIDAD DEL CENTRO DEL PERU

FACULTAD : INGENIERIA DE SISTEMAS

MAESTRIA : BANCA Y FINANZAS

MENCIÓN : BANCA Y FINANZAS

III. EXPERIENCIA PROFESIONAL:

Ingeniero de Sistemas, con experiencia en:

Formulación, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, programas y presupuesto de entidades gubernamentales- Gobierno Regionales, Implementación de Sistemas de Información para negocios, Gestión de Proyectos, ERP, Business Intelligence, Sistemas Empresariales.

Habilidad para resolución de problemas, trabajo en equipo, manejo de personal, adaptación a los cambios, capacidad de trabajo bajo presión y alto sentido de responsabilidad.

ACTA DE DEFENSA DE TESIS DE MAESTRO



ACTA DE DEFENSA DE TESIS DE MAESTRO

En el Aula 202 de la Escuela de Posgrado, siendo las 16:30h, del día miércoles 06 DE MARZO DE 2019 ante los Jurados de Tesis constituido por los siguientes docentes:

Dr. Aurelio SIMÓN ROSAS	Presidente
Dr. David MARTEL ZEVALLOS	Secretario
Mg. Edwar ZEVALLOS CHOY	Vocal

Asesor de Tesis: Mg. Alberto SALDAÑA PANDURO (Resolución N° 02108-2018-UNHEVAL/EPG-D)

El aspirante al Grado de Maestro en Banca y Finanzas, Don, Victor Manuel ASCUE MORALES.

Procedió al acto de Defensa:

Con la exposición de la Tesis titulado: "MODELO DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS EX POST DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN, PERIODO 2013 - 2017".

Respondiendo las preguntas formuladas por los miembros del Jurado y público asistente.

Concluido el acto de defensa, cada miembro del Jurado procedió a la evaluación del aspirante al Grado de Maestro, teniendo presente los criterios siguientes:

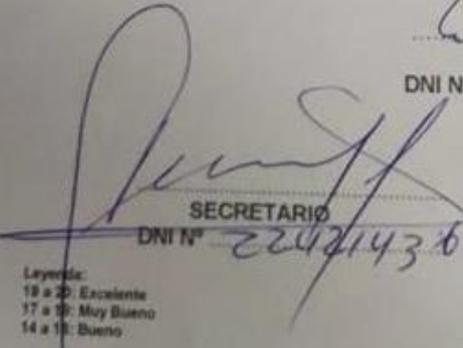
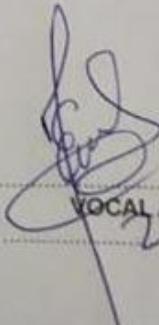
- a) Presentación personal.
- b) Exposición: el problema a resolver, hipótesis, objetivos, resultados, conclusiones, los aportes, contribución a la ciencia y/o solución a un problema social y Recomendaciones.
- c) Grado de convicción y sustento bibliográfico utilizados para las respuestas a las interrogantes del Jurado y público asistente.
- d) Dicción y dominio de escenario.

Así mismo, el Jurado plantea a la tesis las observaciones siguientes:

.....

Obteniendo en consecuencia el Maestría la Nota de QUINCE (15)
 Equivalente a BUENO por lo que se declara (Aprobado ó desaprobado)

Los miembros del Jurado firman el presente ACTA en señal de conformidad, en Huánuco, siendo las 18:30 horas del 06 de marzo de 2019.


 PRESIDENTE
 DNI N° 22464209

 SECRETARIO
 DNI N° 22421436

 VOCAL
 DNI N° 22513913

Leyenda:
 19 a 20: Excelente
 17 a 18: Muy Bueno
 14 a 16: Bueno

(Resolución N° 0639-2019-UNHEVAL/EPG-D)

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN DE TESIS ELECTRÓNICAS DE POSGRADO

1. IDENTIFICACIÓN PERSONAL (especificar los datos del autor de la tesis)

Apellidos y Nombres: ASCUE MORALES VÍCTOR MANUELDNI: 20051204 Correo electrónico: vascue@hotmail.comTeléfonos Casa _____ Celular 951515376 Oficina _____

2. IDENTIFICACION DE LA TESIS

Posgrado	
Maestría:	<u>BANCA Y FINANZAS</u>
Mención:	_____

Grado Académico obtenido:

MAESTRO EN BANCA Y FINANZAS

Título de la tesis:

EVALUACIÓN DE RESULTADOS EX POST DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN PERIODO 2013-2017.

Tipo de acceso que autoriza el autor:

Marcar "X"	Categoría de Acceso	Descripción de Acceso
<input checked="" type="checkbox"/>	PÚBLICO	Es público y accesible el documento a texto completo por cualquier tipo de usuario que consulta el repositorio.
<input type="checkbox"/>	RESTRINGIDO	Solo permite el acceso al registro del metadato con información básica, mas no al texto completo.

Al elegir la opción "Público" a través de la presente autorizo de manera gratuita al Repositorio Institucional – UNHEVAL, a publicar la versión electrónica de esta tesis en el Portal Web repositorio.unheval.edu.pe, por un plazo indefinido, consintiendo que dicha autorización cualquiera tercero podrá acceder a dichas páginas de manera gratuita, pudiendo revisarla, imprimirla o grabarla, siempre y cuando se respete la autoría y sea citada correctamente.

En caso haya marcado la opción "Restringido", por favor detallar las razones por las que se eligió este tipo de acceso:

Asimismo, pedimos indicar el periodo de tiempo en que la tesis tendría el tipo de acceso restringido:

() 1 año () 2 años () 3 años () 4 años

Luego del periodo señalado por usted(es), automáticamente la tesis pasara a ser de acceso público.

Fecha de firma: 15 JULIO 2019



Firma del autor