

UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA
ESCUELA DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS



**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
PRESUPUESTAL 0138, EN LA INFRAESTRUCTURA VIAL DEPARTAMENTAL,
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, PERÚ, 2019.**

TESIS

Presentada por:

Bach. Willan Wilfredo Flores Flores

ORCID: 0000-0002-0006-2194

Asesor:

Mtro. Walther Arturo Bueno Mariaca

ORCID: 0000-0002-7649-4591

Para obtener el grado académico de:

MAESTRO EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

TACNA – PERÚ

2022

UNIVERSIDAD PRIVADA DE TACNA
ESCUELA DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Tesis

**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA
PRESUPUESTAL 0138, EN LA INFRAESTRUCTURA VIAL
DEPARTAMENTAL, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y
COMUNICACIONES, PERÚ, 2019**

Presentada por:

Bach. WILLAN WILFREDO FLORES FLORES

Tesis sustentada y aprobada el 12 de enero de 2022, ante el siguiente jurado examinador:

Presidente : Dr. Ascención Américo Flores Flores

Secretario : Dr. Juan Guillermo Aranibar Ocola

Vocal : Mag. Pedro Valerio Maquera Cruz

Asesor : Mag. Walther Arturo Bueno Mariaca

DECLARACIÓN JURADA DE ORIGINALIDAD

Yo, Willan Wilfredo Flores Flores, en calidad de egresado de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas, de la Escuela de Postgrado de la Universidad Privada de Tacna, identificado con DNI 42877129, y autor de la tesis titulada:

Ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

DECLARO BAJO JURAMENTO

Ser el único autor del texto entregado para obtener el grado académico de Maestro en Gestión y Políticas Públicas, y que tal texto no ha sido entregado ni total ni parcialmente para obtención de un grado académico en ninguna otra universidad o instituto, ni ha sido publicado anteriormente para cualquier otro fin.

Así mismo, declaro no haber transgredido ninguna norma universitaria con respecto al plagio ni a las leyes establecidas que protegen la propiedad intelectual.

Declaro que, después de la revisión de la tesis con el software Turnitin se declara 08% de similitud, además que el archivo entregado en formato PDF corresponde exactamente al texto digital que presento junto al mismo.

Por último, declaro que para la recopilación de datos se ha solicitado la autorización respectiva a la empresa u organización, evidenciándose que la información presentada es real, y soy conocedor de las sanciones penales en caso de infringir las leyes del plagio y de falsa declaración, y que firmo la presente con pleno uso de mis facultades y asumiendo todas las responsabilidades de ella derivadas.

Por lo expuesto, mediante la presente, asumo frente a LA UNIVERSIDAD cualquier responsabilidad que pudiera derivarse por la autoría, originalidad y veracidad del contenido de la tesis, así como por los derechos sobre la obra o invención presentada. En consecuencia, me hago responsable frente a LA UNIVERSIDAD y a terceros, de cualquier daño que pudiera ocasionar por el incumplimiento de lo declarado o que pudiera encontrar como causa del trabajo presentado; asumiendo todas las cargas pecuniarias que pudieran derivarse de ello, en favor de terceros, con motivos de acciones, recriminaciones

o conflictos derivados del incumplimiento de lo declarado o las que encuentres causa en el contenido de la tesis, libro o invento.

De identificarse fraude, piratería, plagio, falsificación o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad Privada de Tacna.

Tacna, 12 de enero de 2022.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned above the printed name.

Willan Wilfredo Flores Flores

DNI: 42877129

DEDICATORIA

Dedicado a la memoria de mi abuelo Demetrio, en gratitud a mi abuelita Paula que siempre quiso ver mi superación profesional hecha realidad, por el constante ánimo e invaluable comprensión. A mi madre, tías, tíos y hermanos por el incondicional apoyo y cariño.

AGRADECIMIENTOS

El autor hace expreso agradecimiento a todas aquellas personas, entre parientes, amigos y maestros, que hicieron posible que este esfuerzo pasara de la idea y propósito a un documento formal y concreto. Sus consejos, orientación, comentarios y ayuda fueron sumamente valiosos a la hora de dar forma tanto a la idea de investigación como al documento formal en que se presenta.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN JURADA DE ORIGINALIDAD.....	II
DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTOS.....	V
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	VI
ÍNDICE DE TABLAS.....	IX
ÍNDICE DE FIGURAS.....	XI
ÍNDICE DE APÉNDICES.....	XII
RESUMEN.....	XIII
ABSTRACT.....	XIV
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. EL PROBLEMA.....	4
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
1.3. JUSTIFICACIÓN.....	7
1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
1.4.1. Objetivo general.....	8
1.4.2. Objetivos específicos.....	9
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	10
2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
2.1.1 En el ámbito internacional.....	10
2.1.2. En el ámbito nacional.....	13
2.2. BASES TEÓRICAS.....	15
2.2.1. La ejecución presupuestal.....	15
2.2.1.1. Nociones básicas: presupuesto.....	15
2.2.1.2. Tipos de presupuesto.....	16
2.2.1.3. El presupuesto público.....	20
2.2.1.4. Contenido del presupuesto.....	23
2.2.1.5. El proceso presupuestario.....	25
2.2.1.5. La ejecución presupuestaria.....	30
2.2.1.6. Hacia una definición operacional.....	31
2.2.1.7. Una propuesta de interpretación de la medición de la ejecución presupuestal.....	35
2.2.2. Las políticas públicas.....	40

2.2.2.1. Fundamentos de las políticas públicas: el Estado	40
2.2.2.2. Las políticas públicas: una conceptualización.....	42
2.2.2.3. Estado y políticas públicas	45
2.2.2.4. Participación ciudadana y políticas públicas.....	47
2.2.2.5. El marco del análisis de políticas públicas	48
2.2.2.6. Enfoques de análisis de políticas públicas	49
2.2.2.7. Implementación de políticas públicas	54
2.2.2.8. Momentos de implementación de políticas públicas	55
2.2.2.9. Instancias de implementación, programas y redes	57
2.2.2.10. Los programas presupuestales	58
2.2.2.11. El programa presupuestal 0138.....	60
2.2.2.12. Evaluación del programa presupuestal	61
2.2.3. Las regiones del Perú	64
2.3. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS	65
CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO	67
3.1. HIPÓTESIS	67
3.1.1. Hipótesis general	67
3.1.2. Hipótesis específicas	67
3.2. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	67
3.2.1. Identificación de la variable independiente	67
3.2.2. Identificación de la variable dependiente	68
3.3. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	68
3.4. NIVEL DE INVESTIGACIÓN	68
3.6. ÁMBITO Y TIEMPO SOCIAL DE LA INVESTIGACIÓN	69
3.7. POBLACIÓN Y MUESTRA	69
3.7.1. Unidad de estudio	69
3.7.2. Población	69
3.7.3. Muestra	69
3.8. PROCEDIMIENTOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS.....	69
3.8.1. Procedimiento	69
3.8.2. Técnicas	71
3.8.2. Instrumentos para la recolección de datos	71
CAPÍTULO IV. RESULTADOS	73
4.1. DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO	73

4.2. DISEÑO DE LA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	73
4.3. RESULTADOS.....	74
4.4. PRUEBA ESTADÍSTICA.....	81
4.5. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.....	82
4.6. DISCUSIÓN.....	87
CONCLUSIONES.....	95
RECOMENDACIONES.....	96
REFERENCIAS.....	102
APÉNDICE.....	108

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Operacionalización de la variable independiente	67
Tabla 2	Escala de medición de la variable independiente	67
Tabla 3	Operacionalización de la variable dependiente	68
Tabla 4	Escala de medición de la variable dependiente	68
Tabla 5	Fuentes documentales por periodo de obtención y propósito	70
Tabla 6	Orden de presentación de resultados	73
Tabla 7	Ejecución presupuestal: Estadísticos descriptivos	74
Tabla 8	Nivel de ejecución presupuestal	74
Tabla 9	Índice de ejecución presupuestal: Estadísticos descriptivos	75
Tabla 10	Implementación del programa presupuestal. Estadísticos descriptivos	77
Tabla 11	Implementación del programa presupuestal por ámbito de implementación. Estadísticos descriptivos	77
Tabla 12	Nivel de implementación del programa presupuestal	78
Tabla 13	Índice de implementación del programa presupuestal. Estadísticos descriptivos	79
Tabla 14	Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal	81
Tabla 15	Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal según ámbito de implementación	81
Tabla 16	Nivel de ejecución presupuestal. Prueba chi cuadrado para una muestra	83
Tabla 17	Nivel de implementación del programa presupuestal. Prueba chi cuadrado para una muestra	85
Tabla 18	Objetivos y actividades del plan de Fortalecimiento Institucional para la ejecución presupuestal	101
Tabla 19	Prueba de normalidad para la variable dependiente (datos brutos)	111
Tabla 20	Prueba de normalidad para la variable dependiente (índices)	111
Tabla 21	Índice de implementación del programa presupuestal por ámbito de implementación. Estadísticos descriptivos.	112

Tabla 22	Índice de implementación del programa presupuestal por ámbito de implementación. Estadísticos descriptivos.	113
Tabla 23	Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal según ámbito de implementación.	114

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Modelo de la ficha de registro utilizada	72
Figura 2	Nivel de ejecución presupuestal	75
Figura 3	Índice de ejecución presupuestal	76
Figura 4	Nivel de implementación del programa presupuestal	78
Figura 5	Índice de implementación del programa presupuestal	79

ÍNDICE DE APÉNDICES

Apéndice 1	Matriz de consistencia del informe final	109
Apéndice 2	Instrumentos de recolección de datos	110
Apéndice 3	Análisis estadísticos auxiliares	111
Apéndice 4	Matriz de sistematización de datos	115

RESUMEN

Esta investigación se propuso como objetivo determinar la relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

Para ello, se planteó un estudio enmarcado en el enfoque cuantitativo de tipo correlacional. Para el análisis de datos, se utilizó un diseño transeccional correlacional. Se trabajó con las 24 regiones del Perú, identificando cada una de ellas como unidad de observación. La investigación se desarrolló en la modalidad de estudio de gabinete, sobre la base de la investigación documental. Se recurrió como fuentes a documentos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de conocer la información que respondería a las interrogantes planteadas.

Se encontró como resultados que el nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, 2019, es deficiente; y el nivel de *implementación* del programa presupuestal 0138, es bajo. Como conclusión general, se encontró ausencia de relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

Palabras clave

Ejecución presupuestal, programa presupuestal, política pública, infraestructura vial, región, implementación de programa presupuestal.

ABSTRACT

The objective of this research was to determine the relationship between budget execution and the implementation of budget program 0138, in the departmental road infrastructure, Ministry of Transport and Communications, Peru, 2019.

For this, a study framed in the correlational quantitative approach was proposed. For data analysis, a correlational transectional design was used. We worked with the 24 regions of Peru, identifying each of them as an observation unit. The research was carried out in the cabinet study modality, on the basis of documentary research. Official documents of the Ministry of Economy and Finance were used as sources, in order to know the information that would respond to the investigations raised.

Results were found that the level of budget execution of budget program 0138, in road infrastructure, 2019, is deficient; and the level of implementation of budget program 0138 is low. As a general conclusion, a lack of relationship was found between budget execution and the implementation of budget program 0138, in road infrastructure, of the Ministry of Transport and Communications, Peru, 2019.

Keywords

Budget execution, budget program, public policy, road infrastructure, region, budget program implementation.

INTRODUCCIÓN

Los Estados tienen como responsabilidad proponer y llevar a cabo las políticas públicas que contribuyan al desarrollo de su población. Pero en el propósito de llevar a cabo esa tarea, deben conocer y proveer los fundamentos que sostienen esas políticas. Los intereses que guían su propuesta son diversos en contenido, amplitud, significado e importancia.

Pero la tarea de la implementación de las políticas públicas resulta siempre incompleta, si no se tiene en cuenta que por sí solas no son suficientes para introducir los cambios que se necesitan en la sociedad. Hay que reconocer que, incluso contando con las mejores intenciones de los líderes, y compromisos tanto de los gobiernos como de los ciudadanos, las políticas públicas sólo son efectivas si suponen la modificación del status quo de la comunidad, a partir del cambio en las variables que se pretende afectar. En otras palabras, sólo el conocimiento del impacto que las políticas públicas tienen en las demandas de la población garantiza que se pueda gestionar su efectividad. Dicho de otro modo, si no se cuenta con adecuados sistemas de evaluación de esos impactos, poco es lo que se puede hacer para entender si se consiguen las modificaciones estimadas, y en qué medida se alcanzan, dando por supuesto que se consigue.

Por lo tanto, la evaluación de las políticas públicas no puede hacerse sólo desde su propuesta e intención, sino sobre la base de los impactos que se generan. Y aunque la noción de impactos pudiera sonar algo pretencioso, en realidad pueden entenderse incluso desde medidas tan sencillas como el avance o implementación, hasta otras de mayor sofisticación y soporte. Claro que esa sencillez es sólo teórica, porque casi por regla general la implementación de una política pública se encuentra con dificultades para operacionalizar su evaluación.

Este estudio nace en ese marco de ideas, identificando como problemática que la implementación de una política pública no siempre es consistente con la ejecución presupuestal que se asigna a la misma. En ese sentido, se adentra en la implementación de un programa presupuestal del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en relación a la infraestructura vial del país. Específicamente, se

trata del Programa Presupuestal 0138, que aborda un amplio conjunto de tópicos, y cuya evaluación choca con la carencia de criterios adecuados, que permitan ir más allá de lo acostumbrado, la brecha entre presupuesto y gasto, o para decirlo con términos propios de la actividad pública en el Perú, la brecha entre presupuesto inicial y ejecución presupuestal. Esa es la tendencia de evaluación que se ha venido practicando en el país, sin dar casi cabida a otro tipo de criterios.

Bajo esos auspicios, se propone como objetivo de este estudio determinar la relación entre la ejecución presupuestal y la implementación del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial. Para el estudio se consideró como año base el 2019, en la medida que el 2020 supuso cambios del entorno internacional y nacional cuyos efectos aún hoy en día no terminan de conocerse.

Se parte del supuesto política y éticamente plausible de la existencia de relación entre las variables, considerando un modelo teórico simple: lo que se destina para un fin, debe utilizarse para ese fin y en ese fin.

Con ese propósito, se ha desarrollado esta investigación que, si bien apela a la utilización de procedimientos y métodos de la investigación documental, en realidad, en cuanto desarrollo metodológico y epistemológico sigue la concepción y pautas del enfoque cuantitativo.

Para fines expositivos, el reporte de la investigación realizada se ha estructurado en función de los siguientes capítulos: Capítulo I, donde se presenta el problema de investigación y se fundamenta su aparición y planteamiento; en este apartado se presentan también las preguntas y objetivos de investigación, y se presentan los argumentos que justifican el estudio.

Capítulo II, donde se exponen los componentes del marco teórico que sustenta la investigación: marco referencial, constituido por la revisión de investigaciones relativamente recientes sobre el tema; las bases teóricas que sustentan el tópico y las variables identificadas; y el marco conceptual que identifica el sentido con que se conciben las variables en este estudio en particular.

Capítulo III, destinado a la exposición de los aspectos metodológicos que han sido necesarios para el desarrollo del trabajo. Se identifican aquí las características que tipifican el estudio, se delimita el diseño de investigación, y se describe en esencia cómo se realizó la investigación.

Capítulo IV, apartado destinado a la exposición de los resultados del estudio. Internamente, se ha dividido en los siguientes apartados: Trabajo de campo, Diseño de presentación de resultados, Resultados, y Prueba estadística. Esta última se integra por dos sub apartados: Contrastación de hipótesis y Discusión.

Se finaliza e informe con las conclusiones del estudio, la propuesta de recomendaciones y una sección de anexos, que contiene información relevante para la investigación, en especial algunas pruebas estadísticas adicionales y la matriz de sistematización de datos.

CAPÍTULO I. EL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Entre las acciones más importantes que corresponden al Estado está el auspicio, fundamento y extensión de las políticas públicas (Gutiérrez, Restrepo y Zapata, 2017). Dada la creciente evolución de las democracias en el mundo, se identifican retos gravitantes para los actores del sector público, entre los cuales quizá los más significativos sean tanto reducir los déficits presupuestarios y las deudas estructurales, así como disponer de una cuota política de capacidad para controlar la economía, al mismo tiempo que se procura responder a las variopintas demandas de los ciudadanos. En ese sentido, el ciudadano exige más prestaciones por parte de los poderes públicos.

Pero el Estado también debe afrontar, y sin introducir conflictos, la competencia creciente que se produce entre las administraciones públicas de nivel nacional, regional y local cuando se trata de responder a la problemática social. Al mismo tiempo, debe atender a la necesidad de una evaluación de los impactos sociales que produce la aplicación de la ley, los reglamentos de ley y otros dispositivos normativos (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Y debe tener en cuenta la creciente necesidad de profesionalización entre la fuerza laboral sector público, con el objeto de alcanzar una gestión eficiente de los recursos públicos que, por definición son escasos (Samuelson y Nordhaus, 2010) y tienden a restringirse.

En el escenario actual, las respuestas que los diferentes estados ofrecen a esos retos son diversas. Y esa es la razón por la cual los estados deben exponer ante su ciudadanía la orientación que pretende imprimir en las políticas públicas y la manera como deben entenderse en el marco de los fines y funciones del Estado.

En el caso del Perú, se adoptó el marco del Presupuesto por Resultados como alternativa de respuesta a esos desafíos. Bajo esa perspectiva, en los diferentes

sectores, se definen un conjunto de programas estratégicos, identificados como programas presupuestales, que son intervenciones articuladas del Estado, entre sectores y por niveles de gobierno, en torno a la resolución de problemas centrales que aquejan a la población del país.

Este proceso se inició en el país con la Ley N°28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, que dispuso la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), proceso que se fortaleció el 2008, año en el cual efectivamente se inició su puesta en marcha.

En realidad, este marco abarca no sólo los diferentes sectores públicos atendidos por el Estado, sino una multitud de programas presupuestales que se estipulan al interior de cada sector en función de las situaciones problematizadoras que se puedan identificar.

Entre esos sectores, y considerando que desde mediados de la primera década del nuevo siglo, el país venía atravesando por una experiencia de crecimiento económico sostenido, que algunos indicadores ubican entre 6 y 7%, uno de los que se vio más fuertemente sacudido fue el de Transportes y Comunicaciones, en tanto debió atender no sólo un creciente movimiento comercial a lo largo y ancho del territorio nacional, sino también un fenómeno de movilización constante de personas, que presentaba matices diferentes de los que había supuesto los fenómenos migratorios de décadas pasadas.

Esto era más un ir y venir, que el establecimiento en otras partes del país; un aprovechamiento de los vínculos comerciales y sociales que se iban afianzando entre diferentes ciudades y regiones del país, antes que el traslado del campo a la ciudad, de lo rural a lo urbano.com había sucedido entre los 70 y 80 del siglo pasado.

En ese proceso, el sector Transportes ha debido reconocer la necesidad de atender a la demanda creciente de la población, de disponer de una red de vías que facilitara la movilización de personas y el transporte de mercancías entre diferentes partes del país. Como una respuesta a esos desafíos, se generó la política pública

dada por el Programa Presupuestal 0138 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, s/f), que considera reducir el costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte a nivel nacional, que incluye tanto el sistema de transporte terrestre, aéreo, ferroviario e hidroviario.

Dada la extensión del programa presupuestal, y la necesidad de aproximarse a los logros que se han alcanzado en cuanto a su implementación, en este estudio se propone aproximarse a la extensión de uno de los aspectos más visibles y representativos de su puesta en marcha: la extensión del asfaltado de vías. En ese sentido, si bien es cierto que cada departamento del país tiene sus metas a lograr durante un periodo específico, es interesante notar que, desde una perspectiva macro, los logros específicos por región abren la posibilidad de entender cómo se están llevando a cabo los procesos de implementación del programa; en otras palabras, permiten efectuar una evaluación del impacto de la política pública asociada al programa presupuestal, que parte desde el presupuesto asignado y ejecutado al mismo.

Desde esa perspectiva, la coherencia entre la ejecución presupuestal y los avances de implementación del programa, pondrían en evidencia una adecuada gestión del mismo; por el contrario, la ausencia de correspondencia entre la ejecución presupuestal y la implementación del programa, daría cuenta de problemas en el proceso de implementación o que este posiblemente se encuentre desarticulado de su contraparte económica.

En ese sentido, este estudio se propone el siguiente problema de investigación.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuál es la relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019?

Además, se formulan los siguientes problemas específicos:

- PE₁ : ¿Cuál fue el nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019?
- PE₂ : ¿Cuál fue el nivel *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019?

1.3. JUSTIFICACIÓN

Este estudio se justifica desde diferentes puntos de vista, entre los cuales se pueden señalar una perspectiva teórica, una perspectiva metodológica y una perspectiva social. Desde un punto de vista teórico, el estudio apunta a construir conocimiento (Ander-Egg, 2011) en torno al fenómeno de las políticas públicas que, si bien el ámbito internacional, se ha desarrollado con cierta amplitud, en el Perú todavía adolece de presentaciones más bien asistemáticas y no acordes con un marco teórico generalizado. En ese sentido, este estudio intenta superar la concepción del análisis de políticas públicas en función de situaciones muy específicas y localizadas, y se extiende a uno de los indicadores más importantes de la implementación de una las políticas públicas que actualmente se siguen en el país, en torno al sector Transportes y Comunicaciones (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, s/f).

En segundo lugar, ante la diferente propuesta de alternativas que se presentan para la evaluación de las políticas públicas, entre las que destacan los procedimientos amparados en el enfoque cualitativo o, cuando mucho, en el enfoque mixto, en este estudio se sigue una propuesta de acercamiento metodológico fundamentado en el marco de una propuesta cuantitativa que amplía las perspectivas anteriormente utilizadas. En ese sentido, se justifica desde un punto de vista metodológico (Campos, 2017), pues sin caer en el detalle signficacional e interpretativo de cada aspecto examinado, se pretende obtener una medida de la efectividad alcanzada en la implementación de un programa presupuestario (y en ese marco, de una política pública) en base a la correspondencia entre los recursos

programados y efectivamente utilizados y los avances logrados en las actividades a implementar de un programa presupuestal.

En tercer lugar, toda propuesta de análisis que amplíe la perspectiva de acercamiento a las políticas públicas, significa a la larga un beneficio en el cuidado de los recursos asignados a un programa presupuestal (Aguilar-Astorga y Lima-Facio, 2009) y otras instancias de gobierno, y por lo tanto, la reducción de gastos no necesarios en la gestión de los programas presupuestales. Este estudio es útil en la medida que ese beneficio se traduce en ventajas de hecho para la población, en tanto se produciría una situación donde los recursos son mejor utilizados y presupuestados (Boneti, 2017).

En ese sentido, el porqué de esta investigación radica tanto en la necesidad de evaluar la correspondencia entre la implementación de políticas públicas y la ejecución de presupuestos asignados a ellas, como en la necesidad de articular las evaluaciones de los procesos de implementación en procesos de evaluación más amplios, que no sólo se reducen a observar la ejecución presupuestal por sí misma.

La investigación es importante porque, además de la construcción teórica que se destaca anteriormente, permite contar con una herramienta adicional de evaluación de los procesos de implementación de políticas públicas, sobre la base de la articulación con el presupuesto asignado y ejecutado, la que se expresa por medio de la correlación que debería esperarse de esa correspondencia.

1.4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.4.1. Objetivo general

Determinar la relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

1.4.2. Objetivos específicos

- OE₁ : Determinar el nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.
- OE₂ : Determinar el nivel *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.1 En el ámbito internacional

Rodríguez (2018), en Colombia, realizó un estudio en el cual se analiza la implementación de la Política Pública de Seguridad en la ciudad de Bogotá, durante el periodo comprendido entre los años 1995 y 2015. Para ello, se siguió la metodología de los estudios de caso. Para efectos de la recolección de datos, se aplicó un procedimiento de triangulación metodológica, que considera la recolección de evidencia cualitativa, a partir de fuentes primarias; evidencia cuantitativa, sobre la base de fuentes secundarias; y evidencia institucional, en función de fuentes primarias y secundarias. Se examinaron instrumentos normativos de alcance nacional y distrital, con el objeto de verificar la articulación entre el nivel distrital y el nivel local. Asimismo, se utilizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave y encuestas de percepción.

Entre las conclusiones, se señala que los cambios institucionales han generado una amplia gama de oportunidades de investigación en cuanto a seguridad ciudadana. Por otro lado, la seguridad ciudadana ha encontrado un espacio importante en la agenda política y en los planes de desarrollo de la ciudad. Entre las variables clave que se identificaron se tienen los recursos por administración, el rol de los medios de comunicación, y la opinión pública, entre otras. Se identificó asimismo la necesidad de alinear la implementación de políticas de seguridad ciudadana con las necesidades de la población a fin de generar una lógica de correspondencia entre unas y otras y un impacto positivo en la población.

Irrazaval y Pérez (2017), en Chile, efectuaron un estudio en el que se reflexiona respecto del cumplimiento del objetivo que persigues las evaluaciones de las políticas públicas, en tanto factores que contribuyen a la mejora de la gestión

de las iniciativas públicas y a su utilización en los procesos de toma de decisiones en el sector público. Se analiza el uso e impacto de las evaluaciones seguidas en la Dirección de Presupuestos tanto en la toma de decisiones como en la opinión pública. Con ese propósito, se efectúa una descripción general de las evaluaciones practicadas durante el intervalo del 2010 al 2016, y un acercamiento a tres casos específicos de programas desarrollados en el país.

En cuanto a conclusiones, se destaca que las evaluaciones practicadas por la Dirección de Presupuesto se aplican de una manera parcial, en contraste con la utilización que podrían alcanzar considerando el marco de estabilidad e institucionalización conseguido en el país. Segundo, en el contexto institucional, la aplicación principal de las evaluaciones se relaciona con la confirmación de diagnósticos y lecturas realizados por la institución previamente. Por otro lado, se identifica escasa o nula referencia de evaluaciones entre los diferentes actores que se tomaron en cuenta para el estudio, lo que enfatiza la pobre difusión y extensión que las evaluaciones tienen en el contexto actual del país.

Nazarena (2016) realizó un estudio en Argentina, cuyo objetivo fue presentar un enfoque de evaluación integral de políticas y programas considerando su aplicación en el escenario latinoamericano y argentino. Para ello, se efectúa una descripción del debate en torno a las prácticas de evaluación seguidas en América Latina, considerando las experiencias más relevantes en países de la región. Como segundo paso, se describe el contexto político social y político institucional de la Argentina. A ello sigue la presentación de las modalidades de evaluación de políticas desarrollada en Argentina, considerando el nivel nacional a partir del gobierno.

Entre las conclusiones del estudio, se señalan las siguientes: Una perspectiva integral de evaluación de políticas públicas, se asocia a las instituciones de planificación que las proponen; eso implica que el desarrollo de la evaluación debe asociarse a los planes de desarrollo a nivel de país. En segundo lugar, la evaluación integral se propone como un enfoque de evaluación, pero no se define sólo por la coyuntura en la cual se efectúa ni por la modalidad de evaluación que se siga. Y

tercero, la evaluación integral se fundamenta en la promoción de una cultura de la evaluación, lo cual implica reconocer que las medidas de sanción no constituyen elementos de articulación entre diferentes perspectivas integrales de evaluación.

Por su parte, Crumpton, Medeiros, Ferreira, Sousa y Najberg (2016) realizaron un estudio en el cual efectúan una comparación entre las acciones de investigación realizadas en Brasil y Estados Unidos en torno a la evaluación de políticas públicas. Con ese propósito, se utilizan métodos bibliométricos y métodos analíticos enfocados en el uso de redes sociales a fin de comparar las publicaciones de investigación en evaluación más recientes que proceden de los dos países.

Los resultados del estudio ponen en evidencia una coincidencia en la orientación temática que han seguido ambos países en cuanto a investigación y publicaciones; en los dos casos, se han trabajado prácticamente las mismas áreas: salud, educación y bienestar social. También se observó similitud en cuanto a los métodos de investigación que los investigadores brasileños y norteamericanos aplican en el estudio de la implementación de las políticas públicas. Por otro lado, en donde sí se observó una diferencia relativa entre los resultados de investigación de ambos países fue en el énfasis dado a la orientación de los métodos seguidos; así, mientras que los investigadores norteamericanos siguen en mayor medida los métodos mixtos (cuantitativos y cualitativos), en el Brasil la orientación tiene mayor arraigo cualitativo.

Por otra parte, se descubrió que las redes de investigación presentan también características bastante similares, aunque se debe destacar que las redes norteamericanas tienden a constituirse con un tamaño y densidad mayores. En función de los resultados encontrados, el estudio concluye que la investigación en torno a la evaluación de políticas públicas en Brasil ha evolucionado durante el período de investigación y está en el proceso de consolidación como un campo de estudio y práctica.

2.1.2. En el ámbito nacional

En el caso peruano, la revisión del estado de la cuestión en torno a las evaluaciones de políticas públicas muestra una escasa producción de investigación al respecto. Por otro lado, sí se ha podido detectar algunas tendencias en los abordajes efectuados; en ese sentido, por lo general, la investigación se desarrolla en el marco de los enfoques mixtos (cuali-cuantitativo) de investigación (Riega-Virú, 2018); se tiende a aproximarse de manera específica a una política implementada, sin fortalecer el proceso de reflexión teórica que se deriva de un análisis macro. Finalmente, en cuanto a procedimientos metodológicos, no se sigue el proceso de análisis que se centra en el ciclo de una política pública.

En ese sentido, Lechuga (2018), en Madre de Dios, Perú, realizó un estudio cuyo objetivo fue determinar la relación entre la implementación de políticas educativas y el nivel del desarrollo de competencias directivas en directores de las instituciones educativas de Tambopata, una provincia del departamento. Con ese propósito, se aplicaron dos cuestionarios enfocados en la percepción de los directores de institución educativa respecto de la implementación de las políticas y las competencias directivas que poseen o han alcanzado en el tiempo que ejercen cargos directivos en el Ministerio de Educación. Se trabajó con una muestra no probabilística de 165 directores.

Entre las conclusiones, se encontró que respecto de la implementación de políticas públicas se alcanzó el nivel regular, tanto a nivel de variable como a nivel de dimensiones de la variable. En cuanto a competencias directivas, también se alcanzó el nivel regular, tanto cuando se considera la variable general como cuando se consideran sus dimensiones. Por otro lado, se encontró una correlación positiva muy débil ($R=0,155$) significativa para un nivel del 95%, que habla de una bajísima capacidad explicativa de las competencias directivas en función de la implementación de las políticas.

Gomero (2018), en la región Lima, realizó un estudio cuyo propósito fue analizar la relación entre las políticas públicas y la seguridad ciudadana a nivel de distrito, en una localidad del norte de Lima. Se analizan así la relación entre

políticas públicas y organización de la seguridad ciudadana, y entre políticas públicas y liderazgo en la seguridad ciudadana. Se trabajó con una muestra probabilística simple de 375 personas con edades comprendidas entre los 18 y 60 años, a los cuales se aplicó un cuestionario de 35 ítems, 161 de los cuales recogen información sobre la primera variable, y los 19 restantes sobre la segunda variable.

Se encontró relación significativa entre la política pública y la seguridad ciudadana a nivel de distrito, tanto en lo que se refiere a las variables en general, como cuando se analiza el comportamiento de las dimensiones de la segunda variable. Se evidencia, entonces, que la inadecuada intervención del Estado por medio de sus instancias (gobierno regional, gobierno local y autoridad policial) se asocia a la alta percepción de inseguridad que se identifica entre la población.

Por su parte, Rodríguez (2017) realizó un estudio de caso en el que se evalúa la ejecución presupuestal de la Policía Nacional del Perú y el modo en que ésta incide en la política pública de seguridad ciudadana. El estudio apunta a identificar el nivel de coordinación que existe entre la institución policial y el Ministerio del Interior en el marco de la ejecución del presupuesto asignado a la Policía y la implementación en la política pública de seguridad ciudadana. La investigación sigue el enfoque cualitativo, en base a entrevistas semiestructuradas y análisis documental. La selección de los entrevistados se hizo en base a los criterios de cargo y experiencia profesional; el reporte de las entrevistas se hizo mediante seudónimos para garantizar la privacidad y anonimato de las identidades. Se analizaron cuatro ejes temáticos: ejecución presupuestal, problema público, política pública, y seguridad ciudadana.

Se identificó la existencia de una tendencia a la invariabilidad en el tiempo en cuanto al proceso de elaboración del presupuesto público, aun cuando pudieran existir modificaciones normativas o metodológicas. En ese sentido, se mantienen las estructuras de gastos de años previos sin que se atiendan órdenes de prelación y prioridad. Por otro lado, se encontró una inadecuada articulación entre la asignación presupuestal, la relación entre el presupuesto y los bienes públicos, y la eficiencia del gasto; en consecuencia, aun cuando el presupuesto asignado a la Policía se ha

incrementado, esto no se ha traducido en una distribución eficiente del gasto generado, principalmente por falta de medición.

Finalmente, Ríos (2017) realizó un estudio en el que analiza el impacto de la gestión de las políticas públicas de agenda indígena en el desarrollo de los pueblos indígenas del país. El estudio se sustenta en un abordaje propio de la teoría fundamentada; se sigue un diseño longitudinal, que permite abordar las políticas indígenas y su institucionalidad desde que se proponen inicialmente en 1920, hasta el momento de corte, ubicado en el 2014. Se utilizaron el análisis documental y la entrevista en profundidad. Se siguió un muestreo de tipo no probabilístico, específicamente el de casos relevantes para la investigación, en base a los criterios de pertinencia y adecuación de la muestra. El estudio se realizó durante dos etapas o fases: fase de formulación y diseño, y fase de ejecución.

Como conclusiones, se encontró que las políticas indígenas han tenido un impacto relativo en el desarrollo de los pueblos indígenas del país. Este impacto se deriva de la influencia de las políticas indígenas en las teorías y reflexión que se han suscitado en los últimos años, de contenido utilitarista, neoliberal y de elección racional, en correspondencia con los enfoques de los gobiernos de Fujimori, Toledo y García. Y se deriva también de la adopción del Convenio 169 de la OIT influenciada fuertemente por organismos multilaterales, con clara orientación pluralista, multicultural e intercultural.

2.2. BASES TEÓRICAS

2.2.1. La ejecución presupuestal

2.2.1.1. Nociones básicas: presupuesto

El presupuesto puede entenderse como la expresión financiera de la planificación; es decir, como el procedimiento de introducir valores monetarios a los procesos considerados en la planificación. Así, se puede entender como una estimación formal de los ingresos y gastos en los que puede incurrir una organización o entidad, incluso todo un Estado, en el curso de sus operaciones durante un periodo determinado (Soto, 2015).

En las organizaciones privadas, los presupuestos son instrumentos que se utilizan para planificar las políticas de producción, financieras y de comercialización que servirán a la organización para la realización de sus actividades, durante un periodo determinado (Parra y La Madriz, 2017). Y comprenden, aparte del presupuesto general, también llamado presupuesto maestro, otros presupuestos de menor envergadura, pero más detallados, respecto de las operaciones que se realizan (Soto, 2015).

Es importante señalar, sin embargo, que no siempre el presupuesto está acompañado de un plan; en muchos casos, posiblemente la mayoría, se limita a ser una relación de gastos que se presentan en algún tipo de orden que se considera adecuado para los fines que se persigue con su presentación. A diferencia de la planificación, que supone un horizonte temporal que puede extenderse por varios años, el presupuesto tiene un horizonte relativamente corto, que por lo general se extiende a un año (Amaya, 2020).

2.2.1.2. Tipos de presupuesto

Como en muchos temas de las ciencias sociales, de las ciencias políticas y de las disciplinas referidas a temas de gobierno y Estado, existen diferentes criterios con los cuales se puede clasificar los presupuestos. En realidad, los criterios utilizados por lo general no son absolutos y apropiados para toda situación; de modo general, toda clasificación depende del uso que se le pretende asignar y del contexto en el cual se quiere formular el presupuesto (Fagilde, 2009). Algunos criterios de clasificación y los tipos de presupuesto que se fundamentan en ellos, son los siguientes:

En función del contexto en el cual se requiera, se pueden clasificar según las actividades que se tomen en cuenta. Así, se tienen presupuestos para actividades del sector público, con las categorías y subdivisiones que le corresponden a este sector según los propósitos que se persiguen, y atendiendo a la normativa local o nacional de cada comunidad o país (Correa y Malúquer, 2003). En contraste, se tienen presupuestos para actividades del sector privado, para las cuales se puede desarrollar diferentes modalidades de presupuestos según las necesidades

específicas que se reconozcan y las decisiones de inversión que se quieren efectuar (Fagilde, 2009), ya sea a nivel de la organización o de sus dependencias internas.

Considerando un contexto definido, en este caso el sector público, los presupuestos se establecen tomando en cuenta el nivel al que pertenece la entidad cuyas actividades se quiere presupuestar (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007). Así, se tienen presupuestos institucionales, en el menor nivel de jurisdicción del sector, que se identifica con la dimensión de la organización; presupuesto sectorial, que como su nombre indica corresponde a un sector de la industria cuyas actividades se quieren poner en valor monetario (Correa y Malúquer, 2003); regional, en un nivel mayor de jurisdicción, que corresponde a alguna de las más grandes divisiones políticas que se hace de un espacio nacional (cantón, departamento, provincia, etc.); presupuesto público, cuando refiere el sector público de un país, y por lo tanto responde a un nivel nacional. Algunos autores señalan un nivel aún mayor de jurisdicción: el nivel global, que se produce con la interacción de Estados en una macro organización internacional.

Una tipología muy próxima que toma en cuenta el sector en el cual se proponen los presupuestos, se identifican presupuestos oficiales, en contraste con presupuestos privados. Los primeros corresponden a documentos que proceden de las instancias gubernamentales y están destinados a procurar un equilibrio entre lo recaudado en función de los impuestos y otros tributos, y los gastos o inversiones que se requiere para poner en marcha las acciones de desarrollo de una región u organización del sector público (Correa y Malúquer, 2003).

En contraste, los presupuestos privados corresponden a los documentos que preparan las organizaciones del sector privado con el objeto de anticipar las decisiones de gasto que se requieren para alcanzar un beneficio, que puede tener diferente índole, aunque lo común es que refiere la dimensión económica (Correa y Malúquer, 2003).

Por otro lado, si se trata del contexto en el cual se delimita el sector privado, se puede considerar como criterio de clasificación la finalidad que se persigue. En esta clasificación se identifican presupuesto de ingresos y presupuesto de gastos.

Adicionalmente, también en este sector, la clasificación puede hacerse en función del punto de vista económico (Amaya, 2020). Según este criterio, se identifican presupuestos de producción, los necesarios para poner en marcha las herramientas (maquinaria, equipo) que permiten las operaciones de la organización; pero también presupuestos para la disponibilidad de bienes y servicios.

Otro criterio de utilidad cuando se trata de la preparación de presupuestos es el horizonte temporal que se quiere manejar para la gestión de una organización o entidad. En función del tiempo, los presupuestos pueden ser estratégicos o tácticos. Los primeros son los presupuestos que se elaboran para atender situaciones de largo plazo; por ello, asumen una perspectiva general en lo que se refiere a alcance de las actividades que se deben realizar. En ese sentido, este tipo de presupuestos, tienen una orientación que se articula con el logro de los objetivos organizacionales (Correa y Malúquer, 2003).

En contraste, los presupuestos tácticos son aquellos que se formulan para el corto plazo; de hecho, son los que normalmente se hacen en las organizaciones. Dan a conocer los planes que se han financiado durante el periodo normal de un ejercicio en el año. En este caso, la perspectiva que se asume para describir las actividades que se planifican, se hace con bastante detalle. Se trata de presupuestos cuya orientación apunta al logro de metas específicas.

Asumiendo también el horizonte temporal como criterio de clasificación, existe otra clasificación bastante reconocida en el discurso coloquial, que reconoce el plazo para el cual se formula el presupuesto. Así, se tienen presupuestos para el corto plazo, mediano plazo y largo plazo. El primero corresponde a presupuestos institucionales u organizacionales que se formulan para periodos máximos de un año (Chero, 2020). Se trata de los gastos e inversiones más apremiantes, que se corresponden lo planificado como una parte de lo que se considera de mayor extensión en el tiempo.

En segundo lugar, los que se especifican como de mediano plazo corresponden a presupuestos que formulan para el cumplimiento de gastos e

inversiones a efectuar en un periodo no menor que un año, pero al mismo tiempo no mayor que tres años (Chero, 2020).

Siguen los presupuestos que refieren el largo plazo; en este caso se trata de presupuestos cuya estructura de gastos e inversiones se preparan para cumplirse en periodos mayores que tres años, aunque en la mayoría de casos se formulan para planes que se elaboran con un horizonte temporal de cinco años y en algunos casos de más tiempo.

Otro criterio importante de tipificación de los presupuestos es el comportamiento o forma. En esta línea, los presupuestos pueden ser flexibles (variables) o fijos (rígidos). Esta clasificación sirve para articular las provisiones o recursos presupuestarios al nivel de actuación proyectado. En cuanto a los presupuestos flexibles, también se les conoce como presupuestos variables. Refieren aquel tipo de presupuesto que se pueden ajustar en función de las situaciones que en un momento determinado están ocurriendo (Correa y Malúquer, 2003). En consecuencia, se trata de estados de costos, que muestran cómo debe variar cada costo cuando se producen cambios en el volumen de producción o en la actividad que se está llevando a cabo.

En cuanto a los presupuestos fijos, también llamados rígidos, son aquellos presupuestos que no se pueden variar. Se trata de estados de costos o gastos que evidencian los costos fijos; en ese sentido, no varían con la producción o con las actividades.

Otro criterio de tipificación es la importancia del referente en función del cual se elabora. Ese criterio da lugar a presupuestos generales, presupuestos de proyectos y presupuestos auxiliares. Los presupuestos generales son aquellos que muestran el nivel más alto y amplio de desarrollo de un programa o proyecto a realizar por una organización o una entidad de mayor jurisdicción (Chero, 2020). Los presupuestos de proyectos responden a proyectos a realizar por unidades operativas específicas de las organizaciones o entidades. Y los presupuestos auxiliares muestra por separado los gastos e inversiones que se han de requerir para la realización de cada actividad de la organización o entidad.

Si bien se pueden establecer otros criterios de clasificación, es importante reconocer que lo fundamental para tipificar los presupuestos es, primero, atender al contexto, público o privado, en el cual se requiere; y segundo, atender a los propósitos que se persiguen al formular el presupuesto.

2.2.1.3. El presupuesto público

De forma general, el sector público está conformado por una gran cantidad de entidades, las cuales realizan una serie de transacciones, ya sea entre ellas mismas, o entre ellas y la población, de modo tal que ejercen una influencia de magnitud considerable en la economía nacional (Rodríguez, 2008). De esa manera, se consideran como parte del sector público todas aquellas entidades cuyas transacciones económicas fundamentales pueden ser decididas, en último término, por las autoridades políticas de orden nacional en el marco de la estructura institucional que existe (Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia, 2011).

Sobre la base de la noción del sector público, se puede entender mejor lo que implica el presupuesto público. Sin embargo, el concepto de presupuesto público no responde a una definición única ni semánticamente monocorde. Su propuesta tiende a obedecer la perspectiva con la que lo asumen los diferentes autores que abordan el tema.

De todos modos, se podría sostener, entonces, que los autores que se ubican en una misma línea de interpretación en torno a lo que significa quizá podrían trabajar, si no con la misma definición, por lo menos, con un concepto cuyo significado no difiera mucho del que utilizan los demás. En otras palabras, bajo la sombra de un mismo paradigma, en el sentido que lo define Kuhn, cabe esperar que se utilicen los términos que refieren un mismo fenómeno o acontecimiento, por lo menos, con similares connotaciones.

Pero, en el caso de este concepto, ni siquiera esta suerte de principio de coherencia política y homogeneidad semántica, se cumple efectivamente en dos

entidades del sector público de un mismo país, como se puede observar a continuación.

Para empezar, el presupuesto público es la forma común como se conoce en el Perú el Presupuesto General de la República. En el caso del Perú, la Ley 28411, dada el año 2004 y que regulaba la formulación del presupuesto en el país, propone hasta dos definiciones en un mismo articulado. Por un lado, dice a la letra: “El Presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas en su plan Operativo Institucional” (Art.8, inc. 8.1). Pero inmediatamente después, como si la primera expresión no fuera suficiente para una proveer una cabal comprensión de lo que se conceptúa y, por lo tanto, fuera necesario ser más explícitos, expresa: “Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática” de los gastos que debe atender durante el año fiscal, cada una de las entidades que dan forma al sector público, y de los ingresos con los cuales se financian (Art.8, inc. 8.1).

Y es que, en realidad, la primera definición no precisa de qué se trata el presupuesto, porque no señala más que una función general, y no los componentes, propiedades o características que lo definen. La introducción de la segunda definición se hace, al parecer, con la intención de aclarar el significado del término; pero en vez de clarificar su sentido, introduce mayor confusión al utilizar un conector que agrega contenido (“Asimismo es”), y que no supone explicitación de lo dicho anteriormente.

En el Decreto Ley 1440, del 2018, se define el presupuesto público como “instrumento de gestión del Estado” cuyo propósito es alcanzar resultados en favor de la población, lo que se consigue mediante la prestación de servicios y logro de metas de cobertura, lo cual muestra que se sigue intentando aprehender la noción de presupuesto, como se hizo el 2004, sin señalar lo esencial del presupuesto, sus propiedades y características, es decir, aquello que lo define. Y se vuelve al mismo equívoco de intentar conceptuarlo a partir del segundo enunciado, que otra vez se enlaza mediante el conector “asimismo”.

Adicionalmente, en documentos emitidos desde las instancias del Estado también se identifican algunas discrepancias de enunciado y significado. Así, en un documento de orientación para la elaboración de presupuestos, dirigido a los gobiernos locales, el Ministerio de Economía señalaba: “El Presupuesto Público es un instrumento de programación económica, social y financiera que posibilita al Estado el cumplimiento de sus funciones” (Ministerio de Economía, 2007, p.9). Inmediatamente después, aclara: “Es el mecanismo a través del cual todos los organismos del Estado asignan racionalmente los recursos públicos para alcanzar sus objetivos” (Ministerio de Economía, 2007, p.9). En este caso, el significado del concepto aparece desde el principio, mientras que la segunda parte sólo desarrolla el concepto al señalar a quiénes o a qué entidades del Estado alcanza esa responsabilidad.

De todos modos, cabe señalar que entre las definiciones dadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y las que enuncia la Ley, sólo hay un vínculo en función de la segunda parte de la definición dada por la Ley, mientras que el primer enunciado no está respaldado en ningún caso.

En otro documento provisto por las entidades del Estado, también del año 2007, se señalaba: “El presupuesto público es un instrumento que presenta la estimación anticipada de gastos y la fuente que financia esos gastos para un periodo determinado” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2007). En este caso, la definición en ese documento refrenda completamente las definiciones generales de presupuesto que se alcanzan para una interpretación amplia del tema, y no el caso específico de lo que corresponde a un presupuesto público. En ese sentido, la referencia que hace Soto (2015) en términos tan similares a los expresados por Grupo Propuesta Ciudadana (2007) evidencia que o bien siguió la definición de este último, o ambos extraen esa definición de una fuente común.

Dada la dispersión que existe en torno al significado del presupuesto público, se puede sintetizar lo encontrado y sostener que el presupuesto público es un documento legal en el que se estiman los ingresos y se autorizan los gastos que deben efectuarse durante un periodo de tiempo determinado. Mejor aún, se trata de

un “instrumento de gestión del Estado por medio del cual se asignan los recursos públicos” a las entidades del sector público en función de la prioridad que se establece para responder a las necesidades de la población (Chero, 2020).

En síntesis, puede entenderse, entonces, como un documento formal que sirve para poner de manifiesto una serie sistematizada de presunciones respecto de la ocurrencia de valores razonables de ingresos y gastos específicos en los que puede incurrir todo el sector público de un país durante un periodo determinado.

En esencia, reproduce lo que es un presupuesto para las organizaciones privadas (Soto, 2015), pero se aplica a las operaciones del país. Casi por unanimidad entre los diferentes autores y considerando la experiencia de hecho del sector público, se asume que ese periodo refiere un año, si no se especifica otra extensión temporal.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con el presupuesto elaborado para una organización privada, la importancia que tiene el presupuesto público es, en realidad, enorme. Hay que destacar que constituye el fundamento formal del ordenamiento fiscal de un Estado, además de representar una garantía para la ciudadanía de que lo que se le retendrá en términos de tributación para el financiamiento del Estado, tendrá como contraprestación la realización de diferentes obras públicas, así como la producción y prestación de bienes y servicios de carácter público.

2.2.1.4. Contenido del presupuesto

En el caso del Perú, de acuerdo a la Ley 28411, el Presupuesto comprende, por un lado, las cifras máximas de los gastos en los que pueden incurrir las entidades del Estado durante el año fiscal; esos máximos se determinan en función de los créditos presupuestarios que se aprueban, y de los ingresos que financian esas obligaciones (art. 9, inc. a). El DL 1440 señala al respecto que esos gastos se desagregan en correspondencia con los clasificadores de sus respectivos gastos (art.14, inc. a).

Por otro lado, el Presupuesto comprende también los objetivos y metas que se espera alcanzar durante el año fiscal, con los créditos presupuestarios aprobados, considerando a cada una de las entidades según lo que su correspondiente presupuesto les permite (Ley 28411, art. 9, inc. b).

El DL 1440 amplía el ámbito de la Ley al incorporar aspectos adicionales a los que se consideran en el contenido del Presupuesto; en ese sentido, se tienen, primero, los ingresos, que pueden corresponder a cualquier periodo en el cual se consigan, y que son los que financian los gastos. Los ingresos pueden proceder de imposiciones tributarias, de otros recursos no tributarios, y hasta de operaciones de créditos.

En este DL también se precisa lo que concierne a las metas como uno de los contenidos del presupuesto. Se trata de metas en cuanto a resultados que se espera lograr, pero también de metas en cuanto a productos que se espera lograr con los créditos presupuestarios que se les aprueba en su presupuesto (DL 1440, art. 14).

La elaboración de un presupuesto público persigue tres objetivos fundamentales. Estos son:

Generar resultados fiscales sólidos en el nivel macro

Este tipo de resultados son producto sobre todo de una adecuada política fiscal agregada, orientada a garantizar la sostenibilidad en el área fiscal. Esto implica conseguir que el déficit y la deuda permanezcan bajo control, lo que constituye un elemento importante en la confianza que se puede tener en la gestión económica, debido que sienta las bases de la estabilidad macroeconómica (Samuelson y Nordhaus, 2010). Es importante señalar que si en la ejecución del presupuesto no se mantiene la deuda dentro de límites razonables y sobre todo sostenibles, los mercados financieros internacionales podrían perder confianza en la capacidad del país para asumir sus compromisos financieros; en otras palabras, se generaría una percepción de inseguridad que, en el plano bilateral, se traduciría en un incremento de las tasas de interés que se le imponen, o en el peor de los casos, indisposición para extender los créditos solicitados (Robinson, 2012).

Priorizar el gasto de manera adecuada

Esto significa asignar fondos a los sectores y programas que responden con mayor efectividad a las demandas y necesidades sociales, sobre todo cuando aparecen desafíos de gran relevancia en diversos sectores o situaciones inusitadas que requieren atención inmediata (Robinson, 2012). Las decisiones asociadas a este objetivo necesariamente implican el retiro de fondos que previamente se habían destinado a sectores y programas que, en los hechos, resultan de menor prioridad (Mostajo, 2002).

Efectividad y eficiencia de los servicios

Este objetivo busca principalmente que los servicios que provee el gobierno lleguen a sus destinatarios de manera eficiente; y además, se persigue que esos servicios sean diseñados y administrados de modo que se pueda maximizar su efectividad en el traslado de sus propósitos hacia los destinatarios (Robinson, 2012).

2.2.1.5. El proceso presupuestario

En forma general, en el proceso presupuestario se reconocen cuatro etapas de desarrollo:

Formulación de una política fiscal agregada

Esta es una etapa inicial, donde se establecen los objetivos fundamentales del gobierno en lo que concierne a déficit que se puede sostener de manera viable, la deuda que se puede asumir (Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia, 2011), además de otros agregados fiscales que se consideren relevantes y que dependerán de lo establecido en el marco normativo de cada país. Esos objetivos se deben formular por medio de decisiones a tomar en torno a los niveles que se desea conseguir en cuanto ingresos y gastos (Robinson, 2012).

Elaboración y aprobación del presupuesto

Esta etapa del proceso de elaboración del presupuesto, el gobierno decide qué proporción de los fondos con que cuenta el Estado se deben distribuir, a qué entidades se les debe asignar parte del presupuesto, y con qué finalidad se les proporciona esa participación (Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de

Justicia, 2011). Es importante señalar que esas decisiones se plasman formalmente por medio de dispositivos legales, tanto ley como reglamentos de ley en torno al presupuesto general, que dependiendo del país y de las circunstancias específicas por las que éste transita, pueden ser promulgadas por el órgano legislativo correspondiente o las más altas instancias del poder ejecutivo del gobierno de turno (Robinson, 2012).

Ejecución del presupuesto

En forma general, esta etapa refiere la ejecución del plan de gastos, que se ha desarrollado durante las fases de preparación del presupuesto; se incluyen en esta etapa el registro de contratos y otras formas contractuales asumidas, y el gasto de los fondos, según lo que se va realizando (Robinson, 2012).

Contabilidad, auditoría e informes

Esta etapa se extiende desde la preparación de los registros contables que corresponden a los gastos e ingresos que tiene el gobierno, los procesos de auditoría respectivos que deben ser realizados tanto por auditores internos como externos, y la extensión de informes sobre cómo se está llevando a cabo la ejecución del presupuesto, a las entidades de gobierno que corresponde (Robinson, 2012).

En el caso específico del Perú, el proceso presupuestario está contemplado en la Decreto Legislativo 1440, que sucede a la Ley 28411 y amplía sus contenidos. A diferencia de los enfoques generales, se consideran cinco etapas o fases: programación multianual, formulación, aprobación, ejecución, y evaluación del presupuesto. Es importante señalar que el proceso se sustenta en el criterio de estabilidad, en concordancia con las regulaciones y metas fiscales que se establecen en el Marco Macroeconómico Multianual, un documento que se elabora cada cierto número de años en el cual se exponen las proyecciones macroeconómicas multianuales oficiales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

La estabilidad se refiere a la sostenibilidad de las finanzas públicas, entendiéndose como tal la capacidad de financiamiento susceptible de conseguir, conforme el principio general que se señala en el marco legal vigente y las reglas

establecidas en la legislación que establece el equilibrio financiero del sector público (Ley 28411).

En ese marco, las fases del proceso presupuestario se sintetizan a continuación:

Programación multianual presupuestaria

En esta etapa del proceso, el Ministerio de Economía y finanzas plantea los límites que se permiten a los créditos presupuestarios que se otorgarán a cada una de las entidades, los que se financian en forma total o parcial, con fondos que proceden del Tesoro Público, y que son programados en correspondencia con lo señalado en el Marco Macroeconómico Multianual y con los topes máximos de gasto no financiero que corresponde al Sector Público. Eso implica que se sujetan a la Ley General todas las disposiciones legales que restringen la aplicación de lo dispuesto en la norma.

Cabe destacar que el Decreto Legislativo 1440, que reemplaza a la Ley 28411 en cuanto al Sistema de Presupuesto, introduce una modificación en el término con que se designa esta etapa; la identifica como Programación Multianual Presupuestaria. Adicionalmente, y en contraste con la Ley 28411, en ese DL se señala un horizonte temporal para el objeto de la programación: tres años.

Introduce también el concepto de Asignación Presupuestaria Multianual (APM) y el modo como debe estimarse. En ese sentido, se define la APM como el límite máximo de los créditos de presupuesto que se le otorga a cada pliego presupuestario; por encima de ese límite no se puede programar ningún gasto. Cabe señalar que la APM no supone un compromiso definitivo e inalterable sobre los créditos de presupuesto que se otorgan a cada pliego, para el presupuesto de los años considerados.

En cuanto a su estimación, se hace por medio de dos instrumentos: una línea de base de la Asignación Presupuestaria; y la Asignación Presupuestaria Diferencial. La primera se estima como los gastos totales que son necesarios para que las políticas públicas continúen vigentes. La Asignación Presupuestaria

Diferencial se identifica como el ajuste de la línea de base de la Asignación Presupuestaria, sobre la base de la revisión de los siguientes factores: ingresos de todas las fuentes de financiamiento que se consideren durante el ejercicio; reglas fiscales aprobadas; y prioridades de política en tanto resultados, productos y objetivos estratégicos.

Formulación presupuestaria

En esta etapa se establece la estructura funcional y programática que corresponde al pliego. Esta debe mostrar los objetivos institucionales, por lo cual debe diseñarse sobre la base de las categorías de presupuesto que se toman en cuenta en el clasificador de presupuesto respectivo (Ley 28411). Asimismo, se establecen las metas considerando la jerarquía de prioridades, y se identifican las cadenas de gasto, además de las fuentes de financiamiento que corresponde a cada una. Según el DL 1440, esta etapa constituye la desagregación del primer año de la Asignación Presupuestaria Multianual en todos los niveles de los clasificadores de presupuesto.

Con ese propósito, los pliegos reparten la APM del primer año, considerando cada clasificador de ingresos y gastos. Esto se hace conforme dos criterios: la priorización de los resultados alcanzados en cuanto a política nacional; y las prioridades de las instituciones, que se establecen conforme las competencias y roles de cada entidad (DL 1440, art. 27).

Es importante señalar que, en la formulación del pliego, se procura obtener el máximo de eficiencia en lo que se refiere a provisión de servicios y en cuanto a alcanzar los resultados según las prioridades establecidas. Para ello, se toman en cuenta los gastos permanentes que corresponden al funcionamiento, las obligaciones que se consideran en la norma vigente, los bienes y servicios que se requieren para alcanzar los objetivos, los gastos que derivan del mantenimiento de la infraestructura, y el gasto de capital; ello se hace anteponiendo la continuidad de las inversiones que todavía están en la etapa de ejecución, y que contribuyen a la consecución de los resultados según prioridad (DL 1440, art. 27).

Aprobación de la Ley de Presupuesto

En lo que corresponde al Gobierno Central, esta fase comprende los créditos de presupuesto que se aprueban en relación a los pliegos que corresponden al Gobierno Nacional, que son representativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, además de sus instituciones públicas descentralizadas (Ley 28411).

En cuanto a las instancias descentralizadas, comprende las transferencias efectuadas a los pliegos representativos de los niveles de Gobierno Regional y Gobierno Local.

En ese sentido, es necesario precisar que el crédito presupuestario en su totalidad está dado por las leyes que regulan el presupuesto del Sector Público, las que han sido aprobadas por el Congreso (DL 1440, art. 30), pero también por los demás presupuestos considerados, que corresponden a las empresas y organismos públicos de competencia de los gobiernos regionales y locales; a FONAFE y sus empresas, y a EsSalud (DL 1440, art. 13.2).

Ejecución presupuestaria

Esta fase está sujeta al régimen del presupuesto anual y a sus modificaciones conforme a la Ley General. Su inicio corresponde al primero de enero de cada año, y termina el 31 de diciembre, en correspondencia con el año fiscal. En esta etapa se reciben los ingresos y se responde a las obligaciones de gasto, en correspondencia con los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos (Ley 28411).

De acuerdo con el DL 1440, el crédito presupuestario se dirige de forma exclusiva al propósito para el cual se ha autorizado o para el que se deriva de las modificaciones introducidas al presupuesto (art.34.1). Bajo ese criterio, los dispositivos legales y reglamentarios, así como los actos administrativos y los de administración, los contratos, así como los convenios y otro tipo de acciones por parte de las entidades que generen gasto, deben sujetarse, en forma muy estricta, a los créditos de presupuesto que se autorizan.

Eso implica que se prohíbe el condicionamiento de la realización de esos actos a la aplicación de créditos de presupuesto más grandes o los que se añaden a

los créditos establecidos; incurrir en falta en contra de esta disposición deriva en sanción de nulidad de la autoridad competente (DL 1440, art.34.2).

Evaluación presupuestaria

En esta etapa se efectúa la medición de los resultados alcanzados, así como el examen de las desviaciones de carácter físico o financiero que se hayan registrado, en comparación con los valores aprobados en los presupuestos del Sector Público (Ley 28411). Por lo general, para la evaluación se utilizan indicadores de desempeño en la ejecución del gasto. Se trata de analizar en forma sistemática y permanente el desempeño en lo que concierne al manejo del presupuesto, y en lo que respecta a alcanzar los resultados que se ha priorizado y los objetivos estratégicos que la institución ha establecido (DL 1440, art.55.1). Y la evaluación resultante se convierte así en información de base para la etapa de programación presupuestaria subsiguiente, en coherencia con el propósito de mejoramiento de la calidad del gasto público (Ley 28411).

2.2.1.5. La ejecución presupuestaria

Como ya se adelantó, esta etapa del proceso de formulación del presupuesto responde a la atención concreta de las obligaciones de gasto adquiridas por el Estado, de acuerdo con el presupuesto institucional que se ha aprobado para cada entidad del sector público y sobre la base de la programación de los compromisos anuales (Chero, 2020).

En esta fase, es importante tener en cuenta que el gasto público considera tres fases: compromiso, devengado y pago.

El compromiso está constituido por la acción por la cual se acuerda la realización de los gastos que en etapa previa se han aprobado, pero estos son sólo por un monto determinado o que se debe determinar. De esa manera se afectan totalmente o de manera parcial los créditos presupuestarios que se tienen en cuenta en los presupuestos aprobados y considerando las modificaciones realizadas (Ley 28411, Art. 34.1).

El compromiso se realiza en momento posterior a la generación de la obligación que se produce por Ley, contrato o convenio. En ese sentido, debe afectarse en momento anterior a la etapa que le corresponde en la cadena de gasto, lo que reduce su importe del saldo que todavía permanece del crédito presupuestario (DL 1440, Art.42.2).

En lo que respecta al devengado, es la acción por la cual se reconoce una obligación de pago, que se deriva de un gasto que ha sido aprobado y comprometido, y que se genera después de haberse acreditado documentalmente ante el órgano que tiene competencia en “la realización de la prestación o el derecho del acreedor” (Ley 28411, Art. 34.1). La acción de reconocer la obligación debe generar afectación en el presupuesto de la institución en forma concluyente (DL 1440, Art. 43.1).

Por último, el pago es la acción por la cual se extingue, ya sea parcialmente o de manera total, el importe que representa la obligación que se ha reconocido. Por ello, esa acción debe ser formalizada por medio de un documento oficial que corresponda. Como corolario, cabe señalar que no se puede realizar pago de obligaciones que no han sido devengadas (Ley 28411, Art. 36.1).

2.2.1.6. Hacia una definición operacional

Si bien la concepción teórica del proceso presupuestario en forma general (como se vio en Robinson, 2012), y la concepción normativa dada por el marco legal para el caso del Perú, consideran como etapas distintas la ejecución y la evaluación presupuestaria, en los hechos los intentos de concebir la evaluación como una fase desvinculada de la ejecución resulta un contrasentido. La razón es sencilla: todo intento de evaluación se realiza sobre la base de una intención o propósito que se lleva a cabo; sobre la base de una acción o esfuerzo intencional que, en mayor o menor medida, se plasma en los hechos; es decir, sobre la base de la existencia de una intención previa que se ejecuta.

Si bien, desde una aproximación teórica, se pueden separar ejecución y evaluación, considerando que se trata de etapas sucesivas, cada una entendida con

su propia lógica interna y con un desarrollo particular de actividades que le son propias, lo cierto es que desde un punto de vista empírico, y al amparo de un marco de reflexión que supone la elaboración de un proceso intencional, sea éste un presupuesto, un plan u otra modalidad de programación por parte de una organización, sólo se puede conocer tanto el sentido como la magnitud de los resultados de la ejecución de ese proceso intencional, si esos resultados son finalmente evaluados.

En otras palabras, si en un propósito intencional y sistematizado, en un proyecto cualquiera que se haya puesto en marcha, se arriba a la fase de ejecución, se da por sentado que las etapas previas de diseño, formulación y aprobación, ya se han efectuado; por lo tanto, al término de la etapa de ejecución la única forma sistematizada de conocer qué tan bien se realizó esa fase de ejecución es que se proceda a la evaluación de los logros alcanzados durante la ejecución.

Por otro lado, es evidente que no puede darse ningún tipo de evaluación si previamente no hay una acción, tarea o propósito que se haya ejecutado y que se constituya en objeto de evaluación.

Esto lleva a un aspecto clave en la comprensión de lo que significan estas etapas, así como revela el nexo medular que existe entre ellas: un proceso de ejecución sin evaluación parece quedar en un estado de suspensión; mientras que un proceso de evaluación sin ejecución no es un hecho posible. Se puede pensar que, dependiendo de lo que se está considerando como propósito intencional, ya sea en el ámbito de una organización, una comunidad o un sistema social de mayor envergadura, arribar a una etapa de ejecución implica que de todas maneras se ha intervenido en ese sistema social. Y eso sí es posible.

Pero desestimar la etapa de evaluación, significaría desconocer la necesidad de rendir cuentas de los recursos de ese sistema social. En el caso de un presupuesto, y con mayor razón cuando se trata del presupuesto público, desestimar la evaluación significaría de hecho desconocer el compromiso del Estado con sus ciudadanos para informar lo que se está haciendo con los recursos destinados a las entidades. Desde una perspectiva de la teoría política, implicaría también socavar la defensa de los

principios que edifican una democracia: participación y transparencia. Y desde un punto de vista de la gestión pública, significaría negar la posibilidad de contar con una nueva línea de base para el presupuesto del año fiscal siguiente, como se señala en la Ley.

En consecuencia, se puede colegir que, para efectos prácticos en lo que concierne al dominio del proceso presupuestario, referir la ejecución implica implícitamente referir la evaluación.

Por lo tanto, entendiendo que ejecución y evaluación son complementarias en un marco de análisis teórico, pero intrínsecamente vinculadas en una perspectiva empírica, es importante atender a los enfoques y procedimientos que se tienen en cuenta para cumplimentar la evaluación.

En el caso peruano, la Ley 28411 señala que las entidades que conforman el Sector Público son las responsables de determinar cuáles son los logros alcanzados en el proceso de gestión del presupuesto público; esa evaluación la hacen considerando el análisis y la medición de lo que se ha ejecutado de los ingresos, gastos y metas, así como el examen de las desviaciones identificadas a fin de determinar los motivos de su aparición, en relación a los programas, proyectos y actividades que se han aprobado en el presupuesto.

De acuerdo al marco establecido por la Ley 28411, la evaluación se efectúa en torno a los siguientes criterios: el logro de objetivos de la institución, a medirse por medio del cumplimiento de las metas de presupuesto que se han considerado previamente; la ejecución de ingresos, gastos y metas consideradas en el presupuesto; y avances de tipo financiero y metas físicas (Art.47, inc.47.2).

Por su parte, el Decreto Legislativo 1440 no aporta nada significativo al respecto, pues deja de lado la mención de posibles indicadores específicos de evaluación, como sí lo hace la Ley, y sólo hace mención de indicadores generales como concepto, sin identificar cuáles podrían o deberían ser estos.

Entonces, retomando lo señalado en la Ley, podría sostenerse que la evaluación debiera hacerse en función del tipo de evidencia que se tiene o que se

puede obtener en torno a la ejecución presupuestaria. Hay que señalar que el primer y segundo criterios mencionan como posible indicador las metas de presupuesto, aunque el procedimiento a tener en cuenta parece diferir: cumplimiento, en el primer caso, y ejecución en el segundo caso. Esto significa, para efectos prácticos, que la relación entre lo planificado y lo ejecutado proporciona un indicador sencillo que evalúa en qué medida se ha llevado a cabo la ejecución del presupuesto.

A) Definición

Por lo tanto, se puede definir la *ejecución presupuestal* como una medida de la eficiencia con la que se gestiona el presupuesto de un sector en la administración pública. En términos operacionales, se entiende, entonces, como una medida de la ejecución del gasto que se establece en función de lo que efectivamente se ha utilizado del presupuesto asignado para un fin determinado, en relación al avance alcanzado durante un periodo específico de evaluación.

B) Dimensiones e indicadores

En lo que respecta a su estructura dimensional, se trata de una variable unidimensional que, para efectos de este estudio, se define como la relación que se verifica en función de dos indicadores presupuestales en el sector público: el presupuesto institucional modificado y el presupuesto ejecutado. El presupuesto institucional modificado se entiende como aquel presupuesto actualizado que tienen en cuenta la organización, para un momento específico de referencia, que toma forma a partir de las modificaciones que se hacen al presupuesto inicial en razón de las transferencias de partidas presupuestales, créditos suplementarios y otros recursos públicos captados o percibidos directamente por la organización. Se mide en alguna unidad monetaria o un múltiplo de ésta, que sea pertinente para efectos de los cálculos que debe efectuar la organización que lo realiza.

Y el presupuesto ejecutado se entiende como el monto efectivamente gastado de las asignaciones presupuestales que se destinan a la realización del conjunto de acciones que se llevan a cabo con el objeto de obtener los bienes, servicios y obras en la cuantía, calidad y oportunidad que se consideran pertinentes según el plan al

que acompaña el presupuesto. Se mide también en alguna unidad monetaria o un múltiplo de ésta, que se considere pertinente para efectos de los cálculos que debe efectuar la organización que lo ejecuta.

La relación entre esos dos indicadores da origen a un nuevo indicador que proporciona información sobre el progreso que se hace en cuanto gasto real que se ejecuta para un propósito particular, respecto del presupuesto asignado para ese mismo propósito, considerando las precisiones que corresponden una vez identificados aquellos otros rubros que se deben añadir al presupuesto inicial. Por lo general, en tanto los dos indicadores se miden en forma de unidades monetarias o algún múltiplo de ellas, el indicador de la relación toma la forma de una razón o cociente.

2.2.1.7. Una propuesta de interpretación de la medición de la ejecución presupuestal

¿Cómo interpretar un indicador que se basa en un índice entre lo planificado y lo ejecutado? O llevándolo al terreno del presupuesto público, ¿entre lo presupuestado y lo ejecutado? En el ámbito de la gestión pública en el Perú, sobre todo cuando se habla de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales o gobiernos locales, se tiende a hacer mención de su capacidad de gasto; y por lo general se refieren porcentajes como parte de una evaluación más bien intuitiva de esa capacidad de gasto.

Términos como “pobre capacidad de gasto”, “deficiente capacidad de gasto”, “poca capacidad de gasto”, son parte del lenguaje de periodistas y políticos de turno que abordan el tema de la gestión en los gobiernos locales y regionales. Cabe destacar que, atendiendo a la Ley 28411, el segundo criterio de evaluación consideraba como posible indicador de medición la ejecución de gasto, que como se ha señalado, relaciona lo presupuestado con lo efectivamente ejecutado; en otras palabras, con lo gastado. Se puede asumir que mientras la ejecución presupuestaria, definida como un índice entre dos valores claramente determinados constituye un indicador duro, la capacidad de gasto se enuncia como un intento de interpretar ese índice dado por la ejecución.

Sin embargo, todas esas menciones, que en el fondo encierran una evaluación, obedecen a apreciaciones más bien subjetivas que, apelan a la amplitud semántica del lenguaje para sugerir una valoración de la cifra o proporción que entra en juego para la emisión de esa valoración. En realidad, no existe un estándar ni un parámetro previamente señalado en función del cual se pueda establecer cuándo se está ante una situación específica de la capacidad de gasto.

Lo único que se puede hacer objetivamente es atender a las cifras y señalar si un gobierno regional, un gobierno local u otra entidad, alcanza un mayor o menor índice de ejecución presupuestal y, en función de ello, una mayor o menor capacidad de gasto respecto de sus similares. En ese sentido, si una entidad de cualquier nivel político alcanza un tanto por ciento de capacidad de gasto, ese resultado puede ser contrastado contra lo que otra entidad de su mismo nivel político puede conseguir en su propia gestión.

La comparación en ese caso tiene pleno sentido. Lo mismo se puede decir si la entidad compara sus resultados con los que ella misma ha obtenido en un periodo anterior de actividad; la entidad puede establecer si está en mejor, peor o igual situación respecto del periodo anterior.

¿Pero qué ocurre si la entidad pretendiera conseguir una mejor aproximación a su propio desempeño en una variable particular y una mejor interpretación de sus resultados en un periodo determinado? Para el caso, se considera la ejecución de su presupuesto. ¿Cómo entender una variación si, por ejemplo, en un periodo determinado una entidad obtiene un porcentaje X de ejecución presupuestal; y en el periodo siguiente alcanza un porcentaje X+Y? Se entiende claramente que el agregado (Y), en tanto Y sea positivo, muestra que la situación final de la entidad es mejor que la situación previa. También se puede inferir que mientras más grande sea Y, mejor es la situación final de la entidad respecto de su situación inicial.

Entonces, bajo esa forma de análisis, una entidad puede saber si está mejor o peor que antes, o si está mejor o peor que otra entidad similar con sólo atender a la diferencia que existe entre una y otra medición o entre una y otra entidad. Y esa valoración constituye un modo bastante efectivo de aproximarse al fenómeno que

se quiere evaluar que para este caso es la ejecución presupuestal. Pero parece no ser suficiente.

La comparación, ya sea en el tiempo, o en relación a una entidad similar atiende a una dimensión de la valoración de la variable a evaluar (la ejecución presupuestal); pero el resultado de esa valoración no dice nada del logro de la entidad respecto de lo que ha planificado. Eso lo dice el índice, pero lo dice en términos duros, sin interpretación alguna. Al menos, en la comparación se podía establecer si se estaba mejor, peor o igual que antes o si se estaba mejor, peor o igual que otro. Pero en este caso, no.

¿Cómo interpretar, entonces, un índice de ejecución o porcentaje de ejecución de 10, 40, 70 o 90%? Es claro que la interpretación parte del hecho de que la cifra debe entenderse en función del máximo posible, 100%; y es claro que, si se está cerca del 100%, más cerca se está de una situación ideal, que sería lo esperado; y que mientras más alejado se esté del 100%, más lejos se está del ideal esperado.

Entonces, la distancia a la que un índice de ejecución presupuestal se encuentre del máximo posible o valor ideal esperado, constituye un primer criterio de valoración para la construcción de una escala de interpretación de la variable a evaluar, la ejecución presupuestal.

Por otro lado, suponiendo que la existencia de una sociedad ideal pasara de la utopía y constituyera una posibilidad real, se esperaría que en esa sociedad no exista discrepancia alguna entre lo presupuestado y lo ejecutado. Es decir, durante la ejecución no tendrían que presentarse desviaciones respecto de lo que se ha presupuestado.

Pero lo cierto es que esa sociedad ideal simplemente no existe; por lo tanto, en cualquier parte del mundo, en cualquier país y tipo de sociedad, lo normal es que, por lo menos alguna vez, no se consiga cumplir con la ejecución del 100% de lo presupuestado, y se alcancen apenas menores valores. Sin embargo, sí es posible que también algunas entidades sí consigan ejecutar el total de su presupuesto; el ejemplo de los países europeos muestra que, de no llegarse al 100% de ejecución

presupuestal, por lo menos no es extraño llegar a proporciones de ejecución superiores al 90%, 95% o más. Por lo tanto, una cifra que se ubica muy cerca del valor máximo posible puede indicar que se está en un rango de lo deseado para esa variable que se evalúa.

Entonces, la distancia a la que un índice de ejecución presupuestal se encuentre de los valores referenciales que las entidades con mejor desempeño alcanzan en esa variable, constituye un segundo criterio de valoración para la construcción de una escala de interpretación de la variable a evaluar, la ejecución presupuestal.

Se identifica un tercer criterio, que no responde a la distancia respecto del máximo posible, sino a la voluntad de la entidad, comunidad o grupo social por alcanzar el valor máximo posible, aun cuando en términos generales se pueda calificar de ideal. En ese sentido, si la entidad mantiene como propósito alcanzar el 100% de ejecución de su presupuesto, y lo consigue, en buena hora; pero si no lo consigue, es necesario delimitar una zona de aproximación al máximo posible que evidencie que se hizo todo cuanto fue posible intentar por alcanzar ese valor, aunque no se consiguiera y se alcanzó un índice algo menor.

Considerando como supuesto que cualquier Estado moderno aspiraría a ejecutar el total de su presupuesto asignado, a fin de evitar desviaciones o distorsiones que podrían sugerir algún grado de ineficiencia o de corrupción, habría que considerar que también el Perú debería apuntar a ese norte. Si esa fuera la intención, y podría con ello aproximarse al comportamiento de los países que mayor transparencia demuestran en cuanto a manejo de sus recursos, y en cuanto a como lo asignan y distribuyen, es decir, respecto de presupuesto y ejecución presupuestal, habría que definir un intervalo de aproximación al valor ideal esperado, cuyo límite inferior no puede estar lejos del valor ideal esperado.

En realidad, se esperaría que cada presupuesto asignado debiera ejecutarse en su totalidad. Pero suponiendo que eso todavía no es posible en un escenario como el peruano, de todos modos esa zona debe interpretarse como un intervalo de muy

alto nivel, al que, dado que no se podría mejorar más en esas circunstancias específicas en que se ha producido, se califica de óptimo.

En contraste, si los valores del índice de ejecución presupuestaria se ubican por debajo de un valor mínimo al que se le puede considerar límite entre lo esperado como suficiente y lo que ya evidencia ineficiencia o una posible intención escondida por parte de las autoridades de la entidad, ese intervalo que se forma entre la total carencia de logro (índice cero) y ese valor límite, se interpreta como un nivel de deficiencia en la ejecución del presupuesto.

En consecuencia, definidos esos dos intervalos, el primero, en un sentido creciente, entre un valor menor que el 100%, pero muy cercano a él, y el 100% (nivel óptimo); y el segundo, en un sentido decreciente, entre un valor que pone límite a lo aceptable y el cero (nivel deficiente), se identifica un tercer intervalo que se ubica entre el límite superior del nivel deficiente y el límite inferior del nivel óptimo; a este intervalo, se le ha denominado nivel subóptimo.

Queda, sin embargo, una cuestión por resolver: dónde establecer el límite inferior de la categoría superior (nivel óptimo) y, por extensión, la de la categoría media (nivel subóptimo). En términos empíricos, el establecimiento de niveles de medición y, en consecuencia, de categorías de interpretación de valores obtenidos en una variable o concepto que no tiene referentes inmediatos, puede seguir dos criterios: Primero, la propuesta directa de quien efectúa la medición o propone el procedimiento de medición, que es, en muchos casos, el autor o investigador; y segundo, seguir el uso dado en alguna otra variable próxima o de similar tenor (Cohen y Swerdlik, 2006).

Aquí se ha seguido el primer criterio, pero se ha mediatizado mediante los siguientes criterios:

Como valor inicial para la definición de los intervalos que establecen las categorías de la variable, se asume el valor máximo posible, en este caso, 100% o la unidad. A partir de ese valor, y considerando que la ejecución presupuestaria, aunque debería tener como propósito un cumplimiento del 100%, podría no siempre

alcanzar ese valor, se propone como cifra manejable de no cumplimiento 5% o 0,05. Eso significa que el nivel óptimo, término con el cual se denominó la categoría más alta de la variable, se establece en función de un intervalo cuyo límite inferior está por encima de 0,95 y cuyo límite superior es 1 (o 100%).

Para el establecimiento de las categorías moderado y deficiente se sigue el mismo criterio, un 5% (o 0,05) de no cumplimiento. Eso significa que el nivel subóptimo, término con el que se denominó la categoría media de la variable, se establece en función de un intervalo cuyo límite inferior está por encima de 0,90 y cuyo límite superior es 0,95 (o 95%).

Por debajo de la categoría moderado se establece la categoría deficiente, que se define por el intervalo comprendido entre el valor mínimo posible del índice (0) y su límite superior, ubicado en 0,90 o 90%.

2.2.2. Las políticas públicas

2.2.2.1. Fundamentos de las políticas públicas: el Estado

La evolución de las democracias que se fundamentan en el pensamiento y civilización occidentales ha dado forma y supone en la actualidad a una variedad de retos de carácter social para el conjunto de actores que constituyen el sector público. Entre esos retos se identifican la reducción de los déficits, que parecen una constante en los presupuestos públicos; alcanzar un cierto grado de control sobre la economía del país, aun cuando éste sea influenciado por las corrientes centrípetas propias de la globalización; responder satisfactoriamente a las demandas de sus ciudadanos, demandas crecientes y cada vez más diversas y significativas, en relación a las prestaciones que los organismos del sector público pueden proveer; afrontar con éxito las diferencias y conflictos de jurisdicción y competencias que corresponden a las administraciones públicas que operan en el nivel nacional, internacional, regional o local (Subirats et al., 2008).

En la actualidad, la mayor parte de regímenes democráticos bajo el modelo occidental pone a prueba un amplio y variado conjunto de respuestas a esos retos. Estas respuestas ocupan un amplio abanico de iniciativas, que se proponen para los

diferentes niveles de gestión (local, regional, nacional e internacional), van desde iniciativas de reforzamiento y apertura democrática, y defensa de derechos para la ciudadanía, hasta la modernización del Estado y la participación en procesos de integración en bloques multilaterales.

Otros intereses, más orientados a la liberalización y desregulación de algunos sectores vinculados a la economía, o modificación de la normatividad interna con el objeto de favorecer la interacción ciudadana y la gobernanza de los problemas públicos, también se añaden a las demandas que motivan las respuestas. Incluso se propician perspectivas novedosas de entender y defender lo público, sobre la base de iniciativas que se comparten socialmente con el objeto de configurar los intereses generales.

En la concepción clásica del Estado, este se concibe en el marco del pensamiento weberiano: una organización que detenta el poder en un territorio específico o, más precisamente, que posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza en un espacio territorial determinado (Dargent, 2012). Un aspecto clave en esta concepción radica en la mención de la legitimidad, que da por sentado que la autoridad que representa el Estado no se sustenta sólo en el ejercicio de la fuerza, de la coacción o la represión. Bajo esa premisa, al Estado le resultará más conveniente, incluso en términos de eficiencia, desarrollar alguno o varios tipos de incentivos con el propósito de conseguir la sujeción voluntaria de sus ciudadanos, al mismo tiempo que promueve entre ellos la suposición de que su autoridad es legítima (Dargent, 2012).

Una definición que, aunque en esencia se define en términos de la organización weberiana, en realidad, desplaza el significado del Estado hacia su objeto, es la que proponen Subirats et al (2008); estos autores consideran que el Estado está constituido por un conjunto de instituciones del sector público que dan forma al sistema político administrativo de un país.

Sin embargo, en la teorización política actual, el concepto weberiano del Estado no se corresponde con la figura del Estado moderno, cuya praxis se corresponde más con el ejercicio de la democracia. Bajo esa premisa, una de las

corrientes más relevantes en América Latina concibe el Estado como una entidad de carácter burocrático que es al mismo tiempo “un conjunto de relaciones sociales”, relaciones que el Estado reproduce y fortalece aun con prácticas de coacción (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013, p.18), espacio en el que confluyen, incluso en formas de relaciones contradictorias, diferentes grupos de relaciones sociales. Para ello, como también ocurre en la concepción weberiana, recurre a uno de los elementos fundamentales de su constitución: el sistema legal; pero en este caso, formaliza y regula el modo como se establecen esas relaciones.

Precisamente por su rol como reproductor de un sentido de las relaciones sociales, sus instituciones pueden mostrar diferentes grados de autonomía respecto de los grupos sociales, los roles que estos cumplen, las orientaciones que persiguen y los medios de los que disponen. En esa perspectiva, el Estado no es un actor único y hegemónico, sino que se constituye en una suerte de macro institución que se configura y se construye en la interacción de las organizaciones o agendas que actúan bajo su concepto (Dargent, 2012).

Sin embargo, sí constituye una autoridad autónoma en tanto, como sistema organizacional, se sustenta en una estructura centralizada en función de un territorio determinado, que funciona como una suerte de núcleo social desde la que las relaciones políticas se extienden hacia fuera, pero también hacia el mismo centro (Jaime et al., 2013).

Al amparo de esas premisas, lo cierto es que las características generales de los Estados no son todas homogéneas entre sí ni precisamente delimitadas; tienden a presentar cierta variabilidad en el tiempo, que se produce por las diferencias que existen entre quienes gobiernan y cómo gobiernan.

2.2.2.2. Las políticas públicas: una conceptualización

Considerando lo expuesto líneas atrás, es claro que el Estado conduce su sociedad por medio de varios actos de autoridad, que se traducen en acciones legales, políticas, de coacción, financieras y administrativas, diferentes entre sí en lo que se refiere a contenido, fines, instrumentos, población objetivo, duración e

incluso alcances. En esa intención, las políticas públicas se gestan ante la necesidad de resolver un problema público que se ha identificado como tal por las instancias de gobierno y se ha incorporado en la agenda gubernamental (Subirats et al., 2008).

En coherencia con ese propósito, una política pública se concibe como la respuesta que el sistema político-administrativo de un país, nación o región pone en práctica para paliar, en la medida de lo posible, una situación que el contexto social juzga o considera como políticamente inaceptable. Se trata, entonces, de decisiones que se toman para efectuar algún tipo de intervención en la realidad social, con la intención de realizar inversiones, aunque también pueden darse por el solo hecho de intervenir en forma administrativa o burocrática (Boneti, 2017). En esa interpretación, una política pública se enfoca en forzar a una población a que haga cosas que, de otra manera, no llegaría a hacer; o impedirle hacer cosas que, de no impedirselo, las haría (Ruiz y Cárdenas, 2005).

Así, de una manera general, se entiende como política pública todo programa que un gobierno desarrolla para atender un problema o situación determinada que se considera como tal (Ruiz y Cárdenas, 2005). En ese marco, el énfasis se pone en el proceso de toma de decisiones que permite llevar a la práctica una política cuyo propósito es satisfacer a las necesidades concretas y específicas de la sociedad (Toledo, 2015). Se trata, entonces, de la adopción de parte del Estado de una postura definida en torno a cuestiones que se consideran socialmente problematizadoras.

De esa manera, las políticas públicas son producto de la interacción entre gobierno y sociedad, al punto que se puede considerar una obra, un producto producido en colaboración tanto por el poder político como por el público ciudadano, según las diferentes formas y niveles de interlocución e influencia que se generen (Aguilar, 2012). Por ello, el objeto fundamental de la política pública no radica en su capacidad para expresar el poder político como tal, sino en la forma en que se utiliza para resolver los problemas colectivos (Aguilar-Astorga y Lima-Facio, 2009). La política pública conceptualmente refiere al conjunto de interacciones, alianzas y conflictos que, en un escenario institucional determinado,

se produce entre los distintos actores públicos, privados y aquellos próximos a los públicos (Subirats et al., 2008).

A partir de lo señalado, se puede sostener que una política pública integra los siguientes elementos:

Contenido. Este aspecto implica el hecho de que toda política pública pone en movimiento diferente tipo de recursos, que son los insumos con los cuales se espera producir determinados resultados o productos (Jaime et al, 2013).

Programa. Este elemento implica que una política pública no es ni puede ser un acto o actuación que se pueda considerar en forma aislada (Jaime et al, 2013); en realidad, en cada acto subyace un marco doctrinal, teórico o discursivo que lo ubica en sistema o una estructura y le proporciona coherencia en relación a otros actos (Jaime et al, 2013).

Orientación normativa. En correspondencia con el elemento anterior, ninguna política pública puede constituirse como resultado de intentos aleatorios de respuestas a la problemática que se pretende atender; no puede aparecer como una decisión o propuesta sin sentido o dirección, sino más bien como expresión consciente de los propósitos (ideología) y preferencias que quien toma las decisiones tiene que respetar y considerar (Jaime et al, 2013).

Factor de coerción. Este elemento supone que toda política pública tiene su origen en la propuesta y decisión de una autoridad de gobierno que cuenta con investidura legítima ante su comunidad, por lo cual cuenta también con un conjunto de recursos que le permiten ejercer la coerción necesaria para imponer sobre la ciudadanía las decisiones de política que se están asumiendo (Jaime et al, 2013).

Competencia social. Este elemento implica que las políticas públicas se orientan hacia grupos o poblaciones específicas, en los cuales se espera modificar sus comportamientos, influir en sus intereses, o modificar el escenario en el cual se mueven (Jaime et al, 2013).

Por otro lado, se reconoce que toda política pública se define en correspondencia con la presencia de los siguientes componentes;

Componente institucional. También identificado como componente de autoridad. Este componente supone que toda política pública constituye un acto de autoridad realizado por una autoridad que cuenta con la legitimidad necesaria para ello, y que ese acto se hace en coherencia con los procedimientos establecidos.

Componente decisional. Este componente implica que toda política pública supone la realización de hecho de una decisión, ya sea en favor de la acción, o de la inacción.

Componente conductual. Este componente implica que toda política pública supone la realización de un conjunto de acciones, actividades y comportamientos de diferentes y varios actores involucrados.

Componente causal. Este componente implica que toda política pública busca generar un resultado o impacto específico en los comportamientos de determinados actores sociales y grupos de ellos, o sobre los escenarios y situaciones en las que los ciudadanos desarrollan sus acciones.

2.2.2.3. Estado y políticas públicas

Hacia la década de los años 70 del siglo pasado, las posturas dominantes en el ámbito de las ciencias sociales concebían las políticas públicas con un resultado del conflicto social, considerando, por supuesto, que la estructura del conflicto era percibida en forma variable, en función de las teorías o del enfoque de análisis que se sigue.

Bajo esa perspectiva sociocéntrica se identificaron como fuente que explica las políticas diferentes actores no estatales, entre los cuales se consideran las clases sociales, los capitalistas y el capital, los grupos de interés y las coaliciones o alianzas político sociales. El Estado aparecía como un fenómeno periférico en relación a ese tipo de hechos. En consecuencia, se le negó el Estado la posibilidad de constituirse en una entidad que se explicara a sí misma (Jaime et al, 2013). El Estado se concebía como un conjunto de organizaciones públicas que participaban de un proceso de ejecución acrítica de las políticas públicas, lo cual le asignaba un espacio en el cual se manifiesta o se dirige la conflictividad social.

Es a partir de la década de los 70 que empieza el desarrollo de un cuerpo de investigaciones que se sustentan en premisas de análisis, con lo que se rescata la figura del Estado como un factor explicativo de considerable importancia.

A mediados de los 80 se plasman los más serios cuestionamientos a los supuestos teóricos y empíricos de los enfoques sociocéntricos. Algunas de las investigaciones relevantes de la época demostraban la influencia del Estado en otras variables de análisis. Esa influencia se puede examinar en función de dos orientaciones: primero, el estado, que se constituye en un actor relevante, que cuenta con la capacidad de influir en la dinámica de los procesos sociales, por medio de las políticas públicas; y segundo, el estado entendido como un marco institucional, es decir, como un sistema donde existe un sistema de reglas que organiza el acontecer político y social.

Bajo ese criterio, entender al Estado como un actor significa que se debe asumir como un colectivo de funcionarios, que puede (aun cuando no sea siempre) tener una actuación independiente, entendiéndose como tal la posibilidad de desarrollar políticas sin tener el compromiso de que éstas respondan ni directamente ni necesariamente a los intereses de los actores sociales que participan del proceso, ya se trate de grupos o directamente de estratos sociales (Jaime et al., 2013). Sin embargo, si bien el hecho de ser reconocido como actor no significa que implícitamente adquiera o demuestre un comportamiento autónomo, la posibilidad de hacerlo sí le permite constituirse en una organización con la capacidad suficiente para tener impacto en la sociedad.

De todos modos, es pertinente tener en cuenta que esos colectivos de funcionarios no tienen siempre un comportamiento homogéneo y uniforme, que le otorgaría al Estado la capacidad de actuar como un actor unitario. En realidad, el Estado es un actor constituido por una pluralidad de actores subordinados, los cuales pueden actuar de manera más o menos coordinada entre sí, aun con distintas cuotas de recursos que se les entreguen y objetivos institucionales distintos o incluso contrapuestos; en esa intención, pueden extender esos recursos considerando sus propios intereses y elecciones institucionales.

El Estado, entonces, pasa a ser considerado como un posible actor que cuanta con capacidad suficiente para imponer sus intereses a los diversos actores sociales y grupos que participan del proceso de las políticas públicas. Esto enfatiza el componente político de cualquier política pública.

2.2.2.4. Participación ciudadana y políticas públicas

La participación ciudadana se entiende como un conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos, es decir, la sociedad civil en su conjunto, pueden tomar parte de las decisiones públicas, o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses, ya sea de ellos como particulares o como un grupo social (Cutimbo, 2015).

La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos del país es un derecho fundamental, reconocido por los tratados y pactos internacionales suscritos por el Estado. En ellos se establece que toda persona tiene derecho a participar en los asuntos públicos de su país (Panfichi, 2007). En el mismo sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno del país directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

En esa línea, es importante señalar que la participación ciudadana, en determinados momentos, se constituye en una de las fuentes más importantes de insumos para la gestación de políticas públicas relevantes desde un punto de vista social (Ruiz y Cárdenas, 2005). Son los ciudadanos quienes no sólo conocen mejor cuál es la problemática que se debe atender a nivel de política, sino que son los beneficiarios directos de una actuación conjunta de los actores sociales para definir políticas de acción que respondan a la problemática abordada o a algunas de sus aristas.

Sin embargo, también se debe advertir que determinados acontecimientos de cambio social no necesariamente generan o suscitan políticas públicas, ya sea porque sus propuestas no se articulan a los propósitos de solución del problema identificado, o porque las alternativas de intervención que se proponen no son

viables o no reciben el consenso suficiente (Subirats et al., 2008). Hay que señalar también que ciertas políticas públicas podrían interpretarse no tanto como una acción de la población o una acción colectiva para responder ante un problema de orden social, sino más bien como instrumentos que defienden el ejercicio del poder y la imposición social de un grupo social respecto de otro.

2.2.2.5. El marco del análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas fue considerado en sus inicios como una subdisciplina de la ciencia política. En algunos momentos de su evolución histórica, en el marco de conocimiento de las disciplinas de aproximación al estudio de las relaciones entre Estado y sociedad, se le conocía como una sociología del Estado; o también como una sociología de la acción pública (Jaime et al., 2013). Con el paso del tiempo y la incorporación progresiva de diferentes perspectivas de análisis teórico, el desarrollo de instrumentos y otros tipos de recursos metodológicos para su concepción, diseño, propuesta y aplicación, se empieza a configurar un cuerpo propio de conocimientos, modelos y sistemas explicativos, que le confieren un estatus propio.

El análisis de políticas públicas tiene como propósito interpretar al Estado y, en un sentido más amplio, interpretar al sistema político de la administración pública de un país, sobre la base de la influencia que ejercen en la economía y la organización social (Subirats et al., 2008). Eso implica un esfuerzo por conocer y comprender las relaciones que se producen entre las instituciones o las organizaciones de la administración pública, en función de los servicios que brindan y que realmente llegan a los ciudadanos. En ese sentido, examina las instituciones públicas considerando como fundamento de su visión la identificación de oportunidades y trabas que ellas mismas significan para los actores responsables de las políticas públicas.

En un régimen democrático, donde pueden coexistir diferentes partidos políticos, aparecen otros actores con poder para vetar los intentos de cambio de las políticas públicas, sobre todo cuando esos partidos o las coaliciones entre ellos alcanzan mayorías ya sea en el poder ejecutivo o en el legislativo, y no se llega a

un acuerdo. Por ello, como se ha visto en algunos países de América Latina (entre ellos, Argentina, Chile, Ecuador, Perú) esta falta de acuerdo entre ambos poderes puede derivar en que varias decisiones adoptadas por uno u otro se llevan al poder judicial para que emita una decisión o interpretación final. De hecho, como señalan Subirats et al (2008), esta facultad que se le otorga a este poder, lo convertiría también en un actor con potestad de veto.

Este juego de fuerzas establece una de las pautas más sensibles del comportamiento de la estabilidad de las políticas públicas. Así, mientras mayor es el número de participantes políticos con potestad de veto que entran en juego, más difícil es lograr consensos que permitan introducir cambios en el orden establecido; y por lo tanto mayor es la estabilidad de las políticas (Flores, 2017). Por el contrario, cuando la cantidad de participantes que tienen facultad para vetar es reducida, más fácil resulta modificar el orden establecido, lo que deriva en una mayor inestabilidad de las políticas públicas.

En situaciones como la última, los gobiernos que asumen el poder se encuentran con un entorno en el que es más fácil introducir cambios de política pública; eso explica por qué, aun cuando un país haya alcanzado un nivel de estabilidad jurídica e institucional apreciable, los cambios de gobiernos que pertenecen a diferente orientación política pueden llevar a una situación donde los cambios de políticas sean frecuentes (Gutiérrez et al., 2017).

2.2.2.6. Enfoques de análisis de políticas públicas

La evolución de este campo ha pasado de una perspectiva cuantitativa, objetivista, enfocada en la medición, hasta enfoques que poco a poco fueron incorporando criterios, aspectos de evaluación, y perspectivas de análisis, para superar las limitaciones de los modelos iniciales. Así, de una búsqueda de causalidad simple, se pasó a proponer una evaluación plural, orientada a la comprensión de los impactos (Roth, 2010). Teniendo esa breve síntesis como marco general de desarrollo del análisis de políticas públicas, se identifican los siguientes grandes enfoques de análisis:

Enfoque secuencial

Quizá por constituir el primer marco conceptual de análisis de las políticas públicas, es también el más importante y con mayor influencia en el campo académico respectivo. En este marco, la política pública se presenta como un objeto de estudio que se puede descomponer en diferentes fases o etapas, las que se pueden examinar por separado (Roth, 2010). Se podría decir que, en ese sentido, y dado su propósito analítico, se adscribe al positivismo. Aunque no se declara abiertamente, se considera que por lo general esas etapas se suceden unas a otras, en orden (Flores, 2017). Las fases que se identifican son la definición del problema, y la elaboración de una agenda pública; la formulación de soluciones; la toma de decisiones, también entendida como legitimación; la implementación, y la evaluación.

Debido a su influencia, se ha generado importante investigación que ha terminado enfocándose en alguna etapa específica o en el proceso completo, que se entiende como una secuencia lógica de fases. Por ello mismo, ha permitido la elaboración de teorías que se enfocan en cada una de las fases del proceso, por lo cual se habla de teorías parciales en lo que concierne a análisis de políticas públicas (Roth, 2010). Sin embargo, si bien su fortaleza analítica ha contribuido al enriquecimiento del análisis, también se constituye en su más importante debilidad: perder de vista el proceso en su totalidad, lo que le ha significado diferentes y varias críticas a su explicación.

En ese sentido, se ha llegado al punto en el cual la evaluación de las políticas públicas en la práctica ha dado lugar a una disciplina profesional particular, que hasta cierto punto se podría decir que goza de autonomía respecto del resto del proceso.

Enfoque integracionista

Este enfoque es bastante amplio en propuestas. Se extiende desde modelos que se adscriben al neoinstitucionalismo positivista, muy próximas en esencia a los modelos secuenciales; hasta perspectivas que recogen los aportes de una epistemología pospositivista y de la teoría crítica (Jaime et al., 2013). En ese

sentido, entre las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, varios analistas que procedían del enfoque secuencial modificaron sus posturas incorporando diferentes aspectos de tipo institucional o cognitivo a las explicaciones que se sustentan en componentes del enfoque secuencial. Así, estos enfoques se centran en el rol que desempeñan las instituciones en la aprehensión, y por tanto en la explicación, de la acción pública y del comportamiento de las personas (Roth, 2010).

Si bien tradicionalmente el análisis institucional se enfocaba en el análisis descriptivo de las constituciones, del poder legislativo y del poder ejecutivo, el neoinstitucionalismo se enfoca en el rol de las instituciones, en tanto constituyen un determinante fundamental de los comportamientos realizados por el individuo y por los colectivos humanos, y por ello mismo, de las políticas públicas (Bonetti, 2017). En ese sentido, se intenta superar el institucionalismo tradicional considerando el reconocimiento de interdependencia entre diferente tipo de instituciones, sobre todo políticas y sociales, aun cuando se pueden considerar más o menos autónomas (Roth, 2010).

Enfoque pluralista

En sus principios, el análisis de políticas públicas se enmarcaba en el enfoque pluralista, cuyo acervo reflexivo y de investigación se centraba sobre todo en el análisis de los procesos que conducen a la toma de decisiones (Jaime et al., 2013). El propósito de este enfoque se concreta en verificar la concurrencia y la influencia que los diferentes agentes que intervienen en la formación de la agenda política, tienen sobre los poderes públicos (Monterroso, 2005). En ese sentido, este enfoque sostiene la no existencia de un solo poder que domina sobre los demás, sino que coexisten diferentes agentes que detentan poder, lo que los obliga a establecer interacción e intercambios entre ellos durante los procesos de propuesta de las políticas públicas (Aguilar-Astorga y Lima-Facio, 2009).

En consecuencia, el proceso por el cual se arriba a la propuesta de las políticas se desarrolla como un conflicto permanente donde se producen intercambios entre los grupos de poder (Vásquez, 2013); bajo esa perspectiva, el gobierno constituye sólo un grupo más entre los que detentan el poder (Vargas, 2007). Y el análisis de

políticas públicas se entiende, entonces, como un análisis de la interacción entre los grupos.

Uno de los grandes aportes de este enfoque es la distancia que toma en relación a las perspectivas del Estado que provenían del marxismo o de las corrientes weberianas. En esa dirección, se corresponde más con los regímenes democráticos, en los cuales se presupone la existencia de varios y múltiples actores sociales con capacidad de ejercer su derecho a veto en los procesos de toma de decisiones respecto de las políticas de carácter públicos (Jaime et al., 2013). Así, el proceso de desarrollo y propuesta de políticas públicas se constituye en una praxis de búsqueda de consenso (Monterroso, 2005).

Enfoque interpretativista

Dos modelos analíticos del enfoque integracionista, el Advocacy Coalitios y de los referenciales, introdujeron aspectos cognitivos en la explicación de las políticas públicas. A partir de los años 80 del siglo pasado, algunos autores, que no se manifestaban conformes con las explicaciones que proporcionaban las estrategias de análisis de corte racional, prestaron atención al rol de las ideas en el proceso de elaboración de políticas públicas. Y se descubrió que las ideas sí tienen un impacto significativo en las modificaciones de políticas; aparte de que sirvieron para proponer y verificar nuevos modelos de análisis (Roth, 2010).

Sin embargo, para algunos estudiosos, el hecho de que los actores sociales, tanto individuos como colectivos, se guiaran por sus propios intereses en una perspectiva más bien utilitarista, lógica que se destacaba en muchos de los enfoques tradicionales, no era suficiente para explicar las políticas públicas y sus cambios. En realidad, se consideró que esas perspectivas continuaban asumiendo la lógica de una ciencia de corte neopositivista; en otras palabras, se continuaba asumiendo que sería posible encontrar explicaciones científicas sobre la base de evidencias, a las que se añadieron aspectos cognitivos.

Después de ello, más o menos al empezar la década de los 90, se inicia un movimiento bastante crítico con las perspectivas objetivistas y empiricistas, que se

sustenta en los principios del construccionismo y de la teoría crítica para poner el énfasis en los factores cognitivos, del discurso, de argumentación, de retórica y de narración. Esta tendencia redujo la importancia de los factores tradicionales, objetivos e institucionales, y asumió una posición fuertemente crítica contra los modelos generalizadores del empiricismo (Roth, 2010). Esto significó, desde una perspectiva epistemológica, una aproximación con las tesis relativistas, que se sustentan en el anarquismo metodológico.

Cabe señalar que esta tendencia ha conseguido un impacto relativo sobre todo porque ha identificado el efecto de las estrategias basadas en el discurso y en las representaciones, en las acciones políticas y toma de decisiones (Roth, 2010).

Enfoque de la construcción deliberativa

En el panorama actual, se reconoce que los partidos políticos han experimentado un desgaste de su importancia política y que la democracia representativa ha sufrido también un debilitamiento; debido a ello, al parecer el escenario donde se toman las decisiones de política se ha desplazado hacia el terreno de las políticas públicas, sobre todo a lo que corresponde a la evaluación de sus resultados e impactos. En ese sentido, las políticas públicas se constituyen en la expresión concreta de las ideas y los valores.

Un indicio sólido de ese desplazamiento, de ese desgaste de la centralidad del ordenamiento político partidario, se aprecia en los casos en los que se recurre a los organismos judiciales para intervenir y zanjar decisiones en el dominio de las políticas públicas (Roth, 2010). Este fenómeno no sólo se observa en escenarios de América Latina, el Perú, sino también en países cuya democracia e institucionalidad son histórica y tradicionalmente sólidos, como Estados Unidos; eso ha dado lugar al fenómeno que se conoce como judicialización de lo político.

De la misma manera, considerando el contexto actual de globalización, las políticas públicas de orden nacional y las de orden local son también producto de la evolución de transferencias entre países en lo que se refiere a cuestiones de saber hacer, paradigmas, ideas y modelos de políticas. Participan en este tipo de transferencias tanto los gobiernos, como las organizaciones sociales y políticas no

gubernamentales, y las internacionales que congregan bloques de naciones o tienen un carácter mundial.

El hecho de que uno o más países sigan modelos de políticas públicas de un país determinado muestra el poder o influencia de este en el concierto internacional, en lo que se identifica como una carrera por imponer los valores sociales y políticos propios (del país influyente).

Así, si bien la principal corriente de análisis tomaba en cuenta la información proporcionada por los análisis de política pública como información que sólo utilizarían quienes toman las decisiones políticas, los aportes que se reconocen desde la teoría crítica, el construccionismo y los modelos del enfoque interpretativista hace posible que reintroduzcan los valores y el discurso democrático en el proceso de propuesta de políticas y de la actuación pública. Se concede, entonces, nuevo valor al debate político, como eje de articulación de diferentes puntos de vista y principio de propuesta de formas distintas de gestión pública, al promover un marco de actuación con un mayor ejercicio democrático e inclusivo.

En síntesis, el análisis de política abre espacios para reasumir tanto la disciplina en sí misma, como la praxis política y las instituciones de la democracia, haciendo posible la reintroducción y legitimación de la participación y deliberación de la ciudadanía, como forma en la que se construyen e implementan las políticas públicas, como complemento a la figura de la representación política (Roth, 2010).

2.2.2.7. Implementación de políticas públicas

La implementación de una política pública siempre busca efectividad en su propósito de respuesta a un problema identificado; es decir, logro de resultados en un marco de uso eficiente de los recursos disponibles (Toledo, 2015). En ese marco se identifican dos modelos claramente distintos en torno a la ejecución de las políticas: el primero, identificado como *Top Down*, que toma como base del análisis los objetivos planteados, con el objeto de analizar si estos se alcanzaron o no; y el otro, denominado *Bottom Up*, otro que toma como base las acciones individuales y

los factores externos con el objeto de evaluar los impactos producidos por la política.

Aquí se sigue la propuesta de definición de Subirats et al. (2008) en cuanto a implementación de una política pública. Estos autores sostienen que la implementación se entiende como el conjunto de procesos que se dan después de la etapa de programación y se orientan a la realización concreta de los objetivos que persigue una política pública (Subirats et al., 2008).

A diferencia del uso que se le da en la literatura anglosajona o alemana, donde el término *implementation* incorpora todas las actividades de ejecución de una legislación (caso de Inglaterra), o todo proceso político administrativo que emerge de una decisión del parlamento (caso de Alemania), esta definición no incorpora la totalidad de actividades que se suscitan en las etapas posteriores a su dación. De esa manera, se evita la inclusión de la creación de reglamentaciones, y se está más cerca de la concepción de puesta en práctica o ejecución de la política pública, más acorde con el discurso utilizado en las administraciones públicas.

2.2.2.8. Momentos de implementación de políticas públicas

El momento de implementación se vincula con la ejecución de los mandatos que se han tomado en cuenta en las agendas de política. Pero en esta fase lo que se persigue es el logro de objetivos, la búsqueda de resultados, y la construcción de los impactos que se esperan. Por su naturaleza de orden empírico, se configura como una fase en la cual el propósito declarado y reconocido en el mandato interactúa con las situaciones de hecho que conlleva su realización. Es en esa fase cuando empiezan a aparecer las dificultades de la concreción de la política propuesta.

Las dificultades tienen su origen en el hecho de que, aun cuando se puede contar con los lineamientos a seguir por parte de gobernantes, funcionarios y ciudadanos en las propuestas de solución a la problemática social que se quiere abordar, es posible que esas directrices no hayan desarrollado un proceso de operacionalización eficiente o que ni siquiera cuenten con ella (Rodríguez, 2018).

En esas circunstancias, es muy difícil, si no imposible, de que las políticas públicas a llevar cabo puedan implementarse.

Por ello, cabe señalar que, si con la estabilidad de las decisiones de política prácticamente se agotan los debates en torno a la comprensión del problema y cómo hacerle frente, en la fase de implementación se configura un nuevo escenario en el cual se producen confrontaciones, pugnas, acciones encaminadas a la exclusión o inclusión de actores o beneficiarios, luchas políticas y movilizaciones de actores sociales.

En esta etapa se distinguen, entonces, dos grandes temas: agenda de operacionalización y espacios de problematización de la implementación; e instancias de implementación y redes:

Agendas y espacios de problematización

Aquí cabe destacar que el modo como se ha llegado a la estabilización de las directrices de política es de suma importancia en el proceso, pues se constituye en determinante de la manera como toma forma el espacio donde se suscitan las controversias en esta fase de implementación (Rodríguez, 2018). Así, algunos autores sostienen que los objetivos señalados en el marco de directrices de política podrían ser suficientemente claros o no, y de igual modo podrían llegar a constituir procedimientos suficientemente precisos o no.

Al respecto, se debe señalar que en algunas circunstancias los gobernantes consiguen promover y obtener consenso alrededor de objetivos insuficientemente claros, para reducir o minimizar los costos políticos que resultan de una confrontación directa entre actores cuyos intereses pueden encontrarse en polos opuestos, o que han alcanzado una posición política tan fuerte, que podrían poner en juego la estabilidad política del gobernante. Esto implica lo siguiente:

- Que la confrontación se traslade a los escenarios en los cuales se diseñan las agendas de operacionalización de la política.
- Que los administradores de política tengan la capacidad de ejercer un amplio repertorio de asuntos que deben ser direccionados.

De esa manera, en aquellas situaciones en las cuales los procedimientos que se han definido en los espacios de política son suficientemente precisos, lo más probable es que las decisiones de implementación también alcancen un grado similar de suficiencia y precisión (Rodríguez, 2018). Hay el riesgo, sin embargo, de que en estos casos las acciones adelantadas se consideren rígidas, sin posibilidad de flexibilizarse, y que por lo tanto respondan en forma muy limitada a los cambios que se pueden producir en el contexto.

En consecuencia, se puede señalar a modo de tendencia, que los escenarios donde se producen la confrontación y debate de las acciones de implementación toman forma en función de dos tipos de situación: una, en el cual marcan la tendencia las discusiones que provienen de los que implementa y los expertos; y otra, en la cual participan miembros de comunidades que se han considerado población objeto, o usuarios de bienes y servicios.

2.2.2.9. Instancias de implementación, programas y redes

Es importante destacar que la propuesta de políticas públicas no se limita únicamente a un conjunto de actuaciones que proceden de los órganos de gobierno, en tanto se trata de procesos cuya esencia y dinámica corresponde al marco de los sistemas políticos. Asimismo, se entiende que se trata de un acontecimiento en el que se implican actuaciones de orden legislativo y judicial; factores que definen la cultura política; factores de organización e impulso de sectores sociales, políticos, culturales que son parte de los conflictos o promueven formas de vida colectiva (Rodríguez, 2018).

La ejecución de directrices de política en un espacio cualquiera donde se quiera intervenir, generalmente necesita de la concurrencia de diferentes organizaciones del Estado que actúan en diferentes jurisdicciones territoriales (nacionales, regionales, locales), y en distintos niveles de función (control asesoría, dirección, coordinación, etc.); asimismo, requiere de organizaciones que actúan en el nivel internacional, de organizaciones y empresas privadas, de ONG y de organizaciones comunitarias.

En la actuación de entidades estatales con dimensiones de macro-organización se proponen diferentes estrategias orientadas a la operacionalización de las políticas; esas actuaciones proveen coherencia a las acciones sobre la base de lógicas que funcionan a nivel de sector o territorio, y sobre la base de redes de unidades de la organización que pertenecen a diferentes entidades, aunque convergen en el tratamiento de los asuntos cotidianos (Rodríguez, 2018).

Así, tanto las organizaciones como las unidades internas de las organizaciones, se constituyen como grupos formales que articulan conocimiento, funcionarios, recursos económicos, servicios, estrategias de dirección y programas orientados a la ejecución de directrices de política.

Ese juego de fuerzas, da forma a un desafío constante para la ejecución de las políticas públicas, debido a que las relaciones que se establecen entre esos operadores no se sujetan a jerarquías verticales que puedan satisfacer la necesidad de unidad de mando. Es más propio reconocer que lo que ocurre en el momento de implementación es la generación de estrategias diversas de gerencia, diferentes y varias áreas de especialización, e incluso culturas organizacionales diferentes, que definen y priorizan sus actividades y objetivos de manera distinta.

2.2.2.10. Los programas presupuestales

A) *Qué es un programa presupuestal*

En el caso peruano, se define como una categoría presupuestaria que constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, y se entiende como una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública (Dirección General de Presupuesto Público, 2016).

Los elementos que comprende son productos, acciones comunes, proyectos, actividades, indicadores, y metas. Un producto se define como el conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber

realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos (Dirección General de Presupuesto Público, 2016).

Las acciones comunes se conciben como los gastos administrativos de carácter exclusivo del programa presupuestario, los que además no pueden ser identificados en los productos del programa presupuestario, ni pueden ser atribuidos enteramente a uno de ellos.

El proyecto se define como una intervención limitada en el tiempo, de la cual resulta un producto final, que concurre a la expansión de la acción del Gobierno. En ese sentido, representa la creación, ampliación, mejora, modernización y/o recuperación de la capacidad de producción de bienes y servicios, implicando la variación sustancial o el cambio de procesos y/o tecnología utilizada por la entidad pública.

Una actividad se define como una acción sobre una lista específica y completa de insumos (bienes y servicios necesarios y suficientes), que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto. Es importante señalar que toda actividad debe ser relevante y presupuestable.

Por su parte, un indicador se define como un enunciado que define una medida sobre el nivel de logro en el resultado, los productos y/o actividades (Dirección General de Presupuesto Público, 2016). Cabe destacar que existen dos tipos de indicadores: (i) indicador de producción física y, (ii) indicador de desempeño.

Finalmente, una meta se define como el valor numérico que se proyecta a ser alcanzado en cuanto a indicadores. Existen dos tipos de metas: i) meta física, y ii) meta del indicador de desempeño.

Considerando que un programa presupuestal constituye la unidad básica de programación del presupuesto del sector público, articula e integra las acciones que las organizaciones del sector público deben realizar para proveer productos que permitan alcanzar un resultado específico en la población, en el marco de la

persecución de un resultado final que se constituye en objetivo de política pública (Dirección General de Presupuesto Público, 2016). Bajo esa premisa, se entiende la implementación de un programa presupuestal como el proceso por el cual se producen avances en el crecimiento de la infraestructura vial en cada departamento, considerando la programación efectuada a nivel departamental para un periodo determinado.

B) Dimensiones e indicadores

En términos operacionales se concibe la implementación de programa presupuestal como la expresión cuantitativa del avance alcanzado en la implementación del programa presupuestario, definida en función del crecimiento de la infraestructura vial en cada departamento, considerando el nivel departamental programado para un periodo determinado.

Se concibe como una variable unidimensional con un solo indicador. En ese sentido, el crecimiento de la infraestructura vial se mide en función de un indicador que relaciona el avance en pavimentación, que se entiende como el avance en asfaltado de carretera de proyección nacional en el tramo correspondiente a cada departamento, y el avance total en infraestructura vial, considerando también las inversiones efectuadas en otros tipos de vías. En tanto relaciona dos cantidades medidas en kilómetros, el indicador toma la forma de cociente o razón.

2.2.2.11. El programa presupuestal 0138

Este programa presupuestal, que corresponde al sector de Transportes y Comunicaciones, fue denominado *Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte*, y se formuló con el propósito de atender el problema generado por las dificultades identificadas en el desplazamiento interurbano de personas y/o mercancías (Vásquez, 2013), debidas a los altos costos, tiempos prolongados o escenarios de inseguridad vinculados a los diferentes modos que se encuentran en el sistema de transporte a nivel nacional (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2020).

El programa se articula de una manera diferenciada, según la modalidad de transporte a que hace referencia. En ese sentido, si bien se orienta a intervenir de manera universal el transporte terrestre, en las otras modalidades tiene propósitos más específicos. Así, en cuanto a transporte aéreo, considera como población objetivo a los pasajeros del sistema de transporte aéreo; en el caso del transporte ferroviario entre ciudades, se enfoca en aquellas personas que habitan en las localidades donde funcionan las estaciones de las líneas ferroviarias; y en cuanto al transporte hidroviario, se enfoca en aquellas personas que radican o cumplen funciones en las áreas de influencia de las vías acuáticas navegables.

El resultado perseguido por esta política es la reducción del costo que implica el desplazamiento de personas y carga, así como los tiempos que supone ese desplazamiento y los niveles de inseguridad asociados al mismo, que se descubren en el sistema de transporte a nivel nacional e internacional (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, s/f). A nivel nacional, considera 17 indicadores y diferentes productos para cada una de los tipos de transporte.

Sin embargo, cabe señalar que, aunque el programa presupuestal es bastante amplio, en lo que se refiere al transporte terrestre, se identificaron las necesidades específicas de atención en cuanto a propósito de pavimentación de carreteras, considerando las propuestas señaladas para cada departamento y los avances logrados al respecto (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2020). Este registro se constituye, así, en un importante instrumento para coadyuvar en el proceso de evaluación de políticas públicas, en tanto permite atender a la evaluación de aspectos específicos a los cuales debe responder el programa presupuestal 0138.

2.2.2.12. Evaluación del programa presupuestal

A medida que las propuestas de intervención en la sociedad, a medida que las políticas públicas se complejizan en su propósito e impacto esperado, no sólo se vuelven más difíciles para alcanzar un grado de operacionalización conveniente, sino que también se hace más difícil identificar los indicadores de evaluación que deben tomarse en cuenta y los procedimientos necesarios para ello.

Si se tiene en cuenta el grado de complejidad que se suscita, se empieza a vislumbrar que los intentos de evaluación de una política pública necesariamente deben partir por un proceso de operacionalización eficaz de sus elementos internos; en otras palabras, los programas que configuran la política deben ser lo suficientemente explícitos, detallados y precisos en lo que señalan, como para que a partir de sus elementos identificados, se puedan proponer los indicadores que específicamente permitirán efectuar la evaluación.

Al comprender la magnitud de la tarea se hace claro que, en realidad, la evaluación de una política pública, o de su contraparte concreta, un programa presupuestal, requiere no sólo de un conjunto de indicadores, sino de un sistema evaluación que tomen cuenta tanto las dimensiones que se consideran en la política o programa presupuestal, como los criterios y procedimientos que se tomarán en cuenta para la evaluación.

Dado que, como se ha mencionado líneas atrás, el programa presupuestal 0138 abarca una muy extensa relación de dimensiones y variables, en el apartado anterior se mencionó cuáles son los aspectos específicos que son de interés para este estudio: la red vial; y el criterio de base para su evaluación: los avances logrados en la red vial. Como se dijo, el registro de estos avances constituye un importante instrumento para contribuir al proceso de evaluación de esta política pública.

Es importante destacar que, si bien las necesidades se han identificado específicamente en función de cada tramo de carretera que corresponde a los departamentos del país, este instrumento también permite efectuar una comparación a nivel macro de lo que ocurre en los departamentos del país, sin entrar en el detalle de los proyectos específicos considerados para cada caso. En otras palabras, el registro de los avances logrados en la red vial proporciona la pauta para la evaluación de esta política pública, por lo menos en el aspecto específico que corresponde a la dimensión de transporte terrestre y, en ese marco, del avance logrado en cuanto a asfaltado de vías.

Sobre la base de lo señalado, se considera también tener en cuenta los criterios de evaluación que se tomaron en cuenta en el apartado destinado a la evaluación e interpretación de la ejecución presupuestal.

En ese sentido, se asume que la evaluación de la implementación del programa presupuestal se define como un índice entre dos valores claramente determinados: lo que se ha planificado avanzar en cuanto a pavimentación, indicador presente en la dimensión nacional del proceso, y lo que se termina realizando en términos de obra concreta. En otras palabras, se trata de desviar en cierto modo la atención del asunto dinerario, para concentrarse en el indicador de obra.

Al igual que en la variable anterior, también aquí es claro que la interpretación de ese índice parte del hecho de que la cifra debe entenderse en función del máximo posible, la unidad o 100%; y es claro que, si se está cerca del 100%, más cerca se está de una situación esperada; y que mientras más alejado se esté del 100%, más lejos se está de lo esperado.

De la misma manera, se considera como supuesto que el Estado, en tanto estado que apunta a la modernidad, y por lo tanto tendría como propósito avanzar el total de obra que ha planificado. Bajo ese principio, se consideraría que un nivel de avance obra cercano al 100% de los planificado debería considerarse como un nivel alto de implementación.

En contraste, si los valores del índice de avance de obra (pavimentación) se ubican por debajo de un valor mínimo al que se le puede considerar límite entre lo esperado como suficiente y lo que ya muestra muy poco avance o por lo menos no lo suficiente, ese intervalo que se forma entre la total carencia de logro (índice cero) y ese valor límite, se interpretaría como un nivel bajo de implementación del programa presupuestal.

Con ese marco, definidos los dos intervalos extremos, el primero, en un sentido creciente, entre un valor menor que el 100%, pero muy cercano a él, y el 100% (valor máximo); a este se le denomina nivel alto de implementación. Por otro

lado, el segundo intervalo, en un sentido decreciente, se define entre un valor que pone límite a lo suficiente y el cero; a éste se le denomina nivel bajo. Y al igual que en el caso anterior, se identifica un tercer intervalo que se ubica entre el límite superior del nivel deficiente y el límite inferior del nivel óptimo; a este intervalo, para efectos de este estudio se le ha denominado nivel medio.

Siguiendo la argumentación dada para la variable ejecución presupuestal en el establecimiento de los niveles de medición, se considera que un índice que se ubica en el intervalo definido por un valor superior a 0,95 y 1,00 define el nivel alto de la variable. De la misma manera, un índice que se ubica en el intervalo definido por un valor superior a 0,90 y 0,95 define el nivel medio de la variable. Y finalmente, un índice que se ubica entre 0 y 0,90 define el nivel bajo de la variable.

2.2.3. Las regiones del Perú

Aunque constitucionalmente, el Perú es uno e indivisible y cuenta con un gobierno unitario, en lo que se refiere a su división político administrativa, está subdividido en departamentos, provincias, distritos y centros poblados. A partir de noviembre del año 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo Manrique, se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales por la cual se restablece el proceso de regionalización que quedó trunco en las décadas anteriores.

Sin embargo, en esa oportunidad, a diferencia del modelo de regionalización que se pretendió llevar a cabo durante el gobierno de Alan García Pérez, el establecimiento de las regiones se dio sobre la base del territorio de los antiguos departamentos. Estos siguen constituyendo la base de la organización política territorial. Por ello, cada departamento cuenta con un gobierno regional.

Cabe señalar que cada gobierno regional tiene autonomía, por lo cual puede normar, regular y administrar asuntos públicos de su competencia. En ese sentido, se delimitan tres áreas en las que se plasma su autonomía: política, administrativa, y económica.

La autonomía política le permite adoptar y alcanzar consensos respecto de políticas, así como la aprobación y expedición de normas, además de la toma de decisiones a través de sus órganos de gobierno y el desarrollo de sus funciones.

Por otro lado, la autonomía administrativa refiere la facultad con que cuenta cada gobierno regional para organizarse además de reglamentar y determinar los servicios públicos.

Finalmente, la autonomía económica representa la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios, así como aprobar sus presupuestos institucionales. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

En la actualidad los Gobiernos Regionales son 25 instituciones públicas encargadas de la administración de cada uno de los departamentos; se les considera personas jurídicas de derecho público. Se trata de los 24 departamentos más la Provincia Constitucional del Callao. La relación de los Gobiernos Regionales considerados en la presente investigación son los siguientes: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

2.3. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Política pública

Conjunto de acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad.

Implementación de política pública

Conjunto de procesos que se dan después de la etapa de programación y se orientan a la realización concreta de los objetivos que persigue una política pública

Programa presupuestal

Unidad de programación de acciones asociado a las políticas públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población.

Ejecución presupuestal

Medida de eficiencia del manejo presupuestal de un sector que se define como una medida de la ejecución del gasto en relación a su avance.

Programa presupuestal 0138

Programa presupuestal del sector Transportes y Comunicaciones denominado Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte, cuyo propósito es atender el problema generado por las dificultades identificadas en el desplazamiento interurbano de personas y/o mercancías.

Implementación del programa presupuestal

Avance del logro de un programa presupuestal medido como la razón entre la cantidad de actividad realizada durante un periodo determinado en contraste con la cantidad de actividad programada para ese mismo periodo.

Implementación del programa presupuestal 0138

Expresión cuantitativa del avance alcanzado en la implementación del programa presupuestario, definida en función del crecimiento de la infraestructura vial en cada departamento, considerando el nivel departamental programado para un periodo determinado.

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

3.1. HIPÓTESIS

3.1.1. Hipótesis general

Existe relación directa entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

3.1.2. Hipótesis específicas

HE₁ : El nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es subóptimo.

HE₂ : El nivel de *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es moderado.

3.2. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

3.2.1. Identificación de la variable independiente

Tabla 1

Operacionalización de la variable independiente

Variable	Dimensiones	Indicadores	Escala
Ejecución presupuestal	Gasto	Devengado Ejecución del gasto	De razón

Fuente: Elaboración propia.

Se propone la siguiente escala de medición de la variable:

Tabla 2

Escala de medición de la variable independiente

Porcentaje	Nivel
0 – 0,90	Deficiente
0,91 – 0,95	Subóptimo
0,96 – 100	Óptimo

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. Identificación de la variable dependiente

Tabla 3

Operacionalización de la variable dependiente

Variabes	Dimensiones	Indicadores	Escala
Implementación	Infraestructura vial	Índice de pavimentación	De razón

Fuente: Elaboración propia.

Se propone la siguiente escala de medición de la variable:

Tabla 4

Escala de medición de la variable dependiente

Porcentaje	Nivel
0 – 0,90	Bajo
0,91 – 0,95	Moderado
0,96 – 1	Alto

Fuente: Elaboración propia.

3.3. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Considerando el enfoque de investigación a seguir, se trata de una investigación cuantitativa (Hernández, Fernández y Baptista., 2014).

Por su alcance, en tanto busca una relación entre las variables, se trata de una investigación correlacional (Hernández et al., 2014).

3.4. NIVEL DE INVESTIGACIÓN

Corresponde al nivel relacional, en tanto se busca una posible relación entre variables.

3.5. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación sigue los diseños no experimentales (Hernández et al., 2014), y entre estos los diseños transeccionales (Hernández et al., 2014).

Considerando el tipo de relación entre variables que se busca, se sigue los diseños transeccionales correlacionales (Hernández et al., 2014).

3.6. ÁMBITO Y TIEMPO SOCIAL DE LA INVESTIGACIÓN

El ámbito de estudio está conformado por el país (Perú). Tiempo social: año 2019.

3.7. POBLACIÓN Y MUESTRA

3.7.1. Unidad de estudio

La unidad de estudio está conformada por cada una de las regiones políticas que integran el país.

3.7.2. Población

La población está conformada por el total de unidades de estudio, en este caso, las 24 regiones del Perú.

3.7.3. Muestra

Se trabajó con el total de la población (las 24 regiones del Perú); por lo tanto, no se delimitó una muestra ni se utilizaron procedimientos de selección de muestra.

3.8. PROCEDIMIENTOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

3.8.1. Procedimiento

El desarrollo de la investigación supuso las siguientes etapas de trabajo:

Etapas de investigación de gabinete

Dado que se trata de una investigación documental, se siguieron los pasos descritos a continuación:

- Identificación de la posible ubicación de la información pertinente para los fines del estudio, siguiendo las recomendaciones de Sierra-Bravo (1999). Cabe destacar que, aun cuando el autor de esta investigación tiene acceso a una Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, la información sobre las variables identificadas en el estudio no existe ni como información única en un solo documento o cuerpo único de documentos, ni como parte del acervo documental de una sola entidad del Ministerio.

- Conversaciones y coordinaciones con otros funcionarios y empleados de otras direcciones regionales del Ministerio, para delimitar el tenor específico de los documentos requeridos.
- Análisis de los documentos obtenidos y extracción de la información relevante para los objetivos de investigación. Los documentos obtenidos, según se fue accediendo a ellos, y el propósito perseguido con el uso de los mismos, se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 5*Fuentes documentales por periodo de obtención y propósito*

Documento	Periodo de obtención	Propósito
1. Registro Nacional de Carreteras	Noviembre 2020	Aproximación a la extensión vial del país.
2. Pro vías Nacional. Memoria anual 2019	Diciembre 2020	Aproximación al tema sobre la base de información condensada.
3. Ejecución del presupuesto asignado para mantenimiento	Diciembre 2020	Obtención de información sobre ejecución presupuestal en mantenimiento de vías.
4. Infraestructura vial existente, según departamento, 2019	Mayo 2021	Fuente de información sobre la infraestructura vial del país al 2019
5. Red vial vecinal por el tipo de superficie, según departamento	Mayo 2021	Fuente de información sobre la infraestructura vial del país por departamento,

Fuente: Elaboración propia.

Etapas de procesamiento y análisis de la información

Tanto para el vaciado de datos, como para el procesamiento y análisis de la información, se utilizaron recursos informáticos; en ese sentido, se utilizaron la hoja de cálculo Excel y el software estadístico SPSS 23. Excel se utilizó en diferentes momentos del análisis de la información, desde el diseño de la matriz de sistematización de datos, haciendo uso de las funciones de suma y categorización de variables, hasta la obtención de medidas estadísticas con funciones directas; también se realizaron cálculos en formas indirectas, con el uso de funciones automáticas sólo como apoyo. Por su parte, SPSS se utilizó para la obtención de estadísticos descriptivos y la elaboración de gráficos de cajas.

En cuanto al análisis de datos, se utilizaron técnicas estadísticas de amplio uso, entre las que destacan tablas de frecuencia (Walpole, Myers y Myers, 2012), gráficos de barra y el coeficiente de correlación de Pearson, para determinar la existencia de relación entre las variables. Aparte, se aplicó también la prueba chi cuadrado para una muestra.

3.8.2. Técnicas

Se utilizó la técnica de análisis documental. Esta técnica se identifica por cuanto busca el acceso de diferentes clases de información y contenidos (Díaz, 2018), los que se encuentran registrados en diferente tipo de soporte, ya sea éste físico o virtual. Es importante destacar que la casi totalidad de información oficial que existe en un país, se encuentra registrada en alguno de esos soportes. En términos específicos, se sigue la técnica del análisis de contenido en tanto contenido temático (Díaz, 2018), con la intención de extraer información específica o contenido evidente, de naturaleza numérica o categórica, de los registros documentales a los que se consiga acceder (Tinto, 2013).

3.8.2. Instrumentos para la recolección de datos

Dado que la técnica del análisis documental, tiene como contraparte instrumental, la ficha de registro documental, se utilizó este tipo de ficha con el objeto de recoger la información que se considera relevante para el estudio. Esta ficha contiene los campos pertinentes para recoger la información a utilizar en el análisis propuesto en el estudio, y presenta el diseño que se presenta en la Figura 1. El formato del instrumento se adjunta en la sección de apéndices.

Figura 1*Modelo de la ficha de registro utilizada*

FICHA DE REGISTRO						
N°	Región	EJECUCIÓN		IMPLEMENTACIÓN		
		PRESUPUESTAL		2018	2019	
		Ejecutado	Pavimentado	No pavimentado	Pavimentado	No pavimentado
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS

4.1. DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

Este es un estudio documental. Por lo tanto, se trata de un estudio de gabinete (Muñoz, 2011), y no de campo. Sin embargo, aun cuando no fue necesario efectuar acciones en campo, sí se tuvieron que realizar diferentes acciones de coordinación para ubicar la documentación de la cual se obtendrían los datos que debían ser analizados, tal como se han descrito en la sección anterior.

4.2. DISEÑO DE LA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Los resultados del estudio se presentan en el siguiente orden:

Tabla 6

Orden de presentación de resultados

1°	Ejecución presupuestal:
	Ejecución presupuestal: Estadísticos descriptivos
	Nivel de ejecución presupuestal
	Índice de ejecución presupuestal: Estadísticos descriptivos
2°	Implementación del programa presupuestal
	Implementación del programa presupuestal. Estadísticos descriptivos
	Implementación del programa presupuestal por ámbito de implementación. Estadísticos descriptivos
	Nivel de implementación del programa presupuestal
	Índice de implementación del programa presupuestal. Estadísticos descriptivos
3°	Prueba estadística
	Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal
	Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal según ámbito de implementación
4°	Contrastación de hipótesis
	Nivel de ejecución presupuestal. Prueba chi cuadrado para una muestra
	Nivel de implementación del programa presupuestal. Prueba chi cuadrado para una muestra

Fuente: Elaboración propia.

4.3. RESULTADOS

Tabla 7

Ejecución presupuestal: Estadísticos descriptivos

Estadístico	Valor
Promedio	48 275 879,58
Mediana	38 651 603,50
Desviación estándar (σ)	44 407 681,99
Coefficiente variación	0,92
Mínimo	79 000,00
Máximo	188 799 299,00

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

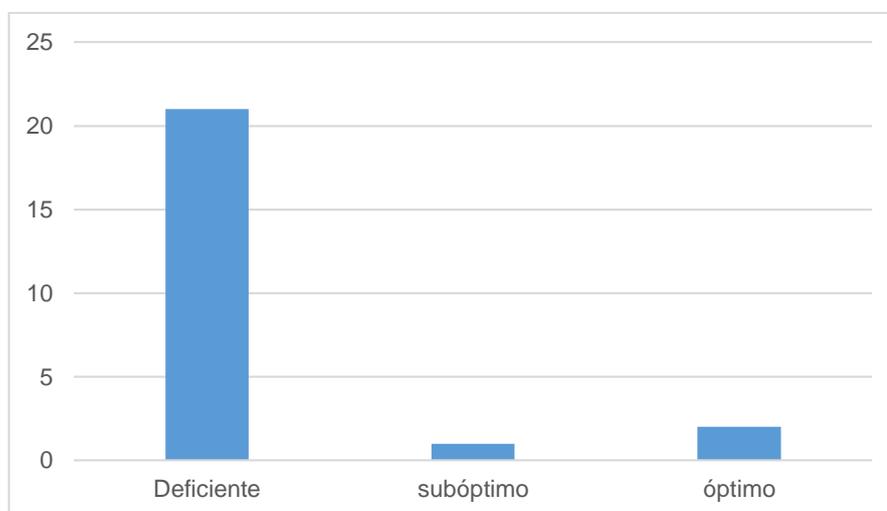
En esta tabla se presentan los estadísticos descriptivos correspondientes a los montos utilizados en la ejecución presupuestal del programa 0138 en la infraestructura vial departamental. Las cifras indican que durante el 2019 se ejecutó un promedio de 48 millones con 275 879,58 soles, con una desviación estándar de 44 millones con 407 681,99 soles, que determina un coeficiente de variación altísimo, de 92%. El valor mediano, es decir, el valor que corta por la mitad la distribución de los datos de la variable, se ubica en 38651603 soles. Por otro lado, la menor cifra de ejecución fue de 79 mil soles, y corresponde a Ica, mientras que la más alta fue de 188 millones con 799 mil y 299 soles, y corresponde a Ucayali.

Tabla 8

Nivel de ejecución presupuestal

Nivel de ejecución	frecuencia	porcentaje
Deficiente	21	87,5
Subóptimo	1	4,2
Óptimo	2	8,3
total	24	100,0

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

Figura 2*Nivel de ejecución presupuestal*

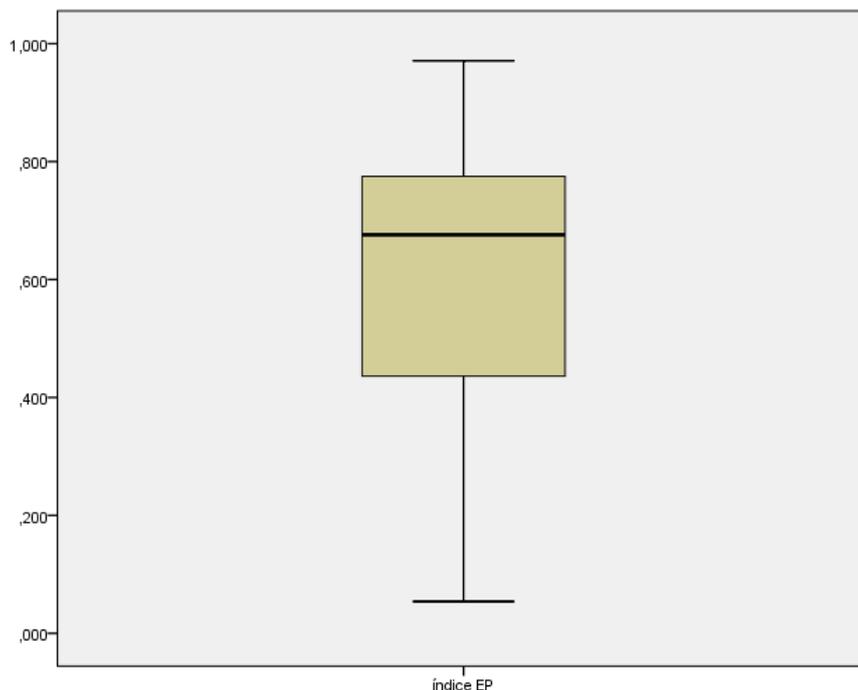
Fuente: Tabla 8

En esta tabla se presentan las frecuencias correspondientes a las categorías de nivel ejecución presupuestal del programa 0138, medido en función del índice de ejecución. Como se observa en la tabla, una gran cantidad de los 24 departamentos no supera el nivel deficiente, es decir, un índice de 0 a 0,9. En ese caso, 21 departamentos se distribuyen en esa categoría. En contraste, sólo dos departamentos alcanzan el nivel óptimo, mientras que sólo uno se ubica en el nivel subóptimo.

Tabla 9*Índice de ejecución presupuestal: Estadísticos descriptivos*

Estadístico	Valor
Promedio	0,602
Mediana	0,676
Desviación estándar (σ)	0,267
Coefficiente variación	0,443
Mínimo	0,054
Máximo	0,971

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

Figura 3*Índice de ejecución presupuestal*

Fuente: Tabla 9

En esta tabla se presentan los estadísticos descriptivos correspondientes a la ejecución presupuestal medida por medio del índice de ejecución. En este caso, el promedio fue 0,602; la mediana se ubica en 0,676; y la desviación estándar alcanza un valor de 0,267. Los valores de promedio y desviación implican un coeficiente de variación de 44,3%, bastante alto y que muestra la alta dispersión de los datos. Cabe señalar que, en el conjunto de datos recogidos, el menor índice de ejecución es 0,054, que corresponde a la región Piura, mientras que el valor más alto de los índices es 0,971, y corresponde a la región Apurímac. La figura 2 muestra gráficamente la distribución de este índice.

Tabla 10*Implementación del programa presupuestal. Estadísticos descriptivos*

Estadístico	Valor
Promedio	7 037,57
Mediana	7 533,36
Desviación estándar (σ)	4586,1386
Coefficiente variación	0,65
Mínimo	895,10
Máximo	17 502,89

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

En esta tabla se presentan los estadísticos descriptivos correspondientes a la implementación del programa presupuestal 0138 en la infraestructura vial departamental. Las cifras indican que durante el 2019 se implementó un promedio de 7037,57 km, con una desviación estándar de 4586,14 soles, que determina un coeficiente de variación bastante alto, del 65%. El valor mediano, es decir, el valor que corta por la mitad la distribución de los datos de la variable, se ubica en 7533 km. En este caso la cifra de menor implementación fue de 895,10 km, mientras que la de mayor implementación fue de 17592,89 km.

Tabla 11*Implementación del programa presupuestal por ámbito de implementación. Estadísticos descriptivos*

Estadístico	Ámbito		
	Nacional	Departamental	Vecinal
Promedio	1 125,36	1 151,36	4 760,86
Mediana	1 271,42	936,23	4 536,18
Desviación estándar (σ)	623,869	664,783	3539,798
Coefficiente variación	0,55	0,58	0,74
Mínimo	128,87	287,50	445,48
Máximo	2 034,07	2 802,70	12 666,11

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

En esta tabla se presenta información respecto de la implementación del programa presupuesto 0138, considerando el ámbito donde se realizaron las acciones. Se observa que, en el ámbito nacional, la implementación del programa

alcanzó un promedio de 1125,36 km, con una desviación alta, de 623 km, y un coeficiente de variación de 55%. En este caso, el valor mediano se ubica en 1271,42 km.

Por otro lado, respecto del ámbito departamental, la implementación del programa alcanzó un promedio de 1151,36 km, con una desviación alta, de 664,783 km, y un coeficiente de variación de 58%. En este caso, la mediana se ubica en 923,23 km.

Y en el ámbito vecinal, la implementación alcanzó un promedio de 4760,86 km, con una desviación de 4536,18 km, y un coeficiente de variación de 74%. En este caso, la mediana se ubica en 4536,18 km. La disparidad entre valores mínimo y máximo en cada caso, explica los altos coeficientes de variación.

Tabla 12

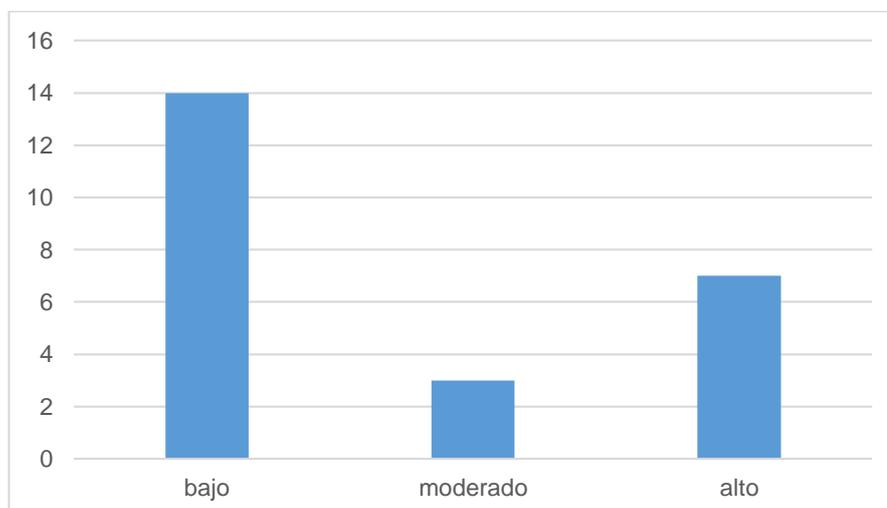
Nivel de implementación del programa presupuestal

Nivel de implementación	frecuencia	porcentaje
Bajo	14	58,3
Moderado	3	12,5
Alto	7	29,2
Total	24	100,0

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

Figura 4

Nivel de implementación del programa presupuestal



Fuente: Tabla 12

En esta tabla se presentan las frecuencias correspondientes a las categorías de nivel de implementación del programa presupuestal, medido en función del índice correspondiente. Como se observa en la tabla, la mayoría de departamentos no supera el nivel deficiente de implementación, es decir, un índice de 0 a 0,9. En ese caso, 14 departamentos se distribuyen en esa categoría. En contraste, tres departamentos alcanzan el nivel moderado, mientras que siete alcanzan el nivel alto.

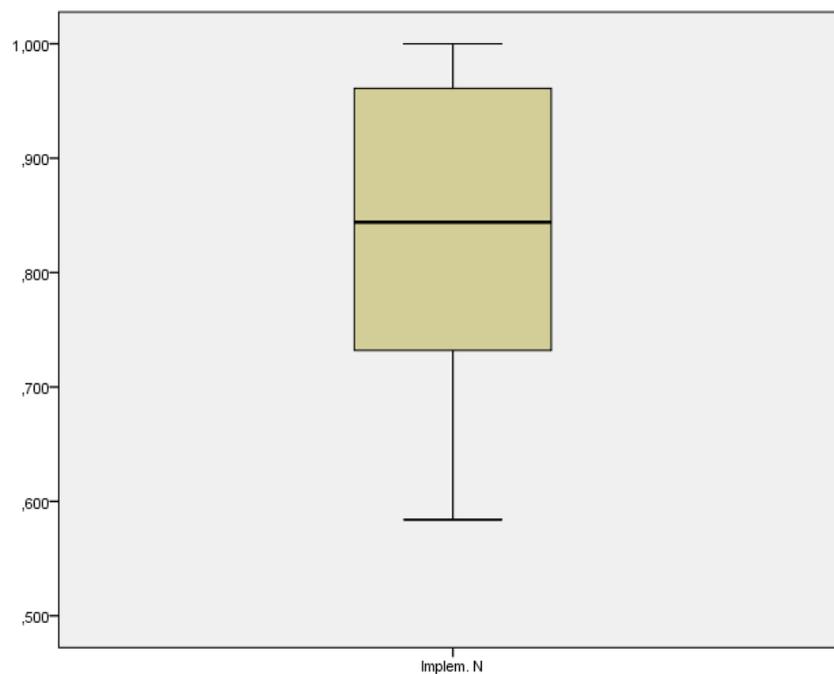
Tabla 13

Índice de implementación del programa presupuestal. Estadísticos descriptivos

Estadístico	Nacional
Promedio	0,835
Mediana	0,844
Desviación estándar (σ)	0,1324
Coefficiente variación	0,159
Mínimo	0,584
Máximo	1,000

Figura 5

Índice de implementación del programa presupuestal



Fuente: Tabla 13

En esta tabla se presenta la información respecto de la implementación del programa presupuestal pero en función del índice de implementación, es decir, ya no en unidades monetarias, sino como índice que relaciona lo efectivamente se ha implementado en relación a la longitud total que se ha avanzado. Esto permite observar qué proporción del total conseguido en cada departamento corresponde al ámbito de implementación del programa. En este caso, el promedio es 0,835, con una desviación estándar de 0,132, lo que implica un coeficiente de variación de 15,9%. La mediana se ubica en 0,844, un valor muy cercano al promedio. La figura 4 da cuenta gráficamente de estos valores.

4.4. PRUEBA ESTADÍSTICA

Tabla 14

Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal

Correlaciones		Ejecución	Implementación
Ejecución	Correlación de Pearson	1	0,186
	Sig. (bilateral)		0,384
	N	24	24

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

En esta tabla se presentan los resultados del análisis de correlación entre las variables de estudio, ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal. Considerando los 24 departamentos, el coeficiente encontrado ($r = 0,186$) evidencia una correlación positiva débil, lo que implica que mientras la ejecución presupuestal crece, la implementación del programa presupuestal también crece. Sin embargo, la ausencia de significación ($p\text{-valor} = 0,384$) evidencia que la correlación no es significativa y por lo tanto debiera desestimarse.

Tabla 15

Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal según ámbito de implementación

Correlaciones		Implementación
ejecución	Correlación de Pearson	- 0,217
	Sig. (bilateral)	0,309
	N	24

Fuente: Matriz de Sistematización de Datos.

En esta tabla se presentan los resultados del análisis de correlación entre las variables de estudio, ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal, pero considerando en función del índice calculado para cada una de las variables. En este caso, se tienen un coeficiente de correlación negativo y bajo,

$r = -0,217$. Esto implica que mientras mayor es la ejecución presupuestal, menor es la implementación del programa presupuestal en el ámbito nacional. Sin embargo, la ausencia de significación (p -valor = 0,309) evidencia que la correlación no es significativa y por lo tanto debiera desestimarse.

4.5. COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Para la contrastación de hipótesis, se ha considerado como criterio someter a prueba las hipótesis específicas y, luego, la hipótesis general.

Primera hipótesis específica

La primera hipótesis específica se planteó en los términos siguientes:

El nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es subóptimo.

Esta hipótesis se replantea en los siguientes enunciados operacionales:

H_0 : La mayor frecuencia no se distribuye en el nivel subóptimo.

H_1 : La mayor frecuencia se distribuye en el nivel subóptimo.

En términos simbólicos, se expresa de la siguiente manera:

$$H_0 : f_{SO} = f_i$$

$$H_1 : f_{SO} \neq f_i$$

Donde f_i representa las frecuencias en los otros niveles.

Prueba

Para la prueba de esta hipótesis, se requiere probar previamente lo siguiente:

- La frecuencia en el nivel subóptimo es diferente de las frecuencias en otros niveles.
- La frecuencia en el nivel subóptimo es mayor que la frecuencia en otros niveles.

La verificación de la primera parte de la prueba se hizo mediante el test de chi cuadrado para una muestra. Este test presume que todas las categorías de una variable cuentan con el mismo número de casos (frecuencias).

Tabla 16

Nivel de ejecución presupuestal. Prueba chi cuadrado para una muestra

Nivel	oi	ei	(oi - ei)	(oi - ei) ²	(oi - ei) ² /ei
Deficiente	21	8	13	169	21,125
Subóptimo	1	8	-7	49	6,125
Óptimo	2	8	-6	36	4,5
N	24	24		X ²	31,75
				gl	2
				p-valor	6,38x10 ⁻⁸

Nota: Datos obtenidos de Tabla 3 y Matriz de Sistematización de Datos.

Los resultados de la prueba chi cuadrado ($\chi^2 = 31,75$; $p = 6,38 \times 10^{-8}$) muestran diferencia entre las frecuencias que se distribuyen en los niveles de la variable.

Para la segunda parte de la prueba, se tiene:

$$f_{SO} = 1$$

$$f_D = 21$$

$$f_O = 2$$

Por lo tanto, $f_{SO} < f_D$ y $f_{SO} < f_O$

Conclusión

La frecuencia en el nivel subóptimo ($f=1$) es menor y diferente que la frecuencia en otros niveles. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis propuesta, HE1, y se acepta la hipótesis nula, H0. En conclusión, el nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, no es subóptimo.

Segunda hipótesis específica

La segunda hipótesis específica se planteó en los términos siguientes:

El nivel de *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es moderado.

Esta hipótesis se replantea en los siguientes enunciados operacionales:

H₀ : La mayor frecuencia no se distribuye en el nivel subóptimo.

H₂ : La mayor frecuencia se distribuye en el nivel subóptimo.

En términos simbólicos, se expresa de la siguiente manera:

$$H_0 : f_{Mod} = f_i$$

$$H_2 : f_{Mod} \neq f_i$$

Donde f_i representa las frecuencias en los otros niveles.

Prueba

Como en el caso anterior, para la prueba de esta hipótesis, se requiere probar previamente lo siguiente:

- La frecuencia en el nivel moderado es diferente de las frecuencias en otros niveles.
- La frecuencia en el nivel moderado es mayor que la frecuencia en otros niveles.

La verificación de la primera parte de la prueba se hizo mediante el test de chi cuadrado para una muestra. Este test presume que todas las categorías de una variable cuentan con el mismo número de casos (frecuencias).

Tabla 17

Nivel de implementación del programa presupuestal. Prueba chi cuadrado para una muestra.

Nivel	oi	ei	(oi - ei)	(oi - ei) ²	(oi - ei) ² /ei
Bajo	14	8	6	36	4,5
Moderado	3	8	-5	25	3,125
Alto	7	8	-1	1	0,125
N	24	24		X ²	7,75
				gl	2
				p-valor	0,0104

Nota: Datos obtenidos de Tabla 8 y Matriz de sistematización de datos.

Los resultados de la prueba chi cuadrado ($\chi^2 = 7,75$; $p = 0,0104$) muestran diferencia entre las frecuencias que se distribuyen en los niveles de la variable.

Para la segunda parte de la prueba, se tiene:

- $f_{Mod} = 3$
- $f_{Bajo} = 14$
- $f_{Alto} = 7$

Por lo tanto, $f_{Mod} < f_{Bajo}$ y $f_{Mod} < f_{Alto}$

Conclusión

La frecuencia en el nivel moderado ($f = 3$) es menor y diferente que la frecuencia en los otros niveles (bajo y alto). Por lo tanto, se rechaza la hipótesis propuesta, HE2, y se acepta la hipótesis nula, H0. En conclusión, el nivel de *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, no es moderado.

Hipótesis general

La hipótesis general se planteó en los términos siguientes:

Existe relación directa entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

Esta hipótesis se replantea en los siguientes enunciados operacionales:

H₀ : No existe relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación*.

H₃ : Existe relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación*.

En términos simbólicos, se expresa de la siguiente manera:

H₀ : $R = 0$

H₂ : $R \neq 0$

Prueba

De la tabla 7, se tiene:

$R = -0,217$, con p-valor = 0,309 (no significativo)

Por lo tanto, $R = 0$.

Conclusión

El coeficiente de correlación entre *ejecución presupuestal* y la *implementación* es no significativo ($R=-0,217$; $p=0,309$), lo que implica que si bien aparece como una relación inversa de magnitud débil entre las variables, ésta no es significativa, y por lo tanto se desestima. Por lo tanto, estadísticamente se acepta la hipótesis nula, H₀, y se rechaza la hipótesis propuesta, H_G. En conclusión, no existe relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.

4.6. DISCUSIÓN

En cuanto a la ejecución presupuestal

Los resultados encontrados plantean el siguiente panorama:

Primero, al término del año 2019, existe una brecha enorme entre lo planteado y lo realizado. El promedio del presupuesto inicial modificado que se alcanzó a los departamentos es notablemente superior al promedio del presupuesto ejecutado; mientras que el primero alcanza una cifra de más de 88 mil millones de soles, el segundo apenas supera los 48 mil millones (88878798,71 frente a 48275879,58, lo que supone una brecha de 40602919,13 soles).

Eso significa que el promedio del presupuesto ejecutado apenas cubre el 60,2% del presupuesto planificado y destinado a los departamentos del Perú. Cabe preguntarse qué pasa, entonces, con ese casi 40% que no termina de ejecutarse.

Un segundo punto a destacar es la dispersión que se verifica en torno de la variable. Si bien es cierto que los departamentos cuentan con un tamaño poblacional muy diferente, lo cual explica las diferencias en las cantidades otorgadas a cada uno, hablando en términos de unidades monetarias, lo cierto es que el índice utilizado no cuestiona las cuantías otorgadas a cada departamento, sino que se enfoca en contrastar lo efectivamente ejecutado del presupuesto, respecto de lo presupuestado inicialmente y autorizado. De esa manera se homogeniza la perspectiva con que se observa el proceso.

Sin embargo, aun con el índice, las diferencias en cuanto ejecución presupuestal son abismales entre algunos departamentos. Cabe destacar que, aun cuando la escala de medición utilizada estableció intervalos de interpretación relativamente altos, bajo el supuesto moral, más que teórico, de que lo que se planifica como gasto público debiera ser finalmente ejecutado, lo cierto es que la mayoría de departamentos, 21 para ser exactos, no pasó siquiera la valla mínima de eficiencia propuesta, la que establecía que el nivel deficiente estaba por debajo del 91% de ejecución presupuestal.

Mencionar los departamentos que se ubican en esta categoría de la escala, no parece un ejercicio meritorio, sino más bien un requerimiento a la acción y al compromiso por mejorar desde la acción el comportamiento de esta variable.

En contraste, mencionar los que alcanzaron el nivel óptimo o el subóptimo, entendiendo que se trata de departamentos que han ejecutado más del 90% de su presupuesto, para el panorama político nacional, sí tiene relevancia, más allá del aspecto ético que también implica. En ese sentido, Lambayeque alcanzó el nivel subóptimo, con un índice de 0,928, o lo que es lo mismo, 92,8% de ejecución del presupuesto. Por otro lado, Apurímac y Ucayali alcanzaron el nivel óptimo, con índices de 0,971 y 0,962, que representan respectivamente el 97,1% de ejecución de su presupuesto en el caso del primero, y 96,2% en el caso del segundo.

En cuanto a la implementación del programa presupuestal

Aunque esta variable propuesta fue la que mayores dificultades ha planteado en cuanto a llevarse a la práctica, por causa de lo que parece una ausencia de datos sistematizados respecto de los avances físicos que se consiguen; y una suerte de práctica de escasa colaboración con los propósitos de investigación, de todos modos la información conseguida permitió plasmar la intención inicial de pasar de los modelos de evaluación del gasto público en función de la diferencia entre presupuesto inicial modificado y presupuesto ejecutado, a un enfoque de medición que se sustenta en la evidencia de indicadores físicos, como variables de resultados.

La intención de cuantificar esta medida sobre la base de indicadores concretos llevó a observar los reportes realizados y accesibles sobre los avances en infraestructura vial, y proponer como indicador de la implementación del programa presupuestal el índice de pavimentación. Se trata así de una medida que se ajusta a la intención de alinear las políticas públicas con una perspectiva de evaluación más cercana a la población (Rodríguez, 2018), y al propósito de contar con un indicador de la variable basado en evidencias, como defienden Pfeffer y Sutton (2007).

Los resultados muestran un índice promedio de 0,835, con una dispersión relativamente baja, que en términos del coeficiente de variación representa un valor

de 15,9%. Esto se explica en el hecho de que el menor avance efectuado corresponde a un índice de 0,584, mientras que el mayor corresponde a 1; en otras palabras, se identificaron departamentos en los cuales la implementación del programa presupuestal se corresponde exactamente con el propósito implícito en la pavimentación, por lo cual alcanzan el valor máximo posible del índice.

Cabe señalar que si bien, desde una perspectiva relativa, un promedio que representa más del 80% de avance en una variable de resultados, para el Perú debería ser considerado un logro importante. Y más si se considera esos resultados desde un punto de vista histórico, dada la tradición de limitada eficiencia administrativa y corrupción (Quiroz, 2012) que ha caracterizado el país. Pero si se espera que las políticas de modernización administrativa, propuestas desde hace ya varios años en el país, se plasmen en lo concreto, no hay otro modo que considerar que los intervalos de evaluación de una variable de resultados, sólo pueden ser útiles si no se limitan en sus propósitos.

Esa es la premisa que guía la propuesta de los intervalos de interpretación en torno de esta variable, aun cuando se debe reconocer las limitaciones que de hecho se dieron para la recolección de datos y la concepción de su interpretación. Por lo tanto, en la escala utilizada, el promedio encontrado, como valor, resulta estar lejos de la lógica que guía el propósito que se persigue: fin de contar con un indicador fiable de los avances en la implementación de políticas y programas presupuestales.

En cuanto a la hipótesis del estudio

En este estudio se plantearon tres hipótesis de trabajo; dos hipótesis descriptivas y una de relación entre las variables, como hipótesis general. Esta última es la que sustenta el estudio planteado, en tanto permite analizar cómo se vinculan en la práctica las dos etapas del proceso de inversión pública que dan lugar a las variables.

La relación entre ejecución e implementación permite examinar qué tan bien se está ejecutando el gasto público en los propósitos que se persiguen. De ese modo, si hay una correlación positiva importante, se puede sostener que el gasto público

encuentra respaldo en el cumplimiento de su propósito, o mejor dicho, sostiene su propósito; por supuesto, que la evaluación tiene que complementarse con otros datos, sobre todo de índole descriptiva, para que se identifique el comportamiento de la variable y , en ese sentido, en qué nivel se ubica.

Y si la correlación es negativa, entonces, hay motivos para preguntarse qué está pasando; ¿es posible acaso que, en el proceso de ejecución del gasto público, que apunta a determinado propósito, se esté destruyendo valor, en vez de construirlo? Definitivamente, una gestión deficiente de la ejecución puede derivar en resultados como los que se suponen. De todos modos, el análisis pormenorizado de los datos que intervienen en la correlación puede arrojar luces sobre su comportamiento y tendencia.

Sin embargo, desde una perspectiva de la interpretación del fenómeno estudiado, el escenario más preocupante que se puede suscitar es la ausencia de correlación o que la correlación sea muy débil. Un coeficiente que apenas alcanza valores que no superan 0,2, lo más probable es que esté sugiriendo que no hay razones prácticas para considerar como válida esa relación entre variables (Walpole et al., 2012), dado que el posible valor explicativo de la variable independiente sobre la dependiente termina siendo muy reducido, en términos numéricos, a sólo 4% o menos. En tanto que un coeficiente que se ubica en las proximidades de cero (0), simplemente está evidenciando la ausencia de relación entre las variables, más allá de la significación que se puede encontrar debido al tamaño de muestra empleado. La ausencia de relación implica que cada variable tiene un comportamiento independiente de cómo se comporta la otra.

Esta premisa es más sólida sobre todo si el conjunto de datos es relativamente pequeño, como ocurre aquí, donde sólo se tienen 24 datos, en correspondencia con el número de departamentos del país, los que constituyeron las unidades de observación. Cabe destacar que, en este caso, la magnitud del coeficiente fue 0,217, con orientación negativa, y eso al utilizar índices para cada variable, lo que supone un esfuerzo previo de homogenización de los valores a fin de poder efectuar una

observación conjunta de dos valores que, como en este caso utilizan medidas y escalas distintas.

Téngase en cuenta que, con los datos brutos, se utilizaron unidades monetarias para la primera variable (s/.) y medidas de longitud (km) para la segunda variable, el coeficiente de correlación encontrado sí fue positivo; sin embargo, su magnitud apenas llegó a 0,186, lo que supone un posible valor explicativo de la implementación del programa presupuestal que se reduce a menos del 4%.

Considerando los resultados del análisis de correlación en función de los índices que se utilizaron para medir cada variable, se puede sostener que la ejecución presupuestal explica apenas el 4,7% de las variaciones que se dan en la implementación del programa presupuestal. Ese valor tan pequeño abre interrogantes en torno a qué otros factores son los que explican el comportamiento de esa variable.

Una de las primeras explicaciones que se puede considerar es que la ejecución involucra dos procesos de gasto: inversiones y actividades, el primero referido al ámbito nacional, en tanto que el segundo implica que el gasto deriva en implementación a nivel departamental y vecinal. Bajo esa consideración, si bien la ejecución presupuestal podría no correlacionar significativamente con la implementación del programa en el ámbito nacional, sí debería hacerlo con las actividades, es decir con lo que se implementa en la jurisdicción de los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, un análisis paralelo en ese sentido (Anexos A), revela que éste tampoco es el caso, sobre todo en el ámbito departamental. En este caso se encontró un coeficiente, $r = -0,008$, que muestra claramente que, en el ámbito departamental, la implementación (medida como índice de pavimentación) marcha de modo totalmente independiente de la ejecución.

En el ámbito vecinal sí se presenta una correlación de mayor magnitud ($r = -0,309$), también de sentido negativo; pero tampoco este valor es lo suficientemente alto como para hallar una explicación plausible a la implementación del programa

presupuestal, bajo el argumento que lo ejecutado se deriva a la implementación en el ámbito vecinal. En conjunto, considerando la relación entre ejecución presupuestal e implementación para los ámbitos nacional y vecinal, apenas alcanza un valor explicativo de menos del 15%, bastante bajo, si se tiene en cuenta que oficialmente no se pueden identificar otros factores legítimos que expliquen los resultados.

Es posible una explicación adicional a la baja correlación encontrada. Dado que los gobiernos regionales y locales reciben su presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas en un marco legal que les otorga autonomía para decidir las prioridades de inversión en su jurisdicción territorial, es lógico también considerar que las prioridades de inversión apuntan en otras direcciones de la infraestructura vial, en correspondencia con el tenor general de la implementación del programa presupuestal, antes que con los avances de pavimentación.

De todos modos, ante la evidencia, queda señalar que la ejecución presupuestal en la práctica marcha en forma independiente de la implementación del programa presupuestal 0138 (medido en cuanto avance de pavimentación), o lo que es lo mismo sin que se procure coherencia entre uno y otro proceso. En otras palabras, aunque se pueda explicar la ausencia de correlación entre la ejecución presupuestal y la implementación del programa presupuestal desde un punto de vista económico, esa ausencia de correlación muestra que el propósito de cierre de la brecha a la que apunta el programa presupuestal todavía sigue pendiente.

Implicaciones del estudio

La presunción señalada como atingencia final del apartado anterior invita a tomar con precaución, primero, las evaluaciones que debiera estar practicando el Ministerio de Economía y Finanzas respecto del gasto público, a fin de corregir cuanto antes las distorsiones en el proceso de ejecución presupuestal, lo que se correspondería con una intención de mejorar la eficiencia del gasto público, y de ese modo, con un enfoque integral de evaluación de políticas públicas.

En ese sentido, tal como postulan Nazarena (2016), por una parte, Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007), por otra, un enfoque integral se convierte en necesidad cuando ello implica atender desde la política pública una población que se encuentra en permanente proceso de cambio. En esa línea, los resultados se corresponden con los hallazgos reportados por diferentes autores respecto del entorno nacional, sobre todo Lechuga (2018), Gomero (2018) y Rodríguez (2017), debido al hecho de que la implementación de las políticas públicas tiende a mantenerse en un nivel medio considerando las escalas que se aplicaron.

Lo segundo a considerar es que la evaluación del gasto público en función del presupuesto ejecutado sólo proporciona un indicio indirecto y más bien limitado de la calidad de gasto que se efectúa, puesto que no proporciona información alguna sobre los destinos de esos recursos.

En este estudio, la recurrencia a la medición de la variable *implementación del programa presupuestal* como un indicador físico (lo que efectivamente se ha implementado en indicadores concretos, como el índice de pavimentación) muestra que, si bien la ejecución presupuestal puede alcanzar valores importantes, el destino final de ese presupuesto ejecutado no necesariamente se corresponde con lo que se había planificado.

Cabe señalar que, en este caso, el escenario encontrado no se inscribe precisamente en esa lógica, puesto que la variable se ubica en el nivel deficiente en la escala propuesta; sin embargo, el argumento que defiende la propuesta de una instrumentación en ese sentido sigue siendo válido. Bajo esa perspectiva, los datos ponen en evidencia la existencia de factores no identificados específicamente en este estudio, que son los que estarían desvirtuando el propósito del presupuesto ejecutado.

Por ello, habría que agregar que los bajos índices de ejecución presupuestal, con regiones que alcanzan valores que no llegan siquiera a 0,4, es decir 40%, lo que implica que buena parte del presupuesto asignado a la región se revierte al Estado, evidencia que sí se podría fortalecer la implementación del programa presupuestal en el marco del propósito de cierre de la brecha al que se apunta.

En tercer lugar, como ya se había sostenido anteriormente, en concordancia con Aguilar-Astorga y Lima-Facio (2009), cabe destacar que todo esfuerzo realizado por incorporar enfoques o propuestas metodológicas distintos, pero de mayor objetividad que los que tradicionalmente se aplican, como se ha hecho aquí, con la introducción de la perspectiva de medición asumida, se beneficia la población, las instituciones y los actores políticos.

Y como consecuencia, en la medida que esas propuestas se adscriban a un marco de objetividad y concreción, siempre serán de contribución a la actividad investigativa, ya sea que ésta se plantee desde la tribuna de la administración pública y el dominio empírico de un ejercicio de política reflexivo, maduro y comprometido con los objetivos sociales de desarrollo claramente definidos, o desde el rigor y mesura de la academia.

CONCLUSIONES

Primera

Como conclusión general, y en respuesta al objetivo general planteado en el estudio, determinar la relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no se encontró relación entre la *ejecución presupuestal* y la *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019. El análisis de correlación efectuado revela ausencia de relación identificada por un p-valor de 0,309.

Segunda

En cuanto al primer objetivo específico planteado, determinar el nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se encontró que el nivel de *ejecución presupuestal* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es deficiente. En ese sentido, el índice que evalúa esta variable, índice de ejecución presupuestal, se distribuye con mayor frecuencia ($f = 21$) en esta categoría.

Tercera

En cuanto al segundo objetivo específico, determinar el nivel *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el nivel de *implementación* del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es bajo. En ese sentido, el índice que evalúa esta variable (índice de pavimentación) se distribuye con mayor frecuencia ($f = 14$) en esta categoría.

RECOMENDACIONES

Primera

A los investigadores de política social y académicos

Los investigadores de política social y académicos que cumplen funciones a nivel de región, deben proseguir y profundizar el tipo de estudios al que se da lugar en este caso, con el objeto de entender los fenómenos vinculados con las inversiones efectuadas en infraestructura vial en el sector transportes. Si bien, aquí se utilizan dos indicadores para evaluar las relaciones entre las variables (en un caso, datos brutos, y en el otro, datos homogenizados mediante un índice), es importante reconocer que, en este caso particular, los valores de esas correlaciones arrojan resultados discrepantes entre sí. Eso implica la continuación de la realización de estudios en esta línea por parte de investigadores de política social y académicos.

Segunda

A los investigadores de política social y académicos

Los investigadores de política social y académicos que cumplen funciones a nivel de región, deben tomar en cuenta que la continua aproximación al fenómeno estudiado, y a otros del mismo tenor, constituyen una oportunidad no sólo para proponer indicadores de medición de las variables a estudiar, sino también para afinar la base conceptual y operacional de los índices que ya se ponen en uso, como los utilizados aquí. Eso implica tomar como base los indicadores de evaluación propuestos y proponer a su vez indicadores más precisos, ya sea por correlación u otra medida de correspondencia.

Tercera

A los funcionarios del área de información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Los funcionarios del área de información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones deben tomar en cuenta que la evaluación de muchas variables que pueden proporcionar información valiosa sobre diferentes procesos en marcha, sólo

puede hacerse en la medida que la población pueda acceder a la información sobre resultados institucionales que tiene este y otros ministerios. Por ello, se recomienda transparentar la información oficial con que se cuenta, como una política institucional, a fin de permitir que investigadores, científicos, politólogos y personas comunes puedan acceder a esa información.

Cuarta

A las autoridades sectoriales del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República

Recoger los lineamientos y pautas dados en el siguiente plan de intervención.

Plan de Fortalecimiento Institucional para la ejecución presupuestal e implementación de los programas presupuestales

Generalidades

El plan que se presenta a continuación, alcanza lineamientos para la intervención de algunos organismos del Estado que tienen que ver con la ejecución presupuestal y la implementación de los programas presupuestales a nivel de región; en este caso, la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial, órgano subalterno de la Dirección General de Presupuesto Público, que a su vez depende del Ministerio de Economía y Finanzas, y la Contraloría Regional, en el marco de las facultades de la Contraloría General de la República. El plan toma en cuenta que estas dos instituciones tienen un margen de acción distinto, que se regula en su propia normatividad, y sobre todo en el momento en el cual realizan acciones, en relación a los acontecimientos.

Justificación

El descubrimiento de que, a nivel de región, la ejecución presupuestal marcha en forma prácticamente independiente de la implementación de los Programas Presupuestales, pone en evidencia que en alguna etapa del proceso de planeamiento presupuestal, coordinado e instrumentado de la mano de la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial, órgano subalterno de la Dirección General de Presupuesto Público, las funciones que debería cumplir esta dependencia, de

acuerdo con su normatividad, o no se cumplieron o se llevaron a cabo de manera deficiente.

Por otro lado, a posteriori, es importante proseguir con las acciones de control que realiza la Contraloría General de la República – Órganos desconcentrados (Gerencias Regionales de Control) y los Órganos de Control Institucional que operan en cada entidad pública.

Fundamentación normativa

- Ley N°30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobada por la Resolución Directoral N°001-2019-EF/63.01, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de enero de 2019, modificada por la Resolución Directoral N° 006-2020-EF/63.01, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de julio de 2020, y por la Resolución Directoral N° 008-2020-EF/63.01, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de octubre de 2020.
- Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República.
- Directiva N°015-2015-CG/PROCAL, Directiva de los Órganos de Control Institucional, aprobada mediante R.C. N°353-2015-CG, del 03 de diciembre de 2015.

Objetivos

- En el marco de la reforma del Presupuesto por Resultados, es importante fortalecer la acción de las funciones a nivel de región de la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial, como órgano subalterno de la Dirección General de Presupuesto Público, en el marco de las facultades del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Fortalecer el proceso de institucionalización e implementación de las OCI que operan a nivel de entidades bajo la jurisdicción regional y local.

Órganos intervinientes

Por parte del MEF, la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial.

Por parte de la Contraloría General de la República, Órganos desconcentrados (Gerencias Regionales de Control) y los Órganos de Control Institucional (OCI).

Actividades

En lo que corresponde a la Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial, las acciones de fortalecimiento de las funciones establecidas para esta dirección deben enfocarse en lo siguiente:

- Fortalecimiento de la conducción del proceso de programación multianual y formulación del presupuesto a nivel de gobiernos regionales y gobiernos locales.
- Fortalecimiento del proceso de seguimiento a la ejecución del gasto e implementación de Programas presupuestales en los Gobiernos Regionales y Locales.
- Capacitación a responsables de los Programas Presupuestales.

En lo que corresponde a la Contraloría Regional, las acciones de fortalecimiento de las funciones establecidas para esta institución deben enfocarse en lo siguiente:

- Implementar acciones de control (Auditorías de desempeño) a la ejecución del presupuesto asignado a Programas Presupuestales.
- Diseño de un plan de comunicación dirigido a la comunidad, con el objeto de fomentar una cultura propicia al control institucional por parte del Estado.
- Supervisión de la calidad de las relaciones entre los titulares de las entidades públicas bajo su jurisdicción, y los responsables de las OCI que corresponden a su ámbito, con el propósito de evitar interferencias, manipulación u otro tipo de acciones de postergación en la entidad.

- Supervisión del cumplimiento de funciones de los OCI, a fin de prevenir desvíos del propósito que les corresponde en el marco de intervención de la Contraloría General de la República.
- Supervisión del cumplimiento de los requerimientos laborales de los OCI institucionales, con el fin de asegurar el compromiso de parte de las entidades específicas con las acciones de control que les corresponde, y garantizar un trabajo efectivo que no supere las capacidades de cada OCI institucional.

En cuanto a los OCI, las acciones de fortalecimiento de las funciones establecidas para estas instituciones deben enfocarse en lo siguiente:

- Fortalecimiento de los canales de comunicación tanto con el titular de la entidad, como con la Contraloría General de la República – Órganos desconcentrados (Gerencias Regionales de Control), a fin de facilitar la comunicación de resultados de manera constante y oportuna.
- Fortalecimiento de las actividades de capacitación y entrenamiento profesional para el personal seleccionado para laborar en los OCI de la entidad.
- Promoción de actividades de comunicación en el marco de la jurisdicción institucional con el objeto de fomentar una cultura orientada al control interno, como base para la evaluación efectiva del uso de los recursos del Estado en el nivel más elemental.

Tabla 18

Objetivos y actividades del plan de Fortalecimiento Institucional para la ejecución presupuestal e implementación de los programas presupuestales

Objetivos	Responsable	Actividades
1	Objetivo 1	Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial
		A1 Fortalecimiento del proceso de programación multianual y formulación del presupuesto a nivel de Gobierno Regional y Local.
		A2 Fortalecimiento del proceso de seguimiento a la ejecución del gasto e implementación de PP.
		A3 Capacitación a responsables de Programas presupuestales.
2	Objetivo 2	Contraloría de la República
		A1 Implementar acciones de control (Auditorías de desempeño) a la ejecución del presupuesto asignado a Programas Presupuestales
		A2 Supervisión de calidad de relaciones entre titulares y responsables OCI.
		A3 Supervisión de cumplimiento de funciones de OCI por entidad.
		A4 Supervisión del cumplimiento de los requerimientos laborales de los OCI por entidad.
		OCIs
		A1 Fortalecimiento de canales de comunicación con titular y con Contraloría.
		A2 Fortalecimiento de actividades de capacitación y entrenamiento profesional para el personal OCI.
		A3 Promoción de actividades de comunicación para fomentar cultura orientada al control interno.

Fuente: Elaboración propia

REFERENCIAS

- Aguilar, L.F. (2012). *Políticas públicas: Una visión panorámica*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia)
- Aguilar-Astorga, C.R. & Lima-Facio, M.A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre, 1-29. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/46562252>
- Amaya, C.A. (2020). *Costos y presupuestos. Conceptos básicos*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Ander-Egg, E. (2011). *Aprender a investigar: nociones básicas para la investigación social*. Córdoba: Brujas.
- Bonetti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. Buenos aires: Clacso.
- Chero, A. (2020). *Presupuestos*. Chimbote, Perú: Universidad Católica Los ángeles de Chimbote.
- Cohen, R.J. & Swerdlick, M.E. (2006). *Pruebas y Evaluación Psicológicas*. México D.C.: McGraw-Hill.
- Decreto Legislativo N°1440. *El Peruano* [en línea]. Domingo, 16 de setiembre de 2018. Disponible en <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>
- Campos, W.B. (2017). *Apuntes de metodología de la investigación científica: un enfoque para la administración de negocios*. Serie Materiales de Investigación. Perú: Magister.
- Correa, M.D. & Maluquer, S. (2003). *Efectos regionales del presupuesto europeo en España (1986-1999). Flujos financieros y balanzas fiscales entre las comunidades autónomas y el presupuesto de la Unión Europea*. Catalunya: Instituto de Estudios Autónomos.
- Crumpton, C.D., Medeiros, J.J., Ferreira, V.R.S, Sousa, M.M. & Najberg, E. (2016). Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 981-1001. <https://doi.org/10.1590/0034-7612156363>

- Cutimbo, G.V. (2016). *La intensidad ética y la participación ciudadana en mujeres del distrito de Moquegua, 2015*. Tesis para optar el título de Licenciada en Gestión Pública y Desarrollo Social. Universidad Nacional de Moquegua, Perú.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una agenda en el Perú*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Díaz, C. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. Orientación intelectual de revista Universum. *Revista General de Información y Documentación*, 28(1), 119-142. <http://dx.doi.org/10.5209/RGID.60813>
- Dirección General de Presupuesto Público. (2016). *Programas presupuestales. Diseño, Revisión y Articulación Territorial 2016*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, Cooperación Alemana implementada por la GIZ.
- Fagilde, C.A. (2009). *Presupuesto Empresarial. Un enfoque práctico para el aula*. Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”.
- Flores, L. (2017). Una propuesta de análisis de los estados latinoamericanos desde las políticas públicas. *Polis, Revista Latinoamericana*, 48, 61-79. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v16n48/0718-6568-polis-16-48-00061.pdf>
- Gomero, E.M. (2018). *Políticas públicas y seguridad ciudadana en el distrito de Huacho 2016 -2017*. Tesis para optar al Título Profesional de Licenciado en Sociología. Escuela Profesional de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2007). *Vigilancia Regional del Presupuesto Público*. Lima: Propuesta Ciudadana. Disponible en http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla_Presupuesto_Publico.pdf
- Gutiérrez, J.A., Restrepo, R.D. & Zapata, J.S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines

- y funciones del Estado. *CES Derecho*, 2(8), 333-351. Doi: <http://dx.doi.org/10.21615/cesder.8.2.7>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación Científica*. 6ª edición. México: McGraw Hill. Interamericana.
- Irrazaval, I. & Pérez, F. (2017). Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas en Chile: de la burocracia a la ciudadanía. *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, Spain, 14 – 17 de noviembre. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/330933561>
- Jaime, F.M., Dufour, G., Alessandro, M. & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3(2007), Enero - Junio, 8-29.
- Lechuga, S.L. (2018). *Implementación de las Políticas Públicas en Educación y su Relación con las Competencias y Desempeños de los Directivos de las Instituciones Educativas Públicas de la UGEL Tambopata Madre de Dios 2018*. Tesis para obtener el grado académico de maestra en Gestión Pública. Escuela de POSTGRADO, Universidad César Vallejo, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). *Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*. Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros, 26 de agosto de 2020. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2020). *Provías Nacional. Memoria anual 2019*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2020). *Registro Nacional de Carreteras – RENAC. Red vial departamental*. Viceministerio de Transportes, dirección General de Caminos y Ferrocarriles. Recuperado de https://portal.mtc.gob.pe/transportes/caminos/documentos/Renac/RENAC_RVD_08092015B.pdf

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (s/f). *Programa presupuestal 0138: Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte*. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.
- Monterroso, e. (2005). Análisis del enfoque pluralista de la política pública de la enseñanza: la Ley de Calidad de la Educación. *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales* 3. Madrid: Universidad Alfonso X el Sabio.
- Mostajo, R. (2002). *El sistema presupuestario en el Perú*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- Muñoz, C. (2011). *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*. 2ª ed. México: Pearson Educación.
- Nazarena, P. (2016). *Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*. Tesis doctoral. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Doctorado en Políticas Públicas y transformación social, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Panfichi, A. (2007). *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, Confluencias y Tensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Parra, J. & La Madriz, J. (2017). Presupuesto como instrumento de control financiero en pequeñas empresas de estructura familiar. *Negotium*, 13(38), noviembre, 33-48. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78253678003>
- Pfeffer, J. & Sutton, R. (2007). *El fin de la superstición en el management*. Barcelona: Empresa Activa.
- Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia. (2011). *El Sistema Presupuestario en el Perú. Notas para No Especialistas*. Lima: Unidad Coordinadora del Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia.
- Quiroz, A. (2012). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Riega-Virú, Y. (2019). *El análisis de políticas públicas en el Perú*. Recuperado de <http://www.caen.edu.pe/wordpress/wp-content/uploads/2019/05/8-RIEGA-VIRU.pdf>
- Ríos, M.C. (2017). *Un estudio sobre la gestión de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas del Perú, 2014*. Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social con mención en Gestión de Proyectos Sociales. Unidad de POSTGRADO, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.
- Robinson, M. (2012). *Elaboración de presupuestos basados en resultados*. Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados. Recuperado de http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Manual%20sobre%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20presupuestos%20basados%20en%20resultados_CLEAR.pdf
- Rodríguez, P.A. (2008). *Presupuesto Público. Programa Administración Pública Territorial*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Rodríguez, C.M. (2018). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)*. Memoria para optar el grado de Doctora. Facultad de Ciencias Políticas y sociología, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Rodríguez, O.A. (2017). *Evaluación de la ejecución presupuestal de la Policía Nacional del Perú y su implicancia en la Política Pública de Seguridad Ciudadana*. Tesis para obtener el grado académico de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Escuela de POSTGRADO, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.
- Roth, A.N. (ed.) (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruiz, D. & Cárdenas, C.E. (2005). ¿Qué es una política pública? *IUS Universidad Latina de América*, 5(18), Julio – Septiembre. Recuperado de <https://ti.unla.edu.mx/iusunla18/>

- Samuelson, P.A. & Nordhaus, W.D. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. 19 ed. México: McGraw-Hill, Interamericana Editores.
- Sierra-Bravo, R. (1999). *Tesis doctorales y trabajos de investigación científica*. Madrid: Paraninfo.
- Soto, C.A. (2015). El presupuesto público y el Sistema Nacional de Presupuesto. *Actualidad Gubernamental*, 85, Noviembre, 1-2.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tinto, J.A. (2013). El análisis de contenido como herramienta de utilidad para la realización de una investigación descriptiva. Un ejemplo de aplicación práctica utilizado para conocer las investigaciones realizadas sobre la imagen de marca de España y el efecto país de origen. *Provincia*, 29, enero-junio, 135-173. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/555/55530465007.pdf>
- Toledo, V.F. (2015). Hacia una conceptualización de las políticas públicas. *Cuadernos Universitarios*, (VIII), 63-71. Recuperado de <http://revistas.ucasal.edu.ar/index.php/CU/article/view/65>
- Vargas, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas*, 19, enero-junio, 127-136. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4259/425942453011>
- Vásquez, A.V. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42, enero-junio, 218-241. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/164/16429070011.pdf>
- Walpole, R.E., Myers, R.H., Myers, S.L. & Ye, K. (2012). *Probabilidad y estadística para ingeniería y ciencias*. México: Pearson Educación.

APÉNDICE

Anexo 1. Matriz de consistencia de la investigación

Título : *Ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal 0138 en la Dirección Nacional de Transportes, Perú, 2019*
 Autor : Willan Wilfredo Flores Flores

PREGUNTAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	METODOLOGÍA
G ¿Cuál es la relación entre la <i>ejecución presupuestal</i> y la <i>implementación</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019?	Determinar la relación entre la <i>ejecución presupuestal</i> y la <i>implementación</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.	Existe relación directa entre la <i>ejecución presupuestal</i> y la <i>implementación</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.	V. independiente: <i>Ejecución presupuestal</i> Dimensiones: Devengado (ejecución del gasto)	Tipo de investigación: Investigación cuantitativa Investigación correlacional Diseño de investigación: Diseño no experimental
E1 ¿Cuál fue el nivel de <i>ejecución presupuestal</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019?	Determinar el nivel de <i>ejecución presupuestal</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.	El nivel de <i>ejecución presupuestal</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es subóptimo.	V. dependiente: <i>Implementación de Programa Presupuestal</i> Indicador: Índice de pavimentación Índice no pavimentación	Diseño transeccional Diseño correlacional Población: 24 regiones Muestra Igual a población
E2 ¿Cuál fue el nivel de <i>implementación</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019?	Determinar el nivel de <i>implementación</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019.	El nivel de <i>implementación</i> del programa presupuestal 0138, en la infraestructura vial departamental, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Perú, 2019, es moderado.		Instrumentos: Ficha de registro documental Análisis: Tablas de frecuencia Coeficiente de correlación de Pearson

Anexo 2. Instrumento de recolección de datos

FICHA DE REGISTRO

N°	EJECUCIÓN		IMPLEMENTACIÓN			
	PRESUPUESTAL	2018	2019			
	Región	Ejecutado	Pavimentado	No pavimentado	Pavimentado	No pavimentado
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						
15						
16						
17						
18						
19						
20						
21						
22						
23						
24						

Anexo 3. Análisis estadísticos auxiliares

Tabla 19*Prueba de normalidad para la variable dependiente (datos brutos)*

	Casos					
	Válido		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
implementación PP	24	100,0%	0	0,0%	24	100,0%

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
	implementación PP	,191	24	,023	,932	24

a. Corrección de significación de Lilliefors

Tabla 20*Prueba de normalidad para la variable dependiente (índices)*

	Casos					
	Válido		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
implementación PP	24	100,0%	0	0,0%	24	100,0%

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estadístico	gl	Sig.	Estadístico	gl	Sig.
	implementación PP	,134	24	,200*	,923	24

a. Corrección de significación de Lilliefors

Las dos pruebas de normalidad efectuadas mediante el test de Shapiro-Wilk, muestran que la distribución de la variable *implementación del programa presupuestal* tiende a la normalidad. En ambos casos, se toman los resultados del test de Shapiro-Wilk, que es más apropiada cuando se tienen distribuciones con 50 datos o menos. En el primer caso, el p-valor es 0,110, muy superior a 0,05; y en el segundo, 0,067, también superior al nivel de confianza señalado.

Tabla 21

Índice de implementación del programa presupuestal por ámbito de implementación. Estadísticos descriptivos.

Estadístico	Ámbito de implementación		
	Nacional	Departamental	Vecinal
Promedio	0,835	0,151	0,025
Mediana	0,844	0,115	0,014
Desviación estándar (σ)	0,1324	0,142	0,0292
Coefficiente variación	0,159	0,940	1,182
Mínimo	0,584	0,004	0
Máximo	1,000	0,562	0,117

Los datos presentados en esta tabla se basan en el índice de pavimentación que corresponde a cada ámbito de implementación: nacional, departamental y vecinal. Se observa claramente que, en el ámbito nacional, el índice de pavimentación es mucho mayor que a nivel departamental y vecinal.

Tabla 22

Índice de implementación del programa presupuestal por ámbito de implementación. Estadísticos descriptivos.

Estadístico	Ámbito de implementación		
	Nacional	Departamental	Vecinal
Promedio	0,165	0,849	0,975
Mediana	0,156	0,885	0,986
Desviación estándar (σ)	0,132	0,142	0,029
Coefficiente variación	0,803	0,167	0,030
Mínimo	0	0,438	0,883
Máximo	0,416	0,996	1,000

Los datos presentados en esta tabla se basan en el índice de no pavimentación, que indirectamente refiere la ejecución en actividades, que corresponde a cada ámbito de implementación: nacional, departamental y vecinal. Se observa claramente que en el ámbito vecinal (0,975), el índice de no pavimentación (actividades) es mayor que a nivel departamental (0,885) y muchísimo mayor a nivel nacional (0,165).

Tabla 23

Análisis de correlación entre ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal según ámbito de implementación

Correlaciones		I. nacional	I. departamental	I. vecinal
ejecución	Correlación de Pearson	0,144	0,4	0,141
	Sig. (bilateral)	0,503	0,053	0,512
	N	24	24	24

En esta tabla se presentan los resultados del análisis de correlación entre las variables de estudio, ejecución presupuestal e implementación del programa presupuestal, pero considerando el ámbito de implementación, es decir, el nivel nacional, departamental y vecinal. En este caso, se tienen dos coeficientes de correlación muy bajos, $r=0,144$ para la relación entre ejecución presupuestal e implementación del programa en el ámbito nacional, y $r=0,141$, para la relación entre ejecución presupuestal e implementación del programa en el ámbito vecinal. Sólo en el caso de la relación entre ejecución presupuestal e implementación del programa en el ámbito departamental se encuentra un coeficiente de correlación que no puede ser desestimado; el coeficiente alcanza un valor de 0,4, es decir, una correlación positiva de valor moderado que sí permite sostener que mientras mayor es la ejecución presupuestal, mayor es también la implementación de la política en el ámbito departamental.

Téngase en cuenta que los datos utilizados corresponden a los valores en unidades monetarias.

Anexo 4. Matriz de sistematización de datos

Dep	EP PPO138 Inversiones		Ind	Nacional						Dptal.						Vecinal				
	PIM	PEJ		ST	Pav	NoP	Ipav	nivel	Inopav	nivel	ST	Pav	NoP	Ipav	Inopav	ST	Pav	NoP	Ipav	Inopav
AMAZONAS	107740668	44881484	0,418	858,34	852,8	3,5	0,898	alto	0,004	bajo	754,271	31,27	723	0,041	0,898	1742,9	0	1743	-	1,000
ÁNCASH	73833886	43838884	0,604	1888,4	1368	803,9	0,733	bajo	0,267	bajo	1233,05	536,7	696,4	0,431	0,569	7883,2	112,4	7881	0,015	0,985
APURÍMAC	38384888	38384888	0,871	1281	874,8	386,3	0,781	bajo	0,238	bajo	1280,83	8,088	1282	0,007	0,982	4848,1	7,27	4841	0,001	0,999
AREQUIPA	232818817	181887821	0,648	1487,1	1218	281,5	0,812	bajo	0,188	bajo	1748,01	878,7	781,3	0,582	0,438	8188,4	434,3	8721	0,071	0,929
AYACUCHO	78881844	88818888	0,781	1888,3	1738	78,34	0,981	alto	0,038	bajo	1884,48	288,8	1888	0,188	0,848	8881,8	34,33	8827	0,004	0,996
CAJAMARCA	48882888	21487888	0,488	1788,9	1888	237,4	0,884	bajo	0,138	bajo	888,778	31,78	887	0,038	0,984	1288,8	48,11	11884	0,003	0,997
CHUSCO	81844888	78888888	0,771	2884,1	1888	488,1	0,788	bajo	0,281	bajo	2882,7	884,4	2288	0,281	0,788	12888	384,8	12881	0,004	0,996
HUANCAVELICA	108118488	78848848	0,788	1488,2	1181	288	0,824	bajo	0,178	bajo	2082,28	21,28	1881	0,011	0,988	4821,1	0,88	4820	0,000	1,000
HUANUCO	88888888	48883448	0,888	1817,8	882,8	818,2	0,888	bajo	0,381	bajo	772,44	18,88	788,8	0,022	0,978	8778	81,24	8888	0,014	0,986
ICA	888117	78888	0,081	887,3	883,3	14,05	0,988	alto	0,028	bajo	743,083	48,84	694,1	0,068	0,934	2084,2	82,02	1982	0,048	0,952
JUNÍN	148773413	78888188	0,584	1774,8	1888	738,4	0,584	bajo	0,418	bajo	1128,18	78,73	1048	0,068	0,932	8118,8	212,8	8883	0,023	0,977
LA LIBERTAD	18872128	1248787	0,074	1281,8	882,8	388,8	0,731	bajo	0,268	bajo	1841,17	188,4	1838	0,088	0,918	8882,7	188,8	8447	0,028	0,972
LAMBAYEQUE	17818887	18782888	0,888	488,05	488,8	18,23	0,981	alto	0,038	bajo	874,483	288,8	488,8	0,388	0,612	2088,8	27,88	2088	0,013	0,987
LIMA	38888738	24788488	0,641	1888,8	1388	332,8	0,888	bajo	0,187	bajo	1888,87	188,4	1448	0,188	0,812	4881,3	188,8	4888	0,038	0,962
LORETO	71887788	87884188	0,882	128,87	88,81	48,28	0,888	bajo	0,312	bajo	388,747	87,17	228,8	0,388	0,612	448,48	18,18	428,4	0,043	0,957
MADRE DE DIOS	47882128	33488143	0,788	388,28	388,3	0	1,000	alto	-	bajo	388,878	2,388	387,8	0,007	0,993	1278,8	8,488	1288	0,008	0,992
MOQUEGUA	18888788	18881737	0,778	488,28	488,2	0	1,000	alto	-	bajo	488,888	117,8	788,3	0,138	0,862	1288,1	88,78	1188	0,078	0,922
PASCO	88828888	48418888	0,518	888,8	388	228,8	0,818	bajo	0,384	bajo	887,877	34,44	873,1	0,087	0,913	2084,7	0	2088	-	1,000
PILIVA	487288788	28881884	0,084	1734,8	1888	181,8	0,813	medi	0,087	bajo	834,488	188,8	488,8	0,288	0,712	8484,8	333,7	8181	0,081	0,919
PIURA	118888488	88418884	0,784	2818	1888	214,8	0,884	bajo	0,188	bajo	2388,07	484,3	1888	0,171	0,829	8887	42,41	8788	0,008	0,992
SAN MARTÍN	34888148	28478888	0,788	822,78	782,7	78,1	0,918	medi	0,088	bajo	888,843	181,8	774	0,188	0,812	3488,2	0,88	3488	0,000	1,000
TACNA	18888718	8887848	0,338	831,38	888,4	88,88	0,918	medi	0,081	bajo	488,784	88	484,7	0,174	0,826	1384,8	183,1	1232	0,117	0,883
TUMBES	23812828	7888873	0,338	138,47	138,8	0	1,000	alto	-	bajo	287,488	71,74	218,8	0,288	0,712	887,32	8,33	888	0,018	0,982
UCAYALI	188313288	188788288	0,982	328,08	222,1	184	0,881	bajo	0,318	bajo	1288,82	8,848	1283	0,004	0,996	888,81	2,32	884,3	0,003	0,997