

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

ESCUELA DE POSGRADO



MAESTRÍA EN CIENCIAS

MENCIÓN: ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA

TESIS

ANÁLISIS DEL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (PRESUPUESTAL) Y SU INCIDENCIA EN LA INVERSIÓN SOCIOECONÓMICA EJECUTADA POR EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA, PERIODO 2003-2016

Para optar el Grado Académico de

MAESTRO EN CIENCIAS

Presentada por:

JAIME GONZALO TARRILLO LEIVA

Asesor:

Dr. VÍCTOR HUGO DELGADO CÉSPEDES

CAJAMARCA, PERÚ

2017

COPYRIGHT © 2017 by
JAIME GONZALO TARRILLO LEIVA
Todos los derechos reservados

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

ESCUELA DE POSGRADO



MAESTRÍA EN CIENCIAS

MENCIÓN: ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA

TESIS APROBADA

ANÁLISIS DEL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (PRESUPUESTAL) Y SU INCIDENCIA EN LA INVERSIÓN SOCIOECONÓMICA EJECUTADA POR EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA, PERIODO 2003-2016

Para optar el Grado Académico de

MAESTRO EN CIENCIAS

Presentada por:

JAIME GONZALO TARRILLO LEIVA

Comité Científico

Dr. Víctor Delgado Céspedes
Asesor

Dr. Jesus Coronel Salirrosas
Miembro de Comité Científico

Dr. Héctor Gamarra Ortiz
Miembro de Comité Científico

M.Cs. Pedro Yañez Alvarado
Miembro de Comité Científico

CAJAMARCA, PERÚ

2017



Universidad Nacional de Cajamarca

Escuela de Posgrado

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

Siendo las 9:15 am de la mañana del día 22 de setiembre de Dos Mil Diecisiete, reunidos en el Aula 1Q-205 de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, el Jurado Evaluador presidido por el **Dr. JESÚS CORONEL SALIRROSAS**, en Representación del Director y como Miembro de Jurado Evaluador, **Dr. VÍCTOR DELGADO CÉSPEDES**, en calidad de Asesor, **Dr. HÉCTOR GAMARRA ORTIZ, M.Cs. PEDRO YAÑEZ ALVARADO** como integrantes del Jurado Evaluador. Actuando de conformidad con el Reglamento Interno y el Reglamento de Tesis de Maestría de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, se dio inicio a la Sustentación de la Tesis titulada **“ANÁLISIS DEL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (PRESUPUESTAL) Y SU INCIDENCIA EN LA INVERSIÓN SOCIOECONÓMICA EJECUTADA POR EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA, PERIODO 2003-2016”**, presentada por el Bach. en Derecho **JAIME GONZALO TARRILLO LEIVA**, con la finalidad de optar el Grado Académico de **MAESTRO EN CIENCIAS**, de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, Contables y Administrativas, con Mención en **ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA**.


Realizada la exposición de la Tesis y absueltas las preguntas formuladas por el Comité Científico, y luego de la deliberación, se acordó APROBAR con la calificación de (17) Diecisiete - Excelente la mencionada Tesis; en tal virtud, el Bach. en Derecho **JAIME GONZALO TARRILLO LEIVA**, está apto para recibir en ceremonia especial el Diploma que lo acredita como **MAESTRO EN CIENCIAS**, de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, Contables y Administrativas, con Mención en **ADMINISTRACIÓN Y GERENCIA PÚBLICA**.

Siendo las 10:45 horas del mismo día, se dio por concluido el acto.


.....
Dr. Jesús Coronel Salirrosas
Miembro de Jurado Evaluador


.....
Dr. Víctor Delgado Céspedes
Asesor


.....
Dr. Héctor Gamarra Ortiz
Miembro de Jurado Evaluador


.....
M.Cs. Pedro Yañez Alvarado
Miembro de Jurado Evaluador

A:
Mis padres y hermanos, que me
motivan en mi progreso personal,
laboral y profesional.

El progreso y el desarrollo son imposibles si uno sigue haciendo las cosas tal y como siempre las ha hecho.

- Wayne Dyer

Si la información y el conocimiento son centrales para la democracia, son condiciones para el desarrollo.

-kofi Annan

AGRADECIMIENTO

La presente tesis, no hubiera sido posible gracias a la cooperación de los funcionarios y servidores públicos de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, Gerencia Regional de Desarrollo Económico y Gerencia Regional de Infraestructura -GRC, por ellos un especial agradecimiento.

CONTENIDO

Ítems	Pág.
DEDICATORIA	v
EPIGRAFE	vi
AGRADECIMIENTO	vii
CONTENIDO	viii
LISTA DE ILUSTRACIONES	xii
LISTA DE ABREVIACIONES	xvi
RESUMEN	xvii
ABSTRACT	xviii
INTRODUCCIÓN	xix

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y LA METODOLOGÍA

1. El Problema de la Investigación	1
1.1. Planteamiento del Problema	1
1.2. Formulación del Problema	3
1.3. Justificación del Problema	3
1.4. Limitaciones	4
2. Formulación de los Objetivos	5
2.1. Objetivo General	5
2.2. Objetivos Específicos	5
3. Marco Teórico	5
3.1. Antecedentes	5
3.2. Bases Teóricas	10
3.3. Bases Conceptuales	17
3.4. Términos Básicos	22
4. Hipótesis	24
4.1. Variables	24
4.2. Operacionalización de Variables	25
5. Tipos, Estrategias Metodológicas y Técnicas de Investigación	28
5.1. Tipo de Investigación	28

5.2. Unidades del Análisis	28
5.3. Estrategias Metodológicas	29
5.4. Técnicas	32

CAPÍTULO II

CONTEXTO TEÓRICO, HISTÓRICO Y NORMATIVO DE LA CENTRALIZACIÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

2.1. La Centralización.....	34
2.1.1. La Centralización en el Perú.....	34
2.1.2. La Centralización Fiscal	37
2.1.2.1. El Centralismo Fiscal en el Perú.....	39
2.1.2.2. Estructura Organizacional Centralista en el Perú	40
2.2. La Descentralización	42
2.2.1. La Descentralización en el Perú.....	42
2.3. La Descentralización Fiscal	46
2.3.1. La Descentralización Fiscal en el Perú.....	48
2.3.2. Marco Normativo y Hechos Importantes de la Descentralización Fiscal en el Perú.....	50
2.3.3. Importancia de la Descentralización Fiscal en el Perú.....	61
2.3.4. Los Recursos Fiscales de los Gobiernos Subnacionales	63

CAPÍTULO III

EVALUACIÓN DE LA IMPORTANCIA E IMPLICANCIA DEL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

3.1. Evaluación y Estado Situacional del Proceso de Descentralización Fiscal en el Nivel de Gobierno Regional	67
3.1.1. Estructura Presupuestal del Nivel de Gobierno Regional	77
3.1.2. Estructura Fiscal del Nivel de Gobierno Regional.....	81

3.2. Análisis Situacional del Gobierno Regional de Cajamarca y la Descentralización Fiscal	86
3.2.1. Naturaleza y Conceptualización del Gobierno Regional de Cajamarca.....	86
3.2.2. Estructura Organizativa del Gobierno Regional de Cajamarca	87
3.2.3. Competencias y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca ...	89
3.2.3.1. Evaluación de la Descentralización de Funciones y Competencias Fiscales del Gobierno Central al Nivel de Gobierno Regional de Cajamarca	93
3.2.3.2. Evaluación sobre la Autonomía Fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca	98
3.2.4. Estructura Presupuestal y Fiscal del Gobierno Regional de Cajamarca.....	100
3.2.4.1. Recursos presupuestales del Gobierno Regional de Cajamarca	102
3.2.4.2. Fuentes de Financiamiento del Gobierno Regional de Cajamarca.....	103
3.2.4.3. Evaluación de la dependencia presupuestal y fiscal del Gobierno Regional de Cajamarca	108
3.3. El Proceso de Descentralización Fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca: Problemas que se presenta actualmente, Aspectos Fundamentales que se deben modificar y Logros que se espera alcanzar	112

CAPÍTULO IV

INVERSIONES SOCIOECONÓMICAS EJECUTADAS POR EL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA, DURANTE EL PERIODO 2003-2016

4.1. Recursos presupuestales asignados para la ejecución de inversiones públicas en el Gobierno Regional de Cajamarca	116
4.2. Inversiones Públicas Socioeconómicas en el Gobierno Regional Cajamarca: Asignación Presupuestal y Estado Situacional de Avance de Ejecución (2003-2016)	118

4.3. Evaluación sobre la Asignación de Recursos Públicos del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, para la Ejecución de Inversiones Públicas Socioeconómicas.....	134
4.4. Inversiones Públicas Socioeconómicas Ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca.....	137
4.5. Relación de las Inversiones Públicas Ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca y el Grado de Pobreza Extrema Pobreza	149
CONCLUSIONES.....	159
RECOMENDACIONES	161
REFERENCIAS.....	162
ANEXOS	167

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Tabla 1: Operacionalización de Variables.....	26
Tabla 2: Normatividad que regula la Descentralización y Descentralización Fiscal.....	56
Tabla 3: Ingresos y Gastos de los distintos Niveles de Gobierno, 2005 (Millones De Nuevos Soles).....	65
Tabla 4: Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, según conocimiento y definición del Proceso de Descentralización Fiscal, 2016.....	68
Tabla 5: Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, según Percepción y evaluación de la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal, 2016.....	71
Tabla 6: Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, según percepción de la actuación de los órganos de gobierno en el desarrollo del proceso de descentralización fiscal, 2016.....	74
Tabla 7: Estructura presupuestal del Nivel de Gobierno Regional en relación al Nivel Central y Nivel Local, según Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).....	78
Tabla 8: Estructura presupuestal del Nivel de Gobierno Regional en relación al Nivel Central y Nivel Local, según Presupuesto Institucional Modificado (PIM).....	80
Tabla 9: Impuestos destinados a Gobiernos Regionales.....	84
Tabla 10: Estructura organizativa del Gobierno Regional de Cajamarca, 2016.....	87
Tabla 11: Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, según conocimiento y evaluación de la descentralización de funciones y competencias fiscales del Gobierno Central al Nivel de Gobierno Regional de Cajamarca, 2016.....	94
Tabla 12: Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, sobre la Autonomía Fiscal del Nivel de Gobierno Regional Cajamarca, 2016.....	98
Tabla 13: Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Cajamarca, 2016.....	101

Tabla 14:	Recursos presupuestales del Gobierno Regional de Cajamarca, según Presupuesto Institucional Modificado (PIM).....	102
Tabla 15:	Fuentes de Financiamiento del Gobierno Regional de Cajamarca, 2016.....	103
Tabla 16:	Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional de Cajamarca, según Fuentes de Financiamiento, 2016.....	104
Tabla 17:	Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, sobre evaluación de la dependencia presupuestal y fiscal, 2016.....	108
Tabla 18:	Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, sobre evaluación del Proceso de Descentralización Fiscal; en lo referido a su Problemática, Modificaciones y Logros, 2016.....	112
Tabla 19:	Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional de Cajamarca destinado a Inversión Pública.....	116
Tabla 20:	Avance de ejecución del Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional de Cajamarca destinado a Inversión Pública.....	117
Tabla 21:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2016.....	120
Tabla 22:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2015.....	121
Tabla 23:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2014.....	123
Tabla 24:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2013.....	124
Tabla 25:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2012.....	125
Tabla 26:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2011.....	126
Tabla 27:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2010.....	127
Tabla 28:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2009.....	128
Tabla 29:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2008.....	129

Tabla 30:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2006.....	130
Tabla 31:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2005.....	131
Tabla 32:	Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2004.....	132
Tabla 33:	Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, sobre la evaluación de los recursos presupuestales asignados para inversiones públicas socioeconómicas, 2016.....	133
Tabla 34:	Relación de proyectos de inversión pública ejecutados por el Gobierno Regional de Cajamarca, en cada provincia de la Región.....	134
Tabla 35:	Modalidad de ejecución de las inversiones públicas socioeconómicas del Gobierno Regional de Cajamarca.....	137
Tabla 36:	Número de proyectos de inversión pública ejecutados por el Gobierno Regional de Cajamarca, según rubro socioeconómico.....	138
Tabla 37:	Número de proyectos de inversión pública ejecutados al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en salud integrada y preventiva, en el periodo 2011-2014.....	138
Tabla 38:	Número de establecimientos de salud construidos y equipados por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.....	139
Tabla 39:	Número de proyectos de inversión en educación concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.....	140
Tabla 40:	Número de proyectos de inversión en cobertura de agua y saneamiento concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.....	141
Tabla 41:	Número de proyectos de inversión en infraestructura vial concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.....	143
Tabla 42:	Número de proyectos de inversión en conexión energética concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.....	144
Tabla 43:	Grado de pobreza de la Región Cajamarca, periodo 2003-2009.....	145
Tabla 44:	Grado de pobreza de la Región Cajamarca, periodo 2009-2015.....	146

Tabla 45:	Grado de extrema pobreza de la Región Cajamarca, periodo 2003-2009.....	149
Tabla 46:	Grado de extrema pobreza de la Región Cajamarca, periodo 2009-2015.....	150
Tabla 47:	Número de estudios (Expedientes técnicos y perfiles) por tipo de proyectos que requieren financiamiento, en el periodo 2015-2018.....	151
Tabla 48:	Financiamiento público para financiar proyectos, para generar competitividad, cerrar las brechas sociales y la gestión ambiental sostenible de nuestra región, en el periodo 2015-2018.....	152
Tabla 49:	Financiamiento público que se requiere invertir en cada provincia de la región, para generar desarrollo en la región, en el periodo 2015-2018.....	154
Tabla 50:	Número de proyectos de inversión en conexión energética concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.....	155

LISTA DE ABREVIACIONES

ALC:	América Latina y el Caribe
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BCR:	Banco Central de Reserva del Perú.
CLAD:	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CEPLAR:	Centro de Planeamiento Estratégico Regional.
CND:	Consejo Nacional de Descentralización.
CGR:	Controlaría General de la República.
EPG-UNC:	Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca.
GPC:	Grupo Propuesta Ciudadana.
GRDE:	Gerencia Regional de Desarrollo Económico.
GRDS:	Gerencia Regional de Desarrollo Social.
GRI:	Gerencia Regional de Infraestructura.
GRC:	Gobierno Regional de Cajamarca.
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática.
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas.
PDRC:	Plan de Desarrollo Regional Concertado.
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura.
PIM:	Presupuesto Institucional de Modificado.

RESUMEN

La investigación tiene como objetivo analizar la incidencia del proceso de descentralización fiscal en la inversión socioeconómico ejecutado por el Gobierno Regional de Cajamarca. Para ello, es necesario sentar que la descentralización fiscal es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y el gasto público, desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, sin embargo, este proceso a nivel del Gobierno Regional de Cajamarca, presenta características insatisfactorias y se encuentra estancado, esto debido a que actualmente este nivel de gobierno carece de fuentes de ingresos tributarios propios directamente recaudados (Un promedio mayor al 1% Presupuesto Institucional Modificado de los recursos financieros de la fuente de financiamiento de Recursos Directamente Recaudados), además es eminentemente dependiente de los recursos presupuestales que el gobierno central le transfiere para su funcionamiento y ejecución de inversión pública; en este sentido del análisis se evidencia que el proceso de descentralización no contribuyó positivamente en las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016; por lo cual asevero que el Estado Peruano, tiene como modelo de gobierno al centralismo, que el gobierno regional carece de la potestad legal para implementar y recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos; finalmente los recursos presupuestales asignados del Gobierno Central al Gobierno Regional, para la ejecución de inversiones públicas socioeconómicas (Un promedio de 30% Presupuesto Institucional Modificado), son insuficientes para paliar la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra Región.

Palabras clave: Proceso de descentralización fiscal, inversión socioeconómica ejecutada.

ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the impact of the fiscal decentralization process on the socioeconomic investment implemented by the Regional Government of Cajamarca. For this, it is necessary to establish that fiscal decentralization is the process by which fiscal responsibilities and competences related to public revenues and expenditures are transferred, from central government to subnational governments, but this process at the level of the Regional Government of Cajamarca, presents unsatisfactory characteristics and is stagnant, due to the fact that at present this level of government lacks sources of own tax revenue directly collected (An average greater than 1% Institutional Budget Modified of the financial resources of the source of financing of Resources Directly Collected), is also eminently dependent on the budgetary resources that the central government transfers to it for its operation and execution of public investment; in this sense of the analysis it is evident that the decentralization process did not contribute positively to the socioeconomic investments implemented by the Cajamarca Regional Government during the 2003-2016 implementation period; for which I assert that the Peruvian State has as a model of government the centralism that the regional government lacks the legal power to implement and collect its own taxes and develop its expenditure functions; finally, the budgetary resources allocated from the Central Government to the Regional Government for the execution of public socioeconomic investments (an average of 30% Institutional Budget Modified), are insufficient to alleviate the poverty and extreme poverty that afflicts our Region.

Key words: Fiscal decentralization process, socioeconomic investment executed.

INTRODUCCIÓN

En el presente estudio sobre el análisis del proceso de descentralización fiscal y su incidencia en la inversión socioeconómica ejecutada por el nivel de Gobierno Regional de Cajamarca, se efectuó partiendo del análisis y descripción del contexto teórico y normativo de la centralización, descentralización y descentralización fiscal, como formas de organización institucional en el Perú; para luego arribar a determinar la incidencia socioeconómica positiva o negativa que ha generado dicho proceso descentralista en el Gobierno Regional de Cajamarca.

En la evaluación, construcción y sistematización de la tesis se utilizó la estrategia metodológica cuantitativa y cualitativa de recolección de información, asimismo, la técnica cuantitativa como la encuesta y las técnicas cualitativas como la investigación documental (o de documentación) y la entrevista; las cuales permitieron obtener información sobre el contexto teórico, histórico y normativo sobre el proceso de descentralización fiscal y presupuestal, presupuestos asignados a la inversión socioeconómica, competencias y funciones referentes a la toma de decisiones de creación de tributos (impuestos y contribuciones) y ejecución de gasto de recursos públicos; opiniones, perspectivas y experiencias significativas de los funcionarios y servidores públicos sobre el proceso de descentralización en el nivel de Gobierno Regional de Cajamarca.

En este orden de ideas, cabe mencionar que la estructura del presente estudio está conformada por cuatro capítulos. En el Capítulo I se presenta el Problema de Investigación y la Metodología. En el Capítulo II el Contexto Teórico, Histórico y Normativo de la Centralización, la Descentralización y la Descentralización Fiscal, para poder describir, analizar e interpretar los constructos relevantes que conforman estos

tipos de procesos organizativos institucionales. En el Capítulo III la Evaluación de la Importancia e Implicancia del Proceso de Descentralización Fiscal en el Nivel de Gobierno Regional de Cajamarca, para poder determinar el grado y nivel de descentralización fiscal que cuenta el gobierno regional, y su importancia en la generación de impactos socioeconómicos positivos o negativos. En el Capítulo IV se describe, analiza e interpreta las Inversiones Socioeconómicas ejecutadas por el Nivel de Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo 2003 – 2016, el cual permite conocer y determinar los impactos socioeconómicos positivos en cuanto a la reducción de la pobreza y extrema pobreza en la Región Cajamarca. Y por último, se presenta las conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

Finalmente, cabe mencionar que en el desarrollo del estudio se presentaron limitaciones tales como: Falta de disposición de coordinación para emitir opiniones en las entrevistas efectuadas; sin embargo, no fueron impedimentos para proseguir con desarrollo del estudio, por cuanto se contaba con el asesoramiento del Dr. Víctor Hugo Delgado Céspedes que con sus aportes orientó en la concretización de la presente tesis.

El autor

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y LA METODOLOGÍA

1. EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN:

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

La descentralización fiscal es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y el gasto público, desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales), garantizándoles un cierto nivel de autonomía financiera. Sin embargo, este proceso de descentralización presenta características insatisfactorias y se encuentra estancado, esto dado a que se carece de una verdadera política fiscal de descentralización.

Además, la descentralización fiscal ha sido un problema poco tratado en el Perú, país que presenta características de aguda centralización. La economía fiscal se ha analizado mayormente desde el punto de vista macroeconómico, concediéndole poca atención a los diferentes niveles de gobierno en que se divide y funciona la estructura fiscal. El presente estudio es de gran interés si se tiene en cuenta que dicho proceso traerá como resultado, la obtención de mejores condiciones de vida para la población, enfocado en un desarrollo inclusivo.

Asimismo, se debe tener presente que los gobiernos regionales en el Perú carecen de fuentes de ingresos tributarios (Impuestos y contribuciones) propios directamente recaudados. El grueso de los recursos de estos gobiernos proviene de transferencias efectuadas por el gobierno nacional, las mismas que pueden subdividirse en dos tipos de fuentes: aquellas provenientes de impuestos

destinados y aquellas provenientes de los recursos generales u ordinarios del Tesoro Público.

Los gobiernos regionales, son eminentemente dependientes de los recursos presupuestales que el gobierno central los transfiere para su funcionamiento y ejecución de inversión pública, por cuanto, cuentan con pocas fuentes de recursos propios de recaudación directa.

Desde la creación de los gobiernos regionales, la participación de los gobiernos subnacionales en la estructura de los ingresos se mantiene casi invariable rondando el 34% del total. De cada 10soles de ingresos solo tres soles benefician a los gobiernos subnacionales. Entre el 2004 y 2011 se presenta un incremento marginal en su participación, de un 32.9% a un 36.4%. En ocho años solamente incrementaron su participación en tres puntos porcentuales. Una de las características más resaltantes del sistema de ingresos de los gobiernos subnacionales en el Perú es su excesiva dependencia frente a las transferencias del Gobierno Nacional; las mismas que, finalmente, están sujetas a lo que establezcan las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, específicamente de este nivel de gobierno. (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2014, p.p.6-7)

En la Región Cajamarca, las fuentes de recursos propios de recaudación directa son ínfimas.

El Gobierno Regional de Cajamarca en su estructura de ingresos percibe que, el 2,4% son recursos financieros procedentes de Ingresos Recaudados, por dicha entidad del Estado; el 91,2%, son recursos del Tesoro Público, procedentes del gobierno central; el 3,4% son recursos producto del Canon y Regalías; y el 3,0% son recursos procedentes de Otros Ingresos. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2010, p.13)

Por último, coincidimos con la conclusión a la que arriba Miranda (2015), en un estudio realizado, en donde refiere que:

Los límites que tiene un Estado centralista como el peruano, uno de los más centralistas de América Latina, no solo posterga el desarrollo articulado de las regiones y zonas del país, sino también que el desarrollo humano que mantiene y profundiza las distintas formas de desigualdad obstaculizando el desarrollo democrático del país. (p.166)

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:

1.2.1 Problema General

- ¿De qué manera el proceso de la descentralización fiscal presupuestal ha incidido en la inversión socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2003-2016?

1.2.2 Problemas Específicos

- a) ¿Cómo se viene desarrollando el proceso de la descentralización fiscal presupuestal?
- b) ¿Son significantes los recursos presupuestales descentralizados desde el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca?
- c) ¿De qué manera las inversiones socioeconómicas han sido ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016?

1.3. JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La reforma fiscal constituye una pieza fundamental para el éxito del nuevo modelo organizacional del estado y, dentro de ella, un tema crucial es el nivel de descentralización deseable o posible, que permita contribuir a una mejor asignación de recursos y a una mayor equidad; generando así un desarrollo inclusivo en la regiones del país y específicamente en la Región de Cajamarca.

En tal sentido, con la presente investigación se espera establecer mecanismos y factores que contribuyan a establecer una política de descentralización fiscal eficiente, que genere desarrollo en la Región Cajamarca; asimismo, sirva al Gobierno Regional de Cajamarca y a las instituciones

públicas involucradas como un documento base para platear al Gobierno Central, la reformulación de las políticas fiscales que rigen el actual proceso de descentralización, el cual no presenta características satisfactorias y se encuentra estancado; generando por el contrario un excesivo centralismo fiscal, esta entendida como la concentración de las decisiones y la administración de los ingresos y gastos fiscales en el nivel más alto de gobierno.

En el campo académico – científico, dotará al conocimiento de información y lineamientos estructurales que permitirán establecer que las políticas fiscales centralistas generan exclusión e inequidad, las cuales no contribuyen a reducir la aguda pobreza y desigualdad que asola a nuestra región y por ende a nuestro país.

Las políticas de descentralización fiscal eficientes, que implemente el Gobierno Central en coordinación con los Gobiernos Regionales (En el presente caso con el Gobierno Regional Cajamarca), generarán que la región Cajamarca deje de ser una de las regiones más pobres del país, asimismo permitirá que nuestro país deje de ser considerado como uno de los países de América Latina que presenta mayores características de centralización fiscal.

1.4. LIMITACIONES

El estudio presenta, limitaciones relacionadas al acceso de cierta información específica que maneja el Gobierno Regional de Cajamarca sobre los impactos económicos y sociales generados por la descentralización fiscal; asimismo, aquellas acciones referidas a coordinar entrevistas con los gerentes y/o funcionarios que están a cargo de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico y Gerencia Regional de Desarrollo Social.

2. FORMULACIÓN DE LOS OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

- ✓ Analizar la incidencia del proceso de descentralización fiscal presupuestal en la inversión socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo de 2003 al 2016.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Analizar el contexto teórico, histórico y normativo del proceso de centralización, descentralización y descentralización fiscal en el Perú.
- ✓ Analizar la importancia e implicancia del proceso de la descentralización fiscal en el nivel de Gobierno Regional de Cajamarca, a partir de los impactos socioeconómicos identificados.
- ✓ Establecer de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, la importancia e implicancia del proceso de la descentralización fiscal en el nivel de Gobierno Regional de Cajamarca y su incidencia en la inversión socioeconómica.
- ✓ Identificar las inversiones socioeconómicas que se han ejecutado por el Nivel de Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo 2003-2016.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

El estudio de la descentralización fiscal y su incidencia en el impacto económico y social en el Gobierno Regional de Cajamarca, 2003-2016, no posee una amplia gama de antecedentes, debido a la originalidad del tema, sin embargo se identifican algunos trabajos de investigación que fueron de gran utilidad para el desarrollo del presente trabajo.

La descentralización fiscal entendida como una reforma fiscal del estado, y analizada desde un punto de vista macroeconómico, con el objetivo de indagar por qué la descentralización no está contribuyendo a la eficiencia fiscal; sobre el particular Finot (2001) en un estudio realizado concluye que:

Los actuales procesos no están orientados primordialmente a asegurar que la provisión se realice descentralizada y democráticamente sobre la base de la iniciativa y los recursos locales. Ello explica que no se haya logrado los resultados esperados en términos de participación, eficiencia y control de la corrupción; asimismo, determinó que los sistemas de compensación no alcanzan a reducir las desigualdades territoriales y, excepto el caso de México, son disfuncionales respecto a los objetivos propios de la descentralización política.(p. 240)

En relación al análisis del Proceso de Descentralización Fiscal que se viene desarrollando en el Perú, especialmente a partir del 2002, cuando se formó el Título IV sobre Descentralización en la Constitución Política del país, y se empezaron a dar diversas Leyes y Decretos que definieron la estructura actual, competencias y recursos de los gobiernos regionales y locales del país.

El actual proceso de descentralización fiscal, iniciado con el retorno de la democracia al país en el año 2001 y 2002, está transformando rápidamente la institucionalidad pública, devolviendo poderes y recursos a los gobiernos subnacionales. La reforma constitucional de marzo del 2002, y las subsiguientes leyes y normas dadas a partir de entonces; rápidamente han convertido al Perú en uno de los países más descentralizados de América Latina. (Vega, 2008, p.98)

La descentralización fiscal y la regionalización son dos tipos de procesos diferentes interdependientes, en tal sentido la conformación de los gobiernos regionales y la transferencia de funciones a niveles intermedios de gobierno como parte de la reforma descentralista, no han estado acompañadas de una autonomía fiscal y una decidida asignación de recursos para el ejercicio de las nuevas funciones transferidas; para lo cual, parte de que el financiamiento del gasto público regional y local mantienen un esquema predominantemente

centralizado, en donde las transferencias a los gobiernos regionales y locales son establecidos principalmente por el gobierno nacional, siendo mínima la capacidad de éstos para la generación de ingresos propios que les permita cubrir el gasto público interno.

No es suficiente el aumento de la recaudación, sino que se requieren de procedimientos técnicos predecibles y equitativos para distribuir el presupuesto público, para lo cual propone que el Modelo de Coparticipación Tributaria como una alternativa para el financiamiento de los gobiernos subnacionales destinada a limitar la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos y haciendo más previsible los montos futuros de transferencia. Por lo tanto, se descarta en el corto plazo, la transferencia de algún tipo de responsabilidad en la recaudación de impuestos a los Gobiernos Regionales, es decir, los impuestos seguirán siendo recaudados nacionalmente por la SUNAT. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2010, p.p. 50-51)

Sobre las causas y mecanismos de la extrema centralización fiscal en el Perú, tanto a nivel institucional como espacial, su relación con las tendencias económicas, la distribución y las políticas económicas, Gonzales (1994) en uno de sus estudios concluye que:

La extrema centralización en el Perú tiene su origen histórico. Recientemente es el resultado de factores económicos e institucionales; de un lado, un modelo económico que por su concentración económica y componente cíclico tiende a mantener centralizado los ingresos y gastos fiscales. De otro lado, un sistema institucional estatal inestable cuya centralización es el mecanismo que facilita la corrección de sus oscilaciones, sobre todo desde el punto de vista fiscal. (p. 345)

El proceso de descentralización en el Perú, analizado desde la perspectiva de un organismo público gubernamental, en un estudio efectuado señala que:

El proceso de transferencia de la responsabilidad fiscal debe ser un proceso gradual, ya que mal ejecutado o apresurado podría generar más deméritos que méritos. Los países en vías de desarrollo deben contar con políticas fiscales unificadoras durante el proceso descentralizador. Un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional: (i) asegura la estabilidad macroeconómica; (ii) controla los desbalances verticales y horizontales; y (iii) fija estándares para la provisión de servicios. Asimismo, el Gobierno Nacional debe ser el encargado de medir los

recursos necesarios siguiendo un enfoque en resultados a fin de establecer disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos, y mejorar la calidad del gasto. (Contraloría General de la República, 2014, p.p.173-174)

El avance de la descentralización fiscal, como parte de la política de estado, no ha sido la que se ha esperado obtener, tal como lo menciona el Grupo Propuesta Ciudadana (2013), en un estudio realizado, donde manifiesta que:

El componente fiscal de la descentralización es el menos desarrollado en el proceso. El gobierno nacional mantiene un control casi absoluto de la recaudación de los ingresos públicos (más de 90% del total), mientras que la capacidad institucional y normativa de los gobiernos descentralizados para obtener recursos, se encuentra claramente limitada. Ese diseño de partida, se ha mantenido sin alteraciones desde el inicio del proceso, 11 años atrás. (p.10)

La descentralización en el Sector Educación, según la transferencia de presupuesto desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales en el periodo de 2014 y el primer semestre de 2015, se puede evidenciar que nuevamente se estaría centralizando los recursos presupuestales; tal como, lo refiere el Grupo Propuesta Ciudadana (2016), en un estudio realizado, donde establece que:

El Sobre la base de dicho escenario, los recursos se han distribuido en promedio, entre 2009 y junio del 2015, como sigue: 43% al nivel nacional, 46% al nivel regional y 11% al nivel local. Hay que precisar que, dentro de los recursos a nivel nacional, el 19% se aloja en las universidades públicas, las cuales tienen autonomía presupuestal, quedando solo el 24% para el nivel nacional. Si bien los recursos se han incrementado en los niveles de gobierno en el periodo analizado, el que más ha crecido es el nacional, separado del presupuesto que va a las universidades públicas, en especial entre el 2014 y el primer semestre del 2015, en desmedro de lo que lo que se destina a los gobiernos locales. (p.10)

Las políticas públicas que ha ejecutado y viene ejecutando el Gobierno Central, no han permitido reducir la incidencia de la pobreza en la región de

Cajamarca; esto lo podemos apreciar en el estudio elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2016), donde determina que:

La aplicación de los test-estadísticos permitió establecer para el año 2015, siete grupos de departamentos de niveles de pobreza teniendo en consideración que la precisión de los estimadores puntuales, no tuvieran diferencias significativas; para ello, cada departamento se evaluó con respecto a los veintitrés restantes. Es decir, que pudiera darse el caso, después de efectuar los test estadísticos, que entre un departamento y otro no hayan diferencias significativas en los niveles de pobreza, aun cuando hubiese una diferencia de varios puntos en el indicador de pobreza. En esos casos tales departamentos pertenecerán al mismo "grupo de pobreza", sin que sea posible afirmar que la incidencia de uno es más elevada que del otro.

En el primer grupo con incidencia de pobreza más alta que fluctúan entre 44,7% y 51,7%, se ubican tres departamentos: Amazonas, Cajamarca y Huancavelica. En el segundo grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 34,3% y 38,5% están: Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno. El tercer grupo de departamentos con incidencia de pobreza entre 24,8% y 29,0% lo integran Ancash, La Libertad, Piura, y San Martín. En el cuarto grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 16,8% y 20,8% se encuentran los departamentos de Cusco, Junín, Lambayeque y la Región Lima. El quinto grupo con incidencia de pobreza entre 9,8% y 12,6% se encuentran: La Provincia Constitucional del Callao, Provincia Lima, Tacna, Tumbes y Ucayali. El sexto grupo lo integran: Arequipa, Madre de Dios y Moquegua, con tasas de pobreza de 6,7% y 9,8%. En el último grupo con la tasa de pobreza más baja, se encuentra Ica. (p. 46)

El proceso de descentralización fiscal, desde el punto de vista regional, se ha efectuado en base a una legislación normativa dispersa y profusa.

El Perú es escenario de una vieja tradición centralista que convive con una profusa legislación descentralista. Durante los últimos 5 años se han observado intenciones de profundizar el proceso de descentralización fiscal, principalmente desde la perspectiva de la transferencia de recursos, fondos, funciones, proyectos, programas y activos hacia los gobiernos sub nacionales; la misma que avanza en línea a las metas propuestas por la Secretaría de Descentralización. Según el Gobierno Regional Piura ya habrían sido transferidas 185 funciones quedando pendientes apenas 7, a diciembre 2010. (Ordinola, 2012, p.178)

La asignación de recursos presupuestales, transferencias de funciones y atribuciones de carácter fiscal a los gobiernos regionales, permiten que estos

adquieran cierta independencia gubernamental, política y presupuestal; esto se condice con las conclusiones a las que arriba Peccio (2013), en su estudio de tesis para obtener el grado de magister:

Otra conclusión que se deriva de la investigación es que cuando los gobiernos regionales adquieren un gran nivel de poder y autoridad, en base a la asignación de las transferencias, se introducen presiones centrífugas dentro de la estructura de los partidos nacionales, lo cual hace a las partes nacionales y sub nacionales más independientes entre ellas, haciendo a los gobiernos sub nacionales más fuertes. Se fortalece la representación individual del político ejecutor y no necesariamente la representación partidaria, debilitando la institucionalidad de los partidos que tienen carácter nacional. (p.95)

3.2. BASES TEÓRICAS

El presente estudio de investigación se apoya en el Enfoque Teórico de Elección Pública y el Federalismo Fiscal y en el Enfoque Teórico de las Transferencias Intergubernamentales, desarrolladas por Peccio en su Tesis para optar el Grado de Magister: “Descentralización Fiscal: Sistemas de Financiamiento y Transferencias de Presupuesto a Gobiernos Regionales 1990-2010”. (Peccio, 2013, p.10-18)

Asimismo, en el Enfoque Teórico Secuencial de la Descentralización, tratada por la Ropert en un estudio realizado para la Corporación de Estudios para Latinoamérica, sobre “Evolución de la Descentralización Fiscal y Administrativa en Chile. (Ropert, 2011, p.10)

3.2.1 Enfoque Teórico de Elección Pública y el Federalismo Fiscal

En el estudio de la forma organizacional de los gobiernos regionales y la descentralización fiscal, este Enfoque Teórico con sus dos modelos analíticos que a continuación detallamos, nos permite tener un

conocimiento analítico para poder determinar en cuál de estos modelos, el estado peruano se enmarca.

A.- El modelo “principal-agente”(a principal-agent model)

En el presente modelo según Peccio, el gobierno nacional vendría a ser el “principal” y tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales, que serían los “agentes”. Así mismo, reconoce que la ejecución descentralizada constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales. En este mismo orden de análisis refiere que en un modelo de “principal-agente” adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa del gasto público. Así mismo, la estructura impositiva al igual que el acceso al endeudamiento debe estar por lo general en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas. (Peccio, 2013, p.10)

Finalmente, Peccio señala que este modelo tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de gastos e ingresos, que paralelamente vienen dándose en los procesos de reforma del Estado. (Peccio, 2013, p.10)

En relación a este modelo teórico, Ropert señala que la Teoría de la Ciencia Política, se relaciona muy estrechamente al modelo Agente-Principal que reconoce que la ejecución descentralizada constituye

una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales delegándose la responsabilidad en el nivel nacional frente a quien deben responder los gobiernos subnacionales. El nivel central del gobierno es el “principal” y es quien tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales o “agentes. En el modelo principal-agente el gobierno central define las prioridades pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos locales. Se trata entonces de contar con un conjunto adecuado de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección deseada. En este caso, el gobierno local responde en última instancia no a los contribuyentes-votantes sino al gobierno central. (Ropert, 2011, p.8)

B.- El modelo de “elección fiscal” local (local fiscal choice model)

En este modelo es donde se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes. La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamenta en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado. Un ejemplo de la aplicación de este modelo sería el de muchas localidades de los Estados Unidos y otros países, en que los contribuyentes y el mismo electorado expresan a través de consultas a la comunidad las distintas combinaciones y opciones de impuestos y

propuestas de gasto público, que son objeto de la toma de decisiones y que deben ser resueltas bajo restricciones presupuestales. Lo anterior sin duda refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (“accountability”). (Peccio, 2013, p.10-11)

En relación a este modelo, Ropert citando a Finot (2001) denomina al modelo de “elección fiscal” local, como modelo de la Opción Pública Local, asimismo, refiere que este es la contracara del modelo principal-agente; en este sentido señala que el:

Modelo de la Opción Pública Local (Finot 2001) que plantea como situación ideal aquella en que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse, modelo que está más en sintonía con el enfoque del Federalismo Fiscal. El modelo de opción pública local se configura en torno al hecho que la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales provienen de los contribuyentes locales y la asignación de recursos a cada servicio es definida colectivamente, en función de esta limitación presupuestaria. Los candidatos deben explicar con qué impuestos financiarán su programa y el voto implica aprobación de estos impuestos. Por supuesto, los gobiernos locales deben responder ante sus votantes sobre el gasto así decidido. (Ropert, 2011, p.8)

Finalmente, teniendo en consideración la importancia de ambos modelos en el diseño estructural y organizacional de un estado, Peccio llega a una afirmación conclusiva la cual compartimos, señalando que “dadas las ventajas que uno y otro pueden ofrecer para alcanzar determinados objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad, es conveniente utilizar de ellos los elementos claves que dentro de las estrategias nacionales de desarrollo pueden consolidar los procesos de descentralización fiscal en nuestro país. A manera de ilustración, el

modelo “principal-agente” presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Por otra parte, el modelo de “elección fiscal” local en teoría ofrece mejores posibilidades de promover eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos eminentemente locales y refuerza a su vez el sentido de responsabilidad (“accountability”) sobre el gasto local”. (Peccio, 2013, p.11)

3.2.2 Enfoque Teórico de las transferencias intergubernamentales.

Sobre el particular, Peccio, señala que las transferencias intergubernamentales son usadas para compensar desbalances fiscales verticales (entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales), reducir las disparidades horizontales (entre gobiernos regionales por ejemplo) o influenciar decisiones a nivel regional o local (en presencia de externalidades positivas a través de las jurisdicciones). (Peccio, 2013, p.18)

Teniendo presente la presente teoría, refiere que es más difícil diseñar un sistema de impuestos eficiente y equitativo al nivel regional o local. Así que, con la finalidad de mantener un sistema de impuestos justo, el gasto local y regional debería ser financiado mediante el compartir de ingresos. Así, a mayor poder de gasto del gobierno subnacional, mayor la cantidad de transferencias necesarias para cubrir la brecha fiscal vertical. La distribución de transferencias también debería realizarse de acuerdo a indicadores que midan la capacidad de ejecución de gasto fiscal de los

gobiernos sub nacionales. El propósito principal de las transferencias es asegurar que cada jurisdicción pueda proveer un nivel “satisfactorio” de servicios públicos con el mismo esfuerzo fiscal. Variables socioeconómicas que miden la demanda por ciertos servicios públicos (como el porcentaje de población mayor, ancianos) o indicadores que miden el costo por unidad de gasto (capacidad de ejecución eficiente del gasto) deberían determinar la distribución de estas transferencias. (Peccio, 2013, p.18)

3.2.3 Enfoque Teórico Secuencial de la Descentralización.

En relación a este enfoque teórico, Ropert citando a Falleti (2006) señala que constituye un aporte muy interesante para realizar análisis comparado de la evolución del proceso descentralizador intra e inter países. En primer lugar concibe a la descentralización como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, y no como una característica estática que describe al sistema político o fiscal. En segundo lugar introduce en el análisis el factor de particularidad al definir a la descentralización como un proceso de reforma del Estado y dado esto la transición hacia un nuevo tipo de estado implica de suyo el comienzo de una nueva secuencia de descentralización. El contenido de las medidas descentralizadoras y su interacción con sistemas políticos y económicos más amplios están sumamente determinados por el tipo de estado que quieren reformar por ende, a fin de comparar las medidas descentralizadoras de distintos países como parte de procesos analíticamente equivalentes, se debe comparar las políticas adoptadas en el mismo tipo de estado. En tercer lugar, simplifica

el análisis al definir que los receptores de las reformas descentralizadoras son los niveles inferiores de gobierno lo que permite excluir del análisis, las privatizaciones o desregulaciones. Por último, para el estudio y análisis de la reasignación de la autoridad a niveles de gobierno inferiores elabora una taxonomía de las medidas descentralizadoras basada en el tipo de autoridad delegada (descentralización administrativa, fiscal y política). (Ropert, 2011, p.10)

En este sentido, teniendo presente dicha teoría compartimos lo referido por Ropert (2011), referente a que:

El poder ejecutivo nacional prefiere la descentralización administrativa (A) a la fiscal (F) y, a la vez, prefiere esta última a la política (P). Esto responde a que el gobierno nacional procura desprenderse, ante todo, de sus responsabilidades en materia de gasto, y por lo tanto la descentralización administrativa es la que goza de mucho mayor beneplácito con el poder ejecutivo nacional. En otras palabras, es previsible que la autoridad nacional sea más proclive a transferir responsabilidades que los recursos para afrontarlas. Si el gobierno central se ve forzado a elegir entre ceder autoridad fiscal o política, escogerá ceder autoridad fiscal y conservar el control político, el cual puede servirle para influir en las decisiones de gasto de los funcionarios subnacionales. Es así que para el ejecutivo nacional la secuencia que prefiere es **A > F > P**.

El mismo razonamiento se aplica para explicar el orden inverso de preferencias de los funcionarios subnacionales **P > F > A**. Ante todo, les interesa la descentralización política. Si la autoridad nacional no controla la designación remoción de autoridades subnacionales, éstos pueden sacar a la palestra las preocupaciones y problemas de sus unidades territoriales sin temor a represalias desde arriba. Así mismo, si las autoridades subnacionales deben elegir entre la descentralización fiscal y la administrativa, siempre preferirán la transferencia de ingresos a la de responsabilidades, en especial si las representaciones de los empleados públicos de los sectores que van a ser descentralizados son activos y fuertes. Vale decir, los funcionarios subnacionales prefieren contar con autonomía política, dinero y responsabilidades, en ese orden. (p.11)

3.3. BASES CONCEPTUALES

3.3.1. ESTADO CENTRALISTA

La forma de organización política centralista de un Estado, no es la que promueve desarrollo y progreso en un país, en este sentido, Miranda Valdivia señala que un Estado Centralista como el peruano, uno de los más centralistas de América Latina, no solo posterga el desarrollo articulado de las regiones y zonas del país; sino también el desarrollo humano que se torna en débil y desigual en el ámbito nacional, mantiene y profundiza las distintas formas de desigualdad; obstaculizando el desarrollo democrático del país. (Miranda, 2015, p.160)

Según Gonzales, un Estado Centralista, es un problema cuando su impacto en la generación de empleo, bienestar y servicios públicos es limitado debido a sus reducidos recursos o a su ineficacia e ineficiencia. La ineficacia se produce cuando el Estado no suministra los bienes y servicios que debe proporcionar, pese a contar con los recursos financieros necesarios. La ineficiencia se da cuando los bienes y servicios ofrecidos por el Estado son muy caros en relación con sus referentes privados o cuando generan altos costos de transacción; es decir, cuando los procedimientos y las burocracias no funcionan (Gonzales, 2004, p.10). En tal sentido, se puede entender entonces como centralización, no a un proceso, sino a una cierta forma de organización pública.

3.3.2. EL CENTRALISMO FISCAL

La centralización fiscal, es la concentración de las decisiones y la administración de los ingresos y gastos fiscales en el nivel más alto de

gobierno, de tal manera que la evolución fiscal está decididamente marcada por dicha concentración, tanto desde el punto de vista institucional como espacial. (Gonzales, 1994, p.17)

Perú es uno de los países más férreamente centralistas del continente Americano, marcado ya por un alto grado de centralismo; el cual se extiende tanto en el plano territorial, cuanto en el plano administrativo y económico. Asimismo, ciertos autores determinan que “el Perú es uno de los países más centralizados de Latinoamérica; tal característica está asociada con la trayectoria de gobiernos autocráticos, combinada con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización”. (Carranza y Tuesta, 2004, p.1)

3.3.3. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El proceso de descentralización fiscal se entiende como la asignación de competencias, las cuales tienen que contemplar las fuentes de generación de recursos financieros en los diferentes niveles de gobierno para ejecutarlas. De esta manera el marco conceptual indica que el aspecto financiero debe seguir al aspecto funcional. (Peccio, 2013, p.6)

La Contraloría General de la República sobre el proceso de descentralización fiscal, manifiesta que la literatura describe tres modelos principales en cuanto a política fiscal: (a) la política fiscal centralizada; (b) la descentralización fiscal parcial; y (c) la descentralización fiscal completa o total. Un modelo de descentralización fiscal completa reasigna el gasto y la recaudación de impuestos a los gobiernos sub nacionales (Bustad & Glimeus, 2011). Este movimiento surge de las ideas de Tiebout

(1956), quien argumenta que el control local del gasto permite al sector público responder de manera más eficiente a la preferencia de los ciudadanos (Tiebout, 1956). Sin embargo, como Brueckner (2008) argumenta, en países en vías de desarrollo, un mayor grado de control por parte del Gobierno Nacional es común y recomendado por razones de capacidad y potencial de recaudación de impuestos a nivel sub nacional (Brueckner, 2008). En Perú se ha optado por un modelo de descentralización fiscal parcial, en donde se delega la facultad de gasto a los gobiernos descentralizados, basado en transferencias presupuestales y sin otorgarle a los gobiernos regionales la facultad de recaudar y usar impuestos (Bustad & Glimeus, 2011). (Contraloría General de la República, 2014, p.110)

El Grupo Propuesta Ciudadana define que la descentralización fiscal, es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y gastos públicos, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, garantizándoles a estos últimos un cierto nivel de autonomía financiera; asimismo, determina que la descentralización fiscal es un proceso que difiere de la regionalización, aunque no dejan de ser procesos interconectados (Grupo Propuesta Ciudadana 2010,4). En este mismo sentido, Ropert establece que la descentralización fiscal, se refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden asumir diversas formas institucionales, tales como un aumento de las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por

parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales (Ropert, 2011, p.12). Por otro lado, según Ponce, la descentralización fiscal “se da cuando los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Locales) tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos” (Ponce, 2008, p.1).

3.3.4. LOS IMPUESTOS SUBNACIONALES (GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES).

Sobre el particular, el Grupo Propuesta Ciudadana manifiesta que salvo ciertas facultades para cobrar tarifas por servicios prestados o por venta de activos, los gobiernos regionales en el Perú carecen de fuentes de ingresos tributarios propios directamente recaudados. El grueso de los recursos de estos gobiernos provienen de transferencias efectuadas por el gobierno central las mismas que pueden subdividirse en dos tipos de fuentes: a) Impuestos destinados (Compartidos entre los distintos niveles de gobierno - Pertenecen a los Gobiernos Regionales) y b) recursos generales u ordinarios del tesoro público. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2010, p.10)

3.3.5. LA REGIÓN

La región se define como el espacio territorial, que se encuentra delimitado por factores geográficos, culturales y administrativos; sin embargo, en el presente estudio se prestará mayor relevancia a los aspectos sociales que determina una región, en relación con las cuestiones geográficas, en tal sentido para Olarte, la región no sólo es una geografía modelada por la

historia, también es una conciencia y una fuerza política, su desarrollo no transcurre al margen de las clases y de los conflictos porque en definitiva la región existe cuando hay hombres, individuos, grupos o clases que creen en ella y luchan por ella. (Gonzales, 1985, p.61).

En este mismo sentido, debemos tener presente que “La regionalización, es un elemento que forma parte de las metas de la descentralización, como proceso de conformación de regiones sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles” (Constitución Política del Perú, 1993). El modelo de regionalización diseñado se basó en conceptos como la convergencia regional la cual se alcanzaría a través de la conformación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo para crear regiones autosostenibles. La idea detrás de este concepto era que regiones con un crecimiento mayor lograrían una mejora en la provisión de servicios y mayores aglomeraciones de población que, a través del pago de impuesto, harían cada región autosostenible. (Contraloría General de la República, 2014, p.276-277)

3.3.6. DESARROLLO REGIONAL

En éste estudio se recoge la definición propuesta por Antonio Vázquez, en donde define el desarrollo económico regional y local como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región”. (Vázquez, 2000, p.25)

3.4. Términos Básicos

Terminología que tiene como fuente de origen, el Glosario Oficial del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF 2017, p.p. 1- 6)

- a) **Asignación Presupuestaria:** Son los Recursos Públicos contenidos en la Ley Anual de Presupuesto, aprobados para una determinada Entidad del Sector Público. Dichos recursos deben permitir lograr los Objetivos Institucionales del Pliego debiendo consignarse- necesariamente- en el Presupuesto Institucional como condición necesaria para su utilización por parte de la Entidad.
- b) **Autonomía Presupuestal:** Atribución que detentan los Pliegos Presupuestarios, para ejecutar su Presupuesto Institucional y cumplir con las Metas Presupuestarias contempladas en el mismo.
- c) **Fuentes de Financiamiento:** Es una modalidad de clasificación presupuestaria de los Ingresos del Estado. De acuerdo al origen de los recursos que comprende cada Fuente de Financiamiento, se distinguen en: Recursos Ordinarios, Canon y Sobre canon, Participación en Rentas de Aduanas, Contribuciones a Fondos, Fondo de Compensación Municipal, Otros Impuestos Municipales, Recursos Directamente Recaudados, Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno, Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo, y, Donaciones y Transferencias.
- d) **Gastos Corrientes:** Para efectos presupuestarios, dicho concepto se refiere a pagos no recuperables y comprende los gastos en planilla

(personal activo y cesante), compra de bienes y servicios, y, otros gastos de la misma índole.

- e) **Gastos de Capital:** Para efectos presupuestarios, dicho concepto hace referencia a los realizados en adquisición, instalación y acondicionamiento de bienes duraderos que, por su naturaleza, valor unitario o destino, incrementan el patrimonio del Estado.
- f) **Ingresos Corrientes:** Son los que se obtienen de modo regular o periódico y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Dichos ingresos provienen de la percepción de Impuestos, Tasas, Contribuciones, Ventas de Bienes y Prestación de Servicios, Rentas de la Propiedad, Multas y Sanciones y otros Ingresos Corrientes.
- g) **Ingresos de Capital:** Son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado. Proviene de la venta de activos (inmuebles, terrenos, maquinarias), las amortizaciones por los préstamos concedidos (reembolsos), la venta de acciones del Estado en empresas, ingresos por intereses de depósitos y otros Ingresos de Capital.
- h) **Política Fiscal:** Se refiere fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público.
- i) **Recursos Públicos:** Son todos los recursos que administran las Entidades del Sector Público para el logro de sus Objetivos Institucionales, debidamente expresados a nivel de Metas

Presupuestarias. Los Recursos Públicos se desagregan a nivel de Fuentes de Financiamiento y se registran a nivel de Categoría del Ingreso, Genérica del Ingreso, Subgenérica del Ingreso y Específica del Ingreso.

4. HIPÓTESIS:

Hipótesis General

-El proceso de la descentralización fiscal presupuestal no contribuyó positivamente en las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016.

Hipótesis Específica

- a) El proceso de la descentralización fiscal presupuestal se encuentra estancada.
- b) Los recursos presupuestales descentralizados desde el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, son insignificantes.
- c) Las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016, no han sido las suficientes para contribuir significativamente en la reducción de la pobreza y extrema pobreza.

4.1. VARIABLES:

- **Variable 1:** La descentralización fiscal.
- **Variable 2:** Inversiones socioeconómicas.

4.2. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Al hablar de la relación que guardan las variables en el problema de investigación, podemos decir que existe una relación de asociatividad, del cual se desprende el siguiente modelo:

Inversiones socioeconómicas \approx f (Descentralización fiscal).

Tabla 1. Operacionalización de Variables

Hipótesis	Variable	Dimensiones	Indicadores	Ítems	Fuente Generadora del Dato
El proceso de la descentralización fiscal no contribuyó positivamente en las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016.	Descentralización fiscal	Eficiencia y efectividad de las normas constitucionales y legales que regulan la descentralización fiscal.	Nivel de efectividad de las normas constitucionales y legales que regulan la descentralización fiscal.	-Constitución Política del Perú. -Leyes. -Decretos legislativos. -Decretos de urgencia. -Resoluciones.	Cuestionarios y entrevistas Revisión bibliográfica, hemerográfica y archivista
		Descentralización de funciones y competencias fiscales en el Nivel de Gobierno Regional: Gobierno Regional de Cajamarca.	Grado de descentralización de funciones y competencias fiscales al Gobierno Regional de Cajamarca.	De acuerdo a las Políticas Nacionales o Regionales: - Alto - Media - Bajo	Cuestionarios y entrevistas Revisión bibliográfica, hemerográfica y archivista
		Dependencia presupuestal y fiscal del Gobierno Regional de Cajamarca en relación al Gobierno Central.	Grado de dependencia presupuestal y fiscal del Gobierno Regional de Cajamarca en relación al Gobierno Central.	De acuerdo al Presupuesto por años destinados al Gobierno Regional de Cajamarca: - Alto - Medio - Bajo De acuerdo a la Tributación y recaudación por años realizado en la Región Cajamarca: - Alto - Medio - Bajo	Estadísticas e información del Ministerio de Economía y Finanzas

Hipótesis	Variable	Dimensiones	Indicadores	Ítems	Fuente Generadora del Datos
	Inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca.	Salud, educación, vivienda, empleo, producción, agricultura	<p>Porcentaje de Presupuesto asignado al sector social y económico: Salud, educación, vivienda, empleo, producción, agricultura.</p> <p>Número de Proyectos, programas y actividades realizadas: Salud, educación, vivienda, empleo, producción, agricultura.</p> <p>Nivel Situacional de la pobreza y extrema pobreza.</p> <p>Grado de desnutrición infantil y esperanza de vida al nacer.</p> <p>Nivel situacional educativo.</p>	<p>- Sector Salud. - Sector Educación - Sector Vivienda - Sector Empleo - Sector Producción - Sector Agricultura</p> <p>Proyectos ejecutados en el sector: - Salud - Educación - Vivienda - Empleo - Producción - Agricultura.</p> <p>- Alta - Media - Baja</p> <p>- Alta - Media - Baja</p> <p>Analfabetismo: - Alta - Media - Bajo</p> <p>Logro educativo - Alto - Medio - Bajo</p>	<p>Estadísticas e información del Ministerio de Economía y Finanzas. Estadísticas e información del Instituto Nacional de Información Estadística.</p> <p>Cuestionarios y entrevistas Revisión bibliográfica, hemerográfica y archivista</p>

5. TIPOS, UNIDADES DE ANÁLISIS, ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN:

5.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo al fin o propósito, la investigación es aplicada, con alcance temporal longitudinal ex postfacto (2003-2016) y de naturaleza descriptiva.

a) Según la finalidad que persigue: La investigación es aplicada, práctica o empírica, ya que tiene como fin brindar información teórica-práctica, permitiendo evaluar y analizar el proceso de descentralización fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca y su incidencia en la inversión socioeconómica ejecutada en dicha Región. Asimismo, se verificó las políticas y bases conceptuales de la descentralización fiscal en el contexto de la realidad del gobierno regional de Cajamarca, para poder determinar conocimientos con fundamentación teórica y empírica en aspectos de descentralización fiscal.

b) Según el nivel de conocimiento: La investigación es descriptiva, ya que este nivel de investigación permite brindar un análisis de los elementos que caracterizan al proceso de descentralización fiscal y qué desafíos debería de cumplir para establecer un proceso de descentralización fiscal eficiente e integral.

5.2. UNIDADES DEL ANALISIS:

Dada la importancia del estudio se puede establecer que de la relación del problema de estudio, existen dos unidades de análisis:

- a) El Proceso de descentralización fiscal en el nivel de Gobierno Regional de Cajamarca.
- b) La Inversión socioeconómica dentro del ámbito del Gobierno Regional de Cajamarca.

5.3. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Las estrategias metodológicas son las formas de lograr nuestros objetivos en menos tiempo, con menos esfuerzo y mejores resultados. En éstas, el investigador amplía sus horizontes de visión de la realidad que desea conocer analizar, valorar, significar o potenciar. (Martínez, 2004, p. 6)

Dada la naturaleza de la presente investigación se procedió a utilizar las siguientes estrategias metodológicas de recolección de información:

5.3.1 La estrategia metodológica cuantitativa

Sobre el particular, Martínez citando a King, refiere que se trata de un tipo de estrategia que suele basarse en medidas numéricas de ciertos aspectos de los fenómenos; parte de casos concretos para llegar a una descripción general o para comprobar hipótesis causales y busca medidas y análisis que otros investigadores puedan reproducir fácilmente”. Señala que dentro de sus principales características se tiene que: Es un tipo de estrategia que permite al investigador definir cosas previamente y lo deja dar cosas por “sentadas” (se orientan a los “resultados”); busca fundamentalmente los componentes “distributivos” de la “realidad”; busca lo exacto y se basa muchas veces en la comparación (se orienta hacia la comprobación, hacia la confirmación, hacia

lo reduccionista, lo inferencial e hipotético deductivo); busca lo “manifiesto” en los hechos, lo “consciente” (esto es, sólo aquello de lo que los sujetos son conscientes); se interesa por la recolección y el análisis de datos en forma numérica, se basa en lo “matematizable”, en lo “exterior”, en lo “fáctico”, en lo que se repite. (Martínez, 2004, p.9)

En este sentido, basado en la presente estrategia se ha utilizado las técnicas cuantitativas de recolección de información: La Encuesta.

En mérito a lo expuesto, se tiene que la estrategia metodológica cuantitativa utilizada, permitió analizar y establecer a partir de la encuesta realizada a los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, que el proceso de la descentralización fiscal presupuestal no contribuyó positivamente en las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016; el proceso de la descentralización fiscal presupuestal se encuentra estancada; los recursos presupuestales descentralizados son insignificantes; y que las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016, no han sido las suficientes para contribuir significativamente en la reducción de la pobreza y extrema pobreza.

5.3.2 La estrategia metodológica cualitativa

Sobre esta estrategia, Martínez señala que sintéticamente la estrategia metodológica cualitativa lo que pretende no es tanto cuantificar datos como comprender el fenómeno que estudia. En este mismo sentido, refiere que dicha estrategia metodológica conlleva diversas actividades por parte del

investigador: como la producción de descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de audio y vídeo casetes, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas. En este mismo orden, manifiesta que dentro de sus principales características, se tiene que este tipo de estrategia permite que el investigador se “involucre” de forma “directa” con los sujetos que estudia, ya que las técnicas cualitativas exigen que el investigador interactúe y muchas veces se comprometa con los sujetos que estudia; es una estrategia que busca la “comprensión significativa” y el entendimiento de lo que “viven” las personas; no busca lo “verdadero”, busca conocer la “versión”, la “percepción” e “interpretación particular” y único de los sujetos; busca conocer la perspectiva que tienen los sujetos de sus distintos mundos “desde dentro”; es un tipo de estrategia que busca lo aproximado y no siempre recurre a la comparación; siempre se orienta hacia los “descubrimientos”, hacia lo “exploratorio”, lo “expansivo”, lo “descriptivo”; una estrategia que investiga los “hechos” y “sujetos” dentro de su “contexto”; es una estrategia que se orienta mucho más a entender los “procesos”. (Martínez, 2004, p.p. 12-13)

Teniendo presente la estrategia metodológica expuesta, se ha utilizado las técnicas cualitativas de recolección de información: La técnica de investigación documental (o de documentación) y la entrevista.

Por lo expuesto, se tiene que la estrategia metodológica cualitativa utilizada, permitió corroborar y determinar a partir de la técnica de investigación documental (o de documentación) y la técnica de la entrevista realizada a los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de

Cajamarca; que los gobiernos regionales y en especial el Gobierno Regional de Cajamarca es eminentemente dependiente del Gobierno Central desde el aspecto presupuestal y fiscal; que las competencias y funciones referentes a la toma de decisiones de creación de tributos (impuestos y contribuciones) y ejecución de gasto de recursos públicos emanan desde el nivel de Gobierno Central; los recursos públicos asignados al Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016, para la ejecución de inversiones socioeconómicas son insignificantes, por cuanto no permitieron generar un desarrollo sostenible, generar competitividad, cerrar las brechas sociales y generar gestión ambiental sostenible.

5.4. TÉCNICAS

Para el presente trabajo de investigación se ha creído por conveniente, tomar las siguientes técnicas:

5.4.1. TÉCNICAS DE RECOPIACIÓN DE DATOS:

Se utilizó las siguientes técnicas de acopio de información, de acuerdo a lo que plantea Martínez (2004):

- a) Encuesta, dicha técnica se aplicó a los funcionarios y a los servidores públicos, que permitió recoger datos sobre aspectos constitucionales y legales que regulan el proceso de descentralización fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca; sobre la descentralización de funciones y competencias fiscales; dependencia presupuestal y fiscal, e inversión socioeconómica ejecutada. Tal información recabada generaron la producción primaria de datos, información

básica sobre el proceso de descentralización fiscal y su incidencia en inversión socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca.

- b) Entrevistas en profundidad, se realizó a los funcionarios públicos, lo que permitió analizar las opiniones y puntos de vista sobre el proceso de descentralización fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca, la importancia y relevancia de este proceso en relación a inversión socioeconómica ejecutada en la Región.
- c) Investigación documental, a través de la cual se ha procedido a la Revisión documental, hemerográfica y archivística; estas técnicas permitieron obtener información relevante sobre el marco constitucional y legal que regulan el desarrollo del proceso de descentralización fiscal, los recursos presupuestales destinados al Gobierno Regional de Cajamarca, el nivel de dependencia presupuestal y fiscal, la inversión socioeconómica ejecutada.

5.4.2. TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO DE DATOS:

Se utilizó el procesador de datos, Excel y el procesador de textos Microsoft Word.

Luego de haber vaciado toda la información y el uso de sistemas operativos se procedió a realizar el análisis e interpretación de resultados, lo cual nos conllevó a determinar la relación de variables que han intervenido en la investigación, del mismo modo permitió la verificación y contrastación de la hipótesis.

CAPÍTULO II

CONTEXTO TEÓRICO, HISTÓRICO Y NORMATIVO DE LA CENTRALIZACIÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

2.1 LA CENTRALIZACIÓN

En el presente trabajo de investigación conceptualizamos al centralismo, como aquel sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes culturas o pueblos sobre los que influye; por tal razón se puede decir que el centralismo es un modelo de gobierno en el que las decisiones políticas se toman desde el gobierno central.

En este sentido, Boisier (2001), sobre la centralización menciona que:

... Transformado entonces el centralismo en un fenómeno históricamente construido es fácil concordar en que ahora nos enfrentamos con una cuestión cultural, de difícil remoción. Tal vez por ello el ex Presidente de Chile, Eduardo Frei R-T, citaba en su libro Ideas para el diálogo democrático precisamente a este autor: “El destino del proyecto descentralizador en América Latina está condicionado al reconocimiento del carácter cultural de la centralización y, por tanto, al carácter cultural de su contrapartida: la descentralización. Esta presupone un cambio cultural, una modificación del patrón de alteridad tan propio de nuestra población (siempre buscamos a otro, al “alter”, para que nos resuelva nuestros problemas) y ello significa [asumir] un modelo de comportamiento individual y social basado en la autoresponsabilidad y en la subsidiaridad. Pero no se cambia una cultura por decreto, sino por enseñanza y vivencia desde la infancia. (p.7)

2.1.1 LA CENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Teniendo presente que la centralización es una forma de organización pública gubernamental, se puede mencionar que en el Estado Peruano, no es una forma de organización de reciente conformación, sino por el contrario es

mucho más antiguo que la república en su dimensión política; por lo cual, según una visión general en los anales de la historia del Perú; podemos afirmar que el primer centralismo registrado en el Perú se encuentra en el Tawantinsuyo que como sabemos fue un estado políticamente centralizado teniendo como capital a la ciudad del Cusco, aunque debemos resaltar que económicamente fue un gobierno descentralizado debido al carácter Agropecuario por cada una de sus provincias.

Luego, la colonización española organizó al Estado Peruano de una manera centralizada por razones de administración política, tributaria, económica y trasladó la sede del gobierno a un lugar cercano al mar, en la Ciudad de Lima, como lugar estratégico para el embarque y desembarque con la corona española; en tal sentido, sobre el particular se creó seis intendencias, las que se dividían en 56 partidos, que permitieron organizar la economía colonial con una agricultura y minería descentralizadas, pero con un Estado que centralizaba los tributos a favor de la corona española.

De igual manera, con el surgimiento de la Independencia en 1821, San Martín transformó las intendencias en departamentos y los partidos en provincias, pero la centralización estatal y tributaria no varió.

Otro hecho histórico relevante donde se prosiguió con el centralismo, fue después de la Segunda Guerra Mundial, donde el Perú se urbanizó rápidamente e inició un proceso de industrialización por substitución de importaciones, lo que acentuó progresivamente la concentración económica y financiera en Lima y el Callao, hasta el punto de llegar a constituirse actualmente en el gran centro económico y financiero del País. Este es el resultado de la progresiva centralización económica en Lima que se fue

combinando y fortaleciendo con el centralismo estatal. La centralización política basada en la centralización económica es una combinación poderosa y difícil de revertir. Un siglo después, el Perú de hoy es estatalmente, tan centralizado como a comienzos del siglo XX, pero económicamente mucho más concentrado en Lima. Por lo tanto, la sola descentralización estatal será insuficiente y muy vulnerable, si es que a la par no se crean las condiciones estructurales para desarrollar los mercados económicos y financieros para fomentar la inversión privada y articular las regiones de la Selva, con la Sierra y la costa.

El centralismo es calificado como uno de los males estructurales que acompañó a la República desde su iniciación hasta la actualidad. (Miranda, 2015, p.154)

Según Miranda (2015), el centralismo en Perú, se da en diferentes dimensiones, en este sentido señala que:

Las dimensiones del centralismo en el Perú son fundamentalmente de tipo económico, demográfico, territorial, étnico-lingüístico y político social. El eje económico del centralismo capitalista de hoy tiene como escenario de sus operaciones a Lima Metropolitana, ella concentra 53% del PBI; de manera similar la manufactura sigue con altos niveles de concentración que bordea el 57% del total del país; sin embargo, las regiones Arequipa, La Libertad y Piura solo representan en conjunto el 18% de la producción industrial hacia el 2008. El ámbito poblacional del centralismo, nos muestra que la region costa tiene el 55% de la población nacional; mientras que la sierra y la selva solo participan con 38% y 9%, respectivamente. A su vez, el escenario urbano de mayor importancia denominado metrópoli incluye a las ciudades de Lima, Arequipa, Trujillo y Chiclayo; el segundo nivel de ciudades la conforman Piura, Chimbote, Huancayo, Cusco e Iquitos; el tercer nivel la conforman las doce ciudades intermedias como Sullana, Cajamarca, Huaraz, entre otras. (p.158)

En tal sentido, podemos decir que el centralismo político, administrativo, económico y fiscal, de manera acentuada lo arrastramos desde la época colonial, cuando el Virrey concentró el poder político y económico en la capital, en cuanto a recaudación de impuestos y decisiones de gobierno.

2.1.2 LA CENTRALIZACIÓN FISCAL

Según Ruiz de Castilla (2008), refiere que “en la centralización fiscal las finanzas públicas se concentran en el Gobierno Nacional, mientras que el Gobierno Regional y Gobierno Local quedan relegados a un segundo plano” (p.5).

En este mismo sentido, Gonzales (1994), define que la centralización fiscal, “...es la concentración de las decisiones y la administración de los ingresos y gastos fiscales en el nivel más alto de gobierno, de tal manera que la evolución fiscal está decididamente marcada por dicha concentración, tanto desde el punto de vista institucional como espacial”(p.17).

Sin embargo, hay autores que relacionan al Centralismo Fiscal con la Contraloría General de la República del Perú, que como sabemos es el organismo constitucional autónomo del Estado Peruano encargado de controlar los ingresos y egresos del país. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, que cautela el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos del Estado del Perú, la correcta gestión de la deuda pública, así como la legalidad de la ejecución del presupuesto del sector público y de los actos de las instituciones sujetas a control; coadyuvando al logro de los objetivos del Estado en el desarrollo nacional y bienestar de la sociedad peruana.

Este ente centralista nace de manera funcional a la recaudación de impuestos para La corona española, en un territorio cuya economía era esencialmente descentralizada pues era básicamente agropecuaria y minera, con un uso intensivo de mano de obra. Al advenimiento de la República, el nuevo estado utilizó la organización territorial fiscal preexistente. Durante el siglo XX, sobre todo después de la segunda guerra mundial, la economía peruana se comenzó a centralizar al compás de la industrialización y de la urbanización de Lima. Así hemos llegado a la situación actual, en la que se combina centralización económica con centralismo estatal, pero sobre todo a una situación en la que el centralismo económico, lo cual ha generado un círculo vicioso; a generar más centralismo fiscal.

En tal sentido, podemos concluir que la Centralización más centralismo han generado un centro económico (Lima- Callao) muy fuerte y un centro político con un gobierno central también muy centralizado y muy conectado a la estructura económica de Lima. Además, sorprendentemente, el sector privado es tanto o más centralizado que el Estado, la centralización económica es en realidad una centralización privada y ésta es la principal causa del centralismo fiscal y estatal.

Por lo tanto, cuando hacemos alusión al centralismo fiscal, hablamos del recaudo del dinero nacional en la Capital, el cual a su vez será distribuido en las Regiones (departamentos) según un previo estudio de necesidades a cargo de Lima.

2.1.2.1 EL CENTRALISMO FISCAL EN EL PERÚ

El Perú es uno de los países con mayor centralización fiscal de América Latina, es decir que tanto los ingresos como la ejecución del gasto público se realizan fundamentalmente a nivel del Gobierno Nacional, quedando relegados a un segundo plano los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. En este mismo sentido, se tiene que el Perú es uno de los países más férreamente centralistas del continente Americano, marcado ya por un alto grado de centralismo; el cual se extiende tanto en el plano territorial, cuanto en el plano administrativo y económico. Asimismo, ciertos autores determinan que “el Perú es uno de los países más centralizados de Latinoamérica; tal característica está asociada con la trayectoria de gobiernos autocráticos, combinada con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización” (Carranza y Tuesta, 2004, p.1).

En relación a este aspecto de la evaluación, según Ruiz de Castilla, refiere que en el Perú, gran parte de los ingresos tributarios son captados por el Gobierno Nacional, de tal modo que la mayor capacidad de gasto la tiene esta instancia del poder; no obstante, que 2/3 de la población nacional se encuentra en el interior del país, la actividad tributaria y fiscal a nivel local es muy reducida; con el consiguiente deterioro de la calidad de vida de los habitantes del interior del país; por ende citando a Efraín Gonzáles de Olarte, indica que:

“En 1998, el gobierno central recaudó por concepto de impuestos 21,164 millones de soles (7,223 millones de dólares), que representan el 91.6% de los ingresos tributarios; en cambio, los gobiernos locales sólo recaudaron 1,931 millones de soles (659 millones de dólares), el 8.4%. Sobre esta base tributaria, el gobierno central gastó el 90.9% del total, y los gobiernos locales, el 9.1%”. (Ruiz de Castilla, 2008, p.5)

En este mismo, sentido la Contraloría General de la República (2014), en un reciente estudio realizado, señala que:

En el caso peruano es innegable que desde las provincias del país existe una demanda histórica de descentralización, reactiva al fuerte centralismo también histórico del Estado; sin embargo, como en los otros países latinoamericanos analizados (y a diferencia de Alemania y España), nuestra diversidad regional y local no llega a constituir identidades, sociedades, ni élites regionales suficientemente diferenciadas y cohesionadas para ser el principal motor impulsor y sostener el proceso descentralizador. En esas condiciones, como lo fue en el caso de Colombia, el impulso al proceso requiere de una clara y sostenida voluntad nacional que en el caso del Perú parece estarse debilitando crecientemente. (p.156)

2.1.2.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL CENTRALISTA EN EL PERÚ

El Estado Peruano, está marcado por una estructura organizacional centralista; tal es así, que desde el inicio de la reforma descentralista el gobierno nacional mantiene una fuerte resistencia para ceder y compartir poder con los gobiernos subnacionales. Las autoridades del gobierno nacional han transmitido el mensaje de haber cumplido casi a cabalidad con las transferencias y en un menor plazo del previsto; no obstante, esta instancia gubernamental sigue teniendo una amplia e inaceptable discrecionalidad en el manejo económico y en la definición de políticas en materias que ya han sido transferidas. A ello se

acompaña la actitud complaciente y muy dependiente del poder central por parte de muchas autoridades subnacionales.

En este sentido, según la Comisión Nacional de Descentralización y Reforma del Estado (2010), establece que: “Desde las autoridades del gobierno central se afirma que a octubre del 2010 se ha transferido el 96% de las funciones, mayormente a los gobiernos regionales y en menor medida a los locales, situación que se presenta como un logro en el proceso” (p.4).

Sin embargo, muchas veces estas competencias han sido transferidas sin recursos suficientes ni generación de capacidades de gestión para un proceso eficiente, primando los aspectos administrativos, legales y burocráticos formales sobre la esencia de una reforma descentralista, cual es una mejor atención efectiva a los ciudadanos a través de los servicios públicos. Tampoco se ha producido una mejora de la representación política que actúe como contrapeso y equilibrio frente al poder central.

Por otro lado, importantes competencias y funciones relacionadas con los sectores productivos extractivos siguen centralizadas. Como por ejemplo, los gobiernos regionales no intervienen para nada en la autorización de concesiones y operaciones mineras en su territorio, particularmente de la mediana y gran minería. Además, no han sido descentralizados importantes programas como Agua para Todos, electrificación rural, alfabetización, mantenimiento de la infraestructura educativa, etc.

En este sentido, un aspecto preocupante es la persistente falta de claridad sobre el rol que deben cumplir los gobiernos regionales en tanto nivel intermedio entre el gobierno central y los gobiernos municipales, deviniendo en superposición, falta de diálogo y coordinación, así como ineficiencia en los resultados.

Los avances en la delimitación concertada de competencias entre niveles de gobierno caminan bastante lentos, siendo uno de los obstáculos para la gestión descentralizada de las funciones que son transferidas a los gobiernos regionales. Asimismo, queda claro que no se han generado mayores capacidades para una eficiente gestión pública descentralizada. El “Plan nacional de desarrollo de capacidades para la gestión pública y buen gobierno de los gobiernos regionales y locales” debiera ser mejorado para que responda efectivamente a las reales necesidades en este tema.

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN

2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

La descentralización del Estado peruano, como medio para organizar y redistribuir el poder de una manera equilibrada y democrática en todo el territorio del país, continúa siendo una reforma central, quizás la única impulsada por los dos últimos gobiernos nacionales que ha tenido algunos avances, si consideramos las enormes dificultades de ponerla en práctica en un escenario históricamente centralista, autoritario, inequitativo e ineficiente.

En este sentido, según Ruiz de Castilla (2008), señala que “la descentralización es un proceso que comprende 4 áreas: política,

administrativa, económica y fiscal” (p.5). Por otro lado, Miranda (2015), refiere que: “Las dimensiones del centralismo en el Perú son fundamentalmente de tipo económico, demográfico, territorial, étnico-lingüístico y político social” (p.158). Sin embargo, en el presente estudio nos vamos a centrar en la descentralización fiscal y su relación con el desarrollo regional.

Desde el punto de vista de la Contraloría General de la República (2014), en una de sus conclusiones de un estudio realizado sobre el proceso de descentralización, establece que la descentralización en el Perú:

...no es un fin en sí misma, sino un medio para que el Estado se acerque al ciudadano y atienda de manera eficiente y oportuna sus demandas. Para ello, el Estado realiza, primero, la optimización y sistematización de las cadenas de valor de cada una de las competencias, funciones y responsabilidades ejercidas hasta ese momento por los ministerios y entidades públicas. (p.171)

Los consensos político-sociales que impulsaron el comienzo del proceso se han debilitado y/o extinguido, lo que se viene traduciendo en la postergación de importantes aspectos de la reforma y en la predominancia de su cumplimiento solo normativo. A casi una década del impulso inicial de la descentralización, lejos de centrarnos en el porcentaje de funciones sectoriales transferidas, es necesario dar una mirada crítica a su propio diseño y precisar si este corresponde o no a un modelo de desarrollo territorial inclusivo y coherente con las características y necesidades nacionales.

En este aspecto, según el Grupo Propuesta Ciudadana (2006), menciona que:

El proceso descentralista peruano se construye sobre la base de cuatro premisas fundamentales: • La subsidiariedad establece que deben transferirse a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) aquellas competencias y recursos que estén en condiciones de ejecutar mejor que

el gobierno nacional. • La gradualidad quiere decir que la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales debe hacerse por etapas, de forma progresiva y ordenada. • La permanencia quiere decir que el proceso es abierto y no tiene fecha de cierre, pues supone un esfuerzo constante por descentralizar competencias y recursos; además es obligatorio para todos los organismos del Estado. • La integralidad quiere decir que se trata de una política de Estado que obliga al íntegro del sector público; no es una iniciativa particular frente a la que cada sector puede negociar su participación. (p.9)

Desde esa perspectiva, los principales avances en la reforma descentralista se enfrentan a una visión de desarrollo que aún abraza el viejo paradigma de crecimiento económico basado en el sector extractivo exportador, que ha demostrado contribuir en muy poco al mejoramiento de la producción local y regional, a construir mercado interno que impacte en los esfuerzos de reducción de las brechas sociales y económicas entre los territorios, y a aprovechar las potencialidades y complementariedades de los espacios locales y regionales. Muy ligada a lo anterior está la necesidad de contar con territorios provistos de recursos, capacidades, potencialidades y factores de competitividad que permitan su transformación en pro de un desarrollo sostenible, superando la actual demarcación departamental tradicional.

En este sentido, según Miranda (2015), señala que:

La descentralización y el desarrollo regional han avanzado en cierta medida hacia el sur; Arequipa es la región más representativa; en el norte, Trujillo y Piura y en el oriente, Iquitos; no obstante sigue siendo una posibilidad el desarrollo regional y la descentralización como lo afirma el estudio del PNUD (2009:119). Sin embargo, estos avances se ven envueltos en grandes escándalos de corrupción que involucra a las autoridades de la región que están siendo procesadas por delitos de asociación ilícita para delinquir, defraudación, enriquecimiento ilícito y asesinato en los gobiernos regionales de Ancash (César Álvarez) y otros 10 ex presidentes de Región. La corrupción e impunidad se debe a la debilidad y desaparición de los partidos políticos, la debilidad del Estado y de sus instituciones, la crisis de valores de la familia, crisis en instituciones judiciales, fiscalía, contraloría y policía nacional. (p.160)

Luego de los resultados del referéndum del 2005, las tareas de la descentralización aún pendientes incluyen retomar el proceso de regionalización de todo el país sobre la base de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, uno de los desafíos más importantes del proceso. Otro desafío que atañe al diseño de la reforma descentralista es repensar las características de las instancias de gobierno subnacionales, de sus mecanismos de coordinación y de las capacidades que son requeridas para el desempeño de sus competencias y funciones. Se trata entonces de adecuarla estructura institucional de estas instancias de gobierno para que tengan la suficiente flexibilidad y sean funcionales a los objetivos políticos, sociales, económicos, administrativos y ambientales de la reforma descentralista. La persistente resistencia del nivel nacional a ceder espacios de poder a los gobiernos subnacionales sigue siendo una clara expresión de la falta de una verdadera vocación descentralista en la práctica.

En tal sentido, debe quedar claro que la perspectiva del proceso es tener un gobierno nacional solo con atribuciones normativas y decisor de políticas públicas de manera concertada, con funciones de planificación y supervisión en todo el país; mientras que la ejecución en sus diversos niveles estaría a cargo de los gobiernos regionales y locales. Una carencia esencial que acompaña al proceso de descentralización es la inversión insuficiente en el desarrollo de capacidades para generar cambios positivos en la actitud y en la aptitud de autoridades, funcionarios y líderes sociales y políticos. Asimismo, la descentralización no ha sido conectada de manera sinérgica con otros aspectos de la reforma estatal, como el planeamiento estratégico y las

reformas de la carrera pública y del Poder Legislativo, con lo que se debilita la posibilidad de generar sinergias al interior del Estado.

Por lo antes mencionado, queda evidenciado que en el país urge contar con un renovado y amplio consenso político que priorice de manera conjunta el relanzamiento de la reforma descentralista con orientación y objetivos de desarrollo nacional concordados, que permitan superar los cuellos de botella que actualmente obstaculizan su implementación. Este consenso tendría que ser construido desde abajo con la activa participación de las sociedades regionales y locales en coordinación con los partidos políticos, y también desde arriba con el establecimiento de políticas claras por parte del gobierno nacional, identificando y respetando los roles propios que cada cual tendrá en un marco de corresponsabilidad sobre la gestión pública.

2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en un estudio realizado refiere que es reconocido que la descentralización fiscal es multidimensional.

El Informe Final (2013) menciona que no solo se trata de redistribuir más recursos sino también capacidades para asegurar su uso con el mayor rendimiento social posible, para lo cual se requiere por lo menos, de una cultura diferente de gestión pública enfocada en los resultados y de sistemas eficaces de seguimiento que permitan identificarlos, medirlos y ponerlos al alcance de la ciudadanía y la opinión pública, de manera que ambas tengan la posibilidad real de evaluar el desempeño del Estado y sus autoridades en el logro de esos resultados. (p.34)

El Grupo Propuesta Ciudadana (2010), define que la descentralización fiscal:

...es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y gastos públicos, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, garantizándoles a estos últimos un cierto nivel de autonomía financiera; asimismo, determina que la descentralización fiscal es un proceso que difiere de la regionalización, aunque no dejan de ser procesos interconectados. (p.4)

Según Ponce (2008), la descentralización fiscal “se da cuando los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Locales) tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos” (p.1). Sin embargo, según la Comisión Nacional de Descentralización y Reforma del Estado (2010) determina que:

La reforma descentralista no es viable sin recursos (generación y transferencias razonables) que hagan posible implementar las políticas de los niveles subnacionales de gobierno. En ese sentido, la descentralización fiscal constituye otro componente e indicador clave del grado de avance y de la efectiva sostenibilidad del proceso descentralista. No obstante su relevancia, la descentralización fiscal se ha visto muy afectada por la marcada tendencia de mantener la dependencia de los gobiernos subnacionales a las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La discrecionalidad del MEF en la asignación de fondos públicos y en los mecanismos de autorización del gasto, así como su falta de equidad y transparencia al fijar el presupuesto anual de las transferencias, tienen como consecuencia una distribución inequitativa de los recursos entre los gobiernos subnacionales e impide que los gobiernos regionales realicen adecuados procesos de planeación e inversión, viendo afectados sus potenciales roles de planificadores en su ámbito de influencia. (p.5)

Además, sobre la descentralización fiscal, autores como el ex Ministro de Economía y Finanzas, manifiestan que:

...una vez definida las funciones de los gobiernos centrales y subnacionales, es importante mencionar que no tiene ninguna importancia práctica si la decisión de gasto se realiza en el nivel central, pero se ejecuta en el nivel local (desconcentración). Sin embargo, es crucial que los gobiernos subnacionales sean los que tomen las decisiones de gasto. (Carranza y Tuesta, 2004, p.5)

En este mismo sentido, Ruiz de Castilla (2008), señala que la descentralización fiscal, consiste: “(...) en aquel proceso en cuya virtud se transfiere el poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro” (p.5).

En conclusión podemos decir que la descentralización fiscal es un proceso de desarrollo institucional administrativo y político, que permite a los gobiernos

subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover el fortalecimiento institucional regional y local, y mejorar la calidad de vida a través del mejoramiento de los servicios públicos. En tal sentido, una descentralización fiscal traslada el manejo y/o problemas de la política fiscal hacia los diferentes gobiernos subnacionales, reduciendo significativamente la discrecionalidad o el ámbito de maniobra del gobierno central con el objeto de estabilizar la economía. Haciendo que los gobiernos subnacionales puedan tener a través de sus operaciones fiscales importantes efectos sobre los ajustes y estabilidad macroeconómica.

2.3.1 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

Partiendo desde el punto de vista de la reforma descentralista en el Perú, se debe tener presente que ésta no es viable sin recursos (generación y transferencias razonables) que hagan posible implementar las políticas de los niveles subnacionales de gobierno. En ese sentido, la descentralización fiscal constituye otro componente e indicador clave del grado de avance y de la efectiva sostenibilidad del proceso descentralista.

Sobre este aspecto, compartimos con lo referido por Ruiz de Castilla (2008), en donde señala que:

Es fundamental la descentralización fiscal; es decir, que se debe apuntar hacia el incremento de los ingresos directos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Además, se tiene que potenciar las capacidades de gasto en beneficio de la comunidad. Una propuesta seria de descentralización fiscal tiene que perfilar nuevos esquemas que permitan a estas instancias de gobierno una mayor participación sobre todo en la captación de los ingresos tributarios. (p.6)

No obstante su relevancia, la descentralización fiscal se ha visto muy afectada por la marcada tendencia de mantener la dependencia de los

gobiernos subnacionales a las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La discrecionalidad del MEF en la asignación de fondos públicos y en los mecanismos de autorización del gasto, así como su falta de equidad y transparencia al fijar el presupuesto anual de las transferencias, tienen como consecuencia una distribución inequitativa de los recursos entre los gobiernos subnacionales e impide que los gobiernos regionales realicen adecuados procesos de planeación e inversión, viendo afectados sus potenciales roles de planificadores en su ámbito de influencia.

Habiendo mayores funciones y competencias en los gobiernos subnacionales para atender los servicios públicos de la población, el gasto corriente no ha evolucionado favorablemente hacia ellos, en contraste con los mayores montos recibidos para gastos de capital, limitando su capacidad y eficiencia. Las marcadas diferencias existentes entre el grado de descentralización de los gastos corrientes y los gastos de capital darían cuenta de que el crecimiento de la participación de las regiones y de los municipios en el gasto fiscal no se debería a la implementación de una política explícita de promoción de la descentralización por parte del gobierno nacional, sino más bien a hechos exógenos relacionados con los altos precios internacionales de los metales e hidrocarburos. Mientras tanto los gobiernos regionales siguen sin atribuciones para recaudar ni para administrar impuestos propios y en el caso de los municipios dicha recaudación es muy escasa.

Esta escasez de ingresos tributarios configura un escenario fiscal con grandes limitaciones para la profundización del proceso de descentralización en el Perú, el cual requiere de mayores recursos para su consolidación, haciendo más urgente una reforma tributaria nacional.

En este mismo sentido, Ruiz de Castilla (2008), señala que se debe entender que:

El actual proceso de descentralización fiscal en el Perú debe ser un esfuerzo para racionalizar la actividad estatal, procurando el fortalecimiento y desarrollo de las instancias de Gobierno Regional y Gobierno Local. Tanto por el lado de los ingresos (tributarios), como en la parte de gastos por parte del Gobierno Regional y Gobierno Local debe existir un ritmo gradual y sostenido de crecimiento, dentro de los estándares internacionales. (p.5)

2.3.2 MARCO NORMATIVO Y HECHOS IMPORTANTES DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL PERÚ.

Para analizar el problema actual de descentralización y políticas para el desarrollo regional en el caso peruano, es necesario tener presente la siguiente secuencia de hechos y dispositivos normativos, a manera de un breve recuento histórico, que nos dan una idea de lo sucedido hasta el momento.

- a) La Constitución de 1979, en sus artículos 259°, 260 y 264°, señalaba que la descentralización se efectuaba de acuerdo con el Plan Nacional de Regionalización y las Regiones se creaban por Ley, entre otras, a iniciativa del Poder Ejecutivo. Además se disponía que los órganos de gobierno regional son la Asamblea Regional, el Consejo Regional y la Presidencia del Consejo. El mandato para los elegidos por sufragio directo es de cinco años. El de los restantes, de tres. La Asamblea Regional está integrada por el número de miembros que señala la ley. Se integra por personal elegido por sufragio directo, por los alcaldes provinciales de la región y por delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de la misma. La proporción de las representaciones se fijan en la ley. Se establece, en todo caso, que la directamente elegida no es mayor del

cuarenta por ciento. Para ser miembro de la Asamblea Regional se requieren las mismas cualidades que para ser Diputado, y ser residente en la región. A los miembros del Consejo Regional les alcanzan las mismas prohibiciones.

- b) En el periodo de gobierno comprendido entre 1985-1990 se impulsó la desconcentración del Estado con la creación de las microrregiones que se concentraron inicialmente en los departamentos incluidos en la zona denominada “Trapecio Andino”. Estas microrregiones estaban a cargo de gerentes designados por el Poder Ejecutivo. Solo en el último año de gobierno se emprendió un proceso acelerado de regionalización, en un difícil contexto económico, político y social, con hiperinflación, crisis fiscal y violencia terrorista. Por ley, se crearon 12 regiones, conformadas sobre la base de un agrupamiento de dos o tres departamentos; aunque cinco de ellos, sin un criterio establecido, fueron convertidos en región, sobre las cuales se constituyeron gobiernos regionales de tipo parlamentario. La Asamblea Regional, el órgano con funciones legislativas y fiscalizadoras, tenía una conformación mixta: una parte de los representantes eran elegidos en elecciones directas, otra, eran los alcaldes provinciales, y otra eran delegados de las instituciones representativas. El Presidente Regional debía ser elegido por mayoría de los miembros de la Asamblea Regional.
- c) La Ley de Bases de la Regionalización, Ley N° 24650, se había aprobado en marzo de 1987 y modificada en febrero de 1988 mediante

la Ley N° 24792, pero el proceso se implementó aceleradamente a partir de 1989, luego de que el Congreso aprobara las leyes de creación de regiones. En este sentido, las regiones que agruparon departamentos fueron las siguientes: Grau (Piura y Tumbes), Nor Oriental del Marañón (Lambayeque, Cajamarca y Amazonas), Víctor Raúl Haya de la Torre (La Libertad y San Martín), Andrés Bello (Arequipa, Arequipa y Moquegua), Los Libertadores-Wari (Ica, Ayacucho y Huancavelica, más las provincias de Andahuaylas y Chincheros), Inka (Cusco y Madre de Dios) y Moquegua, Tacna y Puno (autodenominada posteriormente como “José Carlos Mariátegui”). Los departamentos que fueron convertidos en regiones fueron los siguientes: Loreto (“Región Amazonas”), Lima, Ucayali, Arequipa, Ancash (“Región Chavín”).

- d) Mediante la Ley del Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo N° 560, reguló la organización y funciones de los ministerios después de las transferencias ordenadas por las normas de regionalización, los ministerios debían limitarse a ser planificadores, programadores, coordinadores y supervisores, en coordinación con los gobiernos regionales, pero no ejecutores salvo en los casos expresamente reservados. En este modelo de descentralización, correspondía a los ministerios las funciones normativas y supervisoras y a los gobiernos regionales y locales, las funciones ejecutivas.
- e) En 1992, a través de la emisión del Decreto Ley N° 25432, el gobierno central intervino los gobiernos regionales, para lo cual dispuso la

instalación de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), cada uno de ellos con presidentes regionales designados por el Ministerio de la Presidencia. Los CTAR fueron adscritos al Ministerio de la Presidencia como medida provisional en tanto se defina la estrategia de descentralización. Con esta medida, el aparato estatal (poder ejecutivo) del interior del país se mantuvo presupuestalmente bajo el Ministerio de la Presidencia, y se reconoció a los ministerios una autoridad funcional sobre las dependencias sectoriales correspondientes de los CTAR y más no una autonomía política, administrativa, presupuestal y fiscal.

- f) En 1993 se promulga una nueva Constitución Política del Perú, la cual señala que: El Estado es uno e indivisible. Y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado; indicando muy claramente en el Artículo 188° que la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. Y en el artículo 189°, determina que el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. En este sentido normativo, en relación a las Regiones el Artículo 190° menciona que: “Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes”. La Octava Disposición Final de la Constitución vigente otorga prioridad en la agenda legislativa a las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995. Al haber

transcurrido este plazo sin que se expida una ley que regule la conformación, competencias y funciones de las regiones, así como el hecho de no haberse elegido autoridades regionales ha puesto en situación de incumplimiento al Congreso y al gobierno.

- g) En 1998, la Ley Marco de Descentralización, creó un CTAR para cada departamento y dispuso la incorporación de los órganos sectoriales de los CTAR a los respectivos ministerios, lo que implicaba una reducción sustancial del tamaño y funciones de los CTAR. Sin embargo antes de que se inicie el proceso de transferencia, el Decreto de Urgencia N° 030-98, ordenó el mantenimiento de las direcciones en el ámbito de los CTAR.

- h) Luego con la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, que en su Artículo Único, modifica el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú. Desarrolla el tema del gobierno regional, define el concepto de región sobre la base de los elementos de nación, describe el número de personas que integran el consejo regional y la estructura política general de dicho gobierno. El período presidencial del gobierno regional es establecido en cuatro años, se enumeran detalladamente los asuntos de su competencia, los bienes y rentas del mismo e incorpora la facultad de presentar iniciativa legislativa en los asuntos que le conciernen. Se rebaja a cuatro años el período de elección de alcaldes y regidores de los gobiernos locales, y

se incide sobre la participación de la sociedad civil tanto en el gobierno regional como en el local.

- i) En este suceso de hechos importantes el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, han emitido una serie de Leyes, Decretos Supremos entre otras normas legales a través de las cuales han intentado desarrollar el proceso de descentralización, dentro de estas tenemos a las siguientes:

Tabla 2. NORMATIVIDAD QUE REGULA LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION FISCAL.

NÚMERO DE LA NORMA LEGAL	DENOMINACIÓN DE LA NORMA LEGAL	ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN SUCINTA DE LA MATERIA
Ley N° 29448 , Publicado el 20 Noviembre 2009	Ley que regula transferencias de recursos a los gobiernos regionales para el fortalecimiento de las funciones transferidas en el marco del proceso de descentralización	Art. 2°	Autorízase al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar, mediante resolución ministerial, transferencias financieras a favor de los gobiernos regionales durante el Año Fiscal 2009, con cargo a su presupuesto institucional, en la Fuente de Financiamiento Recursos Directamente Recaudados, para apoyar el fortalecimiento de la gestión de las funciones que, en materia de telecomunicaciones, les han sido transferidas a los citados gobiernos en el marco del proceso de descentralización.
D.S. N° 142-2009-EF , Publicado el 24 Junio 2009	Aprueban el Reglamento de la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo	Art. 6°	El proceso del Presupuesto Participativo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en los gastos de inversión, se sustentan en los compromisos y aportes de recursos que asignan la entidad y la Sociedad Civil.
D.S. N° 075-2008-EF , Publicado el 10 Junio 2008	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29021 - Ley de promoción para la fusión de municipios distritales.	Art. 5°	Los Gobiernos Regionales promoverán principalmente la fusión de los distritos que no alcanzan el cuarenta por ciento (40%) del requisito mínimo de población, y tomarán iniciativa prioritaria para la fusión de los distritos que no alcanzan el veinte por ciento (20%) de tal requisito mínimo de población.
Ley N° 29029 , Publicado el 28 Mayo 2007	Ley de la Mancomunidad Municipal	Art. 8°, 9° y 10°	Las mancomunidades municipales que se conformen gozaran de incentivos de índole presupuestal, prioridad en la asignación y ejecución de presupuestos en proyectos de inversión pública.
Ley N° 29021 , Publicado el 19 Mayo 2007	Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales	Art. 3°,4° y 5°	Incentivos para la promoción de fusión, los gobiernos regionales tienen iniciativa para fusión de distritos, y finalmente tiene la potestad para establecer una mesa de dialogo.
Ley N° 28607 , Publicado el 03 Octubre 2005. (Artículo Único de la Ley N° 30305, publicada el 10 marzo 2015)	Ley de Reforma de los Artículos 91°, 191° y 194° de la Constitución Política del Perú.	Artículo Único, modifican Art. 191°	<p>Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.</p> <p>La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.</p> <p>El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores</p>

			<p>Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.</p> <p>Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.</p> <p>La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.</p> <p>Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad”</p>
D.S. N° 114-2005-EF , Publicado el 09 Septiembre 2005	Aprueban Reglamento del D. Leg. N° 955 que aprobó la “Ley de Descentralización Fiscal”.	Art. 4° , 5° y 6°	<p>La transferencia de recursos a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales, cumplirá con los principios del Artículo 2° de la Ley, y se realizará según lo establecido en los Planes Anuales de las Transferencias de Competencias Sectoriales y en la Ley N° 28273.</p> <p>El Gobierno Nacional realizará la transferencia de competencias, funciones y recursos a los Gobiernos Regionales y/o Regiones y a los Gobiernos Locales que cumplan con las disposiciones establecidas en los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales, y con los requisitos establecidos en la Ley N° 28273; así como en las normas que dicte el CND en lo que resulte aplicable</p>
Ley N° 28390 , Publicado el 16 Noviembre 2004	Ley de Reforma de los Artículos 74° y 107° de la Constitución Política del Perú.	Artículo Único, modifican Art. 74° y 107°	<p>Principio de Legalidad “Artículo 74.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.</p> <p>Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.</p> <p>Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.</p> <p>No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo. "</p> <p>Iniciativa Legislativa</p>

			<p>"Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.</p> <p>También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley."</p>
Decreto Supremo N° 063-2004-PCM , publicado el 27 de agosto de 2004	Reglamento de la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones	Art. 27°, 28°, 29° y 30°.	De los incentivos a las regiones conformadas: Beneficios del FIDE, Canje de deuda por inversión, Asignación de la recaudación nacional, Incentivos a las Regiones conformadas.
Ley N° 28273 , Publicado el 09 Julio 2004	Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales	Art. 2° y 3°	<p>El Sistema de Acreditación comprende la capacitación, asistencia técnica y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales, para recibir y ejercer las funciones materia de transferencia. La acreditación asocia el proceso de transferencia de competencias y recursos con el avance efectivo en la conformación de regiones y con el redimensionamiento del Poder Ejecutivo y la constitución del Gobierno Nacional.</p> <p>Son objetivos del Sistema de Acreditación: a) Acreditar la existencia de capacidades de gestión efectiva en los Gobiernos Regionales y Locales, para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos. b) Consolidar y ordenar los procesos de descentralización y de modernización de la gestión del Estado de manera transparente, técnica y ordenada. c) Implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada. d) Certificar el efectivo funcionamiento de las Juntas. de Coordinación Interregional entre Gobiernos Regionales para la conformación de Regiones y la materialización de acuerdos de articulación macroregional.</p>
Ley N° 28274 , Publicado el 09 Julio 2004	Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones	Art. 27°	<p>Las Regiones conformadas de acuerdo a la presente Ley tendrán una asignación del 50% de la recaudación de los siguientes impuestos internos nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal. b) Impuesto Selectivo al Consumo. c) Impuesta a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a renta de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.
Decreto Legislativo N° 955 , Publicado el 04 Febrero 2004	Descentralización Fiscal.	Art. 10° y 18°.	<p>Artículo 10°.- Tasas y Contribuciones Regionales</p> <p>10.1 Los Gobiernos Regionales podrán proponer directamente al Congreso de la República, la creación de Tasas y Contribuciones destinadas a financiar las obras públicas o los servicios públicos que sean de su competencia.</p> <p>10.2. La administración de las Tasas y Contribuciones Regionales será de competencia de las Gobiernos Regionales. Asimismo, ellos podrán suscribir convenios de cooperación interinstitucional</p>

			<p>con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT a los efectos de mejorar su capacidad de recaudación.</p> <p>Artículo 18°.- Asignación de la recaudación a las Regiones Las Regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración, de conformidad con el Artículo 29° de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50 por ciento de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados en el Inciso 16.2.</p>
Ley N° 28059 , Publicado el 12 Agosto 2003.	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada	Art. 4° y 17°.	Función de los gobiernos regionales para la promoción de la inversión privada; relación de los gobiernos regionales con el gobierno central.
Ley N° 28056 , Publicado el 07 Agosto 2003.	Ley Marco del Presupuesto Participativo.	Art. 4°, 5°, 6°, 7° y 8°.	Presupuesto participativo: instancias, alcances, fases, oficialización de compromisos, vinculación con los planes de desarrollo concertados.
Ley N° 27972 , Publicado el 26 Mayo 2003	Ley Orgánica de Municipales	Art. 69° y 70°	<p>Art. 69°. Son rentas municipales: 1. Los tributos creados por ley a su favor. 2. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su concejo municipal, los que constituyen sus ingresos propios.</p> <p>Art. 70°. El sistema tributario de las municipalidades, se rige por la ley especial y el Código Tributario en la parte pertinente. Las municipalidades pueden suscribir convenios con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), orientados a optimizar la fiscalización y recaudación de sus tributos, tasas, arbitrios, licencias y derechos. El costo que representa el cobro de los referidos tributos a través de dichos convenios no podrá ser trasladado a los contribuyentes</p>
R. M. N° 556-2002- EF-10 , Publicado el 23 Diciembre 200	Crean Comisión de Trabajo encargada de elaborar y proponer el Proyecto de Ley de Descentralización Fiscal.	Art. 1° y 2°	Artículo 1°.- Crear una Comisión de Trabajo encargada de elaborar y proponer el Proyecto de Ley de Descentralización Fiscal. Artículo 2°.- La Comisión de Trabajo a que se refiere el artículo precedente, estará integrada por: - El Viceministro de Economía o su representante, quien la presidirá; - El Viceministro de Hacienda o su representante; - Un representante de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos; - Un representante de la Dirección Nacional del Presupuesto Público; - Un representante del Consejo Nacional de Descentralización; - Un representante de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria; - Un representante del Banco Central de Reserva del Perú.
Ley N° 27867 , Publicado el 17 Noviembre 2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	Art. 79°, 80° y 81°	Artículo 81.- Gradualidad del proceso El proceso de transferencia de competencias, funciones, atribuciones, así como de los recursos y presupuesto asignados al Gobierno Regional, es gradual y se realiza por etapas, conforme a lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, la presente Ley Orgánica y las disposiciones que sobre el particular dicte el Poder Ejecutivo a través del Consejo Nacional de la Descentralización. El ejercicio de las funciones específicas indicadas en la presente Ley Orgánica se realizará respetando estas etapas. El Consejo Nacional de la Descentralización es el responsable de normar y monitorear las acciones y transferencias señaladas en cada una de las etapas del proceso.

Ley N° 27795 , Publicado el 24 Julio 2002.	Ley de Demarcación y Organización Territorial	Artículo 11°, modificado por la Ley N° 28274, publica da el 09 de julio de 2004	Artículo 11°.- Creación de Regiones La creación de Regiones requiere que la propuesta sea aprobada mediante referéndum por las poblaciones departamentales involucradas, conforme a lo dispuesto en la Ley de Bases de la Descentralización. Cuando el resultado del referéndum ha sido favorable, el Poder Ejecutivo formula las propuestas ante el Congreso de la República para su aprobación por Ley expresa.
Ley N° 27783 , Publicado el 20 Julio 2002	Ley de Bases de la Descentralización	Art. 22° y 38°.	Artículo 22.- Conducción del proceso La dirección y conducción del proceso de descentralización está a cargo del Consejo Nacional de Descentralización que se crea por la presente Ley. Artículo 38.- Tributos regionales 38.1. El Poder Ejecutivo en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propone al Congreso para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales. 38.2. Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios con las administraciones tributarias como la SUNAT y ADUANAS, orientados a mejorar la fiscalización y la recaudación de los tributos.
Ley N° 27683 , Publicado el 14 Marzo 2002.	Ley de Elecciones Regionales	Art. 2° y 3°.	Artículo 2°.- Elecciones regionales Las elecciones regionales se realizan cada cuatro años para elegir las autoridades de los gobiernos regionales, cuyo mandato proviene de la voluntad popular. Artículo 3°.- Autoridades objeto de elección Las autoridades de los gobiernos regionales objeto de elección son: a. El presidente y el vicepresidente. b. Los miembros del Consejo Regional que se denominarán consejeros.
Ley N° 27680 , Publicado el 06 Marzo 2002.	Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.	Artículo Único, que modifica los 188° al 199°.	Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú, con el texto siguiente: TITULO IV DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO CAPITULO XIV DE LA DESCENTRALIZACION

Fuente: Normas legales que regulan la descentralización.

Elaboración: El autor.

Se ha expuesto de manera sucinta algunos de los hechos de mayor trascendencia en el tema de la descentralización en nuestro país, este recuento de hechos importantes se basa principalmente en las tres últimas décadas, y se observa que el proceso de descentralización se llevó a cabo de una manera inapropiada, ineficiente y desordenada.

2.3.3 IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

Según el Grupo Propuesta Ciudadana (2010), establece que la importancia de ésta, radica en que:

...los gobiernos regionales puedan brindar más y mejores servicios públicos con respecto a la situación que se encontraran bajo un estado centralizado. Esto se puede sustentar en el hecho de que los gobiernos subnacionales, tanto Regionales como Locales, se hallan más cerca de los ciudadanos y pueden conocer mejor sus problemas y necesidades, así como la forma óptima de resolverlos. (p.5)

Asimismo, Miranda (2015), en un estudio realizado sobre la descentralización fiscal, concluye que uno de los aspectos fundamentales para el desarrollo nacional:

...es la existencia de un Estado moderno, democrático, descentralizado, redistributivo con una clase política con legitimidad. La carencia de una clase política moderna y de inspiración regional, descentralista y nacional ha hecho que el desarrollo del país sea cada vez más desigual en los ingresos de las personas, de las familias y también se profundice la desigualdad territorial consolidándose el eje de la costa del país y particularmente Lima Metropolitana. (p.166)

En tal sentido, considero que la importancia de la descentralización fiscal, radica en las siguientes razones:

- a) Aumentará la dimensión tributaria del Estado Peruano, la cual es pequeña, en ese sentido, para brindar mejores de servicios públicos de calidad (Agua, desagüe, educación, salud, transporte público,

vivienda, programas sociales, entre otros) a nuestros conciudadanos, es de fundamental y de vital prioridad incrementar el tamaño fiscal del Estado, para efectos de generar un impacto positivo en el desarrollo de nuestros distritos, provincias y regiones que conforman nuestro país.

- b) Facilitará desarrollar, fortalecer e incrementar las capacidades administrativas y políticas regionales, que permitan afrontar los problemas de evasión, inequidad y limitada base tributaria que caracterizan nuestra realidad fiscal.
- c) Basado en el principio de equidad fiscal, permitirá centrar la atención en imposición de tributos regionales para que paguen más los que más tiene. En este aspecto, los gobiernos regionales están avalados por la legitimidad y efectividad, pues su cercanía con la población que tributa y a la vez con la población beneficiaria, les da la posibilidad de mostrar resultados concretos de la mayor captación de recursos. En este sentido, el costo beneficio radica en aumentar el número de contribuyentes y reducir la evasión de pago de tributos (Impuestos, contribuciones y tasas) y costos de recaudación.
- d) A mayor captación de tributos, generará más recursos presupuestales para las regiones, la cual a la vez requiere de mayor responsabilidad y eficiencia en la ejecución del gasto. En este sentido, es de vital relevancia reformar los planes de desarrollo nacional, regional y local de manera articulada, elaborar un programa de inversiones que cierren las brechas sociales que generan pobreza y exclusión.
- e) Permitirá determinar que las empresas deben registrarse y tributar en el lugar donde realizan sus actividades económicas y extractivas, esto

con la modificación de la legislación tributaria que autoriza a las empresas la posibilidad de fijar libremente su domicilio fiscal. En esta situación, los tributos que pagan, por ejemplo, las grandes empresas mineras que operan en las regiones, ya no aparecerán como parte de los recursos fiscales generados en Lima.

2.3.4 LOS RECURSOS FISCALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

La estructura de ingresos y gasto de los gobiernos regionales se caracterizan por las reducidas potestades de los Gobiernos Regionales para la generación de ingresos propios.

Los Gobiernos Regionales dependen casi totalmente de las transferencias de recursos, por tanto las decisiones de asignación se toman a nivel central. Parte de estas transferencias corresponden a los recursos derivados de la explotación de los recursos naturales (canon y similares), lo que genera un fuerte componente de volatilidad en los ingresos regionales. (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 2014, p.16-17)

En el Perú en la última década, el sistema fiscal ha ido experimentando algunos cambios, por la emisión de una serie de normas, pero especialmente por la Ley del Canon en el año 2001, la cual ha permitido una importante transferencia de recursos Fiscales del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. En este sentido, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en un estudio realizado refiere que:

La principal fuente de financiamiento del gasto regional son los Recursos Ordinarios (RO) en los que se incluye el Fondo de Compensación Regional- FONCOR. El aporte de este fondo ha ido reduciéndose. Es así que los Recursos Ordinarios—incluido FONCOR—que financiaron el 89% del gasto regional total para el 2004, se redujeron al 73% el 2011. En los años sucesivos fueron cobrando relativa importancia los recursos del canon, que pasaron de 5% a 17% del total en el periodo 2004-2011. (p.16)

En tal sentido, sobre los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales, el Grupo Propuesta Ciudadana (2010), manifiesta que:

Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) Los recaudados directamente por dichos gobiernos y, b) Aquellos recaudados por el gobierno nacional y luego transferido hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías: i) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos, que pueden o no ser compartidos con el gobierno central y, ii) los que provienen de los impuestos generales de la nación.

Actualmente existe en el país un complicado sistema de ingresos fiscales exclusivos compartidos entre los tres niveles del gobierno, el cual se puede imaginar como un diagrama de interrelaciones fiscales entre dichos estratos de gobierno. Dependiendo de lo que la ley le asigne a cada nivel de gobierno, pueden ser cobrados impuestos u otras tasas a las familias y empresas dentro de una determinada jurisdicción subnacional. Asimismo, para completar ingresos, los gobiernos subnacionales pueden recibir transferencias o realizar operaciones de endeudamiento. La totalidad de estos ingresos son luego gastados en la provisión de bienes y servicios a favor de sus respectivas jurisdicciones.

Los gobiernos subnacionales en el Perú son relativamente pequeños en comparación al gobierno nacional, pero su importancia económica ha venido creciendo rápidamente en los últimos años. Según las cifras mostradas en el cuadro N° 03, en el año 2005 los ingresos de los gobiernos regionales y locales equivalen, respectivamente, al 18,6% y 13,1% de los ingresos del gobierno nacional. Con respecto al ingreso neto de todo el sector público, es decir, gobierno central más gobiernos subnacionales, los gobiernos regionales y municipalidades representan el 17,6% y 12,5% respectivamente. En conjunto, los ingresos de ambos gobiernos subnacionales equivalen al 30,1% del ingreso del sector público del país. La magnitud de la participación de los gobiernos subnacionales en el sector público nacional ha aumentado notoriamente en los últimos años, pasando de 16.8% en 2002, a niveles de alrededor de 30% en el 2007. (p.p.10-11)

**Tabla 3. Ingresos y Gastos de los Distintos Niveles de Gobierno, 2005
(Millones De Nuevos Soles)**

	GOB. CENTRAL	GOB. REGIONALES	GOB. LOCALES
I. Ingresos	49.62	9.214	6.516
1.1. Tributarios	35,589	0	718
1.2. No Tributarios	5.458	328	1.52
1.3 Ingresos financieros	8.187	7	17
1.4. Transferencias	386	8.879	4.261
II. Gastos	49.620	9.214	6.516
2.1. Gasto directo en vienes y servicios	23,184	9.211	6.446
2.2. Transferencias a gobiernos Regionales	8,879	0	0
2.3. Transferencias a gobiernos Locales	4.261	0	0
2.4. Gastos Financieros	13.296	3	70

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (2010).

Del presente análisis, se desprende que los gobiernos regionales tienen como ingresos tributarios 0% y el gobierno central concentra la mayor parte de ingresos tributarios; en este sentido, podemos mencionar que el grueso de los recursos de estos niveles de gobiernos en el país, proviene de las transferencias del gobierno central.

Este aspecto del análisis, se condice con el estudio efectuado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en el cual manifiesta que es claro que nos encontramos frente a un problema típico de la descentralización fiscal y las transferencias intergubernamentales, llamado pereza o apatía fiscal. Se genera al desaparecer los incentivos para recaudar localmente debido a que las transferencias del Gobierno Nacional cubren la mayor parte de las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales. En conclusión, refiere que:

Se puede notar cuatro características fiscales de los gobiernos subnacionales: - La presión tributaria del Gobierno General (GG) es baja en comparación con la de otros países de América Latina, pese a que muestra un crecimiento importante en los últimos años¹⁴. - La

recaudación de ingresos tributarios presenta una alta concentración. El proceso de descentralización iniciado en el año 2003 no permitió reducir esta concentración. Los gobiernos regionales tienen potestades tributarias limitadas. - Los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos locales no han crecido significativamente. Desde el 2003 su participación en los ingresos totales se ha mantenido en alrededor de 2%. - La autonomía fiscal de los gobiernos sub nacionales es muy limitada. Así, observamos que en el año 2002, al inicio del actual proceso de descentralización, los ingresos propios correspondían al 45% de los ingresos corrientes. Desde ese momento la autonomía fiscal de los gobiernos locales ha ido disminuyendo: en el año 2011 los ingresos propios representaron solo el 24%. Otra característica a notar es que la autonomía fiscal en gobiernos locales aumenta con el tamaño de la población y el porcentaje de población urbana. Es así que en municipios urbanos, el porcentaje de ingresos financiados con esfuerzo fiscal propio alcanza el 26% en comunas pequeñas, 31% en medianas y 58% en municipios grandes. (p.12-13)

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA: PERCEPCIONES, ANÁLISIS, IMPORTANCIA E IMPLICANCIAS EN LAS INVERSIONES SOCIOECONÓMICAS

3.1 EVALUACIÓN Y ESTADO SITUACIONAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL

Las percepciones de los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, son el reflejo del conjunto de características y cualidades del proceso de descentralización fiscal, que se van formando en base a su experiencia laboral y profesional, como pre conceptos o apreciaciones sobre el desarrollo acontecido del proceso de descentralización fiscal en el nivel de Gobierno Regional, específicamente en el Gobierno Regional de Cajamarca.

En este sentido, del Anexo N° 01 sobre las percepciones de los funcionarios y servidores públicos del estudio comprende a los 18 funcionarios y 32 servidores de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, Gerencia Regional de Desarrollo Social y Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional de Cajamarca, haciendo un total de 50 sujetos de observación.

Tabla 4. Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, según conocimiento y definición del Proceso de Descentralización Fiscal, 2016.

Conocimiento y definición del Proceso de Descentralización Fiscal						
Conoce usted sobre el proceso de descentralización fiscal	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
SI	17	34%	28	56%	45	90%
NO	1	2%	4	8%	5	10%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
Si conoce ¿Con cuál de las siguientes definiciones del proceso de descentralización fiscal, se identifica más?	N°	%	N°	%	N°	%
Es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y gastos públicos, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.	4	9%	10	22%	14	31%
Es el proceso mediante el cual a los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Locales) se les otorga la facultad o potestad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos.	10	22%	10	22%	20	44%
Es un proceso de desarrollo institucional administrativo y político, que permite a los gobiernos subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover el fortalecimiento institucional regional y local, y mejorar la calidad de vida a través del mejoramiento de los servicios públicos.	3	7%	8	18%	11	24%
Total	17	38%	28	62%	45	100%

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

En la Tabla 4, el 34% de funcionarios si tienen conocimiento del proceso de descentralización fiscal y el 2% no, en relación a los servidores un 56% si conocen y un 8% desconocen, esto nos lleva a la conclusión que los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, que tienen conocimiento del proceso de descentralización fiscal vienen a ser un 90% y aquellos que desconocen son un 10%.

En cuanto a cuál de las siguientes definiciones del proceso de descentralización fiscal, se identifica más los funcionarios y servidores públicos; el 9% de funcionarios y el 22% de servidores respondieron que el proceso por el cual se

transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y gastos públicos, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales; el 22% de funcionarios y el 22% de servidores dicen que es el proceso mediante el cual a los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Locales) se les otorga la facultad o potestad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos; el 7% de funcionarios y el 18% de servidores que es un proceso de desarrollo institucional administrativo y político, que permite a los gobiernos subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover el fortalecimiento institucional regional y local, y mejorar la calidad de vida a través del mejoramiento de los servicios públicos. En conclusión del total de funcionarios y servidores, un 44% se identifican y consideran que la descentralización fiscal: “Es el proceso mediante el cual a los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Locales) se les otorga la facultad o potestad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos”; un 31% lo identifican como: “El proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y gastos públicos, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales” y un 24% como: “El proceso de desarrollo institucional administrativo y político, que permite a los gobiernos subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover el fortalecimiento institucional regional y local, y mejorar la calidad de vida a través del mejoramiento de los servicios públicos”.

Estos datos expresan que la descentralización fiscal, viene a ser aquel proceso mediante el cual a los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Locales) se les otorga la facultad o potestad constitucional o legal para implementar y recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos; este a su vez se

condice con lo que establece el Grupo Propuesta Ciudadana (2010): “La Descentralización Fiscal es un proceso de fortalecimiento institucional que permite a los Gobiernos Subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover la participación ciudadana y mejorar la calidad de los servicios públicos” (p.4). Asimismo, la Contraloría General de la República (2014), refiere que:

La descentralización es un proceso técnico y político complejo que requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual y convertirlo en permanente, obligatorio, vinculante, continuo, irreversible, integral y democrático. Construir un Estado unitario y descentralizado supone que cada una de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno funcione de manera independiente, con los grados de autonomía que establecen las normas que regulan sus competencias; pero su accionar se mantiene enmarcado en las políticas nacionales determinadas por los entes rectores del gobierno central. (p.172)

Tabla 5. Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, según Percepción y evaluación de la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal, 2016

Percepción de la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal						
Tiene conocimiento sobre la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal.	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
SI	12	24%	22	44%	34	68%
NO	6	12%	10	20%	16	32%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
¿Qué normatividad regula el proceso de descentralización fiscal?	N°	%	N°	%	N°	%
Constitución Política del Perú.	2	6%	5	15%	7	21%
Ley de Descentralización Fiscal.	2	6%	3	9%	5	15%
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	4	12%	5	15%	9	26%
Todas las anteriores.	4	12%	9	26%	13	38%
Total	12	35%	22	65%	34	100%
¿Cómo evalúa el nivel de eficiencia de las normas constitucionales y legales que regulan el proceso de descentralización fiscal?	N°	%	N°	%	N°	%
Buena	2	6%	3	9%	5	15%
Regular	3	9%	5	15%	8	24%
Deficiente	7	21%	14	41%	21	62%
Total	12	35%	22	65%	34	100%
¿Considera que debe efectuarse una revisión de la Constitución Política y las Leyes en materia de Descentralización Fiscal para mejorarlas y perfeccionarlas?	N°	%	N°	%	N°	%
Sí, es necesario revisarlas en conjunto.	7	21%	13	38%	20	59%
Sí, es necesario revisar alguna de ellas.	3	9%	6	18%	9	26%
No es necesario revisarlas	2	6%	3	9%	5	15%
Total	12	35%	22	65%	34	100%

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

En lo concerniente a la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal; en la Tabla 5, nos muestra que el 24% de funcionarios y el 44 % de servidores si tienen conocimiento sobre la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal y el 12% de funcionarios y 20 % de servidores desconocen. Esto nos lleva a decir que los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, que tienen conocimiento sobre la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal, vienen a ser un 68% y aquellos que desconocen son un 32%. En cuanto a qué normatividad regula el proceso de

descentralización fiscal; el 6% de funcionarios y el 15% de servidores respondieron que la Constitución Política del Perú; el 6% de funcionarios y 9% de servidores, señalaron que la Ley de Descentralización Fiscal; el 12% de funcionarios y 15% de servidores, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, finalmente el 12% de funcionarios y el 16% de servidores dicen que todas las normas legales anteriores. En conclusión, del total de funcionarios y servidores: Un 26% refieren que es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, un 21% la Constitución Política del Perú, un 15% la Ley de Descentralización Fiscal, y un 38% señalan que son todas las normas antes mencionadas.

Sobre el nivel de eficiencia de las normas constitucionales y legales que regulan el proceso de descentralización fiscal; el 6% de funcionarios y el 9% de servidores nos dicen que es buena; el 9% de funcionarios y el 15% de servidores dicen que es Regular; el 21% de funcionarios y el 41% de servidores responden que es deficiente. Del total de funcionarios y servidores, nos lleva a concluir que en relación al nivel de eficiencia de las normas constitucionales y legales que regulan el proceso de descentralización fiscal; un 62% consideran que es deficiente, un 24% regular, y un 15% buena.

En cuanto a si consideran que se debe efectuar una revisión de la Constitución Política y las Leyes en materia de Descentralización Fiscal para mejorarlas y perfeccionarlas; el 21% de funcionarios y 38% de servidores nos dicen que si es necesario revisarlas en conjunto; el 9% de funcionarios y 18% de servidores responden que si es necesario revisar alguna de ellas, y el 6% de funcionarios y 9% de servidores responden que no es necesario. Del total de los funcionarios y servidores, concluimos que en relación a la revisión de la Constitución Política y las Leyes en materia de Descentralización Fiscal para mejorarlas y perfeccionarlas; un

59% consideran que sí es necesario revisarlas en conjunto, un 26% refieren que sí es necesario revisar alguna de ellas, y un 15% manifiestan que no es necesario revisarlas.

Analizando los datos, se evidencia que la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal es deficiente, por cuanto no otorga al nivel de gobierno regional cierta autonomía fiscal y financiera, es decir responsabilidades y competencias fiscales relacionados con los ingresos y gastos públicos; por ende refieren que deben ser revisadas y modificadas.

Este punto del análisis, se corrobora con el estudio realizado por la Contraloría General de la República (2014), en donde señala que:

A pesar de los distintos esfuerzos, el Estado no ha sido capaz de delimitar las competencias y distribuir funciones de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno de manera clara. El proceso de elaboración de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones sectoriales está incompleto. Se hizo básicamente tomando en cuenta lo que dicen las normas y no en base a un estudio detallado de las distintas cadenas de valor de la provisión de bienes y servicios que el Estado brinda al ciudadano. Asimismo, no se utilizó la combinación adecuada de los criterios establecidos en la Ley de Bases de Descentralización. Esta ley indicaba que se debía transferir las competencias y funciones al nivel de gobierno que está más cerca de la gente (subsidiariedad), siempre que lo pueda proveer a un costo unitario razonable (conurrencia) y siempre que tenga la capacidad de gestión efectiva. Solo al que cumple con estas tres condiciones, se le transfieren las competencias con los recursos humanos, logísticos y presupuestales (provisión). Al que no cuenta con la capacidad, se le establece un plan de desarrollo de capacidades. (p.205)

Tabla 6. Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, según percepción de la actuación de los órganos de gobierno en el desarrollo del proceso de descentralización fiscal, 2016

Percepción de la actuación de los actores públicos en el proceso de						
Congreso de la República	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Buena	5	10%	7	14%	12	24%
Regular	5	10%	9	18%	14	28%
Deficiente	8	16%	16	32%	24	48%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
Poder Ejecutivo						
Buena	3	6%	3	6%	6	12%
Regular	6	12%	6	12%	12	24%
Deficiente	9	18%	23	46%	32	64%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
Consejo Nacional de Descentralización – CND						
Buena	5	16%	8	16%	13	26%
Regular	6	12%	6	12%	12	24%
Deficiente	7	14%	18	36%	25	50%
Total	18	42%	32	64%	50	100%
Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca)						
Buena	5	10%	11	22%	16	32%
Regular	8	16%	17	34%	25	50%
Deficiente	5	10%	4	8%	9	18%
Total	18	36%	32	64%	50	100%

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

En la Tabla 6; en cuanto a la actuación de los órganos de gobierno en el desarrollo de proceso de descentralización fiscal: En relación al Congreso de la Republica, el 10% de funcionarios y 14% de servidores nos dicen que es buena, el 10% de funcionarios y 18% de servidores responden que es regular; en cambio el 16% de funcionarios y 32% de servidores creen que es deficiente. En lo referente al Poder Ejecutivo, el 6% de funcionarios y 6% de servidores dicen que es buena, el 12% de funcionarios y 12% de servidores que es regular, el 18% de funcionarios y 46% de servidores nos dicen que es deficiente. En lo concerniente, al Consejo Nacional de Descentralización-CND el 16% de Funcionarios y 16% de Servidores

nos dicen que es buena, el 12% de Funcionarios y 12% de Servidores que es regular, el 14% Funcionarios y 36% de Servidores dicen que es deficiente. En cuanto a los Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca) el 10% de Funcionarios y 22% de Servidores dicen que es buena, el 16% de Funcionarios y 34% de Servidores que es regular, y el 10% de Funcionarios y 8% de Servidores creen que es deficiente. Del total de los funcionarios y servidores públicos, sobre el desempeño de la participación del Congreso de La República, un 48% refieren que es deficiente, un 28% regular y un 24% buena; referente a la actuación del Poder Ejecutivo, un 64% manifiesta que es deficiente, un 24% regular y 12% buena; en relación al Consejo Nacional de la Descentralización – CND, un 50% indica que es deficiente, un 26% buena y un 24% regular; y por último sobre la participación de los Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca), un 50% refieren que es regular, un 32% buena y un 18% deficiente.

Del análisis efectuado a los datos que se presentan, se evidencia que la participación y desempeño del Congreso de La República, Poder Ejecutivo y Consejo Nacional de la Descentralización, en el desarrollo del proceso de descentralización, es deficiente; tal es así, que en su actuación legislativa (Emisión de leyes) el Congreso de La República, no ha emitido leyes que fortalezcan dicho proceso, sino por el contrario su inacción ha prevalecido en el presente aspecto descentralista. De igual manera, su actuar del poder ejecutivo ha sido irrelevante; generando por el contrario dispositivos normativos centralistas (Por ejemplo, centralización del manejo presupuestal de ingresos y gastos, administración de fondos públicos, etc.); en este mismo orden de análisis, el Consejo Nacional de la Descentralización – CND, en el desempeño de sus funciones de promover la descentralización fiscal, no ha repercutido en desarrollo del proceso en mención.

Este aspecto de la evaluación realizada, se corrobora con el estudio de la Contraloría General de la República (2014), al señalar que:

Durante la vigencia del CND, hubo retrasos en el proceso de transferencias y se pudo observar la ausencia de un programa efectivo de fortalecimiento de capacidades para la gestión local y regional; así como la carencia de un sistema de información y de políticas de información dirigidas a la ciudadanía sobre la marcha de la descentralización. En palabras del Ex – Presidente del CND, Luis Thais: “Una de las fallas que cometimos es que no hubo un módulo de información pública sobre lo que era la descentralización y lo que se esperaba de los actores; sean alcaldes, ministros, fuerzas políticas, etc.” (Thais, 2013). (p.209)

Por otro lado, según Gonzales de Olarte (2016), en relación a las políticas públicas de descentralización que implementará el actual gobierno de turno 2016-2021, señala que:

La creación de un ministerio es la alternativa propuesta por el gobierno entrante como medio para asignar mejor y más rápido los recursos públicos. Se trata de una propuesta de ajuste institucional, que parte de la idea que la descentralización no está funcionando porque hay demasiada traba a los procesos de inversión, o demasiados trámites o demasiada burocracia, adicionalmente, hay una falta de coordinación entre los cuatro niveles de gobierno existentes. Sin embargo, crear un ministerio en el gobierno central para descentralizar, no sólo es una contradicción, si no que puede ser interpretada como una reconcentración para descentralizar, lo que llevaría a una conducción centralista del proceso desde de Lima. En nuestro criterio, bastaría con hacer dos cosas: reactivar el Consejo Nacional de la Descentralización (CND) quizás incorporando algunos mecanismos de coordinación con el MEF e incorporar la Asamblea Nacional de Regiones y de Municipalidades como un organismo colegiado con representación en el Consejo de Ministros. (p.02)

Asimismo, el autor Miranda (2015), en un estudio realizado sobre el particular, manifiesta que:

Posiblemente, la estrategia de un Estado unitario descentralista seguirá siendo una quimera; un gran desafío tal vez por mucho tiempo más, debido no solo a la lógica económica que impone el gran capital sino también a la fragilidad y debilidad institucional reflejada en la crisis de legitimidad de los partidos, políticos, del poder judicial y del Congreso de la República que llega muchas veces a solo el 10% de aprobación (Barómetro Iberoamericano 2013). (p.160)

3.1.1 ESTRUCTURA PRESUPUESTAL DEL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL

En la Carta Magna, está establecido que La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Su gobierno es unitario, representativo y organizado según el principio de separación de poderes es ejercido por un Estado unitario. (Constitución Política del Perú de 1993, Artículo 43°)

Por otro lado, es necesario tener presente que el Estado es el poder político que está organizado para atender asuntos de interés público. En el Perú, nuestro Estado es único y descentralizado, en el sentido que existe un reparto de poderes, según se desprende de los artículos 43, 188 y 189 de la Constitución Política de 1993. Dentro de esta concepción, el Estado del Perú se encuentra organizado en tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local; cada una de estas instancias de gobierno realiza determinadas actividades que requieren financiamiento. Actualmente la principal fuente de ingresos del Estado es el tributo.

Tabla 7. Estructura presupuestal del Nivel de Gobierno Regional en relación al Nivel Central y Nivel Local, según Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), en el periodo 2005-2016.

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA								
NIVELES DE GOBIERNO								
PRESUPUESTO ANUAL			GOB. NACIONAL		GOB. REGIONAL		GOB. LOCAL	
Año	Total	%	Monto Asignado	%	Monto Asignado	%	Monto Asignado	%
2016 (**)	138,490,511,244	100%	104,303,961,188	75%	19,327,967,950	14%	14,858,582,106	11%
2015	130,621,290,973	100%	95,372,737,023	73%	19,437,560,867	15%	15,810,993,083	12%
2014	118,934,253,913	100%	83,195,553,964	70%	18,795,075,027	16%	16,943,624,922	14%
2013	108,418,909,559	100%	72,635,027,279	67%	17,633,667,360	16%	18,150,214,920	17%
2012	95,534,635,146	100%	64,972,875,130	68%	14,789,300,997	15%	15,772,459,019	17%
2011	88,460,589,913	100%	62,593,785,792	71%	13,839,277,025	16%	12,027,527,096	14%
2010	81,857,278,697	100%	58,953,779,648	72%	13,006,620,011	16%	9,896,879,038	12%
2009	72,355,497,884	100%	47,402,194,703	66%	12,515,637,012	17%	12,437,666,169	17%
2008	70,795,190,711	100%	48,204,512,196	68%	11,709,121,769	17%	10,881,556,746	15%
2007	57,955,949,043	100%	40,954,397,383	71%	10,368,217,210	18%	6,633,334,450	11%
2006	45,578,687,682	100%	36,499,354,798	80%	9,079,332,884	20%	(*)	
2005	44,728,503,614	100%	36,607,688,025	82%	8,120,815,589	18%	(*)	

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe> y Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

(*)El monto asignado a los Gobiernos Locales se encuentra en el Gobierno Nacional, según estructura presupuestal del año 2006 y 2007.

(**) En ejecución hasta el 25 de agosto de 2016.

En este orden de preceptos, en la Tabla 7 se presenta una matriz con los montos presupuestales de cada nivel de gobierno, elaborado en base a la información detallada en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas. Del presente, se puede evidenciar que del Presupuesto Institucional de Apertura, durante el periodo comprendido entre los años del 2004 al 2012, en promedio se ha asignado al Nivel de Gobierno Nacional el 70%, al Nivel de Gobierno Regional el 16% y al Nivel de Gobierno Local en un promedio del 14%.

Esta parte del análisis, es corroborada por el estudio realizado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en donde señala que una de las características más resaltantes del sistema de ingresos de los gobiernos subnacionales en el Perú es su excesiva dependencia frente a las transferencias del Gobierno Nacional; las mismas que, finalmente, están sujetas a lo que establezcan las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, específicamente de este nivel de gobierno, por ende establece que:

Desde la creación de los gobiernos regionales, la participación de los gobiernos subnacionales en la estructura de los ingresos se mantiene casi invariable rondando el 34% del total. De cada 10 soles de ingresos solo tres soles benefician a los gobiernos subnacionales. Entre el 2004 y 2011 se presenta un incremento marginal en su participación, de un 32.9% a un 36.4%. En ocho años solamente incrementaron su participación en tres puntos porcentuales. (p.7)

En tal sentido, del análisis de los datos antes descritos, se puede establecer que los dos tercios del Presupuesto Institucional de Apertura, se encuentra centralizado en el Gobierno Central, y que tan solo un cuarto del PIA es asignado al Nivel de Gobierno Regional. Esto debido a la marcada tendencia de mantener la dependencia de los gobiernos subnacionales, específicamente del Nivel de Gobierno Regional; a las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Esto evidencia que la estructura de gobierno se encuentra enmarcada dentro del modelo teórico “principal-agente”(a principal-agent model), en la cual el gobierno central es el “principal” y es quien tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones presupuestales y de programas que son realizados por los gobiernos regionales que vendrían a ser los “agentes”. En el modelo principal-agente el gobierno central es quién establece las políticas de

gobierno, maneja el presupuesto, centraliza las potestades fiscales y define las prioridades, pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos regionales y/o locales.

Tabla 8. Estructura presupuestal del Nivel de Gobierno Regional en relación al Nivel Central y Nivel Local, según Presupuesto Institucional Modificado (PIM), periodo 2006-2016

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO								
NIVELES DE GOBIERNO								
PRESUPUESTO ANUAL			GOB. NACIONAL		GOB. REGIONAL		GOB. LOCAL	
Año	total	100%	Monto Asignado	%	Monto Asignado	%	Monto Asignado	%
2016 (**)	154,549,052,789	100%	99,030,306,833	64%	27,518,665,020	18%	28,000,080,936	18%
2015	152,888,949,577	100%	96,739,034,132	63%	27,224,769,831	18%	28,925,145,614	19%
2014	144,805,725,965	100%	85,912,470,550	59%	26,745,650,448	18%	32,147,604,967	22%
2013	133,676,693,187	100%	74,257,270,286	56%	25,330,980,156	19%	34,088,442,745	26%
2012	101,004,528,514	100%	65,910,384,935	65%	16,693,673,888	17%	18,400,469,691	18%
2011	114,057,236,899	100%	68,638,970,941	60%	21,212,589,288	19%	24,205,676,670	21%
2010	106,415,361,114	100%	63,601,413,166	60%	19,926,537,859	19%	22,887,410,089	22%
2009	97,169,638,067	100%	54,751,738,425	56%	18,681,824,513	19%	23,736,075,129	24%
2008	90,786,498,185	100%	54,558,064,111	60%	16,354,971,748	18%	19,873,462,326	22%
2007	71,317,595,794	100%	46,030,920,370	65%	14,158,383,333	20%	11,128,292,091	16%
2006	55,176,716,760	100%	43,741,717,440	79%	11,434,999,320	21%	(*)	

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe> y Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

(*) El monto asignado a los Gobiernos Locales se encuentra en el Gobierno Nacional, según estructura presupuestal del año 2006.

(**) En ejecución hasta el 25 de agosto de 2016.

De igual manera, en la Tabla 8 se puede apreciar que del Presupuesto Institucional Modificado, durante el periodo comprendido entre los años del 2004 al 2012, se ha asignado en promedio al Nivel de Gobierno Nacional 61%, al Nivel de Gobierno Regional 18% y al Nivel de Gobierno Local 21%.

Sobre el particular, se evidencia que del Presupuesto Institucional Modificado, aproximadamente dos tercios se encuentran centralizados en el Nivel de Gobierno Nacional, y tan solo un tercio es asignado al Nivel de

Gobierno Regional. Esto se debe a que las decisiones presupuestales y fiscales, se encuentran centralizadas en el Gobierno Central (Ministerio de Economía y Finanzas).

3.1.2 ESTRUCTURA FISCAL DEL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL

En el Nivel de Gobierno Regional, salvo ciertas facultades para cobrar tarifas por servicios prestados o por ventas de activos, carecen de fuentes de ingresos tributarios propios directamente recaudados. El grueso de los recursos de estos gobiernos proviene de transferencias efectuadas por el Gobierno Central.

Sobre este aspecto del análisis, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en un estudio realizado, señala que:

El primer desafío asociado a los recursos ordinarios y el canon que encuentran los gobiernos regionales es su alta dependencia frente a las transferencias del Gobierno Central, especialmente de los Ingresos No Financieros. Llama la atención que los ingresos propios solo representan el 3.2% del total de ingresos. Esta característica se inicia desde el momento que los gobiernos regionales no cuentan con autonomía suficiente para la generación de ingresos propios (los gobiernos regionales recaudan principalmente tasas por servicios que prestan asociados a las funciones sectoriales transferidas. Los valores son aprobado por el Consejo Regional, pero la metodología y el procedimiento de determinación está fuertemente regulado por el Gobierno Nacional). A esto se suman las fuertes diferencias estructurales que existen en la dinámica económica de las regiones y localidades; así como a las debilidades de gestión, especialmente a nivel local, para recaudar tributos. (p.7)

En este orden de análisis, a fin de tener una mejor precisión de los recursos fiscales y presupuestales de los gobiernos regionales, damos a conocer el estudio realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana (2010), en donde establece que:

Las transferencias de recursos presupuestales a los gobiernos regionales, provienen de dos tipos de fuentes:

- a) Impuestos destinados (compartidos entre los distintos niveles de gobierno)
- b) Recursos generales u ordinarios del tesoro público.

La diferencia principal entre estos dos tipos de ingresos es que los primeros son recursos pertenecientes a los gobiernos regionales, en los cuales el gobierno nacional solo actúa como ente recaudador, estando por ley a transferir el íntegro de tales recaudos a los respectivos gobiernos regionales, mientras que los segundos están sujetos a la discreción de las autoridades del ejecutivo o el Congreso, ya que su monto depende de lo que se considere asignar anualmente en el presupuesto global del sector público.

Otra diferencia importante entre ambos tipos de ingreso estriba en el uso que se les puede dar. Así, los ingresos provenientes de los impuestos destinados se asignan casi con exclusividad a gastos de inversión, mientras que las transferencias ordinarias del tesoro son fundamentalmente para gastos corrientes.

En el siguiente cuadro se puede observar la relación de los impuestos destinados a favor de los gobiernos regionales. En cada caso, se indica la base legal del tributo, así como las respectivas bases y tasas impositivas. Se precia que este sistema de financiamiento a los gobiernos regionales se sustenta en los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales con que cuentan las regiones, bajo la denominación de canon y regalías. El cuadro también permite observar que la recaudación de tales impuestos no es para uso exclusivo de los gobiernos regionales, sino que es compartido con los gobiernos locales y con las universidades públicas e instituciones de educación superior de las regiones.

Aun cuando la cantidad de los impuestos destinados al financiamiento de los gobiernos regionales es relativamente grande, su importancia financiera no es tan importante para el conjunto de estos gobiernos.

El ingreso presupuestario más importante para los gobiernos regionales proviene de las inferencias de los recursos ordinarios del Tesoro Público, los mismos que para el año 2006 llegaron al 76,8% del total de ingresos de las regiones. Los impuestos destinados, es decir al Canon, las regalías y las rentas de aduanas son el segundo rubro de importancia de ingresos, pero solo equivalen al 10,2% del total en ese mismo año. El tercer rubro en importancia está constituido por el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Este recurso puede considerarse como de carácter mixto, ya que se financia por un lado, de un porcentaje preestablecido, destinado para los gobiernos regionales, igual al 30% de los ingresos provenientes de las privatizaciones y concesiones y, por otro lado, de los montos que se definen anualmente en el presupuesto público nacional. Finalmente, el ingreso menos importante, que llega solo al 4.3% del total, está conformado por los recursos directamente recaudados por las regiones.

Como señaláramos, los recursos ordinarios del tesoro constituyen el principal rubro de ingresos de los gobiernos regionales, pero su importancia relativa se ha venido reduciendo desde el año 2003, a la par que han crecido rápidamente los montos provenientes del canon, sobre todo el minero y el gasífero. Tales aumentos se explican por el fuerte crecimiento de los precios internacionales de los minerales y por el aumento de la inversión minera y la explotación del gas del país.

El rápido crecimiento de ingresos provenientes del canon constituye un súbito aumento de recursos para varios gobiernos regionales, razón por la cual alguno de ellos ha mostrado dificultades para utilizarlos a la velocidad con que van llegando a sus presupuestos. Sin embargo, esta situación de creciente abundancia de fondos presupuestales no se da en la mayoría de las regiones, sino en aquellas donde existen amplios recursos mineros o gasíferos, en las cuales los ingresos por el canon constituyen una fracción importante de sus presupuestos totales. (p.11-12)

Tabla 09. Impuestos destinados a Gobiernos Regionales.

IMPUESTOS	BASE LEGAL	TASA Y BASE IMPOSITIVA	DISTRIBUCIÓN	TASA IMPOSITIVA EFECTIVA
1.CANÓN MINERO	Ley 27506 15/06/01 Ley 28077 04/09/03	50% del impuesto a la renta de las empresas mineras.	Gob. regional: 20% Gov. Local: 75% Universidades: 5%	10% del impuesto a la renta de empresas mineras.
2. CANON HIDROENERGETICO.	IDEM	50% de impuesto a la renta de las empresas de generación hidroeléctrica	IDEM	10% del impuesto a la renta de empresas de generación de energía hidroeléctrica.
3.CANÓN GASÍFERO	IDEM	50% de impuesto a la renta, 50% de las regalías de los contratos de licencia y 50% de la participación del Estado en los contratos de servicios por la explotación de gas natural y condensados	IDEM	10% de impuesto a la renta, 10% de impuesto a la renta, 10% de regalías y 10% de la participación del estado en los contratos de servicios, por la explotación de gas natural y condensado.
4.CANON PESQUERO	IDEM	50% de impuesto a la renta y los derechos de pesca de empresas pesqueras.	IDEM	10% del impuesto a la renta y los derechos de pesca de empresas pesqueras.
5. CANON FORESTAL.	IDEM	50% de pago de los derechos de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre.	IDEM	10% de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y fauna silvestre.
6.CANON Y SOBRE CANÓN PETROLERO	Ley 21678 03/11/76 Ley 23350 29/12/81 Ley 23538 17/12/82 Ley 236330 01/06/83 Ley 26385 08/11/94 Ley 27763 30/05/02 Ley 28277 12/07/04 Ley 28699 28/02/06	12.5% del valor de producción de petróleo, gas natural asociado y condensados.	Varía según Departamento. En promedio, 27% a Gov. Regional, 65% a Gov. Locales y 8% a universidades e institutos superiores.	Varía según departamento. En promedio, 3,4% del valor de la producción de petróleo, gas natural asociado y condensados.

7.REGALIAS MINERAS	Ley 28258 03/06/04 Ley 28323 23/07/04		Varía entre el 1% y 3% del valor del concentrado a precios internacionales.	Gob. Regional: 15% Gov. Locales: 80% Universidades: 5%	Varía entre 0.15% y 0.45% del valor de Concentrado.
8.RENTA DE ADUANAS(APLICABLE AL CALLAO)	Ley 27613 21/12/01 Ley 27783 26/06/02		2% de la recaudación aduanera sobre bienes importados.	Gob. Regionales: 45% Gov. Local: 45% Fondo Educativo: 10%	0.9% de la recaudación de la recaudación aduanera.
9.FONDO DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE CAMISEA (FOCAM)	Ley 28451 14/12/04 Ley 28622 04/11/05		25% de las regalías de los lotes 88 y 56, deducidos el canon gasífero y pagos a PETROPERU, OSINERG y el MEM.	Gob. Regional: 30% Gov. Locales: 60% Universidades: 10%	3,5% de las regalías gasíferas.
10.FOCAM-UCAYALI OTROS INGRESOS	IDEM		2.5% de las regalías	Gob. Regional: 13% Gov. Locales: 83 % Universidades: 4%	0,5% de las regalías gasíferas.
11.FONDO DE COMPENSACIÓN REGIONAL(FONCOR)	LEY 27783 26/06/02 LEY 27807 08/11/02		30% de los recursos provenientes de los procesos de privatización y concesiones de gob. Nacional.	Gob. Regional: 100%	
12.FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN(FIDE)	IDEM		IDEM	Gob. Regionales y locales (fondo concursable para proyectos de inversión)	

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana, 2010, p.12

Esta estructura fiscal, en donde el establecimiento e imposición de tributos (impuestos y contribuciones) es potestad exclusiva y centralizada en el nivel de gobierno central, nos permite afirmar que nuestra forma de gobierno descentralista no se encuadrada dentro del modelo teórico de “elección fiscal” local (local fiscal choice model), en donde los gobiernos subnacionales tienen significativas competencias fiscales y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos, en la cual, tales gobiernos subnacionales obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes.

3.2 ANÁLISIS SITUACIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA Y LA DESCENTRALIZACION FISCAL

3.2.1 NATURALEZA Y CONCEPTUALIZACIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA.

El Gobierno Regional de Cajamarca emana de la voluntad popular. Es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo para su administración económica y financiera un Pliego Presupuestal.

Tiene por finalidad esencial, fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública, privada y el empleo, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

La misión del Gobierno Regional, es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y

delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

Tiene por jurisdicción, el ámbito territorial del departamento de Cajamarca el mismo que políticamente se encuentra dividido en 13 provincias y 127 distritos. Su sede Administrativa se ubica en el Jirón Santa Teresa Juornet N° 351 Urbanización La Alameda de la ciudad de Cajamarca.

3.2.2 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

El Gobierno Regional de Cajamarca, tiene como estructura orgánica la siguiente:

Tabla 10. Estructura organizativa del Gobierno Regional de Cajamarca, 2016

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA
A. ÓRGANO NORMATIVO Y FISCALIZADOR
A. 1. Consejo Regional.
- Secretaría de Consejo Regional
B. ALTA DIRECCIÓN
Presidencia Regional.
Vice Presidencia Regional.
Gerencia General Regional.
Secretaría General.
Oficina de Defensa Nacional.
Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas.
C. ÓRGANO DE DEFENSA JUDICIAL
Procuraduría Pública Regional
D. ÓRGANO CONSULTIVO Y DE COORDINACIÓN
Consejo de Coordinación Regional.
Agencia de Fomento de la Inversión Privada.
Consejo Regional de las MYPE.
Comité Regional de Defensa Civil.
E. ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL
Dirección Regional de Control Institucional.
F. ÓRGANO DE ASESORÍA.
Dirección Regional de Asesoría Jurídica.

G. ÓRGANO DE APOYO.
Dirección Regional de Administración
Dirección de Personal.
Dirección de Tesorería.
Dirección de Contabilidad
Dirección de Patrimonio.
Dirección de Abastecimiento.
H. ÓRGANO DE LÍNEA
H.1 Gerencia Regional de Desarrollo Económico
Sub Gerencia de Promoción de la Inversión Privada.
Sub Gerencia de Promoción Empresarial.
Dirección Regional de Agricultura
Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo
Dirección Regional de la Producción.
Dirección Regional de Energía y Minas
H.2 Gerencia Regional de Desarrollo Social
Sub Gerencia de Desarrollo Social y Humano.
Sub Gerencia de Asuntos Poblacionales.
Dirección Regional de Educación
Dirección Regional de Salud.
Dirección Regional de Vivienda y Saneamiento.
Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo.
. Archivo Regional
. Aldea Infantil San Antonio.
H.3 Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento
Sub Gerencia de Planeamiento y Cooperación Técnica Internacional.
Sub Gerencia de Presupuesto y Tributación.
Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial.
Sub Gerencia de Desarrollo Institucional.
Sub Gerencia de Programación e Inversión Pública.
H.4 Gerencia Regional de Infraestructura.
Sub Gerencia de Estudios.
Sub Gerencia de Supervisión y Liquidaciones.
Sub Gerencia de Operaciones.
Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones.
H.5 Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.
Sub Gerencia de Gestión del Medio Ambiente..
Sub Gerencia de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas.
I. ÓRGANO DESCONCENTRADO.
I.1 Gerencias Sub Regionales.
I.1.1 Gerencia Sub Regional Jaén.
I.1.2 Gerencia Sub Regional Cutervo.
I.1.3 Gerencia Sub Regional Chota.
I.2 Proyectos Especiales.
I.3 Oficinas Micro Regionales.
J. ÓRGANO DESCENTRALIZADO.
Unidad Ejecutora de Programas Regionales – PROREGION

Fuente: Elaboración propia en base a información del Manual de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca, 2016.

3.2.3 COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

El Gobierno Regional Cajamarca, tiene competencias de carácter Constitucional, así como competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobierno Regionales, así como las competencias delegadas que acuerden entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional.

Según el Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca (ROF), se establece que éste tiene competencias constitucionales, competencias exclusivas y compartidas de acuerdo a Ley (Ley de Bases de la Descentralización N° 27783); las cuales se detallan a continuación:

En el Artículo 8° del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca (ROF); se establece que constituyen competencias constitucionales las siguientes:

- a) Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- c) Administrar sus bienes y rentas.
- d) Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- e) Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- f) Dictar las normas inherentes a la gestión regional.

- g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente conforme a Ley.
- h) Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- i) Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- j) Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

En el Artículo 9º del Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca (ROF); se establece que esta entidad pública puede ejercer competencias exclusivas y compartidas, de acuerdo a ley en los casos siguientes:

Las Competencias exclusivas, de acuerdo al artículo 35º de la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783:

- a) Planificar el desarrollo integral de la región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región.
- c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.

- d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.
- g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
- h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- i) Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.
- k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.
- l) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.

- m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.
- o) Otras que se le señale por ley expresa.

Las Competencias Compartidas, según el artículo 36° de la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783, son las siguientes:

- a) Educación, Gestión del servicio educativo de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
- b) Salud pública.
- c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
- d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
- f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.
- g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.

- h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.
- i) Otras que se le asigne y corresponda

3.2.3.1 EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL AL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

Sobre el particular, los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, según su conocimiento técnico y laboral, dan a conocer sus apreciaciones y puntos de vista sobre el proceso de descentralización fiscal, en el aspecto referido a la transferencia de funciones y competencias fiscales al Gobierno Regional.

Tabla 11. Gobierno Regional de Cajamarca: aFuncionarios y servidores públicos, según conocimiento y evaluación de la descentralización de funciones y competencias fiscales del Gobierno Central al Nivel de Gobierno Regional de Cajamarca, 2016.

Percepción de Funciones y Competencias Transferidas						
Conoce sobre las funciones y competencias fiscales que han sido transferidas del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca.	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
SI	16	32%	27	54%	43	86%
NO	2	4%	5	10%	7	14%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
¿Cuál de las siguientes funciones y competencias fiscales han sido transferidas del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca?	N°	%	N°	%	N°	%
Potestad de implementación de tributos en el ámbito regional.	3	7%	0	0%	3	7%
Recaudación de tributos en la Región Cajamarca.	2	5%	3	7%	5	12%
Facultades para regular (legislar) en materia fiscal.	0	0%	2	5%	2	5%
Todas han sido transferidas.	0	0%	0	0%	0	0%
Ninguna de las anteriores han sido transferidas.	11	26%	22	51%	33	77%
Total	16	37%	27	63%	43	100%
¿Cómo evalúa el nivel de descentralización de funciones y competencias fiscales del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca?	N°	%	N°	%	N°	%
Buena	1	2%	1	2%	2	5%
Regular	3	7%	3	7%	6	14%
Deficiente	12	28%	23	53%	35	81%
Total	16	37%	27	63%	43	100%

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

En la Tabla 11, sobre las funciones y competencias fiscales que han sido transferidas del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, el 32% de Funcionarios y 54% de Servidores nos dicen que sí, el 4% de Funcionarios y 10% de Servidores respondieron que no. Del total de los funcionarios y servidores públicos, que tienen conocimiento sobre las funciones y competencias fiscales que han sido transferidas del Gobierno Central al Gobierno Regional, vienen a ser un 86% y aquellos que desconocen son un 14%.

En cuanto al conocimiento de las siguientes funciones y competencias fiscales han sido transferidas del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca: El 7% de Funcionarios y 0% Servidores nos dicen que la Potestad de implementación de tributos en el ámbito regional, el 5% de Funcionarios y 7% de Servidores respondieron que la recaudación de tributos en la Región Cajamarca, el 0% Funcionarios y 5% Servidores nos dicen las facultades para regular (legislar) en materia fiscal, el 0% tanto de Funcionarios como de Servidores nos dicen que todas han sido transferidas, el 26% de Funcionarios y 51% de Servidores creen que ninguna de las anteriores han sido transferidas. Del total de funcionarios y servidores, un 12% manifiestan que se ha transferido la función y/o competencia de recaudación de tributos en la Región Cajamarca; un 7% la potestad de implementación de tributos en el ámbito regional; un 5% las Facultades para regular (legislar) en materia fiscal; un 0% determinan que todas las funciones y/o competencias han sido transferidas, y un 77% consideran que ninguna de las anteriores funciones y/o competencias fiscales han sido transferidas.

En relación al nivel de descentralización de funciones y competencias fiscales del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, el 2% de Funcionarios y Servidores nos dicen que es buena, el 7% de Funcionarios y Servidores responden regular y el 28% Funcionarios y 53% de Servidores dicen deficiente. Del total, un 81% lo califican como deficiente, un 14% como regular y el 5% como buena.

Estos datos formulan que la descentralización de funciones y/o competencias fiscales en el Gobierno Regional de Cajamarca, es deficiente y por ende determinan que ninguna función y/o competencia fiscal ha sido transferida. Por lo cual, del análisis efectuado se deduce que tales funciones y competencias fiscales se encuentran centralizadas en el Gobierno Central.

Este aspecto del análisis, se corrobora con el estudio realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana (2013), cuando al citar a Aragón y Cruzado, señala que:

El componente fiscal de la descentralización es el menos desarrollado en el proceso. El gobierno nacional mantiene un control casi absoluto de la recaudación de los ingresos públicos (más de 90% del total), mientras que la capacidad institucional y normativa de los gobiernos descentralizados para obtener recursos, se encuentra claramente limitada. Ese diseño de partida, se ha mantenido sin alteraciones desde el inicio del proceso, 11 años atrás. De lo dicho hasta acá, es claro que la asignación de competencias y la transferencia de funciones que se ha producido, no tiene relación con las reglas de asignación de los recursos públicos ni con las capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos para acceder a ellos. (p.10-11)

Este aspecto del análisis, se condice con el estudio realizado por Contraloría General de la República (2014), en donde señala que:

La distribución de funciones administrativas entre los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), que está contemplada en la Ley de Bases de Descentralización, resulta confusa al determinar que las competencias son exclusivas, compartidas o delegables, pero solo se han determinado las competencias exclusivas del Gobierno Nacional; dejándose la especificación de las competencias compartidas a las leyes orgánicas regionales y locales. (p.179)

Asimismo, en dicho estudio, en relación a la transferencia de competencias y funciones, ha llegado a la siguiente conclusión específica:

La descentralización no ha sido llevada a cabo según lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización, el cual determinaba que el proceso debería haber sido por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (Ley de Bases de la Descentralización, 2002). (Contraloría General de la República, 2014, p.204)

Esta centralización de funciones y/o competencias fiscales en el Nivel de Gobierno Central, según Pro Descentralización (PRODES), genera desventajas en el sentido que:

La percepción y el peligro real de que los gobiernos regionales y locales tengan poco control sobre los ingresos generados por los tributos que son regionales o locales; asimismo, incapacidad para determinar sus propias políticas de fiscalización y auditoría. (Pro Descentralización, 2004, p.30)

3.2.3.2 EVALUACIÓN SOBRE LA AUTONOMÍA FISCAL EN EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA.

Tabla 12. Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, sobre la Autonomía Fiscal del Nivel de Gobierno Regional Cajamarca, 2016.

Gobierno Regional de Cajamarca - Autonomía Fiscal						
Si el Gobierno Regional de Cajamarca contara con Autonomía Fiscal, sería factible la toma de decisiones en materia fiscal (Implementación y recaudación de tributos).	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Totalmente de acuerdo	12	24%	23	46%	35	70%
Medianamente de acuerdo	4	8%	6	12%	10	20%
En desacuerdo	2	4%	3	6%	5	10%
No sabe	0	0%	0	0%	0	0%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
¿El Gobierno Regional de Cajamarca, según la normatividad, tiene la potestad para implementar y recaudar tributos de carácter regional?	N°	%	N°	%	N°	%
SI	2	4%	3	6%	5	10%
NO	15	30%	25	50%	40	80%
NO SABE	1	2%	4	8%	5	10%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
Las decisiones el Gobierno Regional (Presidencia Regional, Consejo Regional, Gerencias Regionales, Sub Gerencias, Direcciones sectoriales, entre otras), en la gestión administrativa y pública de Región, Son:	N°	%	N°	%	N°	%
Por criterio personal	2	4%	3	6%	5	10%
Regido por las normas	16	32%	29	58%	45	90%
Total	18	36%	32	64%	50	100%

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

En la Tabla 12, en lo referente a que si el Gobierno Regional de Cajamarca contara con Autonomía Fiscal, sería factible la toma de decisiones en materia fiscal (Implementación y recaudación de tributos), el 24% de Funcionarios y el 36% de servidores mencionan que están Totalmente de acuerdo, el 8% de Funcionarios y 12% de Servidores refieren que están medianamente de acuerdo, el 4% de Funcionarios y 6% de Servidores mencionan que están en desacuerdo y el 0% tanto de Funcionarios como de Servidores no sabe. Del total,

se tiene que un 70% está totalmente de acuerdo, un 20% esta medianamente de acuerdo, un 10% en desacuerdo y un 0% no sabe.

En relación a que el Gobierno Regional de Cajamarca, tiene la potestad para implementar y recaudar tributos de carácter regional; el 4% de Funcionarios y 6% de Servidores mencionan sí, el 30 % de Funcionarios y 50% servidores responden no, y el 2% de Funcionarios y 8% de Servidores mencionan no sabe. Del total, se tiene que un 80% mencionan que el Gobierno Regional de Cajamarca, no tiene la potestad para implementar y recaudar tributos de carácter regional; un 10% consideran que sí, y un 10% no sabe.

Con respecto a la toma de decisiones del Gobierno Regional de Cajamarca, en la gestión administrativa y pública de la región; el 4% de Funcionarios y 6% de Servidores manifiestan que toman decisiones por criterio personal, y el 32% de Funcionarios y 58% de Servidores refieren que toman decisiones regido por las normas legales. Del total, se tiene que un 10% manifiestan que toman las decisiones por criterio personal y un 90% señalan que toman decisiones regido por las normas.

De la presente evaluación se desprende que los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, en la toma de decisiones y accionar administrativo y de gestión institucional, lo hacen regido por las normas (Constitución Política del Perú, etc.) que amparan su pertinencia; asimismo, se determina que el Gobierno Regional de Cajamarca no tiene la potestad para implementar y recaudar tributos de carácter regional; por tal razón, en su mayoría

consideran que debería contar con autonomía fiscal, para efectos de poner en operatividad aquellas atribuciones de implementación y recaudación de tributos de carácter regional que otorga dicha autonomía fiscal.

Esto se refrenda con lo establecido por Pro Descentralización (2004), en relación a las ventajas que generaría que los gobiernos subnacionales (regionales y locales) cuenten con cierta autonomía fiscal (administración tributaria descentralizada); vendría a ser mayor responsabilidad de los administradores regionales/locales en el proceso de recaudación; mayor libertad para la administración regional/local de desarrollar políticas que reflejen las condiciones y características regionales/locales; mayor transparencia y rendición de cuentas entre la administración regional/municipal y la sociedad civil; en este sentido, es importante, desarrollar una cultura cívica de pago de los impuestos y de responsabilidad de los gobiernos locales/regionales a través de la provisión de mejores servicios.

3.2.4 ESTRUCTURA PRESUPUESTAL Y FISCAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

La Entidad Pública, constituye para efectos de la Administración Financiera del Sector Público, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; las Sociedades de Beneficencia Pública; los fondos, sean de derecho público o privado cuando

este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionales Autónomos. Asimismo, al Pliego Presupuestario entiéndase como aquella entidad pública que recibe un crédito presupuestario en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

Tabla 13. Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Cajamarca, 2016

PLIEO:445 GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA - UNIDADES EJECUTORAS	
N°	UNIDADES EJECUTORAS
001-775	REGIÓN CAJAMARCA-SEDE CENTRAL
002-776	REGIÓN CAJAMARCA-CHOTA
003-777	REGIÓN CAJAMARCA-CUTERVO
004-778	REGIÓN CAJAMARCA-JAÉN
005-1335	REGIÓN CAJAMARCA - PROGRAMAS REGIONALES - PRO REGIÓN
100-779	REGIÓN CAJAMARCA-AGRICULTURA
200-780	REGIÓN CAJAMARCA-TRANSPORTES
300-781	REGIÓN CAJAMARCA-EDUCACIÓN CAJAMARCA
301-782	REGIÓN CAJAMARCA-EDUCACIÓN CHOTA
302-783	REGIÓN CAJAMARCA-EDUCACIÓN CUTERVO
303-784	REGIÓN CAJAMARCA-EDUCACIÓN JAEN
304-1168	REGIÓN CAJAMARCA - EDUCACIÓN SAN IGNACIO
305-1353	GOB.REG. DE CAJAMARCA- EDUCACIÓN UGEL SANTA CRUZ
306-1354	GOB.REG. DE CAJAMARCA- EDUCACIÓN UGEL CAJABAMBA
307-1355	GOB.REG. DE CAJAMARCA- EDUCACIÓN UGEL BAMBAMARCA
400-785	REGIÓN CAJAMARCA-SALUD CAJAMARCA
401-786	REGIÓN CAJAMARCA-SALUD CHOTA
402-787	REGIÓN CAJAMARCA-SALUD CUTERVO
403-788	REGIÓN CAJAMARCA-SALUD JAÉN
404-999	REGIÓN CAJAMARCA-HOSPITAL CAJAMARCA
405-1047	REGIÓN CAJAMARCA-HOSPITAL GENERAL DE JAÉN

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe> y Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, 2016.

El Gobierno Regional de Cajamarca, desde el punto de vista presupuestal viene a constituir el Pliego Presupuestario N° 445, el cual está conformado por 21 Unidades Ejecutoras, tal como se puede apreciar en la tabla 13.

3.2.4.1 RECURSOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

Tabla 14. Recursos presupuestales del Gobierno Regional de Cajamarca, según Presupuesto Institucional Modificado (PIM), en el periodo de 2006-2016

GOBIERNOS REGIONALES VS. GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA (PIM)				
Año	GOBIERNOS REGIONALES		GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA	
	Monto total	%	Monto Total	%
2016	27,518,665,020	100%	1,602,287,697	5.82%
2015	27,224,769,831	100%	1,522,655,270	5.59%
2014	26,745,650,448	100%	1,443,264,167	5.40%
2013	25,330,980,156	100%	1,371,667,489	5.41%
2012	16,693,673,888	100%	905,935,317	5.43%
2011	21,212,589,288	100%	1,461,628,384	6.89%
2010	19,926,537,859	100%	1,280,165,913	6.42%
2009	18,681,824,513	100%	994,057,023	5.32%
2008	16,354,971,748	100%	877,250,497	5.36%
2007	14,158,383,333	100%	869,502,304	6.14%
2006	11,434,999,320	100%	780,752,061	6.83%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe> y Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

En la presente tabla se presenta una matriz con los montos presupuestales del Nivel de Gobierno Regional en relación con los montos asignados al Gobierno Regional de Cajamarca, elaborado en base a la información detallada en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas. Del presente, se puede evidenciar que del Presupuesto Institucional Modificado, del 100% asignado al Nivel de Gobierno Regional, al Gobierno Regional de Cajamarca le corresponde un promedio del 6%.

3.2.4.2 FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

Tabla 15. Fuentes de Financiamiento del Gobierno Regional de Cajamarca, 2016

FUENTES DE FINANCIAMIENTO
Recursos Ordinarios
Recursos Directamente Recaudados
Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito
Donaciones y Transferencias
Recursos Determinados

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe> y Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

En la tabla 15, se puede evidenciar que el Pliego Presupuestal 445: Gobierno Regional de Cajamarca, según la estructura presupuestal de financiamiento cuenta con cinco fuentes de financiamiento.

Tabla 16. Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional de Cajamarca, según Fuentes de Financiamiento, periodo 2006-2016

GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA - PIM											
FUENTES DE FINANCIAMIENTO											
Año	Total (100%)	R. O	%	R. D. R	%	R. O. C.	%	D. y T.	%	R. D.	%
2016 (**)	1,601,881,091	1,313,495,449	82%	20,432,777	1%	70,969,285	4%	55,849,268	3%	141,134,312	9%
2015	1,522,655,270	1,260,922,588	83%	21,767,443	1%	5,263,035	0%	80,220,410	5%	154,481,794	10%
2014	1,443,264,167	1,110,076,462	77%	23,300,553	2%	14,172,212	1%	105,166,241	7%	190,548,699	13%
2013	1,371,667,489	954,289,058	70%	25,573,596	2%	24,736,557	2%	120,313,809	9%	246,754,469	18%
2012	905,935,317	685,621,082	76%	14,199,362	2%	17,127,000	2%	14,133,193	2%	174,854,680	19%
2011	1,461,628,384	749,206,930	51%	20,247,179	1%	157,536,450	11%	110,196,066	8%	424,441,759	29%
2010	1,280,165,913	708,579,935	55%	18,309,137	1%	14,715,000	1%	65,025,518	5%	341,101,323	27%
2009	994,057,023	664,113,895	67%	16,392,996	2%	8,997,060	1%	77,252,719	8%	227,320,353	23%
2008	877,250,497	571,189,538	65%	16,567,028	2%	(*)		87,289,472	10%	202,204,459	23%
2007	869,502,304	548,261,899	63%	16,851,542	2%	(*)		96,665,943	11%	207,722,920	24%
2006	780,752,061	506,907,784	65%	17,252,728	2%	(*)		126,609,591	16%	129,981,958	17%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe> y Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

(*) El Gobierno Regional de Cajamarca, con contaba con endeudamiento público externo (Banco Japonés JICA)

(**) En ejecución hasta el 25 de agosto de 2016.

De las fuentes de financiamiento antes detalladas y de los ingresos presupuestales señalados en la Tabla 16, se puede observar que el ingreso presupuestario más importante para el Gobierno Regional de Cajamarca proviene de las transferencias de los Recursos Ordinarios del Tesoro Público, los mismos que para el periodo 2006 al 2011, llegaron en promedio mayor al 62% del total anual de los ingresos del Gobierno Regional de Cajamarca; los ingresos presupuestales de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, dentro de los cuales se encuentran aquellos recursos procedentes de impuestos destinados, es decir de canon, sobrecanon, regalías y rentas de aduanas, vienen a constituir el segundo rubro de importancia de ingresos, pero solo equivalen un promedio mayor al 23%; el tercer rubro en importancia está constituido por los ingresos de Donaciones y Transferencias, que corresponden al promedio mayor al 10%; en el cuarto rubro se encuentran los ingresos procedentes de la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (Año 2009-2012), equivalente al 4%. Finalmente, el ingreso menos importante, que llega solo a un promedio del 2% del total anual, está conformado por los Recursos Directamente Recaudados.

En tal sentido, del análisis efectuado de los ingresos por fuente de financiamiento, se puede establecer que el Gobierno Regional de Cajamarca; financiera y presupuestal es totalmente dependiente del Gobierno Central; puesto que los Recursos Ordinarios procedentes del Tesoro Público constituyen el principal rubro de ingresos, y aquellos

Recursos Directamente Recaudados vienen a constituir insignificantes ingresos.

Este aspecto del análisis, se corrobora con el estudio realizado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en el cual señala que:

Para el caso de los gobiernos regionales se puede decir que los Recursos Ordinarios transferidos desde el gobierno nacional se utilizan principalmente para realizar el pago de los servidores públicos sectoriales que laboran en cada gobierno regional. Además, es la principal fuente de financiamiento del nivel regional a pesar que su participación disminuyó de 82.6% en el 2004 a 67.2% en el 2011. Los fondos de Canon, Sobrecanon, Regalías, FOCAM, renta de aduanas y participaciones (Recursos Determinados), vienen tomando mayor importancia a través de los años. Este rubro pasó de representar el 5.6% en el 2004 al 18.5% en el 2011; es decir, un incremento de 230% en ese periodo. La tendencia se asocia al crecimiento de las rentas provenientes del sector extractivo.

El grado de dependencia que guardan las distintas fuentes de financiamiento varía entre los gobiernos regionales. Aun así, prácticamente todos mantienen la tendencia de dependencia de los Recursos Ordinarios del Gobierno Nacional. (p.7-8)

Asimismo, se revalida con el estudio realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana (2013), en donde refiere que:

En este marco general, como resulta obvio, los gobiernos regionales y locales, especialmente los primeros, son históricamente dependientes de la transferencia de recursos que hace el Ministerio de Economía y Finanzas, como se observa en los gráficos siguientes: Gráfico N° 2 Estructura de ingresos 2011: GR, transferencias 81.6%, ingresos propios 4.6% y canon 13.8% y Gráfico N° 3 Estructura de ingresos 2011: GL, transferencias 46.2%, ingresos propios 21.4% y canon 32.3%. Esa dependencia se agrava porque la capacidad de contar con recursos para la inversión depende de la discrecionalidad del MEF, que es quien selecciona aquellos que se adecuan mejor a sus prioridades. Entre la fase de programación presupuestaria, a cargo del gobierno nacional, donde está el diseño de la política y su estrategia, y la etapa de formulación, radica el poder del Ministerio de Economía. Uno de los tantos efectos perversos de esta situación, que convierte a los gobiernos descentralizados en permanentes

“tramitadores” de obras, que es lo que se descentraliza, se observa en las diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto Institucional Modificado por ámbitos de gobierno. (p.11)

Del análisis de los resultados de los datos, en donde el Gobierno Regional de Cajamarca carece de fuentes de financiamiento, en la cual, los recursos directamente recaudados ascienden al 1% y 2% anual; se puede afirmar que es necesario que a través del modelo teórico de “elección fiscal” local (local fiscal choice model) y de la Teoría Secuencial de la Descentralización, se promueva un verdadero proceso de descentralización fiscal en el Perú.

3.2.4.3 EVALUACIÓN DE LA DEPENDENCIA PRESUPUESTAL Y FISCAL DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

Tabla 17. Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, sobre evaluación de la dependencia presupuestal y fiscal, 2016

Dependencia Presupuestal y Fiscal						
¿Cómo evalúa el nivel de dependencia presupuestal y fiscal del Gobierno Regional de Cajamarca en relación al Gobierno Central?	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Totalmente dependiente	15	30%	27	54%	42	84%
Medianamente dependiente	1	2%	3	6%	4	8%
Poco dependiente	2	4%	1	2%	3	6%
No sabe	0	0%	1	2%	1	2%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
Los recursos presupuestales y financieros con que cuenta el Gobierno Regional de Cajamarca, en su mayoría es producto de:	N°	%	N°	%	N°	%
Trasferencias financieras y presupuestales de recursos procedentes del Gobierno Central.	17	34%	30	60%	47	94%
La generación de sus propios recursos, a través de la implementación y recaudación de sus tributos que le corresponde.	1	2%	2	4%	3	6%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
¿El presupuesto transferido por parte del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, en el sector social y económico: Salud, educación, vivienda, empleo, producción y agricultura; es para el cumplimiento de actividades, funciones, programas y ejecución de proyectos de inversión pública de dichos sectores?	N°	%	N°	%	N°	%
Totalmente suficiente	1	2%	7	14%	8	16%
Medianamente suficiente	4	8%	8	16%	12	24%
Insuficiente	12	24%	15	30%	27	54%
No sabe	1	2%	2	4%	3	6%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
Los recursos presupuestales y financieros con que cuenta el Gobierno Regional de Cajamarca, en su mayoría es producto de:	N°	%	N°	%	N°	%
Trasferencias financieras y presupuestales de recursos procedentes del Gobierno Central.	17	34%	30	60%	47	94
La generación de sus propios recursos, a través de la implementación y recaudación de sus tributos que le corresponde.	1	2%	2	4%	3	6
Total	18	36%	32	64%	50	100

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

En los datos expuestos en la Tabla 17, sobre el nivel de dependencia presupuestal y fiscal del Gobierno Regional de Cajamarca en relación al Gobierno Central; el 30% de Funcionarios y 54% de Servidores refieren que es totalmente dependiente, el 2% de

Funcionarios y 6% de Servidores indican que es medianamente dependiente, el 4% de Funcionarios y el 2% de Servidores refieren poco dependiente, y el 0% de Funcionarios y 2% de Servidores no sabe. Del total, un 84% refiere que es totalmente dependiente, un 8% indican que es medianamente dependiente, un 6% que es poco dependiente, y por último un 2% no sabe.

En lo concerniente a los recursos presupuestales y financieros con que cuenta el Gobierno Regional de Cajamarca; el 34% de Funcionarios y 60% Servidores refieren que es producto de las Traslaciones financieras y presupuestales de recursos que efectúa el Gobierno Central, y el 2% de Funcionarios y 4% de Servidores dicen que es producto de la generación de sus propios recursos, a través de la implementación y recaudación de sus tributos que le corresponde. Del total, un 94% refieren que es producto de las traslaciones financieras y presupuestales que efectúa el Gobierno Central, y un 6% señalan que es producto de la generación de sus propios recursos, a través de la implementación y recaudación de sus tributos.

Del presupuesto transferido del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, en el sector social y económico: Salud, educación, vivienda, empleo, producción, agricultura, entre otros; con respecto al cumplimiento de actividades, funciones, programas y ejecución de proyectos de inversión pública de dichos sectores; el 2% de Funcionarios y 14% de Servidores consideran que es totalmente suficiente, el 8% de Funcionarios y 16% de Servidores manifiestan que es medianamente suficiente, el 24% de funcionarios y 30% de

Servidores consideran insuficiente, y el 2% de funcionarios y 4% de Servidores no sabe. Del total, un 54% considera que es insuficiente, un 24% que es medianamente suficiente, un 16% que es totalmente suficiente y por último un 6% no sabe.

Luego de efectuar el estudio correspondiente, se puede comprobar que el Gobierno Regional de Cajamarca, en el aspecto presupuestal y fiscal es totalmente dependiente del Gobierno Central, y por ende en su mayoría los ingresos presupuestales es producto de asignaciones y transferencias financieras que otorgue el Gobierno Central. Este aspecto del análisis se revalida con el estudio realizado por INDE Consultores (2007), al determinar que:

La fuente de financiamiento más importante para los gastos de los gobiernos regionales sigue siendo los recursos ordinarios. Para el año 2008 más del 80% de los gastos de los gobiernos regionales serán financiados con esta fuente. Esto es consistente con el hecho de que en la primera etapa los gobiernos regionales se financian con transferencias del Gobierno Nacional. (p.10)

En este mismo sentido, la Contraloría General de la Republica (2014), sobre la dependencia presupuestal y fiscal de los gobiernos regionales, en un estudio realizado sobre la descentralización en el Perú, refiere que:

Los gobiernos regionales gozan de facultades tributarias muy limitadas, ya que no cuentan con impuestos propios. Según la Ley de Descentralización Fiscal, solamente reciben transferencias financiadas con la recaudación de impuestos nacionales (Molina, Descentralización Fiscal en el Perú, 2010). Por eso, dependen fundamentalmente de las transferencias del Gobierno Nacional. Por ello, la mayor parte del presupuesto de los gobiernos regionales provino de Recursos Ordinarios, la cual constituyó en promedio el 69.3% de su presupuesto. Por otro lado, se nota una tendencia creciente en el monto que contribuyen los Recursos

Determinados del 2004 al 2010. A pesar de reducirse en algunos puntos porcentuales en el 2011 y 2012, la importancia relativa que ha tomado este concepto es claramente visible. (p.250)

Por último, es pertinente mencionar que esta dependencia presupuestal se viene dando año tras año con la aprobación de la Ley de Presupuesto para el Año Fiscal correspondiente, en este sentido, el Grupo Propuesta Ciudadana (2013), en un análisis realizado manifiesta que “la propuesta del presupuesto 2014 enviada al Congreso para su aprobación, refuerza la tendencia centralista que se observa desde años atrás” (p.15). Por lo expuesto, cabe concluir que de los recursos presupuestales y financieros transferidos, resulta insuficientes para el cumplimiento de actividades, funciones, programas y ejecución de proyectos de inversión pública de los sectores social y económico: Salud, educación, vivienda, empleo, producción y agricultura.

3.3 El Proceso de Descentralización Fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca: Problemas que se presenta actualmente, Aspectos Fundamentales que se deben modificar y Logros que se espera alcanzar.

Tabla 18. Funcionarios y servidores públicos, evaluación del Proceso de Descentralización Fiscal: Problemática, modificaciones y logros, 2016

El Proceso de la Descentralización Fiscal: Problemática, Modificaciones y Logros						
¿Cuál de los siguientes aspectos le parece el principal problema que enfrenta la descentralización fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca?	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Poca voluntad del Gobierno Central	12	24%	16	32%	28	56%
Problemas de coordinación entre Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca) y Gobierno Central.	6	12%	16	32%	22	44%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
Aspectos fundamentales que se debería cambiar en el presente proceso de descentralización fiscal, para que a través de la Inversión Pública Socioeconómica que ejecute el Gobierno Regional de Cajamarca, genere impactos socioeconómicos positivos que permitan brindar servicios públicos básicos de calidad	N°	%	N°	%	N°	%
Modificación de la normatividad constitucional y legal que permita, otorgar a los gobiernos regionales tener cierta autonomía fiscal, en el aspecto de que permita gestionar sus propios recursos mediante la implementación y recaudación de sus tributos, entre otras actividades.	4	8%	7	14%	11	22%
Mayor importancia por parte del poder ejecutivo y legislativo, en el sentido de que el proceso de descentralización fiscal sea asumido como una política pública de interés nacional.	3	6%	7	14%	10	20%
El Poder Ejecutivo promueva una real reforma descentralista fiscal, otorgando mayor autonomía a los Gobiernos Regionales sobre la base de un Estado Unitario.	3	6%	6	12%	9	18%
Todas las anteriores	8	16%	12	24%	20	40%
Total	18	36%	32	64%	50	100%
¿Cuál cree usted que será el principal logro de la descentralización fiscal para el futuro de la Región de Cajamarca?	N°	%	N°	%	N°	%
Más desarrollo en la Región Cajamarca (Mejora de la calidad de los servicios públicos: Educación, salud,)	11	22%	27	54%	38	76%
Menos desarrollo en la Región Cajamarca	3	6%	5	10%	8	16%
No sabe	4	8%	0	0%	4	8%
Total	18	36%	32	64%	50	100%

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

De las percepciones de los actores públicos (Servidores y Funcionarios Públicos) procesados en la Tabla 18, referido al principal problema que enfrenta la descentralización fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca, se desprende que un 24 % de Funcionarios y 32% de servidores mencionan que el principal problema que afronta el referido proceso es la poca voluntad del Gobierno Central, el 12% de funcionarios y 32% de servidores refiere que son las deficiencias de coordinación entre Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca) y Gobierno Central. Del total, se desprende que un 56% señala que el principal problema que afronta el referido proceso es la poca voluntad del Gobierno Central, y 44% refiere que son las deficiencias de coordinación entre Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca) y Gobierno Central

En lo que respecta a los aspectos fundamentales que se debería cambiar en el presente proceso de descentralización fiscal, para que a través de la Inversión Pública Socioeconómica que ejecute el Gobierno Regional de Cajamarca, genere impactos socioeconómicos positivos que permitan brindar servicios públicos básicos de calidad; el 8% de funcionarios y 14% de servidores refiere que se debe promover la modificación de la normatividad constitucional y legal, que permita otorgar a los gobiernos regionales tener cierta autonomía fiscal, en el aspecto de que permita gestionar sus propios recursos mediante la implementación y recaudación de sus tributos, entre otras actividades; el 6% de funcionarios y 14% de servidores señala que se debe dar mayor importancia por parte del poder ejecutivo y legislativo, en el sentido de que el proceso de descentralización fiscal sea asumido como una política pública de interés nacional; el 6% de funcionarios y 12% de servidores manifiesta que el Poder Ejecutivo promueva una real reforma descentralista fiscal, otorgando mayor autonomía a los Gobiernos Regionales sobre

la base de un Estado Unitario; el 16% de funcionarios y 24% de servidores refieren todas las anteriores. Del total, un 22% refiere que se debe promover la modificación de la normatividad constitucional y legal, que permita otorgar a los gobiernos regionales tener cierta autonomía fiscal, en el aspecto de que permita gestionar sus propios recursos mediante la implementación y recaudación de sus tributos, entre otras actividades; un 20% señala que se debe dar mayor importancia por parte del poder ejecutivo y legislativo, en el sentido de que el proceso de descentralización fiscal sea asumido como una política pública de interés nacional; un 18% manifiesta que el Poder Ejecutivo promueva una real reforma descentralista fiscal, otorgando mayor autonomía a los Gobiernos Regionales sobre la base de un Estado Unitario; finalmente un 40% manifiesta que todas las anteriores proposiciones se deben implementar.

En relación a cuál será el principal logro de la descentralización fiscal para el futuro de la Región de Cajamarca, un 22% de funcionarios y 54% de servidores mencionan más desarrollo en la Región Cajamarca (Mejora de la calidad de los servicios públicos: Educación, salud,); el 6% de funcionarios y 10% de servidores refieren menos desarrollo en la Región Cajamarca, y el 8% de funcionarios y 0% de servidores no sabe. Del total, un 76% señala que el principal logro que se obtendría sería más desarrollo en la Región Cajamarca (Mejora de la calidad de los servicios públicos: Educación, salud,), un 16% señala que por el contrario generaría menos desarrollo en la Región Cajamarca, y un 8% manifiesta que no sabe.

En tal sentido, se puede establecer que el principal problema que afronta el proceso de descentralización fiscal, es la poca voluntad del Gobierno Central para promover políticas públicas de descentralización eficientes; por lo cual, para revertir esta situación se deberá efectuar modificaciones a la normatividad

constitucional y legal; asimismo, promover que el poder ejecutivo y legislativo otorgue la importancia necesaria (Asumir como una política pública de interés nacional), para efectos de generar una real reforma descentralista fiscal, otorgando mayor autonomía a los Gobiernos Regionales sobre la base de un Estado Unitario.

Por lo tanto, se puede afirmar que luego de subsanar y resolver los problemas que afronta el proceso de descentralización fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca, el principal logro a obtener, vendría ser mayor desarrollo en nuestra Región Cajamarca; con lo cual se otorgaría servicios públicos regionales de calidad (Salud, educación, Agua y desagüe, electrificación, vivienda, entre otros). En sentido de análisis, en relación a los logros que se espera alcanzar con el debido proceso de descentralización fiscal a los gobiernos regionales, compartimos las conclusiones a cuales arriba el Grupo Propuesta Ciudadana (2013), en su estudio realizado sobre el avance y balance de la descentralización:

Avanzar en la descentralización fiscal como parte de un nuevo pacto fiscal que incremente los ingresos del Estado a partir de un aporte más justo y equitativo de quienes tienen más y de la reducción de la evasión tributaria: - Asignación de los ingresos tributarios entre los tres niveles de gobierno a partir de indicadores claros y previsibles, estableciendo un sistema de financiamiento sostenible y equitativo, que afirme simultáneamente la autonomía y la capacidad de gestión planificada de los gobiernos descentralizados. Por esta vía, avanzar en la superación de los desequilibrios territoriales y terminar con el manejo discrecional, entrando a un sistema de coparticipación tributaria en base a criterios de asignación (población, indicadores socio económicos) para el conjunto de los ingresos fiscales; - Modificación de la metodología actual de formulación del presupuesto de manera que los gobiernos descentralizados participen en la formulación de los programas estratégicos, en la definición de sus contenidos y sus metas; - Reconvertir los denominados Programas Nacionales de brazos de ejecución directa de programas nacionales a mecanismos de transferencia de recursos condicionados a resultados que contribuyan a las metas de esas políticas, incentivando a los gobiernos descentralizados a articularlas con sus objetivos y recursos. (p.21)

CAPÍTULO IV

INVERSIONES SOCIOECONÓMICAS EJECUTADAS POR EL NIVEL DE GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA, DURANTE EL PERIODO 2003- 2016

4.1 RECURSOS PRESUPUESTALES ASIGNADOS PARA LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS EN EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

Como se puede apreciar, la mayoría de los recursos presupuestales que financian la ejecución de las actividades y proyectos de inversión pública del Pliego Presupuestal 445 Gobierno Regional de Cajamarca, son procedentes de las asignaciones del Gobierno Central a través de la propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas (Poder Ejecutivo), y aprobación del Congreso de la República.

Tabla 19. Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional de Cajamarca destinado a Inversión Pública, periodo 2004-2016

Gobierno Regional de Cajamarca (PIM) - Inversión Pública				
AÑO	PIM	%	Inversión Pública	%
2016	1,602,287,697	100	269,236,588	17%
2015	1,522,655,270	100	238,669,969	16%
2014	1,443,264,167	100	234,853,438	16%
2013	1,371,667,489	100	328,611,706	24%
2012	905,935,317	100	409,398,719	45%
2011	1,461,628,384	100	598,364,728	41%
2010	1,280,165,913	100	534,324,423	42%
2009	994,057,023	100	273,745,953	28%
2008	877,250,497	100	251,431,091	29%
2007	869,502,304	100	263,407,071	30%
2006	780,752,061	100	233,947,288	30%
2005	649,748,595	100	133,247,923	21%
2004	522,239,510	100	57,679,589	11%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe> y Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público.

En tal sentido; en la Tabla 19 se puede evidenciar que del Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2004 al 2016, se destina recursos presupuestales para Inversión Pública, un promedio del 30% del total anual.

Por lo tanto, queda evidenciado que del Presupuesto Institucional Modificado anual que dispone el Gobierno Regional de Cajamarca, solo la tercera parte es destinado a la ejecución de inversión pública (Proyectos de Inversión Pública), es decir a la ejecución de Gastos de Capital. Los recursos presupuestales restantes, que viene a ser las dos terceras partes (70%) del PIM, son asignados para el pago de panillas de personal, previsiones sociales, entre otros; en decir para Gastos Corrientes.

Tabla 20. Avance de ejecución del Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional de Cajamarca destinado a Inversión Pública, periodo 2004-2016

Ejecución en Inversiones Gobierno Regional de Cajamarca - PIM				
AÑO	Monto Total	%	Ejecución	%
2016 (*)	269,236,588	100	77,516,746	29%
2015	238,669,969	100	142,442,184	60%
2014	234,853,438	100	150,151,899	64%
2013	328,611,706	100	237,386,633	72%
2012	409,398,719	100	330,685,749	81%
2011	598,364,728	100	419,335,679	70%
2010	534,324,423	100	257,778,401	48%
2009	273,745,953	100	145,824,875	53%
2008	251,431,091	100	66,929,364	27%
2007	263,407,071	100	92,253,953	35%
2006	233,947,288	100	126,722,710	54%
2005	133,247,923	100	49,304,864	37%
2004	57,679,589	100	35,782,693	62%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

(*) En ejecución hasta el 25 de agosto de 2016.

Sin embargo, a pesar de contar con recursos presupuestales insuficientes para cumplir a cabalidad las inversiones públicas en la Región Cajamarca, se aúna la falta de capacidad de ejecución del gasto de inversiones del Gobierno Regional de Cajamarca; tal es así, que según la Tabla 20, se demuestra que del presupuesto destinado a inversiones públicas, en el periodo 2004 al 2016 solo se ha ejecutado un promedio del 55%.

4.2 INVERSIONES PÚBLICAS SOCIOECONÓMICAS EN EL GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA: ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL Y ESTADO SITUACIONAL DE AVANCE DE EJECUCIÓN (2003-2016)

Tomando como referencia la matriz de la estructura funcional de la inversión pública del Gobierno Regional de Cajamarca, se puede apreciar que está conformada por lo}s siguientes rubros: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia; defensa y seguridad nacional; orden público y seguridad; comercio; turismo; agropecuaria; pesca; energía; industria; transporte; medio ambiente; saneamiento; salud; cultura y deporte; educación.

Sin embargo, de las presentes tablas (21 al 33) solo analizaremos aquellos rubros referidos al sector socioeconómico: Comercio; turismo; agropecuaria; pesca; energía; industria; transporte; medio ambiente; saneamiento; salud; cultura y deporte; educación.

En tal sentido, las Tablas 21 al 33, se puede evidenciar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual en el periodo 2003 al 2016, en promedio los rubros de: Agropecuaria, energía, transporte, saneamiento, salud y educación; vienen a ser aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más

presupuesto tienen en comparación de los rubros de comercio; turismo; pesca; industria; medio ambiente; y cultura y deporte.

Efectuando el análisis correspondiente, se puede establecer que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para todos los rubros que lo conforman; lo cual en el aspecto socioeconómico, genera impactos negativos; por cuanto no faculta la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, que permitan paliar la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra Región.

Este aspecto de la evaluación, se condice con el estudio realizado por Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en donde determina que:

Entre los años 2009 y 2013, el gasto de inversiones de los gobiernos regionales alcanzó los S/. 27,368 millones. Las principales funciones a las que se destinaron estos recursos son, en orden de importancia, Transporte (29%), Educación (16%), Agropecuaria (14%), Salud (13%) y Saneamiento (12%). En conjunto estas funciones representan el 84% del gasto total realizado (ver gráfico 10). Las cifras muestran que la mayor parte de los recursos provenientes de las actividades extractivas se orientan a las cinco funciones antes mencionadas. Mismas que son prioridad de gasto debido a que allí se encuentran importantes brechas de infraestructura que deben reducirse progresivamente. (p.18)

Tabla 21. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2016

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2016 (*)				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM (S./.)	%PIM	EJECUCIÓN (S./.)	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	43,904,516	2.74%	17,917,036	40.8%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	50,126	0.00%	1,470	2.9%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	4,910,316	0.31%	2,500,558	50.9%
TRABAJO	2,446,793	0.15%	694,137	28.4%
COMERCIO	1,118,811	0.07%	495,103	44.3%
TURISMO	1,102,762	0.07%	568,810	51.6%
AGROPECUARIA	18,022,809	1.12%	8,539,905	47.4%
PESCA	1,331,089	0.08%	890,582	66.9%
ENERGÍA	11,483,827	0.72%	4,016,446	35.0%
MINERÍA	727,136	0.05%	70,346	9.7%
INDUSTRIA	58,050	0.00%	2,934	5.1%
TRANSPORTE	74,280,407	4.64%	28,509,469	38.4%
COMUNICACIONES	1,197,668	0.07%	340,922	28.5%
AMBIENTE	5,247,964	0.33%	1,860,891	35.5%
SANEAMIENTO	45,344,998	2.83%	14,119,408	31.1%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	389,021	0.02%	231,325	59.5%
SALUD	398,897,129	24.90%	207,216,335	51.9%
EDUCACIÓN	873,816,114	54.54%	523,196,535	59.9%
PROTECCIÓN SOCIAL	1,542,025	0.10%	975,762	63.3%
PREVISIÓN SOCIAL	87,465,329	5.46%	54,844,879	62.7%
DEUDA PÚBLICA	28,950,807	1.81%	14,066,755	48.6%
TOTAL	1,602,287,697	100.00%	881,059,608	56.50%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

(*) En ejecución hasta el 25 de agosto de 2016.

En la Tabla 21, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2016, en promedio los rubros de: Agropecuaria, transporte, saneamiento, salud, educación y previsión social, vienen a ser aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de trabajo, comercio, turismo, pesca, energía, minería, industria, comunicaciones, ambiente, vivienda y desarrollo urbano, y protección social.

Efectuando el análisis correspondiente, se puede establecer que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para todos los rubros que lo

conforman; lo cual deja evidenciado la necesidad de mayores recursos presupuestales para generar un desarrollo sostenible; por cuanto con el presupuesto transferido por el Gobierno Central, no faculta la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, que permitan paliar la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra Región.

Tabla 22. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2015

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2015				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM (S/.)	%PIM	EJECUCIÓN (S/.)	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	36,245,718	2.38%	31,256,717	86.2%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	808,324	0.05%	588,620	72.8%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	3,235,099	0.21%	2,204,728	68.2%
TRABAJO	1,777,609	0.12%	1,231,521	69.3%
COMERCIO	863,830	0.06%	648,439	75.1%
TURISMO	1,129,108	0.07%	905,988	80.2%
AGROPECUARIA	29,528,158	1.94%	26,442,769	89.6%
PESCA	2,374,092	0.16%	1,769,695	74.5%
ENERGÍA	25,334,617	1.66%	20,882,278	82.4%
MINERÍA	656,111	0.04%	274,542	41.8%
INDUSTRIA	18,735	0.00%	12,233	65.3%
TRANSPORTE	63,926,542	4.20%	30,236,757	47.3%
COMUNICACIONES	1,321,015	0.09%	1,096,835	83.0%
AMBIENTE	3,860,554	0.25%	3,072,924	79.6%
SANEAMIENTO	35,694,703	2.34%	24,134,720	67.6%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	379,756	0.02%	364,088	95.9%
SALUD	385,609,608	25.32%	335,338,129	87.0%
EDUCACIÓN	816,348,403	53.61%	809,230,390	99.1%
PROTECCIÓN SOCIAL	2,082,171	0.14%	1,547,180	74.3%
PREVISIÓN SOCIAL	82,459,087	5.42%	82,419,285	100.0%
DEUDA PÚBLICA	29,002,030	1.90%	25,852,973	89.1%
TOTAL	1,522,655,270	100.00%	1,399,510,811	92.00%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 22, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2015, en promedio los rubros de: Agropecuaria, energía, transporte, saneamiento, salud, educación y previsión social, vienen a ser aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de trabajo, comercio, turismo, pesca, minería, industria, comunicaciones, ambiente, vivienda y desarrollo urbano, y protección social.

Efectuando el análisis correspondiente, se puede establecer que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para todos los rubros que lo conforman; lo cual en el aspecto socioeconómico, genera impactos negativos; por cuanto no faculta la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, que permitan paliar la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra Región.

Tabla 23. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2014

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2014				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM (S/.)	%PIM	EJECUCIÓN (S/.)	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	52,903,855	3.67%	46,360,602	87.63%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	2,389,001	0.17%	1,909,568	79.93%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	1,697,522	0.12%	1,695,705	99.89%
TRABAJO	2,007,535	0.14%	1,411,775	70.32%
COMERCIO	536,093	0.04%	529,884	98.84%
TURISMO	1,068,515	0.07%	825,198	77.23%
AGROPECUARIA	36,319,616	2.52%	27,930,776	76.90%
PESCA	2,740,773	0.19%	1,809,306	66.01%
ENERGÍA	24,939,980	1.73%	19,003,838	76.20%
MINERÍA	1,181,019	0.08%	429,347	36.35%
INDUSTRIA	30,210	0.00%	17,388	57.56%
TRANSPORTE	51,457,297	3.57%	39,665,065	77.08%
COMUNICACIONES	1,960,695	0.14%	1,366,822	69.71%
AMBIENTE	3,839,765	0.27%	3,288,319	85.64%
SANEAMIENTO	37,366,865	2.59%	19,769,783	52.91%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	396,510	0.03%	396,508	100.00%
SALUD	377,132,956	26.13%	333,440,795	88.41%
EDUCACIÓN	717,861,834	49.74%	700,526,103	97.59%
PROTECCIÓN SOCIAL	1,455,197	0.10%	1,453,039	99.85%
PREVISIÓN SOCIAL	98,029,540	6.79%	98,004,530	99.97%
DEUDA PÚBLICA	27,949,389	1.94%	27,945,963	99.99%
TOTAL	1,443,264,167	100.00%	1,327,780,314	92.10%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 23, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2014, en promedio los rubros de: Agropecuaria, energía, transporte, saneamiento, salud, educación y previsión social, vienen a ser aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de trabajo, comercio, turismo, pesca, minería, industria, comunicaciones, ambiente, vivienda y desarrollo urbano, y protección social. Efectuando el análisis correspondiente, se puede establecer que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para todos los rubros que lo conforman; lo cual no permite la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional.

Tabla 24. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2013

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2013				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM (S/.)	%PIM	EJECUCIÓN (S/.)	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	46,684,540	3.40%	32,305,951	69.2%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	2,180,203	0.16%	2,016,643	92.5%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	1,866,757	0.14%	1,564,612	83.8%
TRABAJO	1,426,786	0.10%	1,288,627	90.3%
COMERCIO	533,247	0.04%	532,015	99.8%
TURISMO	862,776	0.06%	857,570	99.4%
AGROPECUARIA	33,108,245	2.41%	24,264,033	73.3%
PESCA	952,277	0.07%	912,742	95.8%
ENERGÍA	61,918,348	4.51%	46,858,256	75.7%
MINERÍA	692,535	0.05%	459,843	66.4%
INDUSTRIA	48,599	0.00%	38,577	79.4%
TRANSPORTE	100,552,422	7.33%	85,010,289	84.5%
COMUNICACIONES	1,255,671	0.09%	875,017	69.7%
AMBIENTE	6,723,660	0.49%	2,760,770	41.1%
SANEAMIENTO	56,282,934	4.10%	43,464,847	77.2%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	392,956	0.03%	392,853	100.0%
SALUD	342,404,051	24.96%	297,093,946	86.8%
EDUCACIÓN	637,316,597	46.46%	621,400,689	97.5%
PROTECCIÓN SOCIAL	1,503,888	0.11%	1,484,856	98.7%
PREVISIÓN SOCIAL	73,897,997	5.39%	73,855,122	99.9%
DEUDA PÚBLICA	1,063,000	0.08%	1,053,719	99.1%
TOTAL	1,371,667,489	100.00%	1,238,490,977	90.40%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 24, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2013, en promedio los rubros de: Agropecuaria, energía, transporte, saneamiento, salud, educación y previsión social, vienen a ser aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de trabajo, comercio, turismo, pesca, minería, industria, comunicaciones, ambiente, vivienda y desarrollo urbano, y protección social. Del análisis correspondiente, se establece que el presupuesto destinado, no alcanza para todos los rubros que lo conforman; lo cual deja evidenciado que tales recursos presupuestales no faculta la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional.

Tabla 25. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2012

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2012				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM (S/.)	%PIM	EJECUCIÓN (S/.)	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	62,606,440	4.7%	51,379,530	82.07%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	853,839	0.06%	828,799	97.07%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	7,915,410	0.59%	7,146,899	90.29%
TRABAJO	1,305,975	0.10%	1,120,404	85.79%
COMERCIO	375,753	0.03%	374,876	99.77%
TURISMO	771,592	0.06%	766,830	99.38%
AGROPECUARIA	27,744,894	2.07%	15,072,584	54.33%
PESCA	865,290	0.06%	861,401	99.55%
ENERGÍA	140,787,904	10.49%	129,952,142	92.30%
MINERÍA	405,256	0.03%	320,352	79.05%
INDUSTRIA	54,782	0.00%	53,644	97.92%
TRANSPORTE	81,475,249	6.07%	62,297,994	76.46%
COMUNICACIONES	902,759	0.07%	299,277	33.15%
MEDIO AMBIENTE	182,214	0.01%	182,212	100.00%
SANEAMIENTO	123,350,283	9.19%	109,655,835	88.90%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	356,849	0.03%	355,641	99.66%
SALUD	247,618,622	18.46%	211,483,016	85.41%
CULTURA Y DEPORTE	278,471	0.02%	277,470	99.64%
EDUCACIÓN	569,111,757	42.42%	553,854,039	97.32%
PROTECCIÓN SOCIAL	1,562,451	0.12%	1,558,612	99.75%
PREVISIÓN SOCIAL	71,213,018	5.31%	71,113,916	99.86%
DEUDA PÚBLICA	1,862,155	0.14%	865,501	46.48%
TOTAL	1,341,600,963	100.00%	1,219,820,974	91.05%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 25, se puede comprobar que en la ejecución de gasto anual 2012, en los rubros de: Agropecuaria, energía, transporte, saneamiento, salud, educación y previsión social, vienen a ser más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de trabajo, comercio, turismo, pesca, minería, industria, comunicaciones, ambiente, vivienda y desarrollo urbano, y protección social. Del análisis efectuado, se concluye que es necesario la asignación de mayores recursos presupuestales a la región Cajamarca para generar un mayor desarrollo económico inclusivo.

Tabla 26. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2011

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2011				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM (S/.)	%PIM	EJECUCIÓN (S/.)	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	99,980,952	6.84%	87,051,646	87.1%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	5,381,635	0.37%	3,574,854	66.4%
TRABAJO	1,687,174	0.12%	982,065	58.2%
COMERCIO	78,409	0.01%	71,436	91.1%
TURISMO	676,915	0.05%	671,171	99.2%
AGROPECUARIA	19,781,154	1.35%	11,571,048	58.5%
PESCA	880,452	0.06%	856,939	97.3%
ENERGÍA	162,627,880	11.13%	119,464,033	73.5%
MINERÍA	425,095	0.03%	326,599	76.8%
INDUSTRIA	579,642	0.04%	560,254	96.7%
TRANSPORTE	88,556,024	6.06%	30,068,237	34.0%
MEDIO AMBIENTE	22,982	0.00%	22,151	96.4%
SANEAMIENTO	246,242,865	16.85%	214,119,650	87.0%
VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1,551,303	0.11%	1,455,555	93.8%
SALUD	197,526,280	13.51%	169,548,137	85.8%
CULTURA Y DEPORTE	980,670	0.07%	493,530	50.3%
EDUCACIÓN	556,410,171	38.07%	511,158,169	91.9%
PROTECCIÓN SOCIAL	1,060,732	0.07%	1,020,366	96.2%
PREVISIÓN SOCIAL	76,452,592	5.23%	75,653,531	99.0%
DEUDA PÚBLICA	725,457	0.05%	725,455	100.0%
TOTAL	1,461,628,384	100.00%	1,229,394,826	84.20%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 26, se puede demostrar que en el año presupuestal 2011, los rubros de: Energía, saneamiento, transporte, salud, educación y previsión social, vienen a ser los más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de trabajo, comercio, turismo, agropecuaria, pesca, minería, industria, comunicaciones, medio ambiente, vivienda y desarrollo urbano, cultura y deporte, y protección social. Efectuando el análisis correspondiente, se puede establecer que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para todos los rubros que lo conforman; lo cual corrobora la necesidad de mayor presupuesto para ejecutar proyectos de inversión pública de impacto regional.

Tabla 27. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2010

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2010				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM (S/.)	%PIM	EJECUCION (S/.)	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y RESERVA DE CONTINGENCIA	11,747,979	2.20%	2,382,503	20.28%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIO	0	0.00%	0	0.00%
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	6,663,846	1.25%	4,485,471	67.31%
COMERCIO	0	0.00%	0	0.00%
TURISMO	0	0.00%	0	0.00%
AGROPECUARIA	0	2.46%	6,326,867	48.24%
PESCA	0	0.02%	53,315	62.72%
ENERGÍA	0	26.45%	34,155,558	24.17%
INDUSTRIA	15,426	0.00%	3,259	21.13%
TRANSPORTE	59,453,747	11.13%	38,454,359	64.68%
MEDIO AMBIENTE	1,199,856	0.23%	1,131,216	94.28%
SANEAMIENTO	172,728,333	32.33%	99,557,146	57.64%
SALUD	88,554,897	16.57%	53,420,834	60.33%
CULTURA Y DEPORTE	486,284	0.09%	471,191	96.90%
EDUCACIÓN	38,953,246	7.29%	17,336,683	44.51%
TOTAL	534,324,423	100.00%	257,778,402	48.24%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 27, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2010, en promedio los rubros de: Agropecuaria, energía, transporte, saneamiento, salud y educación; vienen a ser aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de comercio, turismo, pesca, industria, medio ambiente, cultura y deporte, y protección social. De la evaluación efectuada, se determina que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para todos los rubros que lo conforman; lo cual no permite la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, que cierre las brechas sociales que aqueja a nuestra región.

Tabla 28. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2009.

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2009				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM	%PIM	Ejecución	% EJECUCIÓN
PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	5,473,947	2.00%	2,151,942	39.31%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	515,522	0.19%	25,326	4.91%
ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	2,825,220	1.03%	1,528,214	54.09%
COMERCIO	400,000	0.15%	294,175	73.54%
TURISMO	86,788	0.03%	37,999	43.78%
AGROPECUARIA	18,048,092	6.59%	9,596,350	53.17%
PESCA	463,571	0.17%	420,983	90.81%
ENERGIA	43,621,827	15.94%	13,834,503	31.71%
INDUSTRIA	31,119	0.01%	16,102	51.74%
TRANSPORTE	75,004,077	27.40%	34,446,915	45.93%
MEDIO AMBIENTE	0	0.00%	0	0.00%
SANEAMIENTO	22,033,655	8.05%	16,710,002	75.84%
SALUD	57,761,974	21.10%	46,994,702	81.36%
CULTURA Y DEPORTE	755,188	0.28%	462,095	61.19%
EDUCACION	44,470,885	16.25%	18,701,102	42.05%
PROTECCION SOCIAL	2,254,088	0.82%	604,468	26.82%
TOTAL	273,745,953	100%	145,824,878	53.27%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 28, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2009, en promedio los rubros de: Agropecuaria, energía, transporte, saneamiento, salud y educación; vienen a ser aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de comercio, turismo, pesca, industria, medio ambiente, cultura y deporte, y protección social.

Efectuando el análisis correspondiente, se puede establecer que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para todos los rubros que lo conforman; lo cual desde el aspecto socioeconómico, deja en evidencia que se estaría postergando la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, que permitan paliar la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra Región.

Tabla 29. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2008

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA -PIM 2008				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM	%PIM	EJECUCIÓN	% EJECUCIÓN
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	6,410,438	2.55%	1,178,100	18.38%
AGRARIA	22,181,752	8.82%	5,167,102	23.29%
PROTECCION Y PREVISION SOCIAL	4,040,135	1.61%	1,340,416	33.18%
DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	1,510,311	0.60%	1,000,000	66.21%
EDUCACION Y CULTURA	40,572,516	16.14%	13,620,038	33.57%
ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	44,915,454	17.86%	16,373,935	36.46%
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	894,237	0.36%	99,087	11.08%
PESCA	354,862	0.14%	59,532	16.78%
SALUD Y SANEAMIENTO	38,587,794	15.35%	6,450,387	16.72%
TRANSPORTE	91,963,592	36.58%	21,640,767	23.53%
TOTAL	251,431,091	100%	66,929,364	26.62%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>

En la Tabla 29, se puede acreditar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2008, en promedio los rubros de: Defensa y previsión social, educación y cultura, energía y recursos minerales, salud y saneamiento, y transportes; son aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de protección y previsión social, pesca, industria, comercio y servicios. De la evaluación realizada, se concluye que es de vital importancia que el Gobierno Central transfiera los recursos presupuestales necesarios que permita la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, que permitan paliar la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra Región.

Tabla 30. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2007

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA - PIM 2007				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM	%PIM	EJECUCIÓN	% EJECUCIÓN
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	3,207,430.00	1.22%	2,329,029.00	72.61%
AGRARIA	22,100,690.00	8.39%	5,306,268.00	24.01%
PROTECCION Y PREVISION SOCIAL	1,537,691.00	0.58%	689,088.00	44.81%
EDUCACION Y CULTURA	39,732,700.00	15.08%	14,120,609.00	35.54%
ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	44,756,067.00	16.99%	17,806,092.00	39.78%
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	144,237.00	0.05%	0	0.00%
PESCA	42,852.00	0.02%	42,851.00	100.00%
SALUD Y SANEAMIENTO	39,389,837.00	14.95%	16,066,065.00	40.79%
TRANSPORTE	112,495,567.00	42.71%	35,893,952.00	31.91%
TOTAL	263,407,071	100%	92,253,954	35.02%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 30, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2007, en promedio los rubros de: Agraria, educación y cultura, energía y recursos minerales, salud y saneamiento, y transportes; son aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de protección y previsión social, pesca, industria, comercio y servicios. Efectuando el análisis, se establece que el presupuesto destinado a la inversión socioeconómica no alcanza para la implementación y ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, que genere un mayor acceso a la población a los servicios básicos.

Tabla 31. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2006

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA -PIM 2006				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM	%PIM	EJECUCIÓN	% EJECUCIÓN
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	3,613,698	1.54%	2,534,653	70.14%
AGRARIA	10,510,920	4.49%	7,032,435	66.91%
PROTECCION Y PREVISION SOCIAL	1,825,445	0.78%	1,279,850	70.11%
EDUCACION Y CULTURA	36,295,858	15.51%	25,695,676	70.80%
ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	34,873,711	14.91%	23,145,752	66.37%
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	241,455	0.10%	148,750	61.61%
PESCA	47,987	0.02%	47,911	99.84%
SALUD Y SANEAMIENTO	23,723,868	10.14%	7,640,784	32.21%
TRANSPORTE	122,814,346	52.50%	59,196,899	48.20%
TOTAL	233,947,288	100%	126,722,710	54.17%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 31, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2006, en promedio los rubros de: Agraria, educación y cultura, energía y recursos minerales, salud y saneamiento, y transportes; son aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de protección y previsión social, pesca, industria, comercio y servicios. En este sentido análisis, deja evidenciado que el Gobierno Regional de Cajamarca no cuenta con los recursos presupuestales para poder llevar a cabo la ejecución de proyectos de inversión pública en todos los rubros socioeconómicos.

Tabla 32. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2005

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA -PIM 2005				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM	%PIM	EJECUCIÓN	% EJECUCIÓN
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	5,456,624	4.10%	4,478,501	82.07%
AGRARIA	7,970,027	5.98%	4,565,063	57.28%
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	1,801,670	1.35%	601,514	33.39%
EDUCACION Y CULTURA	20,555,128	15.43%	12,659,691	61.59%
ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	17,550,343	13.17%	6,561,915	37.39%
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	203,000	0.15%	147,955	72.88%
SALUD Y SANEAMIENTO	9,769,921	7.33%	4,250,312	43.50%
TRANSPORTE	69,941,210	52.49%	16,039,912	22.93%
TOTAL	133,247,923	100%	49,304,863	37.00%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 32, se puede comprobar que en el periodo de ejecución de gasto presupuestal anual 2005, en promedio los rubros de: Agraria, educación y cultura, energía y recursos minerales, salud y saneamiento, y transportes; son aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de protección y previsión social, pesca, industria, comercio y servicios.

Del análisis de la presente tabla, ratifica la necesidad de mayores recursos presupuestales para ejecutar proyectos de inversión pública orientados a generar un mejor desarrollo sostenible en la región Cajamarca, que permita paliar las brechas sociales y generar productividad; para efectos que la población de la región Cajamarca tenga mayores oportunidades de trabajo y una mejor calidad de vida.

Tabla 33. Presupuesto Institucional Modificado asignado a Inversiones Públicas, según Rubros Socioeconómicos, año 2004

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA -PIM 2004				
INVERSIÓN PÚBLICA SOCIOECONÓMICA				
FUNCIONES	PIM	%PIM	EJECUCIÓN	% EJECUCIÓN
ADMINISTRACION Y PLANEAMIENTO	3,610,938.00	6.26%	3,444,587.00	95.39%
AGRARIA	8,042,516.00	13.94%	6,856,248.00	85.25%
ASISTENCIA Y PREVISION SOCIAL	2,551,406.00	4.42%	2,282,059.00	89.44%
EDUCACION Y CULTURA	9,564,412.00	16.58%	6,047,851.00	63.23%
ENERGIA Y RECURSOS MINERALES	5,359,762.00	9.29%	2,554,537.00	47.66%
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	68,438.00	0.12%	68,436.00	100.00%
PESCA	60,000.00	0.10%	54,134.00	90.22%
SALUD Y SANEAMIENTO	8,698,460.00	15.08%	3,841,221.00	44.16%
TRANSPORTE	19,723,657.00	34.20%	10,633,619.00	53.91%
TOTAL	57,679,589	100%	35,782,692	62.04%

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF, recuperado el día 25 de agosto de 2016 de la página web: <https://www.mef.gob.pe>.

En la Tabla 33, se puede comprobar que la ejecución de gasto anual 2004, en promedio los rubros de: Agraria, educación y cultura, energía y recursos minerales, salud y saneamiento, y transportes; son aquellos rubros más priorizados, puesto que son los que más presupuesto tienen en comparación de los rubros de protección y previsión social, pesca, industria, comercio y servicios.

Por último, de los datos presupuestales asignados en el periodo de 2004 al 2016 a la inversión socioeconómica del Gobierno Regional de Cajamarca, se evidencia que estos no son los suficientes recursos que permitan generar un desarrollo eficiente e inclusivo; por ende, considero que el modelo teórico “principal-agente” el cual ha adoptado el gobierno central ha fracasado, por tanto, es de vital importancia promover un proceso de descentralización fiscal a través del modelo de “elección fiscal” y/o Teoría Secuencial de la Descentralización.

4.3 EVALUACIÓN SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO CENTRAL AL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA, PARA LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS SOCIOECONÓMICAS

Teniendo presente que los recursos presupuestales asignados por el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, para la ejecución de inversiones socioeconómicas no es el suficiente que permita cumplir con los objetivos y metas programadas.

Tabla 34. Gobierno Regional de Cajamarca: Funcionarios y servidores públicos, sobre la evaluación de los recursos presupuestales asignados para inversiones públicas socioeconómicas, 2016

Recursos Presupuestales Asignados para Inversiones						
Los recursos presupuestales que asigna el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, permiten que éste otorgue servicios públicos básicos: Educación, salud, agua - desagüe y electrificación; de calidad buena, regular, deficiente.	Funcionarios		Servidores		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Buena	4		6		10	20
Regular	4		10		14	28
Deficiente	10		16		26	52
Total	18		32		50	100
Considera que los proyectos de inversión pública, programas y actividades realizadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, en los sectores de: Salud, educación, vivienda, empleo, producción y agricultura;..... la pobreza y extrema pobreza, en la Región Cajamarca.	N°	%	N°	%	N°	%
Han permitido paliar significativamente	2		5		7	14
Han permitido paliar medianamente	5		8		13	26
No han permitido paliar	11		19		30	60
No sabe	0		0		0	0
Total	18		32		50	100
Considera que el Proceso de Descentralización Fiscal con la inversión pública socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca con el desarrollo institucional, económico y social de la Región Cajamarca.	N°	%	N°	%	N°	%
Están estrechamente relacionados	10		18		28	56
Están medianamente relacionados	6		6		12	24
No están relacionados	2		6		8	16
No sabe	0		2		2	4
Total	18		32		50	100

Fuente: Encuesta aplicada a funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, Febrero – Marzo de 2016.

En la Tabla 34, los funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, sobre los recursos presupuestales que asigna el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, permiten que éste otorgue servicios públicos básicos: Educación, salud, agua - desagüe y electrificación; de calidad deficiente un 52% , de regular un 28% y de buena un 20%. Los proyectos de inversión pública, programas y actividades realizadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, en los sectores de: Salud, educación, vivienda, empleo, producción y agricultura; en relación a la pobreza y extrema pobreza en la Región Cajamarca; un 60% refieren que han permitido paliar significativamente, un 26% que ha permitido paliar medianamente, un 14% que han permitido paliar significativamente, y un 0% no sabe. En este mismo orden de datos, sobre el Proceso de Descentralización Fiscal con la inversión pública socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca, en relación al desarrollo institucional, económico y social de la Región Cajamarca; un 56% indican que están estrechamente relacionados, un 24% señalan que están medianamente relacionados, un 16% que no están relacionados, y un 4% no sabe.

Finalmente, en lo concerniente al actual Proceso de Descentralización Fiscal (2002-2010), en relación a la inversión pública socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca; un 60% manifiestan que no ha generado impactos socioeconómicos, un 18% que ha generado impactos socioeconómicos positivos (Mas desarrollo regional), un 10% que ha generado impactos socioeconómicos negativos (Menos desarrollo regional), y un 6% no sabe.

Haciendo un análisis cauteloso, podemos mencionar que los recursos presupuestales asignados por el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, no permiten que pueda brindar servicios públicos básicos de calidad;

por ende, se evidencia que la inversión pública ejecuta en este nivel de gobierno, no han permitido significativamente atenuar la pobreza y extrema pobreza en la Región Cajamarca. En tal sentido, en este orden de análisis se puede afirmar que el proceso de descentralización fiscal y la inversión pública socioeconómica del Gobierno Regional de Cajamarca, está estrechamente relacionada con el desarrollo institucional, económico y social de la Región; sin embargo, queda evidenciado que el actual Proceso de Descentralización Fiscal (2002-2010) en relación a la inversión pública socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca, no ha generado impactos socioeconómicos relevantes.

Este análisis concreto, se correlaciona con el estudio realizado por Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2014), en donde establece que:

La principal fuente de financiamiento de toda entidad subnacional deberían ser sus ingresos propios. En un escenario ideal para el financiamiento estos ingresos deberían permitir financiar las competencias de cada gobierno. Sin embargo, se reconoce la existencia de desbalances verticales y horizontales entre entidades y territorios. Las transferencias deberían ser una suerte de niveladores de oportunidades pero no cumplen necesariamente este papel. (p.8)

Además, se relaciona con lo referido por la Comisión Nacional de Descentralización y Reforma del Estado-CONADES (2010), en donde manifiesta que:

No obstante su relevancia, la descentralización fiscal se ha visto muy afectada por la marcada tendencia de mantener la dependencia de los gobiernos subnacionales a las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La discrecionalidad del MEF en la asignación de fondos públicos y en los mecanismos de autorización del gasto, así como su falta de equidad y transparencia al fijar el presupuesto anual de las transferencias, tienen como consecuencia una distribución inequitativa de los recursos entre los gobiernos subnacionales e impide que los gobiernos regionales realicen adecuados procesos de planeación e inversión, viendo afectados sus potenciales roles de planificadores en su ámbito de influencia. (p.5)

4.4 INVERSIONES PÚBLICAS SOCIOECONÓMICAS EJECUTADAS POR EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

Como bien se ha demostrado que los recursos presupuestales asignados del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, no son los suficientes para cubrir el financiamiento de todos los rubros del sector socioeconómico.

Tabla 35. Relación de proyectos de inversión pública ejecutados por el Gobierno Regional de Cajamarca, en cada provincia de la Región, en el periodo 2007-2010.

PROVINCIAS	CANTIDAD	TOTAL EJECUCION (Girado) 2007-2010	NUMERO DE BENEFICIARIOS
Total MULTI-PROVINCIAL	101	23,037,624	120,000 Hab.
Total CAJAMARCA	33	29,436,894	713,614 Hab.
Total CONTUMAZA	21	17,937,042	89,455 Hab.
Total SAN MIGUEL	16	13,455,742	87,618 Hab.
Total SAN MARCOS	14	9,660,446	49,024 Hab.
Total CAJABAMBA	13	17,228,685	51,296 Hab.
Total CELENDIN	13	12,414,874	67924 Hab.
Total SAN PABLO	7	5,189,280	33,350 Hab.
Total SAN IGNACIO	6	5,084,080	26,076 Hab.
Total SANTA CRUZ	6	2,094,149	39,417 Hab.
Total CUTERVO	3	420,819	1070 Hab.
Total CHOTA	1	1,958,741	1,550 Hab.
Total HUALGAYOC	1	227,311	300 Hab.
Total general	235	138,145,688	1,178,931 Hab.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca.

En la Tabla 35 (Proyectos por provincia), podemos apreciar el número de proyectos de proyectos de inversión pública ejecutados en el periodo 2003 al 2010, en el ámbito geográfico de cada provincia de la Región Cajamarca; en donde en las provincias de Cajamarca, Contumazá, San Miguel, San Marcos, Cajabamba y Celendín, son en las que más proyectos de inversión pública se han ejecutado; en cambio, en las provincias de San Pablo, San Ignacio, Santa Cruz, Cutervo y Chota, vienen a ser aquellas en las cuales menos proyectos se ha ejecutado.

Del análisis de la presente información, queda establecido que el presupuesto asignado para la ejecución de proyectos de inversión pública, no es suficiente; por cuanto no permite invertir más recursos presupuestales en el desarrollo de las provincias que conforman la Región Cajamarca.

Tabla 36. Modalidad de ejecución de las inversiones públicas socioeconómicas del Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2007-2010.

MODALIDAD DE EJECUCION	N°	EJECUCION (Girado) 2006	EJECUCION (Girado) 2007	EJECUCION (Girado) 2008	EJECUCION (Girado) 2009	EJECUCION (Girado) 2010	EJECUCION (Girado) 2007-2010
CONTRATO	93	67,885,652	40,471,621	17,473,655	27,826,865	20,122,586	173,780,379
CONVENIO	42	1,591,016	9,171,512	11,441,507	9,371,963	2,265,979	33,841,977
Total General	135	69,476,668	49,643,133	28,915,162	37,198,828	22,388,565	207,622,356

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca.

De igual manera, en la Tabla 36 (Cuadro de ejecución de presupuesto), se puede apreciar la ejecución presupuestal a nivel de girado, invertidos en los proyectos de inversión pública (Periodo 2006 -2010); los cuales fueron ejecutados por contrata un número de 93 hasta por la suma de S/. 173' 780,379 y por convenio 42 hasta por la suma de S/. 33'841,977, sumando un total de S/. 207' 622,356.

Tabla 37. Número de proyectos de inversión pública ejecutados por el Gobierno Regional de Cajamarca, según rubro socioeconómico, en el periodo 2007-2010.

RUBRO SOCIOECONÓMICO	NÚMERO DE PROYECTOS	TOTAL EJECUCION (Girado) 2007-2010	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
Total EDUCACION	49	31,483,396	277,258 Hab.
Total ENERGIA	29	28,823,083	77,338 Hab.
Total TRANSPORTE	26	57,346,174	370,699 Hab.
Total AGROPECUARIA	16	6,965,439	16,888 Hab.
Total SALUD	7	10,451,254	270,655 Hab.
Total ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	3	399,175	4418 Hab.
Total SANEAMIENTO	3	2,550,082	8,438 Hab.
Total TURISMO	2	127,086	255,000 Hab.
Total general	135	138,145,688	1,280,694 Hab.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca.

En este mismo orden de análisis, en Tabla 37 se evidencia el número de proyectos, presupuesto ejecutado y número de beneficiarios, en cada rubro conformante del sector socioeconómico. Del presente, se puede apreciar que en los rubros de educación, energía, transporte y agropecuaria, son en los que más se ha invertido; y por el contrario en los rubros de salud, saneamiento y turismo, han sido los menos favorecidos.

Tabla 38. Número de proyectos de inversión pública ejecutados al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en salud integrada y preventiva, en el periodo 2011-2014.

Nº	CHOTA	EJECUCIÓN
1	PUESTO DE SALUD CORAZÓN DE MARIA –SOCORRO-LAJAS	533,597
2	CENTRO DE SALUD CABRACANCHA-DISTRITO DE CHOTA	1,662,311
Nº	JAEN	EJECUCIÓN
1	PUESTO DE SALUD TAMBILLO-DISTRITO POMAHUACA	264,890
2	ESTABLECIMIENTO DE SALUD: AMBATO TAMBORAPA	1,683,179
3	PUESTO DE SALUD MONTANGO , DISTRITO DE SANTA ROSA	23,065
4	CENTRO DE SALUD MAGLLANAL-DISTRITO DE JAEN	107,967
5	CENTRO DE SALUD MORRO SOLAR	820,305
Nº	SAN IGNACIO	EJECUCIÓN
1	SALUD MATERNO INFANTIL SAN IGNACIO	349,068
2	PUESTO DE SALUD EN EL C.P SAN PEDRO DE PERICO –CHIRINOS, DISTRITO DE CHIRINOS	104,027
3	PUESTO DE SALUD EL VERGEL	133,536
Nº	SAN MARCOS	EJECUCIÓN
1	CONSTRUCCIÓN CENTRO MATERNO INFANTIL SAN MARCOS	273,387

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la Tabla 38, se puede apreciar la ejecución presupuestal, invertidos en los proyectos de inversión pública (Periodo 2011 -2014) para mejorar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud, los cuales fueron ejecutados por un número de 11 en solo tres provincias de la región Cajamarca. Esto evidencia que el presupuesto asignado al gobierno regional, no le alcanza para poder ejecutar este tipo de proyectos en todas las provincias de la región.

Tabla 39. Número de establecimientos de salud construidos y equipados al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.

N°	Nombre Proyecto	Avance	Costo del Proyecto	Aporte		
				Fondo Binacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
1	Construcción y equipamiento puesto de salud Tambillo, distrito Pomahuaca	100%	308,638	185,183	73,455	50,000
2	Construcción y equipamiento puesto de salud Montango, distrito Santa Rosa	100%	357,305	214,383	71,461	71,461
3	Reconstrucción de infraestructura y equipamiento del puesto de salud Huayahuaya, distrito San José del Alto	100%	291,720	175,032	58,344	58,344
4	Reconstrucción de infraestructura y equipamiento del centro de salud Magllanal, distrito de Jaén	100%	1,224,366	560,000	514,366	150,000
5	Mejoramiento del servicio de atención materno perinatal e infantil en el puesto de Salud Cesara, distrito Namballe	100%	669,419	401,651	182,768	85,000
6	Reconstrucción de infraestructura del centro de salud Vergel , distrito de la Colpa	100%	296,000	178,00	68,000	50,000
7	Reconstrucción de infraestructura y equipamiento del puesto de salud en el centro poblado de San Pedro de Pericos , distrito de Chirinos	100%	290,982	174,589	75,655	40,737
Total			3,438,430	1,888,838	1,044,049	505,542

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la Tabla 39, se puede apreciar la ejecución presupuestal de proyectos de inversión pública por convenio entre el Gobierno Regional, Fondo Binacional y Gobierno Local, en el periodo de 2011 al 2014, respecto a la construcción y equipamiento de establecimientos de salud, los cuales fueron ejecutados por un número de 7, hasta por la suma total de S/. 3, 438,430. Del análisis de los datos, se evidencia que los recursos invertidos por los tres actores son limitados, por cuanto estos no permiten intervenir en la construcción y equipamiento de los demás establecimientos de salud de las trece provincias de la región que requieren de una intervención inmediata.

Tabla 40. Número de proyectos de inversión en educación concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.

N°	CAJABAMBA	EJECUCIÓN
1	I.E. N° 82340-LLUCHUBAMBA-SITACOA	1,657,243
2	I.E. COMANDANTE LEONCIO MARTÍNEZ VERAU	3,402,609
3	I.E. 82287- CAJABAMBA, CAJAMARCA	2,550,825
N°	CAJAMARCA	EJECUCIÓN
1	I.E.821129 PORCONCILLO BAJO- MONTECILLO CP HUAMBOCANCHA BAJA	1,089,990
2	I.E 82109, SAN ANTONIO PLAN TUAL – HUAMBOCANCHA ALTA	113,807
N°	CELENDIN	EJECUCIÓN
1	I.E.P RAMOSCUCHO, DISTRITO LIBERTAD DE PALLAN	613,589
2	I.E N° 82467 FRANCISCO DELGADO GUERRERO DEL CASERIO NAMO,DISTRITO DE HUASMIN	1,063,983
3	IEGECOM DE NIVEL SECUNDARIO SAGRADO CORAZÓN DEL C.P. LAGUNAS PEDREGAL	930,004
N°	CHOTA	EJECUCIÓN
1	I.E. INICIAL N° 495 PASITOS DEL SABER - CHOTA	699,806
2	I.E.N°10411 NEGROPAMPA – DISTRITO DE CHOTA	1,115,506
3	I.E.CRISTO REY DE MANSINTRANCA-CHALAMARCA	734,428
4	I.E10559-CHALLUARACRA - HUAMBOS	451,710
5	I.E. N° SECUNDARIA LUIS FELIPE DE LAS CASAS GRIEVE ,LOCALIDAD DE SOGOS	1,942,309
6	I.E. N° 10409-SARABAMBA-DISTRITO DE CHOTA	1,290,789
7	I.E.MI PERU CHABARBAMBA, DISTRITO DE HUAMBOS	1,467,031
N°	CONTUMAZA	EJECUCIÓN
1	I.E. GRAN GUZMANGO CAPAC- CHILETE- CONTUMAZA	928,877
2	I.E. DAVID LEÓN- CONTUMAZA	928,877
3	I.E. N° 341 LLALLAN- CHILETE- CONTUMAZA	551,508
N°	CUTERVO	EJECUCIÓN
1	I.E.N° 16973-LECHECONGA	193,009
2	I.E.I N°301, PROVINCIA DE CUTERVO- CAJAMARCA	1,159,699
3	I.E. PRIMARIA N° 16957 DEL CASERIO LA PROVIDENCIA,DISTRITO DE SOCOTA	817,920
4	I.E. SECUNDARIA –NIÑO DIOS- DEL CASERIO CHURUMAYO ALTO	960,835
5	I.E.S. SANTO DOMINGO, DISTRITO DE SANTO DOMINGO DE LA CAPILLA	3,117,695
6	I.E.S. MANUEL GONZALEZ PRADA DISTRITO DE PIMPINGOS	1,014,815
7	I.E.S DE MENORES INDOAMERICANO DEL CASERÍO EL ARENAL, DISTRITO DE SANTO TOMAS	1,567,433
8	I.E.S JOSE OLAYA DEL CENTRO POBLADO CASA BLANCA, DISTRITO DE PIMPINGOS	1,241,885
9	I.E.N° 17054 SAN JUAN DE CHORRILLOS - CALLAYUC	545,167
10	I.E.S.M ISRAEL TORO VÁSQUEZ DEL CP LANCHE- DISTRITO CUTERVO	1,383,902
11	I.E.S CESAR VALLEJO DEL CP. DE CHIPULUC DEL DISTRITO CUTERVO	3,473,900
12	C.E.I. N° 518 DE LA LOCALIDAD CHOLOQUE,DISTRITO TORIBIO CASANOVA, PROVINCIA DE CUTERVO - CAJAMARCA	302,340
13	CASA DE LA CULTURA JOSE CARLOS MARIÁTEGUI, DISTRITO CUTERVO	337,664

N°	HUALGAYOC	EJECUCIÓN
1	I.E.N° 101032-QUINUA ALTA- BAMBAMARCA	391,458
2	I.E.N°82692- LUCMACUCHO- BAMBAMARCA	249,528
3	I.E.N° 406 PUSOC- BAMBAMARCA	182,090
4	I.E.N° 101158 PROGRESO PAMPA-BAMBAMARCA	515,096
5	I.E.N° 821116-AUNQUE ALTO- BAMBAMARCA-HUALGYOC	334,774
6	I.E.S.JOSE BRUNO RUIZ NUÑEZ- SAN JUAN DE LA CAMACA-HUALGAYOC	1,030,459
N°	JAEN	EJECUCIÓN
1	C.E.N° 16068 SHUMBA ALTA	189,697
2	C.E N° 16092 DOS DE MAYO -CHUNCHUCA	185,511
3	C.E N° 16188 PAKAMUROS- PUENTECILLOS	985,091
4	I.E. SAN JUAN SALLIQUE	345,225
5	I.E. N° 16102- SAMANGA	266,683
6	C.E.P.S. N° 16044- MAGLLANAL	219,402
7	I.E.P ALFONSO VILLANUEVA PINILLOS-JAEN	1,822,571
8	I.E.N° 16003 PUEBLO JOVEN MIRAFLORES- JAEN	1,062,489
9	EPM 16002- JAEN	584,512
10	C.E N° 092 STO3 PNP MARINO LINARES JARAMILLO	42,547
11	IEP.PS N° 16010- CRUCE CHAMAYA	861,714
N°	SAN IGNACIO	EJECUCIÓN
1	CIEPS 16643 SAN PEDRO CRUCE EL NARANJO-HUARANGO	251,654
2	I.E N° 16478 PEDRO RUIZ GALLO- LA LIMA	564,166
3	I.E. N° 16462 SAN JUAN BOSCO – SAN IGNACIO	508,825
4	I.E.N° 16832 RUMEPITE ALTO	183,720
5	I.E.N° 16474 SAN JUAN – EL PINDO	145,129
6	C.E. N° 16873 DE CHINCHIQUILLA-SAN IGNACIO	275,000
7	I.E.N° 16499 RICARDO PALMA- HUARANDOZA	1,066,993
8	I.E.N°16519 JOSE CARLOS MARIATEGUI-HUARANGUILLO	1,811,252
9	C.E.P.S.N° 16647 HUMBERTO ALDAZ-CALABOZO	434,573
10	I.E.16934- LUIS FELIPE DE LAS CASAS GRIEVE- CP SIETE DE AGOSTO	2,120,017
11	C.E.P N° 16476 HUACORA	109,939
12	C.E.N° 16517 PUERTO INTERNACIONAL- LA BALSANAMBALLE	188,777
13	INSTALACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LOS CENTROS DE RECURSOS PARA EL APRENDIZAJE EN REDES EDUCATIVAS DE SUPAYACU Y LOS NARANJOS , EN LA PROVINCIA DE SAN IGNACIO	605,947
N°	SAN MARCOS	EJECUCIÓN
1	I.E CHUCO- PEDRO GALVEZ, SAN MARCOS	1,981,308
2	I.E. N° 82062 LA GRAMA	1,25,419
N°	SAN MIGUEL	EJECUCIÓN
1	I.E SM SIMON BOLÍVAR –SAN MIGUEL	2,044,155
2	I.E. TUPAC AMARU, DISTRITO DE CATILLUC- SAN MIGUEL	2,151,251
N°	SANTA CRUZ	EJECUCIÓN
1	I.E PRIMARIA N° 11187 CHAMBAC- SANTA CRUZ	450,006
2	ISTP ANDABAMBA SANTA CRUZ	1,655,316

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la Tabla 40, se puede apreciar la ejecución presupuestal, invertidos en los proyectos de inversión pública (Periodo 2011 -2014) para mejorar la infraestructura educativa, los cuales fueron ejecutados por un número de 67 en las trece provincias de la región Cajamarca, por un monto promedio de 64.7 millones de soles; sin embargo de los datos expuestos se puede corroborar que las provincias de San Marcos, San Miguel, Santa Cruz, Cajabamba, Cajamarca, Celendín, y Contumazá, han sido menos beneficiadas con recursos presupuestales para ser invertidos en infraestructura educativa y tan solo en provincias como Chota, Cutervo, Hualgayoc, Jaén y San Ignacio, han tenido una intervención significativa.

Tabla 41. Número de proyectos de inversión en Unidades de Gestión Local concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.

Nº	UGEL CONSTRUIDAS EN PROVINCIAS	EJECUCIÓN ACUMULADA 2011-2014
1	LOCAL INSTITUCIONAL UGEL –SAN MARCOS.	1,571,905
2	LOCAL INSTITUCIONAL UGEL –CAJABAMBA	1,183,907
3	UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL-SAN IGNACIO-CAJAMARCA	3,557,134
4	UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL-HUALGAYOC-BAMBAMARCA	2,556,004
TOTAL		8,868,950

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la Tabla 41, se puede apreciar la ejecución presupuestal de proyectos de inversión pública por el Gobierno Regional, en el periodo de 2011 al 2014, respecto a la construcción y equipamiento de las Unidades de Gestión Local, los cuales fueron ejecutados por un numero de 4, hasta por la suma total de S/. 8, 868,950. Del análisis de los datos, se evidencia que los recursos invertidos son restringidos, por cuanto estos no permiten intervenir en la construcción y equipamiento de las demás Unidades de Gestión Local de las trece provincias de la región que requieren de una intervención.

Tabla 42. Número de proyectos de inversión en cobertura de agua y saneamiento concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014

Nº	CHOTA	EJECUCIÓN
1	SISTEMAS DE AGUA POTABLE DE 12 COMUNIDADES DEL CENTRO POBLADO COYUMALCA	1,268,264
Nº	CUTERVO	EJECUCIÓN
1	SISTEMA DE DESAGUE DEL CENTRO POBLADO SINCHIMACHE- CUTERVO	1,455,079
2	SISTEMA DE AGUA POTABLE POR BOMBEO PARA CASERIOS DEL SECTOR SUR DE CUTERVO	4,152,135
3	SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO LA SACILIA, DISTRITO DE SAN ANDRES DE CUTERVO	743,956
Nº	JAEN	EJECUCIÓN
1	SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO FILA ALTA	86,128
Nº	SAN PABLO	EJECUCIÓN
1	SISTEMA DE AGUA POTABLE Y LETRINAS- CASERIOS TUMBADEN GRANDE, VISTA ALEGRE Y CHACAPAMPA, DISTRITO DE TUMBADEN	821,551

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la Tabla 42, se puede apreciar la ejecución presupuestal, invertidos en los proyectos de inversión pública (Periodo 2011 -2014) para mejorar la cobertura de agua y saneamiento, los cuales fueron ejecutados por un número de 6 en tan solo cuatro provincias de la región, por un monto promedio de 8.5 millones de soles. De los datos expuestos se puede corroborar que solo las provincias de Chota, Cutervo, Jaén y San Pablo, han sido beneficiadas con recursos presupuestales para ser invertidos en infraestructura de saneamiento y en las demás provincias no se han tenido una intervención significativa.

Tabla 43. Número de proyectos de inversión en infraestructura vial concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.

Nº	CELENDÍN
1	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA EMP.PE-3N(BAMBAMARCA)- ATOSHAICO-RAMOSCUCHO- LA LIBERTAD DE PALLAN – EMP-PE 8B(CELENDIN)
Nº	CAJAMARCA
1	MEJORAMIENTO CARRETERA CRUCE JESUS-JESUS
Nº	CHOTA
1	CONSTRUCCIÓN CARRETERA SHAWINDO-ANGUYACU-TUQUE
2	CONSTRUCCIÓN DE CARRETERA ANGUIA-RODEOPAMPA-AGUAS TERMALES OPA-GUINEAMAYO
3	CONSTRUCCIÓN TROCHA CARROZABLE TRAMO LOS ARENALES CHOROPAMPA
4	LA PALMA- CONGA EL VERDE Y TRAMO EMP.R-22-LA LIBERTAD-EMP.R-114 EL PORVENIR-NVO TRIUNFO-EMP R-22-EMP R23-CRUCE EL NARANJO-EL NARANJO-EMP CA-107 CHALAMARCA, DISTRITO DE CHALAMARCA
5	MEJORAMIENTO DE CAMINO VECINAL CHIGUIRIP- EL ARENAL- CHUYABAMBA-PUENTE ROJO, PROVINCIA DE CHOTA- CAJAMARCA
Nº	CUTERVO
1	CONSTRUCCIÓN CAMINO VECINAL NUEVO CAVICO PANDALLE
2	CONSTRUCCIÓN DEL CAMINO VECINAL SANTO DOMINGO LA CAPILLA- EL CUMBE (CALLAYUC)
3	REHABILITACIÓN DEL CAMINO VECINAL SOCOTA- MOCHADIN, DISTRITO DE SOCOTA-CUTERVO- CAJAMARCA
4	CONSTRUCCIÓN PUENTE CHAMAYA III
5	CONSTRUCCIÓN TROCHA CARROZABLE CUNUAT-QUILUCAT,DISTRITO DE CUJILLO-CUTERVO-CAJAMARCA
6	CREACIÓN DEL CAMINO VECINAL LADRILLERA- HUABAL –SANTA ROSA, DISTRITO CALLAYUC, PROVINCIA DE CUTERVO- CAJAMARCA
Nº	JAEN
1	CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA SAN ISIDRO DE LAS VEGAS-TAURANA- SONDOR-PUCARA
Nº	SAN IGNACIO
1	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA CALABOZO COMUNIDAD NATIVA LOS NARANJOS
Nº	SAN MARCOS
1	CONSTRUCCION CARRETERA TINYAYOC –PAUCA -JELIC
Nº	SANTA CRUZ
1	MEJORAMIENTO CARRETERA LA LAGUNA –SAN JUAN DE DIOS – PAN DE AZÚCAR

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la Tabla 43, se puede apreciar los proyectos de inversión pública (Periodo 2011-2014) para mejorar la infraestructura vial, los cuales fueron ejecutados por un número de 17 en tan solo ocho provincias de la región, en donde según lo informado por el Gobierno Regional en la II Audiencia Pública llevada a cabo en Cajamarca, refiere que el monto promedio de inversión pública en este tipo de proyectos asciende a 69.14 millones de soles. De los datos expuestos, queda demostrado que solo las provincias de Celendín, Cajamarca, Chota, Cutervo, Jaén, San Ignacio, San Marcos y Santa Cruz, han sido beneficiadas con recursos presupuestales para ser invertidos en infraestructura vial, faltando recursos y la capacidad de gestión pública para intervenir en las demás provincias que requieren de inversión pública.

Tabla 44. Número de proyectos de inversión en conexión energética concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014.

Nº	CELENDIN	EJECUCIÓN
1	RURAL CELENDIN IV ETAPA	26,091,272
Nº	CAJABAMBA	EJECUCIÓN
1	RURAL CAJABAMBA III ETAPA	7,289,418
2	RURAL DE CAJABAMBA II ETAPA	13,137,519
3	RURAL DE LAS LOCALIDADES PONTE BAJO , CHIRIMOYO, HUAÑIMBA, MATIBAMBA , POMABAMBA, LA ISLA Y PONTE ALTO	821,998
4	RURAL DE LAS LOCALIDADES SALDABAMBA BAJO , PILCAYMARCA Y PICACHO	1,201,729
5	RURAL DE LAS LOCALIDADES SANTA LUISA, MOYAN BAJO Y SAN FRANCISCO	1,201,942
6	RURAL DE LAS LOCALIDADES CAMPAMENTO LICLIPAMPA, CONDORCUCHO ,PAMPATAYOS, SAN ANTONIO Y SIGUIS	1,201,090
7	RURAL DE LAS LOCALIDADES CHINGOL, PACAY, SHIRAC Y SALDABAMBA CENTRO	1,198,108
8	RURAL DE LAS LOCALIDADES SAN LUIS ,SAN PEDRO ,MALVAS-CUCHILLAS Y SALDABAMBA ALTO DISTRITO DE CACHACHI	1,148,585

N°	CAJAMARCA	EJECUCIÓN
1	ELECTRIFICACIÓN RURAL AYLAMBO	395,816
2	RURAL DEL CASERIO EL TRIUNFO ,DISTRITO DE LOS BAÑOS DEL INCA	524,773
3	RURAL DEL CASERIO LA RETAMA , DISTRITO DE LOS BAÑOS DEL INCA	1,231,934
4	CASERIO DE TARTAR GRANDE , DISTRITO DE LOS BAÑOS DEL INCA	2,704,195
5	RURAL CAJAMARCA EJE ASUNCIÓN –II ETAPA	13,608,795
6	RURAL CAJAMARCA EJE ASUNCIÓN –III ETAPA	7,583,291
7	RURAL DEL CASERIO ALTO MIRAFLORES Y MEJORAMIENTO DE FRONTERA ELÉCTRICA PARA LAS ZONAS ALEDAÑAS	1,861,360
N°	CHOTA	EJECUCIÓN
1	DISTRITO DE COCHABAMBA CASERIOS LLANDUMA, HUALPAHUANA, SANTA ISOLINA Y SEGUES	1,082,190
N°	CONTUMAZA	EJECUCIÓN
1	RURAL EL GUAYO- CONTUMAZA	399,869
2	RURAL CHILETE IV ETAPA	8,358,531
N°	CUTERVO	EJECUCIÓN
1	RURAL DE LA MICRO CUENCA CULLANMAYO Y REDES INTEGRADAS	9,062,132
2	RURAL CASERIOS DE ALTO TRIUNFO, VISTA ALEGRE DE LA SOLA Y LA SOLA	322,844
3	RURAL CUTERVO II ETAPA	6,637,882
4	RURAL CUTERVO III ETAPA	24,382,272
5	RURAL CUTERVO IV ETAPA	30,295,169
N°	SAN MARCOS	EJECUCIÓN
1	RURAL EN LA MICROCUENCA MUYOC-SHITAMALCA	7,980,563
2	RURAL SAN MARCOS-II ETAPA	20,539,421
3	RURAL SAN MARCOS-III ETAPA	9,534,129
N°	JAEN	EJECUCIÓN
1	RURAL VILLA SANTA ROSA II ETAPA	2,019,229
2	RURAL VILLA SANTA ROSA	2,682,582

3	RURAL JAEN II ETAPA	4,051,971
4	RURAL JAEN III ETAPA	12,832,534
5	RURAL EN LAS LOCALIDADES DEL DISTRITO DE LAS PIRIAS.	3,448,116
6	RURAL EN LOS CENTROS POBLADOS DEL DISTRITO DE SAN JOSE DEL ALTO	5,892,124
7	RURAL III ETAPA TRAMO EL MIRADOR- VILLASANA	9,275,841
8	ELECTRICA EN SAN MARTIN- VALILLO, DISTRITO DE JAEN	3,631,530
Nº	SAN IGNACIO	EJECUCIÓN
1	ELECTRICO SAN IGNACIO IV ETAPA	8,432,823
2	RURAL SAN IGNACIO II ETAPA	5,486,895
3	RURAL SAN IGNACIO III ETAPA	7,835,423
4	ALUMBRADO PUBLICO DE LOS SECTORES DE CHIRINOS	2,966,882
Nº	MULTIPROVINCIAL	EJECUCIÓN
1	RURAL PARTE MARGEN E IZQUIERDA RIO CHINCHIPE	5,397,652
2	RURAL QUEROCOTO HUAMBOS II ETAPA	9,515,923

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la Tabla 44, se puede apreciar la ejecución presupuestal, invertidos en los proyectos de inversión pública (Periodo 2011 -2014) para mejorar la conectividad e infraestructura eléctrica, los cuales fueron ejecutados por un número de 41 en las nueve provincias de la región Cajamarca, por un monto promedio de 283.3 millones de soles; sin embargo de los datos expuestos se puede corroborar que a pesar que no se ha podido intervenir en las trece provincias, solo de estas, las provincias de Cajabamba, Cajamarca, Cutervo y Jaén, han tenido una intervención significativa.

4.5 RELACIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS EJECUTADAS POR EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA Y EL GRADO DE POBREZA EXTREMA POBREZA

De la revisión y análisis efectuado a las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, en relación a los impactos socioeconómicos relevantes que ha generado; podemos mencionar que no han sido significantes.

Tabla 45. Grado de pobreza de la Región Cajamarca, periodo 2003-2009

POBREZA TOTAL							
	2003(*)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amazonas	72.4	65.1	68.6	59.1	55.0	59.7	59.8
Ancash	56.1	53.3	48.4	42.0	42.6	38.4	31.5
Apurímac	67.2	65.2	73.5	74.8	69.5	69.0	70.3
Arequipa	36.9	34.2	24.9	26.2	23.8	19.5	21.0
Ayacucho	70.1	65.9	77.3	78.4	68.3	64.8	62.6
Cajamarca	73.3	66.2	68.8	63.8	64.5	53.4	56.0
Cusco	53.7	53.1	55.6	49.9	57.4	58.4	51.1
Huancavelica	88.5	84.8	90.3	88.7	85.7	82.1	77.2
Huánuco	81.6	78.3	75.8	74.6	64.9	61.5	64.5
Ica	32.5	27.3	23.9	23.8	15.1	17.3	13.7
Junín	57.3	49.6	56.0	49.9	43.0	38.9	34.3
La Libertad	51.3	48.5	43.0	46.5	37.3	36.7	38.9
Lambayeque	44.4	43.6	44.0	41.1	40.6	31.6	31.8
Lima	35.6	31.8	32.9	25.1	19.4	18.3	15.3
Loreto	70.0	66.9	71.5	66.3	54.6	49.8	56.0
Madre de Dios	32.4	27.1	30.8	21.8	15.6	17.4	12.7
Moquegua	34.0	38.7	30.3	27.3	25.8	30.2	19.3
Pasco	58.6	65.7	72.9	71.2	63.4	64.3	55.4
Piura	62.6	60.7	58.6	54.0	45.0	41.4	39.6
Puno	77.8	78.3	75.2	76.3	67.2	62.8	60.8
San Martín	60.5	51.9	54.1	54.3	44.5	33.2	44.1
Tacna	29.7	24.7	30.3	19.8	20.4	16.5	17.5
Tumbes	27.5	24.2	16.2	15.8	18.1	17.2	22.1
Ucayali	63.9	56.3	53.1	54.0	45.0	32.5	29.7
Nacional	52.0	48.6	48.7	44.5	39.3	36.2	34.8

Fuente: Elaboración efectuada por INEI.

(*)De mayo del 2003 a abril del 2004

Tal es así que según la tabla 45, en la cual se grafica la pobreza total de cada región; se puede apreciar que la Región Cajamarca, su pobreza total ha ido reduciendo de manera insignificante en el periodo de 2003-2009.

Tabla 46. Grado de pobreza de la Región Cajamarca, periodo 2009-2015.

POBREZA TOTAL - PERIODO 2009-2015		
Grupo	Regiones	% de incidencia de pobreza (entre)
Primero	Amazonas, Cajamarca y Huancavelica	44,7% y 51,7%
Segundo	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno	34,3% y 38,5%
Tercero	Ancash, La Libertad, Piura, y San Martín	24,8% y 29,0%
Cuarto	Cusco, Junín, Lambayeque y la Región Lima	16,8% y 20,8%
Quinto	La Provincia Constitucional del Callao, Provincia Lima, Tacna, Tumbes y Ucayali	9,8% y 12,6%
Sexto	Arequipa, Madre de Dios y Moquegua	6,7% y 9,8%
Sétimo	Ica	Tasa de pobreza más baja

Fuente: Datos estadísticos efectuados por INEI.

Elaboración: El autor.

En este mismo sentido, en la tabla 46 en el periodo 2009-2015, luego de realizar la evaluación y análisis a las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, en relación a los impactos socioeconómicos relevantes que ha generado podemos seguir mencionando que no han sido significantes; tal es así que según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016), señala que la Región Cajamarca se encuentra ubicado en el primer grupo con incidencia de pobreza más alta en comparación con otras regiones que se ubican en otros grupos con niveles de pobreza más baja; por lo cual, determina que:

En el primer grupo con incidencia de pobreza más alta que fluctúan entre 44,7% y 51,7%, se ubican tres departamentos: Amazonas, Cajamarca y Huancavelica. En el segundo grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 34,3% y 38,5% están: Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno. El tercer grupo de departamentos con incidencia de pobreza entre 24,8% y 29,0% lo integran Ancash, La Libertad, Piura, y San Martín. En el cuarto grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 16,8% y 20,8% se encuentran los departamentos de Cusco, Junín, Lambayeque y la Región Lima. El quinto grupo con incidencia de pobreza entre 9,8% y 12,6% se encuentran: La Provincia Constitucional del Callao, Provincia Lima, Tacna, Tumbes y Ucayali. El sexto grupo lo integran: Arequipa, Madre de Dios y Moquegua, con tasas de pobreza de 6,7% y 9,8%. En el último grupo con la tasa de pobreza más baja, se encuentra Ica. (p.46)

Tabla 47. Grado de extrema pobreza de la Región Cajamarca, periodo 2003-2009.

POBREZA EXTREMA							
	2003 ^(*)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amazonas	36.0	28.3	25.1	20.0	19.6	22.1	25.0
Ancash	29.0	23.3	25.0	20.8	17.2	14.6	8.2
Apurímac	33.1	28.0	34.7	39.7	29.7	33.3	40.3
Arequipa	10.6	6.5	3.8	3.4	3.7	4.3	4.1
Ayacucho	34.8	27.8	38.6	41.3	35.8	30.7	26.2
Cajamarca	41.5	29.5	30.8	29.0	31.0	23.1	24.9
Cusco	22.0	23.5	22.3	22.8	27.8	29.0	20.7
Huancavelica	74.1	64.6	76.2	72.3	68.7	60.5	46.8
Huánuco	56.3	48.8	44.5	48.6	31.7	29.9	32.6
Ica	2.7	1.7	1.0	1.3	0.3	0.6	0.4
Junín	22.2	16.5	18.7	16.5	13.4	15.1	10.0
La Libertad	18.6	18.6	14.8	18.2	12.4	15.4	12.9
Lambayeque	10.0	9.5	7.5	9.5	7.0	4.9	6.5
Lima	4.5	2.5	2.5	1.4	1.1	1.2	0.7
Loreto	40.5	38.0	41.2	33.9	23.8	21.2	27.3
Madre de Dios	7.4	6.3	9.4	4.3	1.8	3.9	1.8
Moquegua	6.6	10.9	5.4	3.9	4.3	7.7	3.7
Pasco	24.7	28.5	32.0	31.0	31.5	31.3	23.9
Piura	22.0	17.0	19.4	13.1	13.3	10.1	9.6
Puno	47.3	43.8	44.1	41.6	29.9	27.4	25.9
San Martín	24.5	20.9	20.8	17.2	16.9	9.2	12.0
Tacna	8.1	3.8	3.7	3.3	3.9	2.1	1.6
Tumbes	2.4	1.3	1.3	0.4	0.5	2.2	3.7
Ucayali	41.6	30.7	24.3	22.8	15.8	10.4	8.5
Nacional	20.7	17.1	17.4	16.1	13.7	12.6	11.5

Fuente: Elaboración efectuada por INEI.

(*) De mayo del 2003 a abril del 2004

De igual manera, en la Tabla 47, se evidencia que la pobreza extrema en la Región Cajamarca ha sufrido leves disminuciones. Estos resultados se armonizan con el Diagnóstico y Prospectiva del Plan de Desarrollo Regional Concertado – Cajamarca 2021, en donde se establece que:

Cajamarca es el departamento andino más poblado del Perú. Se mantiene rural, con altos niveles de pobreza, saldo migratorio negativo y urbanización lenta. Comparado con departamentos aledaños, tiene el menor Índice de Desarrollo Humano, menor escolaridad media y alta tasa de analfabetismo. También presenta fuerte desnutrición infantil en menores de 5 años y menor número de profesionales de salud para atender la población. (Plan de Desarrollo Regional Concertado - Cajamarca 2021, 2010, p.23)

En este mismo sentido, el investigador Miranda (2015) citando a un estudio del PNUD precisa que:

En el Perú, el 60% de todos los pobres y el 83% de todos los pobres extremos viven en zonas rurales; la pobreza rural es tres veces más alta que la pobreza urbana, relación que constituye la diferencia más elevada de América Latina. Los índices de desarrollo humano más bajos siguen localizados en la sierra, mientras que los más altos siguen ubicados en la costa. Esta situación no ha variado en décadas, pero el reto del cambio climático debería despertar en la sociedad peruana un reclamo de equidad e inclusión de manera que se pueda enfrentar el desafío en forma colectiva y solidaria (PNUD, 2014: 9). (p.158)

Tabla 48. Grado de pobreza extrema de la Región Cajamarca, periodo 2009-2015.

POBREZA EXTREMA TOTAL – PERIODO 2009-2015		
Grupo	Regiones	% de incidencia de pobreza (entre)
Primero	Cajamarca	16,6% y 23,9%
Segundo	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica	8,8% y 12,3%
Tercero	Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín	5,6% y 7,3%
Cuarto	Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque y Ucayali	2,2% y 3,7%
Quinto	Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Provincia Constitucional del Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes	Prácticamente se ha erradicado la pobreza extrema

Fuente: Datos estadísticos efectuados por INEI.
Elaboración: El autor.

En este mismo sentido, en la tabla 48 en el periodo 2009-2015, se sigue evidenciando que la pobreza extrema en la Región Cajamarca ha sufrido leves disminuciones, tal es así que según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016), refiere que la Región Cajamarca se encuentra ubicado en el primer grupo con incidencia de pobreza extrema más alta en comparación con otras regiones que se ubican en otros grupos con niveles de pobreza extrema más baja; por ende, establece que:

La aplicación de los test-estadísticos permitió establecer para el año 2015, cinco grupos de departamentos con niveles de pobreza extrema semejantes teniendo en consideración que la precisión de los estimadores puntuales no tuvieran diferencias significativas. El primer grupo lo integra Cajamarca con tasa de pobreza extrema entre 16,6% y 23,9%. El segundo grupo de departamentos con tasas de pobreza extrema entre, 8,8% y 12,3% se encuentran: Amazonas, Ayacucho, Huancavelica. En el tercer grupo de departamentos con tasa de pobreza extrema que se ubica entre 5,6% y 7,3% se encuentran: Apurímac, Huánuco, La Libertad, Loreto, Pasco, Piura, Puno y San Martín. El cuarto grupo de departamentos con tasas de pobreza extrema bajas, entre 2,2% y 3,7% lo integran: Ancash, Cusco, Junín, Lambayeque y Ucayali. Finalmente, el quinto grupo de departamentos conformado por Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Provincia Constitucional del Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna y Tumbes, se caracterizan por haberse prácticamente erradicado la pobreza extrema. (p.50)

En este orden de análisis, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015), según un estudio realizado sobre el Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital 2013, revalida el análisis efectuado anteriormente; en este sentido señala que:

En el 2013, 76 distritos tienen incidencia de pobreza mayor al 80%. Los distritos con incidencia de pobreza menor al 40% son 840. En los departamentos de La Libertad y de Cajamarca se encuentran 14 de los 20 distritos más pobres del Perú. En cuanto a los 20 distritos menos pobres del país, casi la mitad (9) se encuentran fuera de Lima metropolitana. Entre el 2009 y 2013, la pobreza se redujo en 855 distritos. En 2013, nueve de cada diez distritos que en 2009 tenían una incidencia de pobreza igual o superior al 80% la redujeron sustantivamente. En la Sierra, 245 distritos que en el 2009 tenían pobreza mayor o igual al 60% disminuyeron su pobreza. Asimismo, en la Selva disminuyeron 33 distritos y en la Costa 2 distritos. La fisonomía de la pobreza monetaria del país ha cambiado de manera marcada: existe ahora una menor concentración de distritos con muy altos niveles de pobreza en la zona del Trapecio Andino (departamentos de

Ayacucho, Huancavelica, Apurímac) pero la concentración persiste en la Sierra norte del país. (p.9)
 Finalmente, en el mismo estudio efectuado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016), señala que:

Según los resultados obtenidos, los 20 distritos más pobres del país (con mayor incidencia de pobreza) se encuentran ubicados en seis departamentos predominantemente de la región Sierra de nuestro país: En La Libertad se encuentran siete distritos: Curgos (distrito más pobre a nivel nacional), Condormarca, Ucuncha, Huaso, Taurija, Sitabamba. En Cajamarca se ubican siete distritos: José Sabogal, José Manuel Quiroz, Chetilla, Miracosta y Choropampa, La Libertad de Pallán, La Ramada. En Ayacucho se localizan tres distritos: Pucacolpa, Sarhua y Huaya. En Amazonas, es el distrito de El Cenepa. En Apurímac, el distrito de Huayana. En Lambayeque, el distrito de Cañaris. De los 20 distritos menos pobres del país, diez de ellos se encuentran en Lima Metropolitana, en el departamento de Ica se localizan tres distritos, en Arequipa dos distritos, en Madre de Dios dos distritos, en Cusco, Moquegua y la provincia Constitucional del Callao uno distrito. (p.51)

Tabla 49. Número de estudios (Expedientes técnicos y perfiles) por tipo de proyectos que requieren financiamiento, en el periodo 2015-2018

Tipo de estudio	NÚMERO DE PROYECTOS									Total
	Transporte	Energía	Riego	Productivo	Turismo	Salud	Educación	Saneamiento	Ambiente	
Expediente Técnico Aprobado	4		4			4	29	1		42
Expediente Técnico Formulación	5	11	10	2	7	5	18	2	4	57
Perfiles Viables	3	4	22	1	1	19	20		3	79
Factibilidad en Formulación	1		3				2	1	3	11
Perfiles en Formulación	6		3	3		4	10		3	29
TOTAL	19	15	42	6	8	32	79	4	13	218

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la tabla 49, se puede apreciar que 218 estudios, entre perfiles y expedientes técnicos requieren de financiamiento público, para ser formulados, aprobados y ejecutados; esto evidencia que los recursos presupuestales asignados por el

gobierno central al gobierno regional de Cajamarca no son los suficientes para generar desarrollo inclusivo y sostenible, cerrar la brechas sociales y combatir la pobreza y extrema pobreza que aqueja gravemente a nuestra región. En este sentido, compartimos con lo mencionado por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el estudio presentado en la II Audiencia Pública 2014, tal como se detalla en el cuadro antes expuesto.

Tabla 50. Financiamiento público que se requiere para financiar la cartera de proyectos, para generar competitividad, cerrar las brechas sociales y la gestión ambiental sostenible de nuestra región, en el periodo 2015-2018

Proyectos	Expediente Técnico		Perfiles			Monto de Inversión (Millones S/)
	Aprobado	Formulación	Viables	Formulación Factibilidad	Formulación	
Transporte	54.5	68.0	18.6	26.9	114.6	282.6
Energía		133.4	23.8			157.2
Riego	12.5	26.3	125.6	93.2	4.1	261.6
Productivos		62.6	1.6		52.3	116.5
Turismo			53.2	56.9		110.2
Generando la competitividad						928.1
Salud	7.0	88.7	9.5		14.3	119.5
Educación	123.6	54.4	96.0	27.6	43.0	344.5
Saneamiento	1.4	5.0			38.3	44.7
Cierre de brechas Sociales						508.7
Ambiental		9.1	16.7	79.3	21.5	126.5
Gestión Ambiental Sostenible						126.5
TOTAL	186.5	421.2	219.4	228.9	245.6	1,563.3

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la tabla 50, se puede apreciar que se requiere de S/. 928.1 millones para generar competitividad, para ello se tiene que invertir en transporte, energía, riego, productivo y turismo; S/. 508.7 millones para el cierre de brechas sociales, para lo cual se tendrá que ejecutar proyectos en salud, educación y saneamiento; y por ultimo S/. 126.5 millones para generar gestión ambiental sostenible; en total se necesitan un promedio de S/. 1, 563.3 millones; con estos datos proyectados por el Gobierno Regional de Cajamarca, comparto, ya que para reducir los índices de la pobreza y extrema pobreza necesitamos invertir más recursos en este tipo de proyectos.

Tabla 51. Financiamiento público que se requiere invertir en cada provincia de la región, para generar desarrollo en la región, en el periodo 2015-2018

Provincias	Expedientes Técnicos	Pre-inversión	Monto de Inversión-SOSEM(S/)
San Ignacio	104,026,042	59,207,790	163,233,832
Jaén	41,813,461	50,650,599	92,464,060
Cutervo	75,172,275	61,900,685	137,072,960
Chota	33,954,373	148,164,211	182,118,584
Santa Cruz	5,512,251	13,291,156	18,804,007
Hualgayoc	13,941,602	17,969,333	31,910,935
Celendín	68,492,087	9,217,230	77,709,317
San Pablo	18,267,332	26,975,150	45,242,482
San Miguel	9,724,196	24,450,748	34,174,944
Contumazá	11,029,217	15,634,767	26,663,984
Cajamarca	41,893,814	86,106,295	128,000,109
Cajabamba	60,992,213	76,912,258	137,904,471
San Marcos	22,369,236	17,483,477	39,852,713
Multiprovincial	139,283,931	308,915,537	448,199,468
Total	646,472,030	916,879,836	1,563,351,866

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la tabla 51, se puede estimar que se requiere de un promedio de S/. 1,563,351,866 millones para invertir en todas las provincias de la región, generar competitividad, cerrar las brechas sociales y generar gestión ambiental sostenible. En este aspecto; concuerdo con los datos proyectados, para reducir los índices de la pobreza y extrema pobreza.

Tabla 52. Número de proyectos de inversión en conexión energética concluidos al 100% por el Gobierno Regional de Cajamarca, en el periodo 2011-2014

SECTOR	N° DE EXPEDIENTES TÉCNICOS	MONTO (S/.)	N° DE ESTUDIOS DE PREINVERSION	MONTO	MONTO TOTAL
TRANSPORTE	09	122, 535,554	10	160, 075,903	282, 611,457
ENERGIA	11	133, 371,602	04	23, 830,609	157, 202,211
EDUCACIÓN	47	177, 951,844	32	166, 561,269	344, 513,113
SALUD	09	95, 710,155	23	23, 798,585	119, 508,740
RIEGO	14	38,765,592	28	222,854,729	261, 620,321
PRODUCTIVO	02	62,641,767	04	53,861,623	116, 503,390
AMBIENTAL	04	9,087,647	09	117,432,721	126,520,368
SANEAMIENTO	03	6,407,869	01	38,269,070	44,676,939
TURISMO			08	110,195,327	110,195,327
TOTAL					S/.1,563,351,866

Fuente: Elaboración propia en base a información del Gobierno Regional de Cajamarca, presentada en II Audiencia Pública 2014.

En la tabla 52, se puede estimar que se requiere de un promedio de S/. 1,563,351,866 millones para invertir en los sectores de transporte, energía, educación, salud, riego, productivo, ambiental, saneamiento y turismo; para generar competitividad, cerrar las brechas sociales y generar gestión ambiental sostenible. En este aspecto; concuerdo con estos datos proyectados por el Gobierno Regional de Cajamarca en la II Audiencia Pública 2014, para reducir los índices de la pobreza y extrema pobreza.

Finalmente, de los datos financieros que se requiere invertir en los sectores de transporte, energía, educación, salud, riego, productivo, ambiental, saneamiento y turismo; para generar competitividad, cerrar las brechas sociales y generar gestión ambiental sostenible; con los datos presupuestales asignados en el periodo de 2004 al 2016 a la inversión socioeconómica del Gobierno Regional de Cajamarca, se evidencia que estos no son los suficientes recursos que permitan generar un desarrollo eficiente e inclusivo que afronte la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra región desde hace décadas; por lo expuesto, considero que el modelo teórico “principal-agente” en el cual se encuentra enmarcado nuestro forma de gobierno centralista ha fracasado, por lo que, es de vital importancia promover y desarrollar un proceso de descentralización fiscal a través del modelo de “elección fiscal” y/o Teoría Secuencial de la Descentralización.

CONCLUSIONES

El proceso de la descentralización fiscal desde el aspecto presupuestal y de delegación de funciones y competencias fiscales, no contribuyó positivamente en las inversiones socioeconómicas ejecutadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, durante el periodo de ejecución 2003-2016; por cuanto, la región Cajamarca sigue ocupando el primer lugar a nivel nacional como una de las regiones con mayor nivel de pobreza y extrema pobreza, asimismo, porque para generar un desarrollo sostenible se necesita de un promedio de S/. 1,563,351,866 millones para invertir en los sectores de transporte, energía, educación, salud, riego, productivo, ambiental, saneamiento y turismo; para generar competitividad, cerrar las brechas sociales y generar gestión ambiental sostenible.

En este sentido, se tiene acreditado que el proceso de descentralización fiscal presupuestal, en el nivel de Gobierno Regional de Cajamarca se encuentra estancado, puesto que según la evaluación, análisis y descripción efectuada a la estructura organizativa funcional y presupuestal de dicho Nivel de Gobierno, se evidencia que carece de la facultad o potestad constitucional o legal para implementar y recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos, y por el lado presupuestal y fiscal es eminentemente dependiente del Gobierno Central. Los recursos presupuestales transferidos del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, para la ejecución de inversiones públicas socioeconómicas, son insuficientes, tal es así que del 100% del presupuesto nacional el 18% es descentralizado a los Gobiernos Regionales; y del 100% del presupuesto de los gobierno regionales solo un promedio del 6% le fue transferido; por otro lado, queda demostrado que el Gobierno Regional, carece de fuentes de ingresos tributarios propios directamente recaudados, salvo algunas facultades para

cobrar tasas (Tarifas por servicios prestados) y/o venta de activos; esto se ve reflejado en los recursos financieros de la fuente de financiamiento de Recursos Directamente Recaudados, el cual asciende al promedio del 2% del Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional, del periodo del año 2003 al 2016. Finalmente, queda evidenciado que la ejecución de inversiones públicas socioeconómicas durante el periodo de 2003-2016, son insuficientes para paliar la pobreza y extrema pobreza que aqueja a nuestra Región Cajamarca; por cuanto, del total de los escasos recursos descentralizados y recaudados que conforman el Presupuesto Institucional Modificado anual, en el periodo del año 2004 al 2016, en promedio al 30% se destina a la ejecución de inversiones socioeconómicas.

RECOMENDACIONES

Se recomienda a los órganos del Gobierno Central: Congreso de La República, Poder Ejecutivo y Secretaría de Descentralización; involucrar activamente a las instancias gubernamentales regionales y locales, en el fortalecimiento y repotenciación del proceso de descentralización fiscal presupuestal; para efectos de conllevar a promover y fortalecer un proceso más eficiente y efectivo, mediante el cual se transfiera facultades y/o potestades de implementación y recaudación de tributos de carácter regional, y las prerrogativas de tomar decisiones de carácter político, administrativo y normativo; que permitan edificar una región más justa y equitativa, con un desarrollo inclusivo y sostenible en el tiempo.

En este sentido, se propone al Gobernador Regional, Gerentes Públicos del Gobierno Regional de Cajamarca, para que a través de la Asamblea Nacional de Gobierno Regionales, elaboren y canalicen una propuesta técnica de descentralización fiscal, donde se establezca mecanismos claros de descentralización de competencias y funciones fiscales y presupuestales a las regiones donde hay mayor pobreza y exclusión (Región de Cajamarca). Asimismo, se sugiere a la Escuela de Posgrado, para que a través de la suscripción de convenios interinstitucionales, establezca vínculos de coordinación y apoyo mutuo con las instituciones públicas: Congreso de La República, Poder Ejecutivo (Ministerios), Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, entre otros; para promover y efectuar propuestas técnicas referidas a la gerencia pública nacional, regional y local.

REFERENCIAS

- Ander-Egg, Ezequiel. (1995). *Técnicas de Investigación Social*. Buenos Aires-Argentina. Editorial Lumen.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2014). *Avanzar en la Descentralización Fiscal*. Lima: Primera Edición. SINCO Editores SAC.
- Azpur Javier. (2005). *Descentralización y Regionalización en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Carranza Luis y Tuesta David. (2004). *Consideraciones para una descentralización fiscal en el Perú*. *Economía y Sociedad*, N° 53 (Octubre): 1-10.
- Comisión Nacional de Descentralización y Reforma del Estado. (2010). *Situación de la Descentralización en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Ego Aguirre, Manuel Dammert. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: De la reforma institucional al desarrollo territorial Volumen II*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- Finot Ivan. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- Gonzales Olarte, Efraín. (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Lima: IEP Ediciones.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2016). *Presupuesto Sectorial de Educación*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2013). *Perú: Balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2010). *La Descentralización Fiscal, el Modelo de Coparticipación Tributaria y los Desafíos para la Reforma del Financiamiento Público*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2006). *La Descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma*. Lima: Primera Edición. Grupo Propuesta Ciudadana.

INDE Consultores. (2007). *La Descentralización Fiscal en el Perú: Informe Final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ANGR*. Lima: INDE Consultores.

Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización.

Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV.

Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (20/7/2002).

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (18/11/2002).

Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (9/7/2004) y su reglamento D.S.N°063-2004-PCM (07/8/2004).

Ley N° 28411, Ley General de Presupuesto Público.

Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal (05/2/2004).

Ley N° 29379, Ley que modifica la legislación en materia de regionalización (13/6/2009).

Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010.

Ponce Huaroto, Jorge. (2008). *Evaluación de la Descentralización Administrativa y Fiscal en el Perú (2002 – 2008)*. Lima.

PRODES (Pro descentralización). (2004). *Descentralización Fiscal: Análisis Conceptual y Revisión de Experiencia de Nueve Países*. Lima: USAID.

Reza Becerril, Fernando. (1997). *Ciencia, Metodología e Investigación*. México:
Primera Edición. Editorial Longman de México Editores, S.A.

Vásquez Barquero, Antonio. (2000). *Desarrollo Económico Local y
Descentralización: Aproximación a un marco conceptual*. Lima:
CEPAL/GTZ.

REFERENCIAS WEBS

- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Recuperado el 11 de agosto de 2016, texto completo en <http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2016). *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015*. Recuperado el 12 de agosto de 2016, texto completo en: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1347/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2015). *Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital 2013*. Recuperado el 12 de agosto de 2016, texto completo en: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1347/libro.pdf
- Gonzales Olarte, Efraín. (2016). *Descentralización, Regiones y Políticas de Desarrollo, del 2016 Hacia Adelante*. Recuperado el 17 de agosto de 2016 de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/descentralizacion/2016/06/30/el-futuro-de-la-descentralizacion-y-el-desarrollo-regional-en-el-peru/>
- Ordinola Boyer, José Luis. (2012). *Tesis Doctoral: “Factores Limitantes del Proceso de Descentralización Fiscal en la Región Piura. Periodo 2004.I - 2010.IV*. Recuperado el día 14 de agosto de 2016 de: https://joseordinolaboyer.files.wordpress.com/2011/01/tesis_doctoral_job_boyer-ps_mar_2012.pdf
- Martínez López, José Samuel. (2004). *Estrategias Metodológicas y Técnicas para la Investigación Social*. Recuperado el día 24 de setiembre de 2017 de: <http://geiuma-oax.net/sam/estrategiasmetodytecnicas.pdf>

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017). *Glosario de Presupuesto Público*. Recuperado el 23 de setiembre de 2017, texto completo en: <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>
- Miranda Valdivia, Franklin Ramiro. (2015). *La descentralización centralista en el Perú: entre la crisis y el crecimiento 1970-2014*. Recuperado el día 15 de agosto de 2016 de: <file:///C:/Users/ASESORIAPC3/Downloads/11758-42434-1-PB.pdf>
- Peccio Chavesta, Edwin. (2013). *Tesis para optar el Grado de Magister: “Descentralización Fiscal: Sistemas de Financiamiento y Transferencias de Presupuesto a Gobiernos Regionales 1990-2010”*. Recuperado el día 14 de agosto de 2016 de: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5056/PECCIO_CHAVESTA_EDWIN_DESCENTRALIZACION.pdf?sequence=1
- Ropert, María Angélica. (2011). *Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile*. Recuperado el día 16 de agosto de 2016 de: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/358/EVOLUCIO_N_DE_LA_DESCENTRALIZACION_FISCAL_Y_ADMINISTRATIVA_EN_CHILE.pdf
- Ruiz de Castilla Ponce, Francisco Javier. (2008). *Descentralización Fiscal: Estudios de Política Fiscal y Derecho Financiero (Parte I)*. Recuperado el día 16 de agosto de 2016 de: http://aempresarial.com/web/revitem/1_8240_67622.pdf
- Vega Castro, Jorge. (2008). *Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 08 de julio del 2010 de: <http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/images/documentos/DDD266.pdf>.

ANEXOS

TABLA 4. FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LA GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y DE LA GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL EN EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA.

N°	ÁREAS	N° DE FUNCIONARIOS	N° DE SERVIDORES
01	Gerencia Regional de Desarrollo Económico	01	01
	Sub Gerencia de Promoción Empresarial	01	02
	Sub Gerencia de Promoción de Inversión Privada	01	03
	Dirección Regional de Agricultura	01	01
	Dirección Regional de Producción	01	01
	Dirección Regional de Turismo y Comercio	01	01
	Dirección Regional de Energía y Minas	01	01
02	Gerencia Regional de Desarrollo Social	01	01
	Sub Gerencia de Desarrollo Social y Humano	01	02
	Sub Gerencia de Asuntos Poblacionales	01	01
	Dirección Regional de Educación	01	01
	Dirección Regional de Salud	01	01
	Dirección Regional Vivienda, Construcción y Saneamiento	01	01
	Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo	01	01
03	Gerencia Regional de Infraestructura	01	03
	Sub Gerencia de Estudios	01	03
	Sub Gerencia de Supervisión y Liquidación de Obras	01	05
	Sub Gerencia de Operaciones	01	03
	TOTAL	18	32

Fuente: Cuadro de Asignación de Personal-Gobierno Regional de Cajamarca, Enero de 2016.

ANEXO 2:

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS FUNCIONARIOS:

1. Edad:

- a) 18-24 b) 25-34 c) 35-44
- d) 45-54 e) 55 – 64 f) 65 y más

2. Sexo:

- a) Varón b) Mujer

3. Nivel educativo:

- a) Secundaria incompleta
- b) Secundaria completa
- c) Instituto superior incompleto
- d) Instituto Superior Completo
- c) Universidad Superior incompleta
- d) Universidad Superior completa
- e) Post Grado

4. Profesión:

.....

5. Ingresos mensuales en nuevos soles:

- a) Menos de 1,500 b) 1,500 – 2,000 c) 2,000-2,500
- d) 2,500-3,000 e) 3,000-3,500 f) 3,500 a más

6. Tiempo de trabajo en la Institución:

- a) Menos de un año
- b) Un año a cuatro años
- c) Cuatro a ocho años
- d) Ocho a doce años
- e) Doce a más

7. Modalidad ocupacional

- a) Contratado b) Nombrado c) Otros.....

II. ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

a) EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y LA NORMATIVIDAD QUE LA REGULA.

8. Conoce usted sobre el proceso de descentralización fiscal:

- a) Si
- b) No

8.1. Si conoce sobre el proceso de descentralización fiscal, ¿Con cuál de las siguientes definiciones del proceso de descentralización fiscal, se identifica más?

- a) Es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y gastos públicos, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.
- b) Es el proceso mediante el cual a los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales y Locales) se les otorga la facultad o potestad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos.
- c) Es un proceso de desarrollo institucional administrativo y político, que permite a los gobiernos subnacionales generar y administrar sus propios recursos, promover el fortalecimiento institucional regional y local, y

mejorar la calidad de vida a través del mejoramiento de los servicios públicos.

9. Tiene conocimiento sobre la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal. a) Si

- b) No

9.1. Si tiene conocimiento sobre la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal ¿Qué normatividad regula el proceso de descentralización fiscal?

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Ley de Descentralización Fiscal.
- c) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- d) Todas las anteriores.

10. ¿Cómo evalúa el nivel de eficiencia de las normas constitucionales y legales que regulan el proceso de descentralización fiscal?

- a) Buena.
- b) Regular.
- c) Deficiente.

11. ¿Cómo evalúa el nivel de participación de los principales actores en el proceso de descentralización fiscal?

Congreso de la República.

- a) Buena
- b) Regular
- c) Deficiente

Poder Ejecutivo.

- a) Buena
- b) Regular
- c) Deficiente

Consejo Nacional de Descentralización - CND.

- a) Buena
- b) Regular
- c) Deficiente

Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca).

- a) Buena
- b) Regular
- c) Deficiente

12. ¿Considera que debe efectuarse una revisión de la Constitución Política y las Leyes en materia de Descentralización Fiscal para mejorarlas y perfeccionarlas?

- a) Sí, es necesario revisarlas en conjunto.
- b) Sí, es necesario revisar alguna de ellas:

.....

- c) No es necesario revisarlas

13. ¿Cuál cree usted que será el principal logro de la descentralización fiscal para el futuro de la Región de Cajamarca?

- a) Mas desarrollo en la Región Cajamarca (Mejora de la calidad de los servicios públicos: Educación, salud)
- b) Menos desarrollo en la Región Cajamarca.
- c) No sabe.

14. ¿Cuál de los siguientes aspectos le parece el principal problema que enfrenta la descentralización fiscal en el Gobierno Regional de Cajamarca?

- a) Poca voluntad del Gobierno Central.
- b) Problemas de coordinación entre Gobiernos Regionales (Gobierno Regional de Cajamarca) y Gobierno Central.

b. DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS FICALES.

15. ¿Cómo evalúa el nivel de descentralización de funciones y competencias fiscales del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca?

- a) Buena.
- b) Regular.
- c) Deficiente.

16. Conoce sobre las funciones y competencias fiscales que han sido transferidas del Gobierno Central al Gobierno Regional.

- a) Si
- b) No

16.1. Si conoce sobre las funciones y competencias fiscales que han sido transferidas. Señale, ¿Cuál de las siguientes funciones y competencias fiscales han sido transferidas del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca?

- a) Potestad de implementación de tributos en el ámbito regional.
- b) Recaudación de tributos en la Región Cajamarca.
- c) Facultades para regular (legislar) en materia fiscal.
- d) Todas han sido transferidas.
- e) Ninguna de las anteriores han sido transferidas.

17. Consideraría qué si el Gobierno Regional de Cajamarca contara con Autonomía Fiscal, sería factible la toma de decisiones en materia fiscal (Implementación y recaudación de tributos, entre otros).

- a) Totalmente de acuerdo.
- b) Medianamente de acuerdo.
- c) En desacuerdo.
- e) No sabe.

18. ¿El Gobierno Regional de Cajamarca, según la normatividad, tiene la potestad para implementar y recaudar tributos de carácter regional?

- a) Si.
- b) No.
- c) No sabe.

19. De qué manera toma las decisiones el Gobierno Regional (Presidencia Regional, Consejo Regional, Gerencias Regionales, Sub Gerencias, Direcciones sectoriales, entre otras), en la gestión administrativa y pública de Región.

- a) Por criterio personal
- b) Regido por las normas

c. DEPENDENCIA PRESUPUESTAL Y FISCAL.

20. ¿Cómo evalúa el nivel de dependencia presupuestal y fiscal del Gobierno Regional de Cajamarca en relación al Gobierno Central?

- a) Totalmente dependiente.
- b) Medianamente dependiente.
- c) Poco dependiente.
- e) No sabe.

21. ¿Qué debe ser fortalecido para mejorar la Gestión Regional, en relación a los recursos presupuestales?

- a) La continuidad de transferencia de recursos presupuestales por parte del Gobierno Central.
- b) La capacidad del Gobierno Regional para implementar y recaudar sus propios recursos.
- c) Otro.....

22. Los recursos presupuestales y financieros con que cuenta el Gobierno Regional de Cajamarca, en su mayoría es producto de:

- a) Trasferencias financieras y presupuestales de recursos procedentes del Gobierno Central.
- b) La generación de sus propios recursos, a través de la implementación y recaudación de sus tributos que le corresponde.

23. ¿El presupuesto transferido por parte del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, en el sector social y económico: Salud, educación, vivienda, empleo, producción y agricultura; es para el cumplimiento de actividades, funciones, programas y ejecución de proyectos de inversión pública de dichos sectores?

- a) Totalmente suficiente.
- b) Medianamente suficiente.
- c) Insuficiente.
- d) No sabe.

III. INVERSIÓN SOCIOECONÓMICA EJECUTADA POR EL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA.

24. ¿Los recursos presupuestales asignados del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca, permiten que éste otorgue servicios públicos básicos: Educación, salud, agua - desagüe y electrificación; de calidad buena, regular, deficiente?

- a) Buena
- b) Regular
- c) Deficiente

25. Considera que los proyectos de inversión pública, programas y actividades realizadas por el Gobierno Regional de Cajamarca, en los sectores de: Salud, educación, vivienda, empleo, producción y agricultura;.....

..... la pobreza y extrema pobreza, en la Región Cajamarca.

- a) Han permitido paliar significativamente.
- b) Han permitido paliar medianamente.
- c) No han permitido paliar
- d) No sabe.

26. Considera que el Proceso de Descentralización Fiscal con la inversión pública socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca con el desarrollo institucional, económico y social de la Región Cajamarca:

- a) Están estrechamente relacionados.
- b) Están medianamente relacionados.
- c) No están relacionados.

27. El actual Proceso de Descentralización Fiscal (2003-2010) en relación a la inversión pública socioeconómica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca:

- a) Ha generado impactos socioeconómicos positivos (Mas desarrollo regional).
- b) Ha generado impactos socioeconómicos negativos (Menos desarrollo regional).
- c) No ha generado impactos socioeconómicos.
- d) No sabe.

28. Qué aspectos fundamentales debería cambiar en el presente proceso de descentralización fiscal para que a través de la Inversión Pública Socioeconómica que ejecute el Gobierno Regional de Cajamarca, genere impactos socioeconómicos positivos que permitan brindar servicios públicos básicos de calidad.

a) Modificación de la normatividad constitucional y legal que permita, otorgar a los gobiernos regionales tener cierta autonomía fiscal, en el aspecto de que permita gestionar sus propios recursos mediante la implementación y recaudación de sus tributos, entras actividades.

b) Mayor importancia por parte del poder ejecutivo y legislativo, en el sentido de que el proceso de descentralización fiscal sea asumido como una política pública de interés nacional.

c) El Poder Ejecutivo promueva una real reforma descentralista fiscal, otorgando mayor autonomía a los Gobiernos Regionales sobre la base de un Estado Unitario.

d) Todas las anteriores.