

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA**

## **ESCUELA DE POSGRADO**



### **UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

### **PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS**

### **TESIS:**

### **FACTORES ORGANIZACIONALES QUE LIMITAN LA GESTIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA EN EL PERIODO 2017-2020**

Para optar el Grado Académico de

### **MAESTRO EN CIENCIAS**

### **MENCIÓN: GERENCIA SOCIAL**

Presentada por:

**Bachiller: BRANDY VERÁSTEGUI SÁNCHEZ**

Asesor:

**Dr. PEDRO SÁNCHEZ LEGRÁS**

**Cajamarca – Perú**

**2021**

COPYRIGHT © 2021 by  
**BRANDY VERÁSTEGUI SÁNCHEZ**  
Todos los derechos reservados

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA**

## **ESCUELA DE POSGRADO**



### **UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

### **PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS**

### **TESIS APROBADA:**

### **FACTORES ORGANIZACIONALES QUE LIMITAN LA GESTIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA EN EL PERIODO 2017-2020**

Para optar el Grado Académico de  
**MAESTRO EN CIENCIAS**  
**MENCIÓN: GERENCIA SOCIAL**

Presentada por:  
**Bachiller: BRANDY VERÁSTEGUI SÁNCHEZ**

### **JURADO EVALUADOR**

Dr. Pedro Sánchez Legrás  
Asesor

Dr. Carlos Rafael Suárez Sánchez  
Jurado Evaluador

Dr. Víctor Hugo Delgado Céspedes  
Jurado Evaluador

Dr. Julio César Alcalde Glove  
Jurado Evaluador

**Cajamarca – Perú**

**2021**



**Universidad Nacional de Cajamarca**  
LICENCIADA CON RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 080-2018-SUNEDU/CD  
**Escuela de Posgrado**  
CAJAMARCA - PERU



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS**

**ACTA DE SUSTENTACIÓN VIRTUAL DE TESIS**

Siendo las 9:00 horas del día 17 de noviembre de dos mil veintiuno, reunidos a través de Gmeet [meet.google.com/hfc-amht-zhe](https://meet.google.com/hfc-amht-zhe), creado por la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cajamarca, el Jurado Evaluador presidido por el **Dr. CARLOS RAFAEL SUÁREZ SÁNCHEZ**, **Dr. VÍCTOR HUGO DELGADO CÉSPEDES**, **Dr. JULIO CÉSAR ALCALDE GIOVE**, y en calidad de Asesor el **DR. PEDRO SÁNCHEZ LEGRÁS**. Actuando de conformidad con el Reglamento Interno de la Escuela de Posgrado y la Directiva para la Sustentación de Proyectos de Tesis, Seminarios de Tesis, Sustentación de Tesis y Actualización de Marco Teórico de los Programas de Maestría y Doctorado, se dio inicio a la Sustentación de la Tesis titulada: **FACTORES ORGANIZACIONALES QUE LIMITAN LA GESTIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA EN EL PERIODO 2017-2020**; presentada por el **Bach. en Periodismo BRANDY VERÁSTEGUI SÁNCHEZ**.

Realizada la exposición de la Tesis y absueltas las preguntas formuladas por el Jurado Evaluador, y luego de la deliberación, se acordó APROBAR con la calificación de Dieciocho (18) EXCELENTE la mencionada Tesis; en tal virtud, el **Bach. en Periodismo BRANDY VERÁSTEGUI SÁNCHEZ**, 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 Sociales, con Mención en **GERENCIA SOCIAL**.

Siendo las 10:40 horas del mismo día, se dio por concluido el acto.

.....  
**Dr. Pedro Sánchez Legrás**  
Asesor

.....  
**Dr. Carlos Rafael Suárez Sánchez**  
Jurado Evaluador

.....  
**Dr. Víctor Hugo Delgado Céspedes**  
Jurado Evaluador

.....  
**Dr. Julio César Alcalde Giove**  
Jurado Evaluador

## **DEDICATORIA**

*A los trabajadores y trabajadoras que con su esfuerzo diario crean la riqueza del país.*

*A los hombres y mujeres que luchan por un mundo mejor, más inclusivo, donde  
reine la paz y la justicia social.*

## **AGRADECIMIENTO**

*Al asesor de tesis, doctor Pedro Sánchez Legrás, por su decisiva orientación que permitió hacer precisiones y aclarar conceptos que redundaron en la mejora de la investigación.*

*A la docente Doris Castañeda, por su impulso y su valiosa contribución para orientar con su sapiencia teórica y experiencia académica, la culminación de esta tesis.*

*Al docente Pedro Yañez, que en los inicios de la tesis disipó algunas de mis dudas, fue igualmente valiosa su contribución.*

*También para Norvi Arteaga, un dilecto amigo, profesional de la informática, muy solícito y muy generoso, que convirtió la Encuesta al estilo digital para ser aplicada, y su posterior tabulación estadística.*

*“Daría todo lo que sé, por la mitad de lo que ignoro”*

**(René Descartes)**

## ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA .....	v
AGRADECIMIENTO .....	vi
EPÍGRAFE .....	vii
ÍNDICE GENERAL .....	viii
ÍNDICE DE TABLAS .....	xi
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xii
ANEXOS .....	xiii
APÉNDICES.....	xiv
RESUMEN .....	xv
ABSTRACT.....	xvi
INTRODUCCIÓN .....	xvii
CAPÍTULO I .....	1
EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	1
1.1 Planteamiento del problema .....	1
1.2 Formulación del problema.....	4
1.3 Justificación e importancia.....	4
1.4. Objetivos .....	5
CAPÍTULO II.....	6
MARCO TEÓRICO.....	6
2.1. Antecedentes .....	6
2.1.1 Internacionales.....	6
2.1.2 Nacionales .....	10
2.1.3 Locales.....	13
2.2. Base teórica .....	14
2.2.1. Teorías de la Elección Pública y el Federalismo Fiscal.....	14
2.2.2. La descentralización fiscal en América Latina .....	17

2.2.3 Transferencias fiscales y decisiones políticas.....	20
2.2.4 Base teórica referida a las capacidades.....	21
2.2.5 Base teórica de la Gestión Pública .....	29
2.2.6 La prospectiva en la gestión pública.....	34
2.2.7 La Regionalización y Descentralización .....	35
2.2.8. El Consejo regional .....	37
2.2.9 Estructura del Gobierno Regional .....	45
2.3 Definición de términos básicos .....	52
CAPÍTULO III.....	56
HIPÓTESIS Y VARIABLES .....	56
3.1 Hipótesis.....	56
3.1.1 Hipótesis general .....	56
3.1.2 Hipótesis específicas.....	56
3.2 Variables.....	56
3.3 Matriz de operacionalización de variables .....	56
CAPÍTULO IV.....	59
PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO .....	59
4.1 Tipo de investigación .....	59
4.2 Ámbito de estudio .....	59
4.3 Espacio temporal o periodo de análisis.....	59
4.4 Diseño de investigación .....	59
4.5. Métodos de investigación.....	59
4.6 Población.....	60
4.7 Muestra.....	60
4.8 Unidad de análisis .....	60
4.9 Unidad de observación .....	61
4.10 Técnicas e instrumentos de recopilación de datos.....	61
4.11 Técnicas para el procesamiento y análisis de información.....	61

CAPÍTULO V .....	62
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	62
5.1. RESULTADOS .....	62
DESCRIPCIÓN, INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	63
PRIMERA VARIABLE: FACTORES ORGANIZACIONALES .....	63
5.1.1. Dimensión Transferencias fiscales .....	63
5.1.2. Dimensión Capacidades gerenciales.....	77
SEGUNDA VARIABLE: GESTIÓN REGIONAL .....	84
5.2. DISCUSIÓN .....	92
CONCLUSIONES .....	117
SUGERENCIAS .....	119
REFERENCIAS.....	121
ANEXOS .....	133
APÉNDICES.....	141

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estructura organizativa del Gobierno Regional de Cajamarca 2016.....	46
Tabla 2. Presupuesto y ejecución de gasto anual 2017-2020 .....	63
Tabla 3. Resumen Ejecutivo de Proyectos de Audiencia Pública de Gobierno Regional 2017 ....	65
Tabla 4. Resumen Ejecutivo de Proyectos de Audiencia Pública de Gobierno Regional 2018 ....	66
Tabla 5. Presupuesto de inversión de Región Cajamarca Años 2018-2020 .....	93
Tabla 6. Resumen de brechas sociales por atender en la región Cajamarca Años 2017-2020 .....	94
Tabla 7. PEA de región Cajamarca Año 2018 .....	111
Tabla 8. Número de muertes maternas en región Cajamarca 2017-2020.....	112
Tabla 9. Muerte fetal y neonatal acumulado en Cajamarca.....	112

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Proceso de desarrollo de capacidades .....	22
Figura 2. Marco conceptual de la descentralización y de la regionalización.....	24
Figura 3. Perú en los índices de servicio civil de América Latina y el Caribe .....	25
Figura 4. Pilares que orientaron la ZEE de Cajamarca .....	43
Figura 5. Transferencias fiscales insuficientes .....	68
Figura 6. Transferencias no alcanzan para cubrir las necesidades de la región.....	70
Figura 7. Calificación de las transferencias fiscales para ejecutar PRDC .....	71
Figura 8. Razones por las que no se ejecutan los planes .....	73
Figura 9. Calificación de la normatividad fiscal sobre transferencias fiscales .....	74
Figura 10. Autonomía para el gasto presupuestal .....	76
Figura 11. Formación profesional de gerentes .....	77
Figura 12. Tiempo en el cargo gerencial.....	78
Figura 13. Importancia de la permanencia en el cargo.....	79
Figura 14. Capacitación de los gerentes.....	80
Figura 15. Frecuencia de la capacitación de los gerentes .....	82
Figura 16. Año que se capacitaron los gerentes .....	83
Figura 17. Presupuestos insuficientes no permitieron cumplir con objetivos de gestión .....	84
Figura 18. No se cumplen los planes por presupuesto que no llega a tiempo y por proyectos mal elaborados .....	85
Figura 19. Grado de afectación de transferencias insuficientes a los planes.....	86
Figura 20. Lo que se necesita para mejorar autonomía del gasto en las regiones .....	87
Figura 21. Decisiones políticas influyen en transferencias fiscales.....	88
Figura 22. Fortalecimiento de la Descentralización.....	90

## ANEXOS

Anexo A. Ficha de Validación .....	133
Anexo B. Ficha de Validación .....	135
Anexo C. Ejecución de gasto en Gobierno Regional de Cajamarca 2017-2020 .....	138
Anexo C1. Ejecución de gasto de Gobierno Regional 2017 .....	138
Anexo C2. Ejecución de gasto de Gobierno Regional 2018 .....	138
Anexo C3. Ejecución de gasto de Gobierno Regional 2019 .....	138
Anexo C4. Ejecución de gasto de Gobierno Regional 2020 .....	139
Anexo D. Audiencias Públicas de Gobierno Regional de Cajamarca .....	139
Anexo D1. I Audiencia Pública Regional 2017... ..	139
Anexo D2. II Audiencia Pública Regional 2017 .....	139
Anexo D3. I Audiencia Pública Regional 2018-Endeudamiento .....	139
Anexo D4. II Audiencia Pública Regional 2018 .....	139
Anexo E. Manual de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca .....	140

## APÉNDICES

Apéndice A. Encuesta a Gerentes del Gobierno Regional de Cajamarca periodo 2017-2020....	141
Apéndice B. Resultados de la Encuesta .....	146
Apéndice C. Entrevista a Gerente de Gobierno Regional de Cajamarca Alex Gonzales .....	163

## RESUMEN

Esta investigación trata sobre las transferencias fiscales que otorga el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020, la capacidad gerencial del Gobierno Regional para gastar este presupuesto transferido por el Gobierno Central y su impacto en la gestión.

La información recabada para la investigación, según el Presupuesto Institucional Modificado del Gobierno Regional (PIM) en el periodo 2017-2020, da cuenta que el Gobierno Central transfirió 1, 808 millones, 574 mil con 252 soles, pero la capacidad de ejecución del gasto tan solo llegó al promedio del 34,7% en los cuatro años de estudio, es decir, no se gastó todo lo presupuestado y el resultado es un impacto en la gestión regional. Si bien el Gobierno Central transfiere el presupuesto anual que resulta insuficiente para cerrar las brechas sociales en educación, salud e infraestructura, lo cierto es que la investigación demuestra que hay incapacidad de gasto, porque el Gobierno Regional no ejecuta todo el presupuesto que transfiere el Gobierno Central.

Se trata de una investigación del tipo básica que se enlaza con su objetivo general de analizar los factores organizacionales que limitan la gestión regional. Las técnicas empleadas para el recojo de datos es la encuesta y la entrevista.

**Palabras clave:** Transferencias fiscales, capacidades gerenciales, desempeño gerencial, gestión regional.

## ABSTRACT

This research deals with the fiscal transfers granted by the Central Government to the Regional Government of Cajamarca in the 2017-2020 study period, the managerial capacity of the Regional Government to spend this budget transferred by the Central Government and its impact on management.

The information collected for the investigation, according to the Modified Institutional Budget of the Regional Government (PIM) in the period 2017-2020, shows that the Central Government transferred 1,808 million, 574 thousand with 252 soles, but the capacity to execute the expenditure it only reached 34.7% on average in the four years of study, in other words, not everything budgeted was spent and the result is an impact on regional management. Although the Central Government transfers the annual budget that is insufficient to close the social gaps in education, health and infrastructure, the truth is that the research shows that there is an inability to spend, because the Regional Government does not execute the entire budget that the Government transfers Central.

This is a basic type of research that is linked to its general objective of analyzing the organizational factors that limit regional management. The techniques used for data collection is the survey and the interview.

**Key words:** Fiscal transfers, managerial capacities, managerial performance, regional management.

## INTRODUCCIÓN

Las transferencias fiscales y las capacidades gerenciales son dos componentes básicos de toda gestión regional. El éxito de una gestión está impactado decisivamente por la eficacia de estos dos elementos en una administración regional. Por ello, es preciso indicar que las suficientes transferencias fiscales por parte del Gobierno Central y un efectivo desempeño gerencial por parte del Gobierno Regional, asegura en buena medida el cumplimiento de metas y objetivos de un plan de desarrollo.

Lo contrario ocurre cuando las transferencias son insuficientes y las capacidades gerenciales son débiles, el impacto en la gestión es de índole negativo y, en consecuencia, las brechas sociales se multiplican y se postergan, y los niveles de desarrollo regional se precarizan con el evidente desmejoramiento de la calidad de vida de la población.

La presente investigación pretende convertirse en un documento de consulta académica sobre el tema de las transferencias fiscales y las capacidades gerenciales, dando explicaciones o respuestas a la discusión sobre la débil capacidad de gasto del Gobierno Regional de Cajamarca y las insuficientes transferencias presupuestales para proyectos de inversión que destina el Gobierno Central. Además, la investigación servirá para procurar el mejoramiento de la gestión regional desde la perspectiva de las transferencias fiscales y la capacidad gerencial.

La investigación abarca dos años del periodo del entonces gobernador, Porfirio Medina Vásquez (2017-2018), y dos años del periodo del gobernador, Mesías Guevara Amasifuén (2019-2020).

El objetivo general es analizar los factores organizacionales que limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020. Las variables son dos: Una independiente “los factores organizacionales”, y una variable dependiente “la gestión regional”.

Las dimensiones de estudio son las transferencias fiscales, las capacidades gerenciales y el planeamiento y ejecución de proyectos.

Para el recojo de información se siguieron procedimientos científicos, se utiliza la encuesta como técnica cuidadosamente elaborada con su pliego de 21 preguntas, que luego fue alcanzada a 16 gerentes del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020.

Los resultados de la encuesta han sido tabulados con rigor técnico-estadístico. También se hizo uso de la entrevista y la revisión del archivo documental del Gobierno Regional de Cajamarca, del INEI y del MEF.

El informe de tesis se divide en cinco capítulos. El Capítulo I se refiere al Problema de la investigación que contiene el planteamiento, la formulación del problema, la justificación y los objetivos. Un Capítulo II condensa los antecedentes internacionales, nacionales y locales, referidos al tema de la tesis, además de la base teórica que sustenta la investigación. Un III Capítulo establece las hipótesis y variables. El Capítulo IV el procedimiento metodológico con el tipo de investigación, la técnica de recojo de información, la población de estudio y la muestra. El Capítulo V trata sobre la presentación de resultados y la discusión de los mismos.

No está demás señalar que los inconvenientes generados por la pandemia del SARS-CoV-2 han limitado en cierta forma el recojo de información, ya sea para la aplicación de la encuesta que debió hacerse personalmente o para la entrevista presencial que se hizo con limitaciones, sin embargo, no constituyó un óbice decisivo para el recojo de la data útil para la investigación.

*El autor.*

# CAPÍTULO I

## EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### 1.1 . Planteamiento del problema

La descentralización como reforma política del Estado está en auge en el mundo. La tendencia contemporánea es derribar los muros del centralismo para acceder a estados más ágiles, menos burocráticos y menos centralizados.

Latinoamérica con sus particularidades propias en cada país, ofrece un panorama prometedor en el tema de la descentralización, si bien no hay avances totales, acabados y consolidados, sin embargo, se puede apreciar esfuerzos que van en esa dirección, en la medida que la conceptualización básica entiende a la descentralización como un proceso permanente, dinámico y gradual. En Chile, Argentina, Brasil, México, Bolivia, Colombia se aprecian avances.

Como se señala en el estudio *Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina* (2009):

En América Latina, el proceso de avanzar hacia una profundización de la democracia ha llevado a muchos países a iniciar una progresiva descentralización política, traspasando más poder a los ciudadanos y promoviendo que las instituciones del Estado lleguen a ser verdaderos instrumentos de autogobierno (más próximos al ciudadano). (p.52).

En el Perú, el centralismo es un mal de larga data que agobia al Estado y repercute de manera negativa en el desarrollo nacional.

Lima, la capital del Perú, emerge como la expresión de una ciudad centralista que absorbe a los departamentos y los reduce a su mínima expresión de ciudades solo geográficas, es decir, con limitación territorial y división política, pero dependientes en lo presupuestal de la

metrópoli Lima que centraliza el poder del gobierno.

Sin embargo, la exigencia constante de las provincias por romper con el centralismo limeño no se ha hecho esperar, y registra oleadas de avances y retrocesos, de atisbos y esfuerzos por descentralizar el país.

La Constitución del año 1979 marca un hito importante en el afán descentralista, porque precisamente su texto recoge el clamor de la formación de las regiones. Sin embargo, en el año 1992 con el “autogolpe” se produjo un eclipsado retroceso con el presidente Alberto Fujimori que dismanteló las regiones y creó los denominados CTAR (Consejos Transitorios de Administración Regional), lo que significó un duro golpe a la descentralización y un marcado concepto y práctica de “recentralización” del país.

En el año 2002 con el presidente Alejandro Toledo se retoma la idea de la regionalización y se plasma una serie de iniciativas legislativas que muestran una voluntad política del gobierno de ese entonces por descentralizar el país. No faltan quienes señalan que este episodio del gobierno de Toledo marca el inicio de la era descentralista en el país de una manera seria y asumida como política de estado.

Precisamente el Consejo Nacional de Descentralización (CND) creado en el año 2002, asume las funciones de un organismo encargado de sentar las bases e impulsar la descentralización, sin embargo, por cuestiones políticas fue dismantelado y se sustituyó por la Secretaría Nacional de la Descentralización (2007), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

También en el año 2002 se reforma el capítulo XIV de la Constitución Política del año 1993, base legal que da más impulso al tema de la descentralización del país.

Actualmente son 24 los departamentos que funcionan solo en teoría como regiones y el balance es que la regionalización como componente esencial de la descentralización aparece en este contexto aún débil, lo que implica fortalecer algunos elementos que son decisivos para regionalizar el país y particularmente Cajamarca.

En este contexto, los indicadores económicos y sociales de Cajamarca son preocupantes: Cajamarca tiene 13 provincias, es el quinto departamento más poblado del país con 1 millón 341 mil 12 habitantes, su población rural es del 64,6%. Su densidad poblacional es 40,3% habitantes por Km. 2. La población analfabeta registra 139 555 (14,8%). (INEI. Censos Nacionales 2017, Perú: Perfil Sociodemográfico).

Ocupa el primer lugar de pobreza extrema a nivel nacional con un índice superior de 13,9%, y primer lugar en pobreza monetaria con un índice superior de 46,3%, datos al año 2018 del INEI. (INEI,2018).

En el índice de competitividad regional, ocupa Cajamarca en el año 2019 el puesto 24, penúltimo lugar a nivel nacional (IPE, 2020, p.8).

Sin embargo, su potencial minero permite albergar a grandes empresas mineras como Yanacocha, Gold Fields, Pan American Silver Corporation, y su potencial tanto agrícola como turístico es prometedor.

La presente investigación aborda el tema de los factores organizacionales definidos por las transferencias fiscales y las capacidades gerenciales en el Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020, los cuales son limitantes para la gestión regional, se aprecia que las transferencias fiscales continúan siendo insuficientes respecto a las necesidades de la población, e igualmente se observan escasas capacidades gerenciales; ambos elementos han repercutido en una gestión deficiente frente a una realidad que demanda urgente atención por parte del gobierno regional y del gobierno nacional.

## **1.2 . Formulación del problema**

**Pregunta general**  
¿Qué factores organizacionales limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020?

### **Preguntas específicas**

- ¿Cómo han evolucionado las transferencias fiscales del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020?
- ¿Cómo se presentan las capacidades gerenciales en el Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020?
- ¿Cómo se presenta la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el período 2017-2020 en cuanto a transferencias fiscales y capacidades gerenciales?

## **1.3 . Justificación e importancia**

La investigación circunscribe su ámbito de estudio a las transferencias fiscales y las capacidades gerenciales del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020. La tesis se enfoca en conocer las transferencias fiscales de parte del Gobierno Central para destinarlos a proyectos de inversión y conocer cómo están las capacidades gerenciales como factores organizacionales que limitan la gestión pública regional.

La tesis constituye un aporte al diverso campo de estudios sobre el tema de las transferencias fiscales y las capacidades gerenciales y sirve a los actores protagonistas de este proceso en Cajamarca (el Gobierno Regional, el Consejo Regional, sus funcionarios de nivel ejecutivo), como un marco de referencia para tomar decisiones, tanto como para exigir al Ejecutivo sea más permeable con las transferencias fiscales, y, por otro lado, la importancia de fortalecer las capacidades gerenciales para crear un equipo técnico de élite capaz de elaborar, focalizar y optimizar proyectos que viabilicen las inversiones y que estas contribuyan al desarrollo sostenible de la región.

## **1.4. Objetivos**

### **1.4.1 .Objetivo general**

Analizar los factores organizacionales que limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020.

### **1.4.2 .Objetivos específicos**

1. Sistematizar cómo han evolucionado las transferencias fiscales asignadas por el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca durante el periodo 2017-2020.
2. Examinar cómo se presentan las capacidades gerenciales del Gobierno Regional de Cajamarca durante el periodo 2017-2020.
3. Determinar cómo se presenta la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020 en cuanto a transferencias fiscales y capacidades gerenciales.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1. Antecedentes

##### 2.1.1 . Internacionales

Las transferencias fiscales constituyen un tema importante del proceso de descentralización. Su legislación, el enfoque técnico, los paradigmas, sus aproximaciones, forman parte de un rico bagaje de conocimientos en torno al vigente tema de la descentralización en el Perú y en América Latina. Sin duda, hay avances y retrocesos en este proceso.

Marín (2009), en su tesis *Descentralización fiscal en Colombia: Análisis y evaluación del proceso (2000-2008)*, señala en una de sus conclusiones que a pesar de los esfuerzos no se ha avanzado mucho en este país en el tema de la descentralización fiscal.

Pese a la intención de los gobiernos y legisladores por fortalecer el proceso de descentralización fiscal en Colombia, a partir de la implementación de una serie de medidas y reformas llevadas a cabo durante las décadas de los 80's y los 90's, el cumplimiento de los objetivos propuestos ha sido insuficiente en la búsqueda por alcanzar un proceso de descentralización fiscal real. (p.116).

En el estudio editado por el Centro de Estudios Públicos (CEP, 2020)), *Más allá de Santiago. Descentralización fiscal en Chile* se propone en cuanto a las transferencias presupuestarias a los gobiernos regionales, estructurarlas en tres fondos con diferentes objetivos: i) fondo para potenciar el desarrollo socioeconómico de las regiones; ii) fondo de convergencia para cerrar brechas de resultados socioeconómicos entre regiones y evitar que existan territorios con rezagos, y iii) fondo de compensación por

externalidades negativas, especialmente ambientales. (p.17).

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA, 2008) realizó el estudio *La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática*, centrado en el Caribe, Jamaica, El Salvador, México, Ecuador, Guatemala, Las Américas. Son seis estudios sobre descentralización fiscal, económica y servicios en algunos países de América Latina y el Caribe, donde se identifica a manera de conclusión:

Las debilidades principales identificadas en los estudios indican la necesidad de una estrategia concertada y focalizada en los siguientes aspectos:

- Institucionalización de la coordinación y el diálogo en la elaboración e implementación de las políticas públicas entre el nivel central y local.
- Fortalecimiento de la capacidad local técnica y administrativa, y el desarrollo de indicadores de evaluación.
- Un refuerzo de la base sostenible de recursos financieros para la descentralización (p.4).

Arredondo (2011) en su tesis de maestría "*La descentralización en Chile: Una Mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo*", indica lo siguiente:

Para los gobiernos regionales la ampliación de las atribuciones para el manejo presupuestario es un catalizador muy importante de procesos de descentralización. Por ello, los presupuestos regionales son la estrategia para lograr mayor autonomía de gasto a nivel regional. La formulación de un presupuesto regional, elaborado a partir de las prioridades territoriales, permite una adecuada asignación de bienes y servicios públicos locales y regionales, ya que, además de los recursos propios, contempla recursos de los ministerios y

servicios públicos que ejecutan inversión a nivel regional y local. El enfoque debe ser gradual y sistémico, con especial preocupación en los mecanismos de coordinación. (p. 82).

Montecinos (2005) en su trabajo de investigación, *Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el Estado actual de la temática*, señala:

...el “éxito” o el “fracaso” de la descentralización en los niveles subnacionales, depende de múltiples factores e incentivos que, en su interrelación hacen que el proceso difiera de un país a otro y entre los propios gobiernos locales, vale la pena preguntarse, entonces, desde una perspectiva multidisciplinaria y comparada ¿cuándo, cómo y por qué se generan contrastes y diferencias sustantivas en los resultados del proceso, tanto al interior de cada país como entre ellos? (p.84).

Las capacidades gerenciales es otro componente valioso para asegurar un buen uso de las transferencias que otorga el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Su estudio merece una decisiva importancia.

Sobre este punto, Marín (2009) en su tesis *Descentralización fiscal en Colombia: Análisis y evaluación del proceso (2000-2008)*, indica que:

Con el fin de fortalecer la gestión fiscal de las entidades territoriales y mejorar la eficiencia en la asignación del gasto”, se puede optar por “Mejorar, en las plantas de personal, la capacidad técnica, administrativa y de gestión en el recaudo, a través de la profesionalización y capacitación, así como con la implementación de sistemas de información y control de la evasión, en beneficio de los gobiernos locales y los ciudadanos. (p.111).

Rocabado (2017) en su tesis *Economía política de la descentralización fiscal: Procesos y cambio en Bolivia y Ecuador* concede en sus conclusiones la importancia que tiene la generación de capacidades.

En Ecuador, donde el proceso de transferencia de competencias ha sido reordenado, el gobierno ha dado más importancia a la generación de capacidades a nivel subnacional, reacomodando el ritmo de la descentralización a las capacidades desiguales, como parte de reformas de “tercera generación” (del Campo, 2006). Esto hace que la descentralización de las competencias de riego y drenaje, cooperación internacional, tránsito y transporte, bomberos y patrimonio, transferidas hasta 2015, parezca insuficiente. (p.270).

Arredondo (2011) en su estudio *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales, debate técnico y metodológico*, otorga bastante énfasis al tema del capital humano y considera que este tópico “se debe fortalecer en cantidad y calidad en las regiones y localidades; de esto depende el éxito de cualquier política pública y, en especial, la de la descentralización” (p.66).

Pero también advierte un riesgo:

Al no existir suficiente capital social y humano, la captura de los grupos con mayor acceso al poder y el consecuente clientelismo regional, constituyen el más probable escenario. Esto puede afectar negativamente todo el proceso de descentralización en lo fiscal y administrativo y, lo que es más riesgoso, deslegitimar el sistema democrático frente a la ciudadanía (Arredondo, 2011, p.69).

Desde esta óptica lo indica acertadamente Arredondo (2011), cuando señala que “Una política de descentralización debe tener una adecuada combinación de transferencias de recursos políticos, fiscales, administrativos y de capital humano”. Y añade que, si bien es cierto, estas transferencias representan un aumento en los costos de transacción (económicos y políticos), pero sus beneficios se verán en el largo plazo. (p.62).

### **2.1.2 . Nacionales**

Los avances en el tema de la descentralización política, administrativa, económica, han tenido un fortalecimiento en el país, sin embargo, el rubro de las transferencias fiscales experimenta lentitud y es un tema que constituye el meollo de una verdadera descentralización. Lo que significa que no hay descentralización auténtica, sino hay descentralización fiscal.

Precisamente Dulanto (2015) en su tesis *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*, señala que “... la simple descentralización administrativa no implica una descentralización fiscal, sino que, en muchos casos, es solo una desconcentración del funcionamiento del gobierno nacional. (p. 277).

Siguiendo con Dulanto (2015), afirma que,

La descentralización no es positiva solo por el hecho de descentralizar...

Sobre la naturaleza del proceso es necesario considerar la voluntad y capacidad política para llevar adelante las reformas necesarias, la autonomía presupuestal y financiera de los gobiernos subnacionales (siempre en el marco del equilibrio fiscal nacional), y la coherencia y transparencia en las políticas públicas.

Luego, acerca de la asignación de recursos comenta:

Que debe estar vinculada a las necesidades de gasto de los territorios, por lo tanto, es necesario conocer los procesos de planificación que llevan a cabo los gobiernos subnacionales y considerar las prioridades que ellos han establecido. En este punto es necesario indicar la necesaria relación vinculante que debe existir entre el Plan de Desarrollo Nacional (PDN), los Planes de Desarrollo Concertados (PDC) elaborados por los gobiernos subnacionales, los Planes Sectoriales elaborados por los sectores (léase Ministerios en su gran parte), y la referida asignación de recursos (pp.307- 312).

Por su parte, Peccio (2013) en su tesis *Descentralización fiscal: Sistemas de financiamiento y transferencias de presupuesto a Gobiernos Regionales 1990-2010*, acota en sus conclusiones:

...No existen metodologías explícitas para la asignación del presupuesto en las transferencias intergubernamentales, en lo que respecta a Recursos Ordinarios... Se han identificado factores netamente políticos como elementos condicionantes para el gasto en épocas preelectorales... (p.95).

Otro tema importante es que los gobiernos regionales en el Perú no tienen autonomía para crear y recaudar ingresos y solo se limitan a esperar los presupuestos que confiere el Gobierno Nacional.

Precisamente Molina (2016) en su estudio *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización* que fue una consultoría para el Acuerdo Nacional, señala que:

En la medida que no tienen atribuido ningún impuesto, la estructura de ingresos de los gobiernos regionales está fuertemente basada en las transferencias de

Recursos Ordinarios (RROO, provenientes de la recaudación de los impuestos de administración nacional) que les hace el MEF para que financien el ejercicio de las funciones sectoriales que les fueron transferidas... (p.87).

Ordinola (2012) en su tesis *Factores limitantes del Proceso de Descentralización Fiscal en la región Piura. Periodo 2004.I-2010.IV*, indica que se confirma la evidencia internacional en el sentido de que “la descentralización de funciones no necesariamente conduce al mejor resultado, al menos en materia de descentralización fiscal”. (Prud’Home, 1995; Guedes y Gasparini 2007), (citado en Ordinola 2012, p. 175).

El mismo Ordinola (2012) propone respecto al fortalecimiento de capacidades:

El levantamiento de un diagnóstico y la formulación de un efectivo Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales y de Gestión para cada uno de los gobiernos sub nacionales, tema sobre el cual deberían trabajar tanto las universidades, la Secretaría de Descentralización de la PCM, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Cooperación Técnica Internacional y el mismo Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN. (p.173).

Por su parte, Vitteri (2015), en su tesis de doctorado *Factores que limitan la descentralización fiscal: El caso de la región Libertad, Perú* concluye que:

Persiste la dependencia orgánica, funcional y financiera porque los recursos fiscales de que disponen los gobiernos regionales (los recursos ordinarios representan el 83% del presupuesto) provienen mayoritariamente de transferencias efectuadas por el gobierno central. La participación porcentual de los gobiernos subnacionales en el presupuesto público ha disminuido, evidenciándose una recentralización del gasto público, con lo cual se generan mecanismos de desconcentración más no de real descentralización. (p.182).

### 2.1.3 . Locales

Tarrillo (2017) en su tesis de maestría *Análisis del proceso de descentralización fiscal (presupuestal) y su incidencia en la inversión socio-económica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca periodo 2003-2016*, indica:

... 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. (p.159).

Una contribución importante es la de Rojas (2017), con su tesis de doctorado, *Inequidad, Exclusión de la inversión y pobreza en el Perú*, al referirse a la descentralización de la inversión pública:

El gobierno central debe descentralizar la inversión pública y atender las brechas de inversión, y generar infraestructura de calidad, para impulsar la superación de la población pobre y pobre extremo, mejorando productividad y competitividad, tanto en cantidad como en calidad y continuidad... (p.196).

Asimismo, Gálvez (2020) en su investigación *La distribución del presupuesto general de la República desde la perspectiva de la descentralización en el Perú: 2017-2018* acota una valiosa conclusión:

Los resultados del análisis de la principal característica de la distribución del Presupuesto General de la República, por niveles de gobierno, confirman nuestra hipótesis que sostiene que los recursos presupuestales se concentran en mayor

proporción en el gobierno central. Al concentrarse los recursos en el nivel central de gobierno, se fortalecen las capacidades del nivel central, y los niveles subnacionales languidecen, convirtiéndose en un círculo vicioso: los niveles subnacionales no pueden ejecutar proyectos de mediana o gran envergadura porque no tienen capacidades para ello, entonces los ejecuta el gobierno central fortaleciendo más sus capacidades y marginando a los gobiernos subnacionales. (p.96).

Chilón, (2016) en su tesis de maestría en ciencias titulada *Capacidad de ejecución del gasto público de los proyectos de inversión de la municipalidad provincial de Hualgayoc-Bambamarca durante los primeros tres años de gestión de gobierno: 2007-2009 y 2011-2013*, concluye sobre los factores que influyen en el gastopúblico.

Los factores que influyen directamente en la ejecución oportuna del gasto público de inversión durante el período en estudio fueron la carencia de un equipo técnico idóneo y competitivo, inoportuna elaboración del perfil y expediente técnico de obras, carencia de una cartera de proyectos y un manual de procedimientos, número limitado de comités especiales permanentes para realizar procesos de selección, demora en los procesos de selección de los proyectos de inversión; alcanzándose una ejecución promedio de gastos de inversión durante el período en estudio del 25%, del total de Presupuesto Institucional Modificado. (p.87).

## **2.2. Base teórica**

### **2.2.1. Teorías de la Elección Pública y el Federalismo Fiscal**

Es útil para la presente investigación conocer los enfoques sobre descentralización fiscal que se han planteado y se han experimentado como bases de una política descentralista.

Es Alexis de Tocqueville quien introduce en 1835 por primera vez la idea de que la descentralización es la forma más adecuada para el ejercicio de la democracia. Según la visión de Tocqueville, todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse a uno superior (subsidiariedad). (Estudio del proceso de descentralización en el Perú, Contraloría General de la República, 2014, p. 97).

En la variedad de las teorías, existen algunas comúnmente aceptadas y son las que se refieren a la Elección Pública y el Federalismo Fiscal.

Compartiendo la apreciación de Peccio (2013), quien, en su tesis de maestría, *“Descentralización fiscal: Sistemas de financiamiento y transferencias de presupuesto a Gobiernos Regionales 1990 - 2010”* aborda estas teorías de manera resumida:

El modelo “principal-agente” (a principal-agent model) en el cual, 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”... (p.10).

Luego explica 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” (p.10).

El otro modelo que explica Peccio es el de “elección fiscal” local (local fiscal choice model), en 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 (p.10).

La experiencia muestra en Latinoamérica, como lo indica Peccio (2013) que, ninguno de estos dos modelos se da “en forma pura y separada”, y lo que se observa es una combinación de ambos.

Sin embargo, Montecinos (2005), pone énfasis a manera de crítica que el Federalismo se ha impuesto en América Latina a partir de la experiencia de los países desarrollados:

(Se) ha señalado últimamente que los estudios sobre la descentralización en los países en vías de desarrollo (pero fundamentalmente en América Latina) se han realizado desde una teoría del federalismo fiscal que se ha inspirado en la realidad de países desarrollados (p.3).

En síntesis, como lo señala Anderson (2010) en su estudio *Una introducción comparada al federalismo fiscal*:

El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, con especial atención a la recaudación, el endeudamiento y el gasto de lo ingresado... El estudio del federalismo fiscal puede ser también relevante para la organización fiscal en regímenes descentralizados que no son estrictamente federales (p.20).

Y para abundar en la explicación, para Teijeiro (2009) en *El federalismo fiscal*, “el Federalismo Fiscal es la rama de las Finanzas Públicas que se ocupa de cómo hay que distribuir (análisis normativo) y cómo se distribuyen (análisis positivo) las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno” (p.3).

Básicamente, la presente investigación se sustenta en los argumentos que plantean las teorías de la Elección Pública y el Federalismo Fiscal, para explicar las transferencias

intergubernamentales, entendiendo que los gobiernos regionales en el país se desarrollan en un contexto de marcado modelo económico neo liberal.

Si bien el Perú constitucionalmente tiene un “gobierno unitario”, en la práctica se ejercita cierto federalismo fiscal en las transferencias intergubernamentales.

Como indica Peccio (2013):

De tal manera que, partiendo de la pregunta: ¿Cuáles son los principios del diseño de transferencias?. De acuerdo a la teoría del federalismo fiscal, según Musgrave (1959) y Oates (1972), (1991) citados por León (2006), las transferencias intergubernamentales deberían ser 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). (p. 20).

### **2.2.2. La descentralización fiscal en América Latina**

Fretes y Ter- Minassian (2015) en *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina*. (2015), consideran que la descentralización fiscal en América Latina afronta desafíos:

En resumen, los gobiernos subnacionales de América Latina se enfrentan a una serie de desafíos fiscales estructurales. En particular, fortalecer la capacidad tributaria y su uso efectivo por parte de los gobiernos locales, aumentar la eficiencia del gasto público y la calidad de los servicios públicos, y encontrar formas sostenibles para cubrir sus amplias brechas de infraestructura, a través de una combinación de transferencias de capital asequibles desde los gobiernos

centrales y de acceso al crédito responsable (pp.22-23).

Este tema de la generación de ingresos propios por parte de los gobiernos regionales es uno de los tópicos que deben abordarse a partir de la implementación de una política proveniente del Estado, con la finalidad que los gobiernos regionales se provean de recursos y gradualmente disminuyan su dependencia fiscal del gobierno nacional.

Desde esta perspectiva indican los autores Fretes y Ter- Minassian (2015), que “La asignación de nuevas bases tributarias es una opción particularmente relevante para los gobiernos de nivel intermedio en Bolivia, Colombia, México, Perú y Venezuela, que tienen poco o nada de ingresos tributarios propios” (p.34)

Analizando el caso del Perú, los autores mencionados, sintetizan algunas características de los gobiernos subnacionales en cuanto a descentralización fiscal:

En la actualidad, la mayoría de los gobiernos subnacionales no recauda volúmenes considerables de ingresos propios... La mayoría de los gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales. Estas no corrigen las grandes diferencias en la capacidad fiscal entre ellos, sino que tienden a agravarlas (pp. 30-31).

Por su parte Mares, (2012) en *Federalismo fiscal: El caso peruano*, indica:

Si los gobiernos regionales y locales no pueden crear o regular impuestos —que, teóricamente, son los tributos no vinculados— difícilmente podrán conseguir los recursos necesarios para lograr ese despegue que presupone necesariamente una autonomía financiera. Aunque se puede argumentar que los impuestos creados a favor de los Gobiernos Locales son una fuente de financiamiento suficiente, vale decir que la autonomía financiera no parece

lograrse con unos recursos que otro le otorga gratuitamente sino que la capacidad para normar y regular esta materia dentro de su jurisdicción es un instrumento de primer orden si se quiere una verdadera descentralización en la que cada Región o Municipio sea gestor y, a la vez, responsable de su propio desarrollo (pp. 4-5).

Añade que, “si un gobierno local o regional depende de la voluntad que tenga el gobierno central para transferirle recursos, difícilmente podrá proveer los diferentes tipos de servicios que demanden las preferencias y necesidades locales; pues ello estará condicionado no pocas veces por motivaciones políticas”. (p 5).

O como lo señala Finot (2007) en la última conclusión de su estudio *Los procesos de descentralización en América Latina.*:

La descentralización no basta para propiciar el desarrollo local, ni siquiera bajo las condiciones de eficiencia y equidad planteadas. Para lograrlo es necesario contar además con políticas proactivas de niveles superiores que lo induzcan y faciliten. Además de políticas generales de apoyo a la investigación y a la pequeña y mediana empresa, sería necesario inducir asociaciones territoriales en función de diferenciaciones geográficas de la demanda y proveer servicios de infraestructura básica que trascienden los ámbitos municipales. (p.199).

Para Propuesta Ciudadana en su estudio *Propuesta técnica de descentralización fiscal. (2010).*, “la descentralización fiscal es entendida como política expresa destinada a asegurar una distribución equilibrada y eficiente de los recursos fiscales del Estado en su conjunto, permitiendo que cada uno de sus niveles de gobierno cumpla (con calidad y cobertura crecientes) con sus responsabilidades de gasto para con los ciudadanos”. (p.74).

### 2.2.3 . Transferencias fiscales y decisiones políticas

En su trabajo de investigación *La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú*, Letelier y Neyra (2017), anotan que las transferencias fiscales también se definen en algunos casos por decisiones de carácter político-electoral:

En una serie de estudios relativos a la experiencia del New Deal en los Estados Unidos de América, en virtud de la cual se asignaron transferencias considerables a regiones castigadas por la Gran Depresión, se pone en duda que aquellas se hayan destinado realmente a las jurisdicciones que las necesitaban (Arrington, 1970; Reading, 1973). Wright (1974) encontró una correlación sistemática entre el gasto federal per cápita y los votos estatales durante ese período. Similares resultados obtuvieron Inman (1988) y Couch y Shughart (1998), entre otros...Este comportamiento se conoce como “clientelismo político” y aumenta el potencial de una asignación inadecuada de fondos públicos cuando el gobierno otorga transferencias fiscales en forma discrecional (p. 161).

Algo parecido ocurrió en el Perú en los años 90 en la etapa del gobierno de Alberto Fujimori que destinaba recursos para obras a zonas donde le eran adversas en votación electoral, con el fin de captar adhesiones con abierto tinte político.

En este sentido es válido el argumento de Letelier y Neyra (2017) cuando señalan que “el gobierno nacional es sensible al tamaño del electorado regional y al peligro de la posible competencia de dirigentes locales poderosos, lo que se refleja en el bajo nivel de las transferencias a los gobiernos regionales políticamente fuertes”(p.72)

#### **2.2.4 . Base teórica referida a las capacidades**

Amartya Sen es un economista indio, ganador del premio nobel de economía en el año 1998, conocido por sus aportes a la teoría de las capacidades, el desarrollo humano y las oportunidades.

Amartya es quien ha hecho un aporte sustancial al estudio de las capacidades humanas y su relación con el desarrollo.

Es en el año 1979 en una conferencia titulada ¿Igualdad de qué? que dictó Amartya Sen en la Universidad de Stanford, cuando introduce por primera vez el término capacidad, gracias a un sentido de la igualdad que denominó “igualdad de capacidad básica” (basic capability equality). De este modo, buscaba evaluar y valorar el bienestar (Well-being) desde el punto de vista de la habilidad de una persona para hacer actos o alcanzar estados valiosos: “Es argumentable que lo que falta en todo este marco es una noción de «capacidades básicas» (basic capabilities): que una persona sea capaz de hacer ciertas cosas básicas” (Sen, 1982: 367), mencionado por Urquijo Martín (2014) en La teoría de las capacidades en Amartya Sen. (p.65).

Especial importancia se ha brindado en la última década al tema de las capacidades gerenciales como componente básico e indispensable para mejorar el desempeño en la administración de los recursos presupuestales que transfiere el gobierno nacional.

Según la definición del Programa de las Naciones Unidas (PNUD, 2008), el desarrollo de capacidades “es el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” (p.2).

Agrega que el desarrollo de capacidades es “un proceso de transformación basado en prioridades, políticas y resultados deseados”. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.Citado en Estudio del proceso de Descentralización en el Perú, 2014, p.103).

Propone el siguiente esquema:

### Figura 1

*Proceso de desarrollo de capacidades*



*Nota.* La figura muestra los cinco pasos del desarrollo de capacidades, según el enfoque del PNUD. (2018).

Por otro lado, Lizárraga (2010) en su ensayo *Descentralización y Regionalización –Hacia una nueva economía y un nuevo Estado*, propone un enfoque de desarrollo humano para la descentralización del país.

Los procesos de descentralización económica y político – administrativa, así como la conformación de verdaderas regiones que constituyen uno de sus más importantes instrumentos, deben disponer, en primer término, de un enfoque amplio de desarrollo que les fije su norte. Uno de los enfoques más potentes en ese sentido es el enfoque del «desarrollo humano». (p.14).

Ligado con este enfoque –según Lizárraga- “deberán alinearse los contenidos de un Plan de Desarrollo Nacional, de una Estrategia Nacional de Reordenamiento Territorial y de una Reforma del Estado” (p.14).

Lizárraga resalta no solamente la importancia de transferir funciones y responsabilidades, sino también acota la importancia de las capacidades.

Un tema fundamental en este entorno se refiere al esfuerzo técnico y político para perfilar orgánicamente las atribuciones, competencias, funciones y capacidades ejecutivas que tendrían los Gobiernos Regionales y Locales, frente a las funciones esencialmente normativas que permanecerían en las instancias ministeriales del Gobierno Nacional (p.16).

Propone el siguiente esquema, lo que él denomina “secuencia lógica” para la regionalización:

## Figura 2

### Marco conceptual de la descentralización y de la regionalización



*Nota.* Secuencia lógica de la regionalización. Lizárraga (2010)

Pone énfasis en el tema de la capacitación, como factor organizacional decisivo para asegurar la descentralización. Recomienda que esta capacitación “debiera focalizarse fuertemente en temas de gerencia integral, manejo presupuestal con un enfoque de «resultados», planeamiento estratégico para el desarrollo, mecanismos de coordinación interinstitucional...”. (Lizárraga, 2010, p.74).

Para El Consejo Nacional de Descentralización, 2006; y USAID en su estudio *Perú Pro Descentralización*, 2012, (citado en Estudio del proceso de la descentralización en el Perú, Contraloría General de la República, 2014, p. 236):

“El desarrollo de capacidades ha sido una de las más grandes debilidades a lo largo del proceso de descentralización”. Y acotaba el estudio de la Contraloría (2014) que “Entre los países de la región, Perú ocupa uno de los últimos puestos en cuanto al diseño y desempeño de su servicio civil”. (Echebarría, y otros, 2006, p. 236).

**Figura 3**

*Perú en los índices de servicio civil de América Latina y el Caribe*



1/ Eficiencia: evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como su relación con la política fiscal y con sus mercados de referencia.

2/ Mérito: evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil y el grado de protección frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.

3/ Consistencia estructural: evalúa la solidez e integración del sistema de servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo.

4/ Capacidad funcional: evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos.

5/ Capacidad integradora: evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

**Nota.** Figura que explica la posición del Perú en el índice de su servicio civil en América Latina y el Caribe. Fuente: Echebarría, y otros, 2006. Elaboración AC Pública – APOYO Consultoría.

Como se aprecia en la estadística de la Figura 3, el Perú sale desaprobado en las categorías de eficiencia, mérito, consistencia y capacidad integradora, es decir, su servicio civil de la administración pública está sumamente mermado, que implica no solo el descuido de las administraciones regionales y ediles, sino también de la Secretaría Nacional de la Descentralización (SND) y de Servir que poco han contribuido en el rol de capacitación del servidor público para garantizar un mejor servicio a la ciudadanía.

Otro ítem importante es la falta de presupuestos para capacitar a los empleados y es lo que señala la Contraloría (2014) en el *Estudio de la descentralización en el Perú*:

... la mayoría de las entidades públicas no cuenta con las capacidades ni recursos necesarios para optimizar sus procesos. El presupuesto es asignado muchas veces de manera inercial (sobre la base de montos históricos). Por su parte, la normatividad es engorrosa, deficiente y, en muchos casos contradictoria, paralizando a los funcionarios por temor a ser sancionados (p.242).

El mismo trabajo mencionado condensa conclusiones en el tema de las capacidades:

A. Las competencias y funciones a ser transferidas no fueron evaluadas ni costeadas, por lo que se dio la transferencia sin considerar la idoneidad del diseño de dichas competencias y funciones, la necesidad que representaban y el costo que significaría para los gobiernos subnacionales asumirlas.

B. La transferencia de competencias y funciones no se dio sobre la base de una certificación de capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales efectiva. Por ello, gran parte de los gobiernos subnacionales cuentan con responsabilidades que no pueden implementar eficientemente.

C. Las actividades en el marco del desarrollo de capacidades no han estado organizadas sobre la base de un plan estratégico con un objetivo común, por lo que no han ido más allá de esfuerzos puntuales, desarticulados, discontinuos y poco efectivos. (p.246).

Por otro lado:

“La Ley de Bases de la Descentralización establece que los gobiernos descentralizados recibirían competencias sobre la base de su capacidad de gestión. Asimismo, establece que el CND (hoy, la Secretaría de Descentralización) es el encargado de capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a las regiones y municipalidades”. (p. 224).

Una importante acotación en el tema del mejoramiento de las capacidades gerenciales es la promulgación de la Ley Servir creada en el año 2008 mediante Decreto Legislativo N° 1023.

Como lo señala el *Estudio de la descentralización en el Perú*, una de las primeras acciones de Servir, fue implementar en el año 2009 el Cuerpo de Gerentes Públicos creado por el Decreto Legislativo N°1024.

Se convocó a profesionales altamente capacitados con el fin de que ocuparan puestos estratégicos en instituciones de los tres niveles de gobierno. La selección de dichos profesionales se hizo mediante concursos públicos donde primó la meritocracia y la transparencia. (Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, 2012). A mayo de 2012, se contaba con 121 gerentes públicos en el Gobierno Nacional, 34 en gobiernos regionales y 9 en gobiernos locales. Estos gerentes cuentan con un régimen y escala remunerativa especiales, cofinanciada por SERVIR y la entidad de destino. (Estudio de la descentralización en el Perú.

Contraloría 2014, p. 231).

La importancia y el rol decisivo de las capacidades institucionales en los procesos de descentralización y regionalización se corroboran en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 (2012), el mismo que recoge una debilidad de la reforma institucional en cuanto se refiere a las capacidades:

En suma, los gobiernos regionales y locales tienen serios problemas para el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento institucional. Se les ha recargado de funciones y atribuciones, en un nuevo contexto económico, político y social más dinámico y complejo, sin dar pasos sustantivos en la gran mayoría para reformar la estructura organizacional, los procesos, las herramientas tecnológicas y desarrollar las capacidades de sus trabajadores y funcionarios (p.59).

Y el objetivo estratégico del Plan Nacional de Descentralización respecto al fortalecimiento institucional es “Establecer mecanismos e instrumentos eficaces que faciliten a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades fortalecer su institucionalidad y desarrollar las capacidades de sus autoridades y servidores públicos” (PND, 2012, p.60).

Por su parte, Molina (2016) en un estudio para el Acuerdo Nacional, al analizar la situación del desarrollo de las capacidades en los gobiernos regionales y municipalidades y su adecuación a la Ley SERVIR, afirma que:

El tránsito hacia nuevo régimen de servicio civil es lento. A mayo del 2015, de un universo de más de dos mil entidades públicas, 141 han iniciado este proceso, de las cuales 37 son entidades subnacionales (26.2%): 6 gobiernos regionales (24%); 13 municipalidades provinciales, incluida la MML (6.6%); 14

distritales (0.8%); y 4 organismos públicos especializados municipales (3 de la MML y uno de la Municipalidad Provincial de Trujillo) (p.32).

En síntesis, se puede decir como lo señala el *Estudio de la descentralización en el Perú*. Controlaría (2014) que “los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios” (p.14).

Además, es importante acotar que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2016) mediante Resolución Ministerial N° 006, aprobó el Documento de Trabajo titulado *Capacidades Institucionales: Un Nuevo Enfoque hacia el Fortalecimiento Institucional para la Gestión Descentralizada*. En este documento define al fortalecimiento institucional:

...como el conjunto de capacidades, herramientas y recursos o medios que poseen las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno para que, en el ejercicio de un rol determinado, satisfagan oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en sus respectivos territorios, de acuerdo a objetivos, metas e indicadores alineados con las políticas nacionales, desarrollando relaciones intersectoriales e intergubernamentales que permiten una comunicación y coordinación recíproca para la eficiente y eficaz provisión de servicios públicos.(p. 18).

### **2.2.5 . Base teórica de la Gestión Pública**

Según señala Chiavenato (2007) en *Introducción a la teoría general de la Administración*:

Para Taylor la organización y la administración deben estudiarse y tratarse como ciencia, no empíricamente. La improvisación debe dar lugar a la planeación; el empirismo, a la ciencia: la ciencia de la administración. Taylor pretendía elaborar una ciencia de la administración. (p.51).

Por su parte Echebarría y Córdazar (2017) en estudio para el BID han sintetizado las diferentes ramas de la experiencia de la administración pública en América Latina. Las presentamos de manera resumida:

### **La burocracia administrativa o clásica**

Se caracteriza por una baja capacidad y una autonomía relativamente alta. Está compuesta por el aparato que ejerce funciones administrativas en los diversos ministerios y sectores del Estado... En esta configuración, los funcionarios han llegado a sus cargos más por criterios políticos que por méritos. Aquí se sitúan, en distintos grados de autonomía y capacidad, las burocracias administrativas de Ecuador, Perú o Venezuela (en el nivel más bajo) y de Colombia, Costa Rica y Uruguay en el nivel más alto (p.165).

### **Burocracias clientelistas**

Se caracteriza por baja autonomía y baja capacidad. Este grupo está conformado por funcionarios que ingresan temporalmente al gobierno según criterios de confianza o afiliación partidaria. (p.166).

### **La burocracia basada en méritos**

Se caracterizan por combinaciones diferentes de alta autonomía y capacidad. Están integradas por funcionarios con estabilidad, reclutados por mérito e incorporados a carreras profesionales, con diversos incentivos a un desempeño profesional de su trabajo. Integran este grupo tanto burocracias administrativas en las que se ha

preservado el mérito y la capacidad, como en los casos de Chile o Brasil (carreras y cargos gubernamentales), entidades independientes vinculadas a la burocracia fiscal o económica (como los bancos centrales, las entidades regulatorias o las administraciones tributarias como la Sunat y el Servicio de Impuestos Internos en Perú y Chile (p.169).

Un aporte también importante es el de la teoría de la burocracia de Max Weber, que concibe a las organizaciones con ciertas características: jerarquizadas, con normas, reglas y competencias de los empleados, siempre sobre una base administrativa que rige el accionar de los servidores. Como lo corrobora Andrés Azuero en su artículo Evaluación epistemológica a la Teoría de la Burocracia de Max Weber, "...la burocracia es una forma de organización administrativa que funciona en pro del cumplimiento de metas de manera impersonal para garantizar una mejor forma de aplicación de la autoridad" (p. 347).

Los estados en América Latina han ido entendiendo la importancia que se merece la gestión pública, como una forma de ir mejorando cada vez más el servicio a los ciudadanos, de allí que se ha cambiado la dirección en la administración pública para abordar lo que Barzelay (1992) señala, mencionado por Pliscof (2017) en su artículo científico *Implementando la nueva gestión pública: El caso chileno*, que "el quehacer de la administración pública no puede sustentarse en los procedimientos que ésta lleva a cabo, sino en los servicios o productos que se pretenden proveer con un grupo de recursos disponibles".(s.p).

En esta lógica, Cepal (2014) "ha denominado a las reformas necesarias como una "nueva arquitectura estatal" para lograr una "gestión pública de calidad", condición ineludible para alcanzar una mayor convergencia productiva con igualdad". (pp. 42- 43).

Y dentro de este marco, presenta una definición operacional de la gestión pública para el desarrollo que implica:

planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, originando resultados significativos para la sociedad, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo. (p. 45).

En el Perú, los esfuerzos por ir mejorando la administración pública han ido en esa dirección, y así lo evidencia la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su página web, cuando precisamente conceptúa a la modernización de la gestión pública como “un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público”. (s.p.)

Y crear “valor público” no es otra cosa que poner en el centro de atención el buen servicio al ciudadano.

Y se crea valor público, según la Secretaría de la Gestión Pública de la PCM, cuando:

a) Las **intervenciones públicas**, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

b) Se optimiza la **gestión interna** a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad. (s.p.)

Cuando nos referimos a la Secretaría de Gestión Pública (SGP), hablamos del organismo encargado de “proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que alcanza a todas las entidades estatales”. (p. 46. Informe anual de descentralización- PCM, Secretaría de Descentralización-2018).

Ahora, como se aprecia, la tendencia es hablar de la Nueva Gestión Pública, como se señala en *Gestión Pública. Material de Trabajo del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral* (2009),

que: busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana..., (p. 20).

En esta perspectiva, el aporte de Pollit y Bouckaert (2000) mencionado por Andrea López en *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su Abordaje Conceptual*, es interesante:

Si bien puede considerarse a la reforma administrativa como “un subconjunto de todo el desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella” (Ingraham, 1997: 326), el denominado “modelo convencional” de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor -en algún sentido-. (p.9).

Y en el proceso mismo del desarrollo por mejorar la administración pública, aparece la Gestión Pública por Resultados, entendida como “un proceso estratégico, político y técnico, que parte del principio del “Estado contractual” en el marco de la Nueva

Gestión, es decir, la relación y vínculo formal que se da entre un principal (sociedad) y un agente (gobierno) en el cual ambas partes acuerdan efectos o resultados concretos a alcanzar con acción del agente y que influyen sobre el principal, creando valor público. La GpR implica una administración de las organizaciones públicas focalizadas en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno y un plan de desarrollo. (Gestión Pública. Material de Trabajo. 2009, p.21).

### **2.2.6 . La prospectiva en la gestión pública**

Un nuevo término se acuña en el manejo de la gestión pública. Es un concepto que tiene que ver con la “construcción del futuro” a partir de lo que se tiene en el presente. Hacer prospectiva es diseñar el escenario que queremos con proyección al largo plazo de 30, 40, 50 años.

Se entiende a la prospectiva como el arte, la disciplina, a través de la cual se construye el futuro. En los términos planteados en 2005: “el futuro se construye mediante un delicado equilibrio sobre un camino de doble vía entre las realidades presentes y los escenarios posibles y deseables” (Martin, 2005). Mencionado en *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Luis Mauricio Cuervo. Jorge Mattar. Cepal, p.16).

Acertadamente lo indica la Cepal (2014), en su estudio *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, cuando argumenta lo que se requiere precisamente para América Latina y el Caribe:

En la región la instauración de sistemas de planificación para el desarrollo con mirada prospectiva, más atentos a las necesidades ciudadanas, y conectados con sistemas de evaluación, de ‘responsabilización’ y de rendición de cuentas, se ha vuelto una necesidad y un aspecto ineludible para enfrentar los actuales

desafíos de la gestión pública. Estos procesos han implicado, a su vez, reformas de la administración pública y la introducción de una gestión para resultados asociada al desarrollo sustentable en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe. (p.89).

Y desde la perspectiva que la Nueva Gestión Pública se enfoca en los resultados, la calidad del servicio para el ciudadano, el buen uso y cuidado de los recursos, la construcción de futuro mediante la prospectiva, se puede admitir como aceptable lo que Cepal (2014) considera que todo esto está relacionado con el quehacer político.

La Planificación se erige como acto político; primero, porque en el sentido clásico de lo político, su razón de ser es la búsqueda del bien común, la construcción de lo que tal cosa pueda significar en cada momento y lugar. Segundo, porque tiene como propósito contribuir a la orientación de acciones colectivas, no simplemente individuales; por tanto, privilegia la práctica, la aplicación y por qué no, la experimentación. (p.20.).

### **2.2.7 . La Regionalización y Descentralización**

La regionalización es una forma de organización política, económica y de gestión social para la integración y el fortalecimiento del desarrollo de los territorios y, por ende, del desarrollo nacional. Más concretamente, la regionalización es un proceso que consiste en aprovechar de manera coherente y sostenible los recursos y potencialidades nacionales, a fin de fomentar la integración económica y social, apoyándose en la activa participación libre y democrática de sus ciudadanos (Proyecto USAID-PCM. ABC de la Descentralización, 2011, p.11).

Medina (2018) en su libro *Regionalización y descentralización en el Perú (1821-2017): Aciertos y fracasos*, define a los Gobiernos Regionales como:

...instituciones autónomas encargadas de la gestión pública de las regiones o departamentos del país. Son consideradas personas jurídicas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal (p. 287).

“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). p.276). (citado en Estudio del proceso de Descentralización en el Perú, 2014).

Según la Ley 27680 que reforma la Constitución señala que “la Descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. (Artículo 188- Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización).

Asimismo, USAID señala que “Un Estado descentralizado es un tipo de Estado que ha distribuido territorialmente su poder en niveles de gobierno y cada nivel de gobierno cuenta con autonomía política, económica y administrativa para el ejercicio de sus competencias y funciones”. (PROYECTO USAID/PERU – PCM 2011, p. 7).

Por su parte Orlansky en *Políticas de Descentralización y desintervención estatal* menciona a Prudhomme y Bennet en el concepto de la descentralización:

La descentralización es tanto un proceso por el cual las organizaciones transfieren poder del centro a las subunidades, y un atributo que expresa el grado de autonomía ejercido por las subunidades. La descentralización describe el proceso de cambio de un sistema de gobierno anterior hacia una nueva situación descentralizada o más descentralizada, y también refiere al sistema que resulta de este proceso (Pru´dhomme 1994; Bennet 1994), (citado por Orlansky, 1998, p. 7).

### **2.2.8 . La Gestión Regional**

La Gestión Regional es un proceso dinámico que se inscribe en el contexto de la gestión pública nacional, comprende la administración de los recursos de un definido territorio, con miras a satisfacer las necesidades y garantizar los servicios a los ciudadanos comprendidos en ese territorio.

Según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 señala:

Artículo 32.- Gestión regional

La gestión de Gobierno Regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Sergio Boiser (1999) en *Desarrollo (local) De qué estamos hablando*, define a la región como “un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala”. (p.7).

Para Propuesta Ciudadana (2008) en *Regionalización, herramienta clave para la Gestión y la Descentralización*, conceptúa a la región como:

La unidad territorial o geoeconómica en la que, sobre la base de un espacio geográfico, se lleva a cabo un proceso de construcción social en dos dimensiones: (i) a nivel de relaciones económicas o de mercado y (ii) a nivel de relaciones políticas o de poder. Por lo tanto, la región es la unidad que resulta de combinar una base geográfica con una estructura y dinámica económica, y con una institucionalidad política o gobierno propio. (p.4).

Empero, relacionado con los fines de “fines de gestión de políticas públicas y proyectos, la región puede ser vista como una unidad de territorio organizado en función del desarrollo humano” (Propuesta Ciudadana, 2008, p.8).

### **Los enfoques de la regionalización en Cajamarca**

Dentro del proceso de regionalización en Cajamarca se han dado dos momentos decisivos: uno referido a la conformación de la Región Nor Oriental del Marañón (Renom), creada en el año 1988 e integrada por Cajamarca, Lambayeque y Amazonas, que solo quedó en el intento.

Y la reciente creación en el año de 2017, de la Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico. que la integran los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Lambayeque, Loreto, Piura, La Libertad, San Martín y Tumbes. Que realmente poco hay de avance sobre esta mancomunidad regional.

La experiencia de la RENOM no funcionó por la disputa de la sede y otros factores de índole político como la pretensión de hegemonía y liderazgo por parte de Lambayeque en los tiempos cuando Juan José “Chiquitín” Salazar de filiación aprista, asumía la presidencia regional de Lambayeque.

La Mancomunidad Regional del Qhapac Ñan Nor Amazónico, tampoco muestra avance, salvo su creación en acta de constitución del año 2017. El desinterés político del gobierno central, la burocracia, la falta de presupuesto, la incapacidad para gerenciar la Mancomunidad, hacen imposible avanzar.

Por otro lado, hay que subrayar que los gobiernos regionales se manejaron en el contexto de un “modelo de desarrollo agotado”, con una economía nacional golpeada por la crisis de la hiperinflación, el terrorismo, además de “la disciplina fiscal y monetaria impuestas por el shock económico de los años 90” que significó una recentralización de las decisiones de gasto por parte del Ejecutivo (Propuesta Ciudadana, 2018, p.18).

### **El Desarrollo Territorial**

Boiser (1999) conceptúa al desarrollo regional como “un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de talo comunidad y habitante de tal territorio”. (p7).

Un enfoque que ha tenido un importante avance en los últimos años a nivel de los gobiernos regionales, es el que se refiere al “Desarrollo territorial”. Se trata de concebir al territorio como un agente activo del desarrollo y no solo como elemento de configuración geográfica, de mero componente sin contenido.

Campana. A (2017) en *Desigualdad, Desarrollo Territorial y Descentralización en el Perú* presenta un concepto de territorio tomado de Cepal:

Los territorios son construcciones histórico-sociales con referente institucional, como instancia de gestión y dominio de corte espacial. El territorio es un sistema complejo que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural por parte de un grupo social, generando relaciones dinámicas productivas, sociales políticas e institucionales y una cultura envolvente que recoge los códigos, valores e identidad. El territorio se basa en un sentido de adscripción y pertenencia, que en últimas se expresa en una territorialidad que soporta la acción colectiva y posibilidades de tener un proyecto común. (p.8)

Andía, Walter en *Gerencia Social. Programas Sociales, Proyectos Sociales, Estudio de Impacto Social, Responsabilidad social* (2016), esboza un concepto del enfoque de Desarrollo Territorial, calificándolo como

...un proceso de cambio progresivo, que propicia la armonía entre: el bienestar de la actividad productiva, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad. (p.22).

El Ministerio del Ambiente en *Instrumentos Técnico Normativos del Ordenamiento Territorial. MINAM* (2016), recoge un lineamiento estratégico del Desarrollo Territorial:

El proceso de ordenamiento territorial tiene una visión integral y se desarrolla sobre la base de un enfoque de sostenibilidad y aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de los procesos ecológicos que lo sustentan, contribuyendo a promover el desarrollo seguro del territorio. (p.7)

En el Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC) de Cajamarca se toma en cuenta al enfoque de desarrollo territorial, como una de las bases conceptuales que orientan el plan:

Es una estrategia de aplicación del desarrollo en un territorio determinado para superar la pobreza. Integra a nivel local las sinergias de los sectores públicos y privados, para generar cambios productivos, sostenibilidad ambiental y desarrollo institucional competitivo... (p.12).

Según el MINAM (2016), el enfoque de desarrollo territorial implica tener en cuenta dos instrumentos: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE).

La ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada, la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. La ZEE se encuentra regulada por la ley n.º 26821 - Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el Decreto Supremo n.º 087- 2004-PCM - Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica y por el Decreto del Consejo Directivo n.º 010-2006- CONAM/CD - Directiva de Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica. (p. 17)

El POT es un instrumento de planificación y gestión del territorio que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras

políticas de desarrollo vigentes en el país. (p.28).

A manera de conclusión el estudio de Campana, A, editado por el Grupo Propuesta Ciudadana (2017) señala:

Trabajar en el desarrollo de una gestión eficaz del territorio regional, con instrumentos adecuados. El ordenamiento territorial es uno de los más importantes, así como la articulación entre la planificación con enfoque territorial y el presupuesto. Varios gobiernos regionales han creado sus propios instrumentos ante la imposibilidad de formular sus planes de OT y utilizan la información de su zonificación ecológica y económica para darle un enfoque territorial a todas sus herramientas de gestión. (p.31).

### **La ZEE y el Plan de Ordenamiento Territorial en Cajamarca**

En el año 2005, en el gobierno regional del presidente Felipe Pita Gastelumendi se emite la Ordenanza Regional p012-2005-GRCaj-CR que declara de prioridad el proceso de ordenamiento territorial.

En la gestión regional 2007-2010 del presidente, Jesús Coronel Salirrosas, se impulsa la ZEE, formándose la Comisión Técnica Regional en el año 2007.

En junio del 2010 se presentaron 151 zonas ecológicas del departamento de Cajamarca. El proceso caminaba de manera auspiciosa con la participación de actores públicos y privados, con los pilares de participación, transparencia y concertación.

## Figura 4

### *Pilares que orientaron la ZEE de Cajamarca*



Luego, en el periodo de gobierno de Gregorio Santos Guerrero (2011-2014) también se impulsa la ZEE.

La elaboración de la ZEE, fue liderada por el Gobierno Regional Cajamarca y responde a un proceso de construcción eminentemente participativo, iniciado a mediados del año 2007. A diciembre del año 2010, mediante Ordenanza Regional N° 018-2010-GR.CAJ-CR, se aprueba este importante documento de planificación y gestión territorial, el mismo que es respaldado por nuestra gestión en febrero de 2011, mediante Acuerdo Regional N° 012-2011-GR.CAJ- CR. Considerando que esta es una herramienta perfectible, en los años 2011 y 2012, hemos incorporado nueva información y ajustado nuestra ZEE; éstos cambios han sido aprobados en el mes de octubre de 2011, con la Ordenanza Regional N° 034-2011-GR.CAJ-CR, contándose con la conformidad del MINAM mediante oficio N° 173-2012- MINAM/VMDERN-DGOT del 3 de Octubre de 2012.

(Presentación de documento ZEE, 2012, p.3).

Sin embargo, desde el año 2012 la gestión para dar el siguiente paso que corresponde a la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) no ha tenido avance y se aprecia un estancamiento.

La situación por consolidar el ordenamiento territorial en la región se vio impactada de manera negativa a partir de la puesta en vigencia del llamado “paquetazo ambiental” decretado en el año 2014, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala. Esta ley 30230 si bien su vigencia solo fue de tres años y culminó el año 2017, buscaba destrabar las mega inversiones en el sector minero, para alentar la inversión privada en el país.

La ley establecía, por ejemplo, que el POT no tenía carácter vinculante con el uso del territorio. Indudablemente el objetivo era dismantelar a la ZEE y propiciar facilidades para el ingreso de grandes empresas del sector minero, y convertir al documento de la ZEE en simple enunciado.

El balance hasta el momento es que el proceso de un modelo de desarrollo regional sostenible a partir del ordenamiento territorial, está estancado en la región Cajamarca. El tema, lamentablemente, no está en la agenda del Ejecutivo, ni del Gobierno Regional. Por el momento se nota inercia e indiferencia, no hay consensos, no hay acuerdos que hagan viable el modelo de desarrollo a partir del ordenamiento territorial.

Bien lo indica el PRDC cuando señala que hay que reconocer que uno de los problemas “del departamento... es la carencia de relaciones eficientes entre el Estado, la sociedad y las empresas”. (p.70).

Sin duda los desacuerdos y desencuentros entre los actores sociales, políticos, empresariales, al interior de la sociedad cajamarquina no hicieron posible hasta el 2021, encaminar un enfoque de desarrollo sostenible del territorio en la región, tal como estaba

previsto en el PRDC.

### **2.2.9 . Estructura del Gobierno Regional**

La actual estructura orgánica del Gobierno Regional Cajamarca fue aprobada mediante la Ordenanza Regional N° 020-2005-GR.CAJ-CR de fecha 18 de octubre del año 2005, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y en amparo del artículo 9 inciso a) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867, donde se dispone que los Gobiernos Regionales son competentes para aprobar su organización interna. (Página Web de Gobierno Regional de Cajamarca).

Las autoridades directamente elegidas por voto popular son el Gobernador regional, el Vicegobernador (a) regional, el Consejo Regional.

Las autoridades del equipo gerencial designados en orden de estructura de primer nivel son: Gerente General, Gerente de Desarrollo Económico, Gerente de Desarrollo Social, Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Gerente Regional de Infraestructura, Gerente Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

#### **Misión del Gobierno Regional de Cajamarca**

Planificar, promover y conducir, el desarrollo integral, sostenible y seguro de la población del departamento de Cajamarca a través, de la gestión pública moderna, inclusiva, participativa, transparente y de calidad.

#### **Visión del Gobierno Regional de Cajamarca**

Institución pública regional con identidad propia, capital humano calificado y nivel tecnológico avanzado, capaz de administrar y brindar con calidad recursos y servicios públicos, propiciar condiciones favorables para el desarrollo de la inversión privada y liderar procesos de concertación con la sociedad civil, en el marco de una

efectiva lucha contra la pobreza y la defensa del medio ambiente y sus recursos. (Página web del Gobierno Regional de Cajamarca).

**Tabla 1**

*Estructura organizativa del Gobierno Regional de Cajamarca 2016*

<b>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</b>
<b>A. ÓRGANO NORMATIVO Y FISCALIZADOR</b>
A. 1. Consejo Regional.
- Secretaría de Consejo Regional
<b>B. ALTA DIRECCIÓN</b>
Presidencia Regional.
Vice Presidencia Regional.
Gerencia General Regional.
Secretaría General.
Oficina de Defensa Nacional.
Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas.
<b>C. ÓRGANO DE DEFENSA JUDICIAL</b>
Procuraduría Pública Regional
<b>D. ÓRGANO CONSULTIVO Y DE COORDINACIÓN</b>
Consejo de Coordinación Regional.
Agencia de Fomento de la Inversión Privada.
Consejo Regional de las MYPE.
Comité Regional de Defensa Civil.
<b>E. ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL</b>
Dirección Regional de Control Institucional.
<b>F. ÓRGANO DE ASESORÍA.</b>
Dirección Regional de Asesoría Jurídica.
<b>G. ÓRGANO DE APOYO.</b>
Dirección Regional de Administración
Dirección de Personal.
Dirección de Tesorería.
Dirección de Contabilidad
Dirección de Patrimonio.
Dirección de Abastecimiento.
<b>H. ÓRGANO DE LÍNEA</b>
<b>H.1 Gerencia Regional de Desarrollo Económico</b>
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
<b>H.2 Gerencia Regional de Desarrollo Social</b>
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.
<b>H.3 Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento</b>
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.
<b>H.4 Gerencia Regional de Infraestructura.</b>
Sub Gerencia de Estudios.
Sub Gerencia de Supervisión y Liquidaciones.
Sub Gerencia de Operaciones.
Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones.
<b>H.5 Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</b>
Sub Gerencia de Gestión del Medio Ambiente.
Sub Gerencia de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas.
<b>I. ÓRGANO DESCONCENTRADO.</b>
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.
<b>J. ÓRGANO DESCENTRALIZADO.</b>
Unidad Ejecutora de Programas Regionales – PROREGION

**Nota:** Cuadro tomado de Tarrillo (2017). Manual de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca.

## **Funciones del Gerente General**

Según el Manual de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca, las funciones específicas del Gerente General Regional son:

- a) Planear, organizar, coordinar, controlar y supervisar los procesos de gestión institucional y administrativa, en cumplimiento de las atribuciones conferidas por ley, como responsable administrativo del Gobierno Regional Cajamarca.
- b) Monitorear y supervisar la formulación de los planes, programas, proyectos y actividades en los procesos de desarrollo regional y gestión administrativa institucional.
- c) Supervisar, monitorear y evaluar la ejecución de los proyectos regionales de carácter sectorial y el componente multisectorial que le corresponda, incluidos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el Plan Anual Regional.
- d) Dirigir, a través de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto Participativo Anual del Pliego.
- e) Coordinar y supervisar la participación de los organismos sectoriales y dependencias del Gobierno Regional y otras organizaciones del ámbito departamental, en la formulación, ejecución y evaluación de los presupuestos participativos anuales del pliego.
- f) Proponer al Presidente Regional las políticas y estrategias para impulsar el desarrollo regional.

- g) Supervisar y evaluar, con la participación de los Gerentes Regionales, la prestación y la calidad de los servicios públicos y administrativos que brindan los sectores; así mismo supervisar y evaluar la ejecución de los proyectos especiales del Gobierno Regional.
- h) Supervisar la aplicación de las normas jurídicas, técnicas y administrativas que tengan implicancia en el desarrollo regional, emitidas por los organismos correspondientes.
- i) Suscribir convenios o contratos, según corresponda y en el marco de las normas legales establecidas.
- j) Elevar informes de su competencia a la Presidencia Regional.
- k) Efectuar coordinaciones con los organismos y dependencias del Gobierno Nacional, y otros, a fin de efectuar gestiones a favor del Gobierno Regional, por encargo de la Presidencia Regional.
- l) Otras funciones que se le asigne y corresponda.

### **El Consejo regional**

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 establece las atribuciones del Consejo Regional:

#### **Artículo 13°.- El Consejo Regional**

Es el órgano normativo y fiscalizador del Gobierno Regional. Le corresponde las funciones y atribuciones que se establecen en la presente Ley y aquellas que le sean delegadas. Está integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros Regionales elegidos en cada región.

## Artículo 15°.- Atribuciones del Consejo Regional

Son atribuciones del Consejo Regional:

- a. Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional.
- b. Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, concordante con el Plan Nacional de Desarrollo y buscando la articulación entre zonas urbanas y rurales, concertadas con el Consejo de Coordinación Regional.
- c. Aprobar el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo, en el marco del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y a las leyes anuales del Presupuesto General de la República y la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.
- d. Aprobar los Estados Financieros y Presupuestarios.
- e. Aprobar su Reglamento Interno.
- f. Fijar la remuneración mensual del Presidente y Vicepresidente y las dietas de los Consejeros.
- g. Declarar la vacancia y suspensión del Presidente, Vicepresidente y los Consejeros.
- h. Autorizar, conforme a Ley, las operaciones de crédito interno y externo incluidas en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y solicitadas por el Presidente Regional. Las operaciones de crédito externo se sujetan a la Ley de Endeudamiento Público.

i. Autorizar la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Regional.

j. Aprobar la creación, venta, concesión o contratos, disolución de sus empresas y otras formas empresariales, bienes y/o activos regionales, conforme a la Constitución y la Ley.

k. Fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional.

l. Proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.

m. Proponer la creación, modificación o supresión de tributos regionales o exoneraciones, conforme a la Constitución y la Ley.

n. Aprobar el Programa de Promoción de Inversiones y Exportaciones Regionales.

o. Aprobar el plan de competitividad regional, los acuerdos de cooperación con otros gobiernos regionales e integrar las estrategias de acciones macrorregionales.

p. Definir la política permanente del fomento de la participación ciudadana.

q. Aprobar el plan regional de desarrollo de capacidades humanas y el programa de desarrollo institucional.

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

s. Las demás que les corresponda de acuerdo a Ley.

### **El Gobernador Regional**

Artículo 20.- De la Presidencia Regional La Presidencia Regional es el órgano ejecutivo del Gobierno Regional; recae en el Presidente Regional, quien es la máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del Pliego Presupuestal del Gobierno Regional. El Presidente Regional desempeña su cargo a dedicación exclusiva, con la sola excepción de la función docente. Percibe una remuneración mensual fijada por el Consejo Regional de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, siendo obligatoria la publicación de la norma que la aprueba y su monto.

- Desde el año 2015 se les denomina gobernadores a los presidentes regionales.

### **2.3. Definición de términos básicos**

#### **Consejo Nacional de Descentralización (CND)**

Organismo creado en el año 2002 para impulsar la descentralización en el Perú. Fue sustituido por la Secretaría Nacional de Descentralización (SND) en el 2007.

#### **Certificación Ambiental**

Es el documento previo que todo proyecto de inversión debe elaborar antes de ser ejecutado, previendo los impactos ambientales negativos significativos que podría generar.

**CIRA:** Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos

#### **Descentralización**

La descentralización es un proceso político-técnico que forma parte de la reforma del Estado peruano y está orientado a alcanzar un buen gobierno, es decir, un gobierno efectivo, eficiente y al servicio de la ciudadanía. Este proceso tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población.

Consiste en transferir funciones, responsabilidades, presupuestos y autonomía desde el Gobierno Central a las regiones.

### **Descentralización fiscal**

Es el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar un mayor nivel de autonomía en el financiamiento de sus ingresos y, por lo tanto, en las decisiones sobre el destino de sus gastos.

**EIA:** Estudio de Impacto Ambiental.

### **Ejecución Presupuestaria**

Es un proceso complejo, que contiene diferentes etapas del proceso presupuestal, donde la ejecución óptima por parte del talento humano es fundamental, ya que el fin del mismo es obtener bienes, servicios y obras de calidad previstas en el mismo.

### **Fortalecimiento de capacidades**

Es el proceso mediante el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades incrementan sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos y entender y responder a sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible. (PNUD, 1997).

### **Federalismo fiscal**

El Federalismo Fiscal se ocupa de la organización e interrelación de las finanzas públicas de los diferentes niveles de gobierno que coexisten en un sistema federal. Es sinónimo de Descentralización en la toma de decisiones fiscales: gasto público e impuestos.

**FONIPREL:** Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local. Es un fondo concursable, cuyo objetivo principal es cofinanciar Proyectos de Inversión Pública (PIP) y estudios de preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica, que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y

la pobreza extrema en el país.

### **Gore Ejecutivo**

Audiencias regionales que se celebraban en la sede de cada gobierno regional para discutir, junto con la representación del Gobierno Nacional, la agenda de prioridades de desarrollo de la región.

### **Las Regiones**

Las regiones son unidades territoriales económicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente.

**PACRI:** Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario. Creado para atender a la población impactada en la ejecución de proyectos viales.

### **Presupuesto Institucional de Apertura -PIA**

Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo.

### **Presupuesto Institucional Modificado - PIM**

El Presupuesto Institucional Modificado (**PIM**), es el Presupuesto Institucional actualizado como consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.

### **Plan Nacional de Desarrollo Concertado -PNDC**

El Plan de Desarrollo Concertado es el documento elaborado por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para sus respectivos ámbitos territoriales. Este documento presenta la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos establecidos en el PEDN, así como los establecidos en los PESEM respecto a las competencias compartidas.

Además, en el caso de los Gobiernos Locales deberá contribuir al logro de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado, según corresponda.

### **Regionalización**

Es un componente de la descentralización que involucra el proceso de formación de regiones para que se desenvuelvan con funciones, responsabilidades y autonomía.

La regionalización es una forma de organización política, económica y de gestión social para la integración y el fortalecimiento del desarrollo de los territorios y, por ende, del desarrollo nacional.

### **Secretaría Nacional de la Descentralización**

Organismo del Estado creado en el año 2007 que reemplaza al CND. Su función es promover y fortalecer la descentralización en el país.

### **Transferencias fiscales**

Son recursos dinerarios que transfiere el Gobierno Nacional a los gobiernos regionales para que promuevan su desarrollo en el marco de la descentralización.

### **Transferencias fiscales a Gobiernos Regionales**

Es una herramienta de compensación que busca distribuir recursos adicionales para los Gobiernos Regionales, bajo criterios de equidad y compensación.

## **CAPÍTULO III**

### **HIPÓTESIS Y VARIABLES**

#### **3.1 . Hipótesis**

##### **3.1.1 Hipótesis general**

Los factores organizacionales, insuficientes transferencias fiscales y débiles capacidades gerenciales, limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020.

##### **3.1.2 Hipótesis específicas**

- Las transferencias fiscales del Gobierno Central se presentan como insuficientes para la óptima gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020.
- La debilidad de las capacidades gerenciales, es una limitante de la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020.
- La gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en cuanto a transferencias fiscales y capacidades gerenciales es deficiente durante el período 2017-2020

#### **3.2 . Variables**

Primera Variable: Factores organizacionales

Segunda Variable: Gestión del Gobierno Regional de Cajamarca

#### **3.3 . Matriz de operacionalización de variables**

<b>HIPÓTESIS</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>FUENTE</b>
<p><b>GENERAL</b> Los factores organizacionales, insuficientes transferencias fiscales y débiles capacidades gerenciales, limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020</p> <p><b>ESPECÍFICAS</b> -Las transferencias fiscales son insuficientes para la óptima gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020.</p>	Factores organizacionales	Transferencias fiscales	<p>Monto de transferencias fiscales anuales Años 2017-2020</p> <p>Nivel de eficiencia de normatividad fiscal. -Alto -Medio -Bajo</p> <p>Nivel de dependencia y autonomía fiscal -Alto -Medio -Bajo</p>	<p>Documentos del MEF</p> <p>Presupuesto de Apertura (PA)</p> <p>Presupuesto Institucional Modificado (PIM)</p> <p>Encuesta. Archivo documental Entrevista</p>
		Capacidades gerenciales	<p>Número de gerentes capacitados gestión de proyectos.</p> <p>Número de proyectos formulados Número de proyectos ejecutados Nivel de capacidad de gasto -Alto -Medio -Bajo</p>	<p>Entrevista Encuesta</p> <p>Revisión de documentos</p>
		Planeamiento	<p>Nivel de ejecución del Plan de Desarrollo Regional Concertado Periodo 2017-2020 -Alto -Medio</p>	<p>Entrevista Encuesta Revisión de Archivo</p>

<b>HIPÓTESIS</b>	<b>VARIABLE</b>	<b>DIMENSIONES</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>FUENTE</b>
<p>-La debilidad de las capacidades gerenciales es una limitante de la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020.</p> <p>-La gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en cuanto a transferencias fiscales y capacidades gerenciales es deficiente en el periodo 2017-2020.</p>	Gestión regional	Ejecución	<p>-Bajo</p> <p>Nivel de cumplimiento de metas y objetivos del Plan</p> <p>-Alto</p> <p>-Medio</p> <p>-Bajo</p> <p>% ejecución presupuestal anual</p>	documental.

## **CAPÍTULO IV**

### **PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO**

#### **4.1 . Tipo de investigación**

Investigación básica porque genera conocimiento a partir de la realidad problemática estudiada y aumenta ese conocimiento científico sobre la materia y las variables en estudio, a través de la información vertida por la población en estudio.

#### **4.2 . Ámbito de estudio**

El ámbito de estudio es la sede del Gobierno Regional de Cajamarca, ubicado en la provincia de Cajamarca, departamento de Cajamarca.

#### **4.3 . Espacio temporal o periodo de análisis**

El periodo de análisis corresponde a los años de ejercicio gerencial de los periodos de gestión comprendidos entre 2017-2020. La aplicación de la Encuesta se realizó en los meses de febrero y marzo del año 2021.

#### **4.4 . Diseño de investigación**

Investigación no experimental transversal con recojo de datos en un único momento. Se realizó un trabajo de campo para el recojo de información mediante la aplicación de una encuesta a los gerentes del periodo de estudio. También una entrevista al gerente del Gobierno Regional del periodo 2019-2020.

#### **4.5. Métodos de investigación**

##### **Métodos analítico y descriptivo**

Se tomó el periodo de investigación 2017-2020. Dos años de la gestión final del gobernador Porfirio Medina (2017-2018), y dos años de la gestión inicial del gobernador

Mesías Guevara (2019-2020), ambos elegidos por voto secreto y universal. En base al método analítico-descriptivo, se describió sus gestiones referidas a las transferencias fiscales y las capacidades gerenciales. A la vez se hizo el análisis de las transferencias fiscales del Gobierno Central, en base a la información del MEF y del archivo documental del Gobierno Regional de Cajamarca.

#### **4.6 . Población**

La población de estudio lo constituye el gerente general y los gerentes de área de la sede regional de Cajamarca del periodo 2017-2020: Gerente de Desarrollo Económico, Gerente de Desarrollo Social, Gerente de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Gerente Regional de Infraestructura, Gerente Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

Son 5 gerentes de área del periodo 2017-2018, y 5 gerentes de área del periodo 2019-2020. Más dos gerentes generales de ambos periodos suma 12 gerentes.

Se agrega cuatro gerentes que fueron cambiados y alternaron en los cargos de las áreas Desarrollo Social, Gestión del Medio Ambiente, Desarrollo Económico. El total general de la población en estudio son 16 gerentes.

#### **4.7 . Muestra**

No se consideró muestra para la investigación. Se delimitó el estudio a los gerentes de la sede regional de Cajamarca.

#### **4.8 . Unidad de análisis**

La unidad de análisis para la investigación es el Gobierno Regional de Cajamarca.

#### **4.9 . Unidad de observación**

La Unidad de Observación lo constituye la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020 en cuanto a transferencias fiscales y capacidades gerenciales.

#### **4.10 . Técnicas e instrumentos de recopilación de datos**

Se utilizó la Encuesta como técnica de recojo de información que fue aplicada a los funcionarios y exfuncionarios que ocuparon las gerencias de la sede del Gobierno Regional de Cajamarca del periodo 2017-2020.

También se utilizó las técnicas de Revisión Documental y la Entrevista.

Los instrumentos son el cuestionario guía, revisión bibliográfica, fichaje.

#### **4.11 . Técnicas para el procesamiento y análisis de información**

Para esta investigación se utilizó la suite de Microsoft Office 2016 Profesional Plus de 64 bits para equipos portátiles y de escritorio, específicamente las aplicaciones de procesamiento de textos, Microsoft Word, y la utilidad de hojas de cálculo, Microsoft Excel. En este programa de Microsoft Excel se realizó la codificación y tabulación de datos, para la elaboración de las tablas y gráficos respectivos y su posterior interpretación.

## **CAPÍTULO V**

### **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

#### **5.1. RESULTADOS**

Para el recojo de información de esta investigación, se optó por la utilización de las técnicas de la Encuesta y la Entrevista, con rigor académico en el cuestionario y que responde al interés de compilar información, lo más adecuada y pertinente que sea, sobre las dimensiones y los indicadores de la investigación abordados en el cuadro matriz de operación de variables.

La Encuesta está dividida en cuatro secciones: Información General. Gestión Gerencial. Transferencias Fiscales y Capacidades Gerenciales. El cuestionario contiene 23 preguntas cuidadosamente seleccionadas con alternativas de respuestas y tres preguntas requieren la opinión del encuestado.

La validación de la Encuesta estuvo a cargo de docentes de la UNC (ver fichas de validación en Anexo A y B), con probada capacidad y experiencia académicas en este menester, cuyas sugerencias y observaciones hicieron posible la elaboración de un instrumento lo más recomendable que sea, desde la perspectiva del conocimiento técnico y científico, y que ayude a cumplir los objetivos de la presente investigación.

La Encuesta, con todas las limitaciones que impone la pandemia del coronavirus, se remitió a 16 gerentes del periodo de estudio 2017-2020 del Gobierno Regional de Cajamarca.

Además, para complementar información se realizó una entrevista al gerente del Gobierno Regional de Cajamarca, Alex Gonzales Anampa, del periodo del gobernador regional, Mesías Guevara.

## DESCRIPCIÓN, INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

### PRIMERA VARIABLE: FACTORES ORGANIZACIONALES

#### 5.1.1. Dimensión Transferencias fiscales

La información que se presenta a continuación fue sistematizada a partir de la revisión de archivos, en este caso, se recurrió a los datos presentados en la página oficial del Ministerio de Economía y Finanzas y las Audiencias Públicas del Gobierno Regional realizadas en los años 2017, 2018. En los años 2019 y 2020 no hubo audiencias públicas porque el protocolo para evitar la pandemia del Covid-19 lo prohibía. Para mayor explicación de los datos también se integra la información obtenida de la encuesta aplicada a gerentes y exgerentes del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020. Las respuestas que brindó el gerente de ese entonces, Alex Gonzales Anampa, al pliego de preguntas de la entrevista, también constituyen un aporte importante a la investigación.

**Tabla 2**

*Presupuesto y ejecución de gasto anual 2017-2020*

AÑOS	PIA	PIM	GIRADO	%
<b>2017</b>	115,914,344	399,065,332	139,049,593	34.9%
<b>2018</b>	199,956,252	584,170,115	199,362,608	34.1%
<b>2019</b>	249,995,127	399,781,885	156,878,555	39.2%
<b>2020</b>	249,185,813	425,556,920	128,133,980	30.2%
<b>TOTAL</b>	815,051,536	1,808,574,252	623,424,736	34,6%

*Nota.* Elaboración con datos de Consulta Amigable-MEF Años 2017-2020.

Como se aprecia en la Tabla 2, en los cuatro años de gestión regional en Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020, el nivel de capacidad de gasto promedio fue de 34,6%, es decir, un 65,4% de los presupuestos que transfirió el Gobierno Central para proyectos de inversión no fueron gastados por el Gobierno Regional de Cajamarca. Según el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), en los cuatro años (2017-2020) se transfirió un monto de Mil 808 millones con 574 mil 252 soles, pero solo se gastó la suma de 623 millones 424 mil 736 soles. Lo que significa que Mil 185 millones con 149 mil 516 soles no pudo gastar el Gobierno Regional de Cajamarca durante esos cuatro años de gestión. (Ver Anexos C).

Lo que siempre se escucha decir frente a esta situación, es que hace falta capacidad de gasto, hay ineficiencia en la gestión regional o incapacidad para ejecutar los proyectos. Todas estas calificaciones también dan soporte para que, los que abogan por el centralismo, señalen de manera entusiasta que la descentralización y la regionalización son tópicos no viables en el país.

Una de las explicaciones respecto a las razones por las cuales el Gobierno Regional no gasta todo lo que le transfiere el Gobierno Central, tiene que ver con las capacidades gerenciales, de las cuales deben estar dotados los gerentes para que su nivel de desempeño sea alto en cuanto al nivel de ejecución de gasto. Otras explicaciones no menos importantes se refieren a las transferencias no oportunas y a la falta de normatividad adecuada para ejecutar el gasto, según así lo confirman los resultados de la Encuesta aplicada a los gerentes para la presente investigación.

En la I Audiencia Pública Regional del año 2017 se detalla las actividades, acciones y proyectos del primer semestre de este año. (Ver Anexo D1). Hay que destacar la puesta en marcha del proyecto ganadero con 57,1 millones 258 mil soles para beneficiar a 91 distritos de las 13 provincias.

En la II Audiencia Pública del Gobierno Regional de Cajamarca del año 2017 se dio cuenta de los siguientes proyectos de inversión en ejecución y algunos que ya habían sido culminados, según como se detalla en la Tabla 3. (Ver Anexo D2).

**Tabla 3**

*Resumen Ejecutivo de Proyectos de Audiencia Pública de Gobierno Regional 2017*

<b>RESUMEN EJECUTIVO II AUDIENCIA PÚBLICA REGIONAL 2017</b>		
<b>PROYECTOS</b>	<b>UBICACIÓN</b>	<b>CONDICIÓN</b>
Siete Proyectos de Mejoramiento Atención Neo Natal- Centros de Salud y Hospitales	-Pachacútec - La Ramada -San Pablo - Baños del Inca -Cachachi -Celendín-Chota	Concluidos
Hospitales	-Cutervo – Jaén - Cajabamba	Avance físico 16%, 87% 96%
Hospital	-San Ignacio	En Licitación
Mejoramiento del Crecimiento y Desarrollo de Niños y Niñas	-Chota	Avance físico 33%
Centro Oncológico HRC	-Cajamarca	Perfil viable
Establecimiento de Salud	-Chilete	Pre-Inversión
Establecimiento de Salud	-Pucará-Jaén	Pre – Inversión
Tres Instituciones Educativas	-Cutervo -Cajamarca -San Marcos	Concluidas
18 Proyectos Educativos en provincias	-Cajabamba	

## RESUMEN EJECUTIVO II AUDIENCIA PÚBLICA REGIONAL 2017

PROYECTOS	UBICACIÓN	CONDICIÓN
	-San Pablo- Cutervo	En ejecución
	-Hualgayoc-Chota-Jaén	
Forestación y Reforestación	-Chirinos-San Ignacio	Concluido
Mejoramiento de Servicios de Gestión Ambiental	-Gerencia de RR.NN. Gobierno Regional de Cajamarca	Avance físico 30%
Reforestación Bosque Pagaibamba	-Querocoto-Chota	Avance físico 57%
Reforestación Santuario Tabaconas	-Namballe	Avance físico 57%
Servicio de Transitabilidad	-Baños del Inca	Concluido
Vía Vecinal Inguer-Paltic-Sagasmache	-Cutervo	En ejecución
Servicio agua potable 16 centros poblados de distrito de Cajamarca	-Cajamarca	Elaboración de expediente técnico

*Nota.* Elaboración con datos tomados de II Audiencia Pública-2017. Archivo de Gobierno Regional.

La información de la I Audiencia Pública Regional del año 2018, registra lo siguiente en cuanto a proyectos concluidos y en ejecución: (Ver Anexo D3).

**Tabla 4**

*Resumen Ejecutivo de Proyectos – I Audiencia Pública de Gobierno Regional 2018*

PROYECTOS	INVERSIÓN	CONDICIÓN
12 en Riego y Producción	118'353,897	En Ejecución
06 en Conectividad y Electríf. Rural	48'000,000	En Ejecución
Tramos El Empalme-Santacruz	103'000,000	En Ejecución
Vía Bambamarca-Amazonas	170'534,000	En Ejecución

Mejora de Aldea San Antonio	9'308,104	En Ejecución
Agua y Saneamiento Agomarca	5'000,000	En Ejecución
02 en Salud	241'439,158	En Ejecución
1 en Salud	59'439,972	Concluido
Hospital San Ignacio	74'000,000	En vía Buena Pro
9 proyectos en Educación	59'000,000	En Ejecución
9 proyectos en Educación	20'000,000	Concluidos

**Nota.** Elaboración con datos de la Audiencia Pública-2018. Archivo de Gobierno Regional.

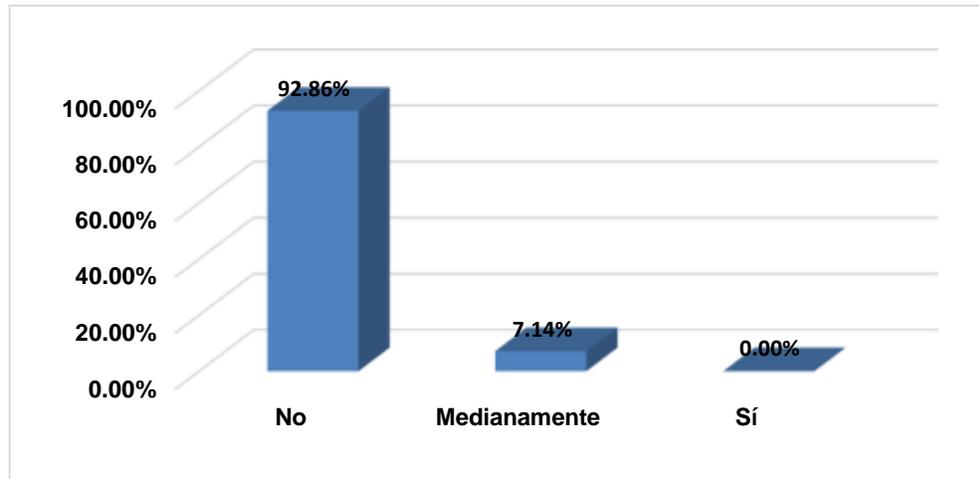
De los proyectos descritos en la Tabla 4, solo por mencionar dos, los de mayor monto de inversión, la carretera Empalme-Santacruz (103 millones de soles) y la vía Bambamarca al Marañón (170 millones 534 soles), aún no se culminan a julio del año 2021, ambos proyectos significan una inversión de 273 millones 534 mil soles, lo que demuestra una baja ejecución de gasto en los proyectos planteados.

En el informe de la II Audiencia Pública Regional se condensa un listado de proyectos en diferentes rubros como agricultura, turismo, carreteras, sistema hídrico, etc. Se realiza la actualización del Programa Multianual de Inversiones (PMI) 2019-2021 que contiene 432 proyectos con un monto que supera los 5 mil millones de soles. (Ver Anexo D4).

## Transferencias fiscales insuficientes

**Figura 5**

*Transferencias fiscales insuficientes*



**Nota.** Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

La encuesta aplicada a los gerentes del periodo 2017-2020, da como resultado que un 92,86% de los encuestados considera que son insuficientes las transferencias fiscales provenientes del Gobierno Central y un 7,14% afirma que son medianamente suficientes, lo que quiere decir que el presupuesto transferido no alcanza para la ejecución de los proyectos que plantean en sus planes.

Se conoce que los gobiernos regionales en el Perú son dependientes en materia fiscal, están pendientes de las transferencias dinerarias del Gobierno Central. En esta línea de análisis, hay que concordar con el estudio de Mares (2012) *Federalismo fiscal: El caso peruano*, donde señala que:

Si los gobiernos regionales y locales no pueden crear o regular impuestos, difícilmente podrán conseguir los recursos necesarios para lograr ese despegue que presupone necesariamente una autonomía financiera. En consecuencia, para

Mares, si un gobierno local o regional depende de la voluntad que tenga el gobierno central para transferirle recursos, difícilmente podrá proveer los diferentes tipos de servicios que demanden las preferencias y necesidades locales; pues ello estará condicionado no pocas veces por motivaciones políticas. (p.4-5)

Tarrillo (2017) en su tesis de maestría, *Análisis del proceso de la descentralización fiscal (presupuestal) y su incidencia en la inversión socio- económica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca, periodo 2003-2016*, también concluye que “el proceso de descentralización fiscal presupuestal, en el nivel de Gobierno Regional de Cajamarca se encuentra estancado...y por el lado presupuestal y fiscal es eminentemente dependiente del Gobierno Central”. (p.159)

Precisamente por esta insuficiencia de recursos, la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el año 2018, decidió recurrir a un préstamo de 88 millones de soles, mediante la modalidad de bonos soberanos, para financiar la ejecución de 24 proyectos de inversión pública. El préstamo tuvo la aprobación del MEF. Se pactó a un interés de 8,2% anual nominal fija.

En la I Audiencia Pública Regional del año 2018 se informa en resumen introductorio acerca de este endeudamiento:

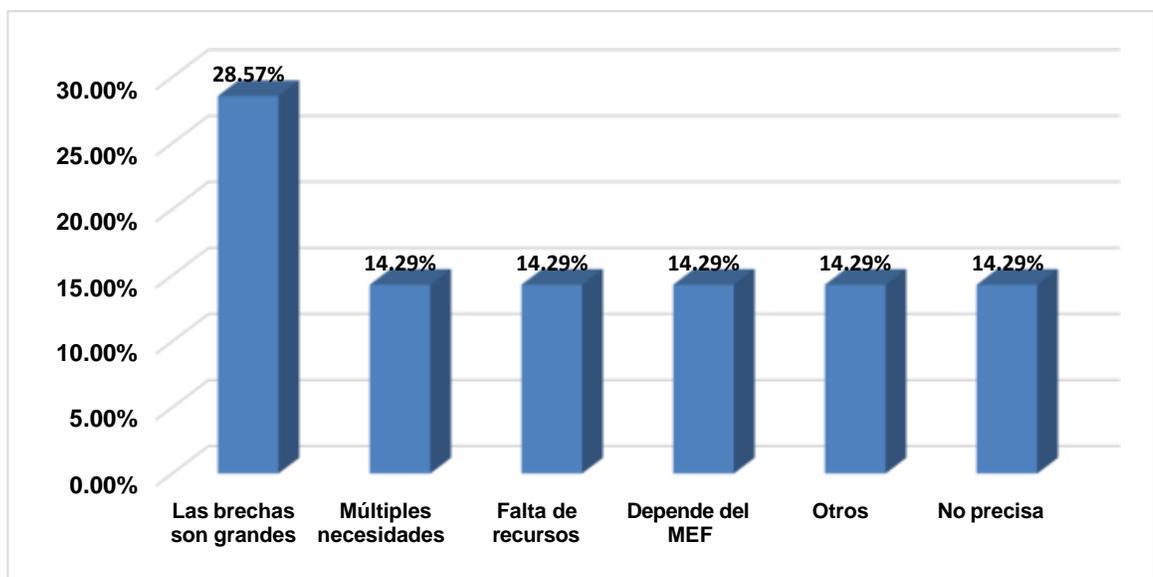
El endeudamiento surge como una necesidad por atender los requerimientos urgentes de las 13 provincias de Cajamarca. Esto se explica por cuanto el Gobierno Central en lugar de aumentar nuestros recursos para ejecutar proyectos, nos los ha disminuido de manera significativa, teniendo la Alta Dirección de esta Entidad, la obligación de buscar alternativas de financiamiento (p.4). (Ver Anexo D3).

En concordancia con la investigación de Viteri (2015), *Factores que limitan la descentralización fiscal: El caso de la región Libertad, Perú*, se justifica la decisión del Gobierno Regional de Cajamarca, de recurrir al endeudamiento, considerando que “persiste la dependencia orgánica, funcional y financiera” de los gobiernos regionales, cuya “participación porcentual de los gobiernos subnacionales en el presupuesto público ha disminuido, evidenciándose una recentralización del gasto público...” (p.182).

### Razones por las cuales se considera que los presupuestos son insuficientes

**Figura 6**

*Transferencias no alcanzan para cubrir las necesidades de la región*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

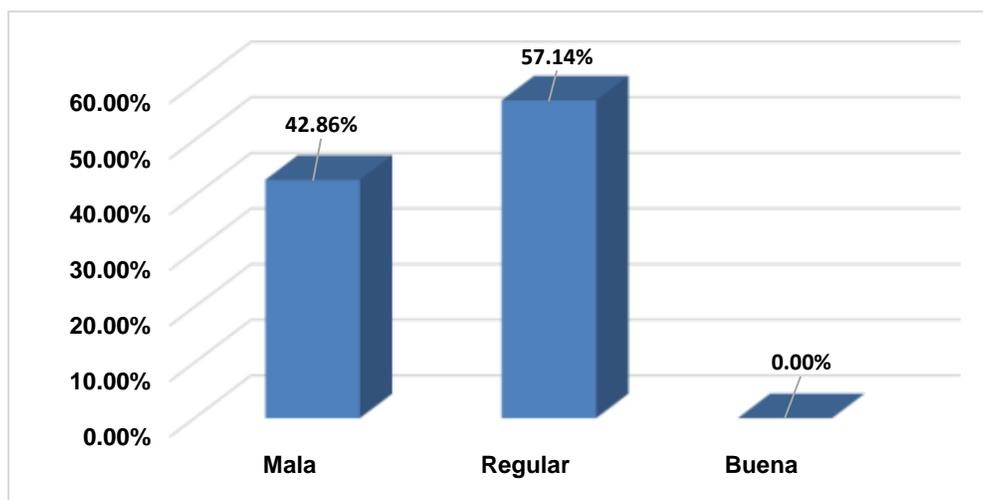
Ante la pregunta por qué creen que son insuficientes las transferencias fiscales, un 28,57% afirma que la brecha de necesidades por cerrar en la región es grande, un 14,29% señala que hay múltiples necesidades por afrontar, igual un 14,29% refiere que son insuficientes las transferencias porque hace falta más recursos en la región. Y un 14,29% cree que todo depende del MEF.

Las brechas sociales por cerrar en educación, salud, infraestructura, conectividad, en el Gobierno Regional de Cajamarca, son realmente altas, por lo que resultan insuficientes los presupuestos que transfiere el Gobierno Central para poder atender estas necesidades.

### **Transferencias y Cumplimiento del Plan de Desarrollo Concertado**

**Figura 7**

*Calificación de las transferencias fiscales para ejecutar PRDC*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional- 2021.

Cuando se les pregunta a los gerentes, sobre cómo valoran estas transferencias específicamente relacionadas al cumplimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC), un 42,86% de los encuestados cree que es mala y un 57,14% afirma que es regular. Hay que destacar que ninguno de los encuestados valora que son buenas las transferencias.

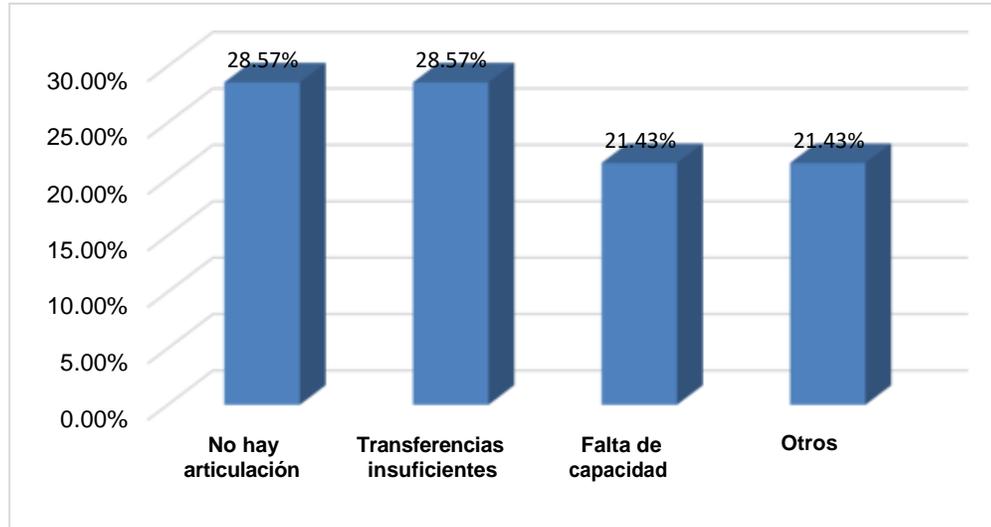
Lo que significa que las transferencias presupuestales, según la opinión de los gerentes, no resulta ser positiva para cumplir con los planes, es decir, los proyectos encaminados a cerrar las brechas sociales no se ejecutan, se postergan o simplemente no se inician, lo que atenta de manera negativa con la gestión regional.

Desde esta perspectiva hay que destacar lo que señala Dulanto (2015), acerca de la necesaria relación vinculante que debe existir entre el Plan de Desarrollo Nacional (PDN), los Planes de Desarrollo Concertados, los Planes Sectoriales de los Ministerios y la referida asignación de recursos. (pp.307-312).

## Razones por las que los gerentes aseveran que no se ejecutan los planes

**Figura 8**

*Razones por las que no se ejecutan los planes*



**Nota.** Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

Asimismo, al interpretar las razones por las que los gerentes creen que no se ejecutan los planes, un 28,57% afirma que no hay articulación entre el Gobierno Central y el Gobierno Regional; otro 28,57% cree que las transferencias dinerarias son insuficientes, y un 21,43% afirma que hace falta capacidad gerencial.

Según la Página Amigable del MEF, en el año 2017 se tuvo una ejecución de gasto de 34,9%; en el 2018 se llegó a una ejecución de gasto del 34,1%; en el 2019 el gasto final fue de 39,2%; en el 2020 se logró gastar tan solo el 30,2%, lo que podría interpretarse como falta de capacidad de gasto. Este resultado del análisis de la documentación lleva al planteamiento eje de esta tesis sobre transferencias fiscales y capacidades gerenciales. La eficiencia del gasto implica de algún modo con lo que se señala en el marco teórico, respecto a la Nueva Gestión Pública que involucra “una

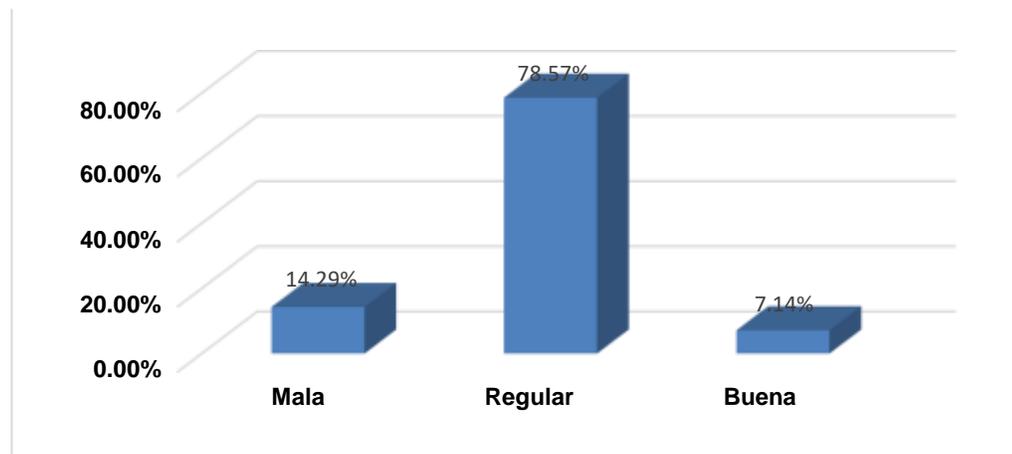
serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor...” (Pollit y Bouckaert, (2000), (p.9), mencionado por Andrea López en *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su Abordaje Conceptual*). Sin duda estos “cambios intencionales” para mejorar la gestión del sector público en lo que se refiere a ejecución de gasto, tienen que ver con el mejoramiento del desempeño gerencial, es decir, contar con capacidades gerenciales en el marco de una nueva gestión pública.

Y precisamente una nueva gestión pública, involucra normas, oportunidad de la transferencia dineraria, funciones delimitadas y capacidad gerencial para gastar el presupuesto.

### Valoración de la Normatividad Fiscal vigente

**Figura 9**

*Calificación de la normatividad fiscal sobre transferencias fiscales*



**Nota.** Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

Analizando la normatividad fiscal, el resultado de la encuesta aplicada registra que un 78,57% de los gerentes del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo

2017-2020 señala que la normatividad es regular, el 14,29% admite que es mala y un 7,14% es buena, como se registra en la Figura 9, esto implica que hay un elemento de juicio valorativo de la normatividad, en el sentido, que no ayuda mucho a la ejecución presupuestal.

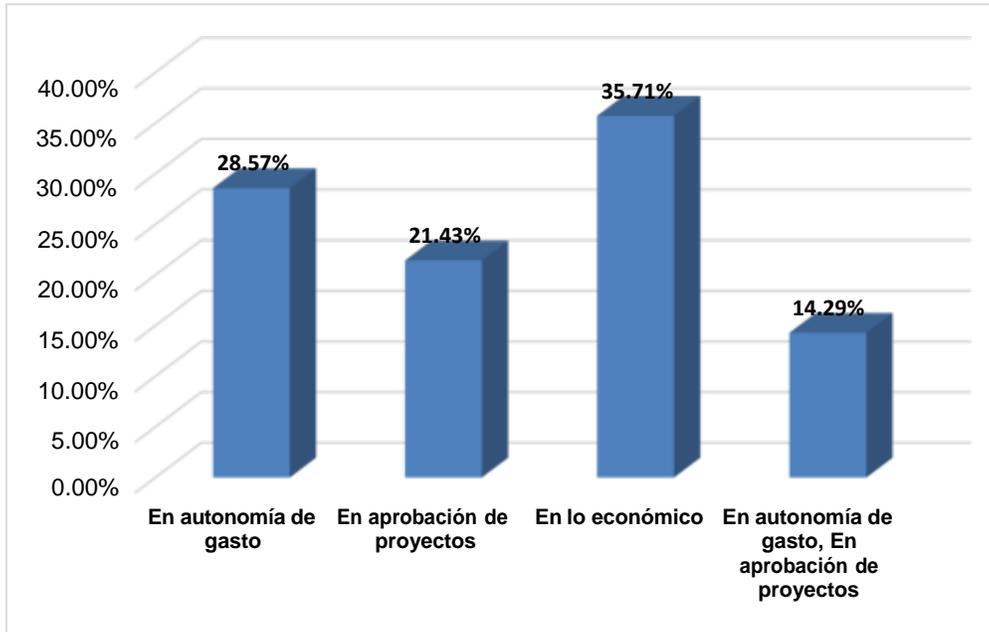
Respecto a este tema de la normatividad que regula el proceso de descentralización fiscal, Tarrillo (2017) en su aludida tesis de maestría, aplica en el año 2016, una encuesta a 50 empleados, entre funcionarios y servidores del Gobierno Regional de Cajamarca, obteniendo como resultado que un 15% afirmó que las normas son buenas, un 24% regular y un 62% dijo que son deficientes. (Ver Anexo E), lo que corrobora y refuerza el resultado alcanzado y aplicado en la presente tesis en lo que respecta a la opinión desfavorable sobre la normatividad vigente. Asimismo, un elemento a destacar en la misma encuesta de Tarrillo, es lo referente a un 59% de funcionarios y servidores encuestados que cree que estas normas deben revisarse.

En efecto una revisión de la normatividad significa: primero, voluntad política del Gobierno Central y del Congreso para rehacer la normatividad haciéndola más efectiva, y segundo, que el cumplimiento de la norma por parte de los funcionarios públicos sea igual de efectiva en la dirección de mejorar el gasto.

En esta perspectiva de mejorar la normatividad vigente, los gerentes encuestados para esta tesis (Figura 10), indican, un 28,57% que se necesita normar la transferencia de funciones en el rubro de autonomía del gasto, seguido de un 21,43% que requiere mayores competencias para la aprobación de proyectos, y un 35,71% pide más funciones en lo económico, como se aprecia a continuación.

**Figura 10**

*Autonomía para el gasto presupuestal*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

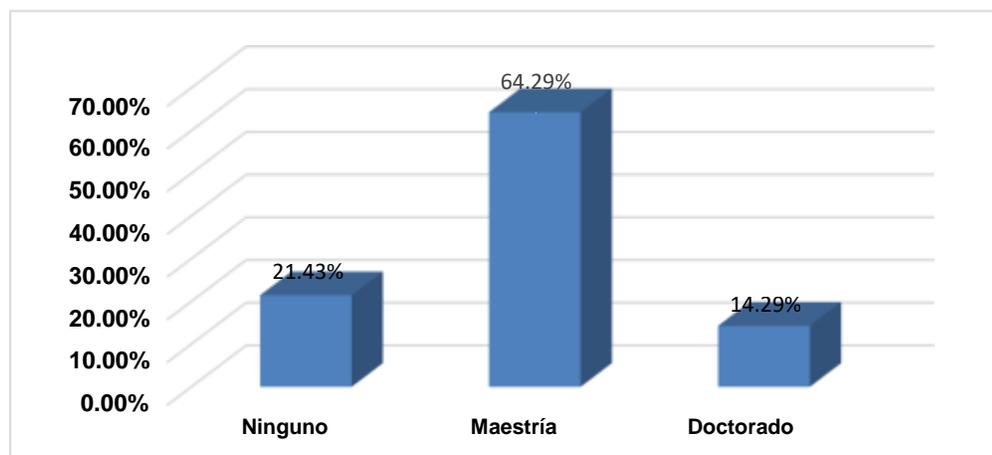
El resultado de la encuesta muestra que los gerentes piden mayor autonomía para gastar el presupuesto que transfiere el Gobierno Central y eso implica revisar la normatividad vigente.

## 5.1.2. Dimensión Capacidades gerenciales

### Formación profesional

**Figura 11**

*Formación profesional de gerentes*



**Nota:** Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional- 2021.

Si las capacidades gerenciales están relacionadas con la formación profesional, se tiene como resultado de la encuesta, que un 64,29% cuenta con maestría, un 14,29% con doctorado y un 21,43% solo tiene profesión y no acredita estudios de posgrado. Todo este resultado señala que los gerentes del periodo 2017-2020, en su mayoría, reúnen formación técnica suficiente para conducir las gerencias encomendadas. Aunque realmente esta condición por sí sola no basta.

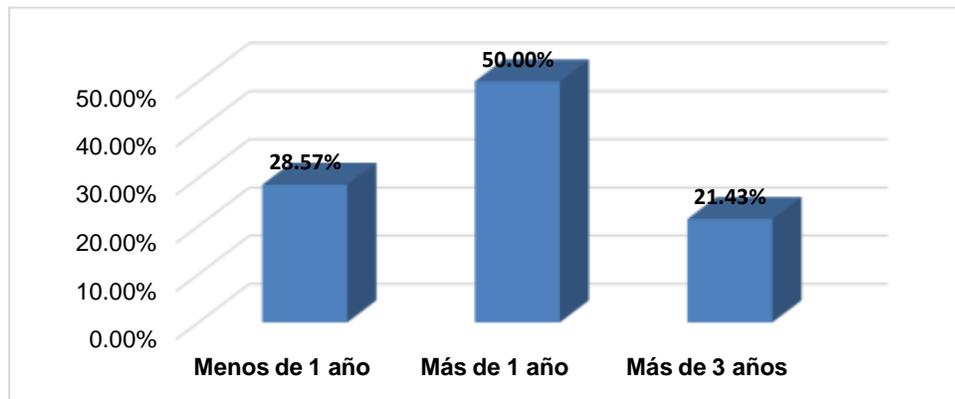
Se agrega que las profesiones de los gerentes en un 50% son ingenieros de las especialidades de civil y agronomía. Un 21,43% son docentes, un 7,14% son economistas, un 7,14% son abogados y un 7,14% son sociólogos, mientras que un 7,14% de los encuestados no precisa su profesión.

Además, el 100 por ciento de gerentes del periodo de estudio son naturales de Cajamarca, es decir, conocen la realidad más de cerca. Un 92,86% era egresado de la universidad pública y un 7,14% se formó profesionalmente en una universidad privada.

### Permanencia en el cargo gerencial

**Figura 12**

*Tiempo en el cargo gerencial*



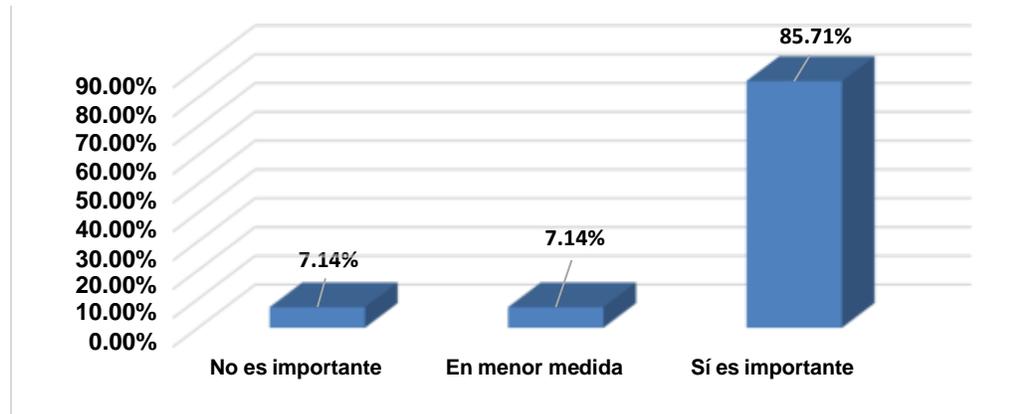
**Nota.** Encuesta aplicada a gerentes y exgerentes de Gobierno Regional-2021.

El tiempo en el cargo también es un componente básico para garantizar un ejercicio gerencial eficiente para la gestión. De los resultados se aprecia que tan solo un 21,43% estuvo en el cargo por más de tres años, y menos de un año el 28,57 % permaneció en el puesto gerencial, lo que significa que no hubo en ese periodo de gestión de los años 2017-2020, una constante de permanencia en el puesto gerencial que indudablemente es un aspecto negativo para el buen desempeño de un gerente. Tan solo el 50% de gerentes estuvo en su puesto más de 1 año hasta menos de 3 años, lo que constituye una debilidad de la gestión regional.

## Importancia de la permanencia en el cargo

**Figura 13**

*Importancia de la permanencia en el cargo*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes y exgerentes de Gobierno Regional-2021.

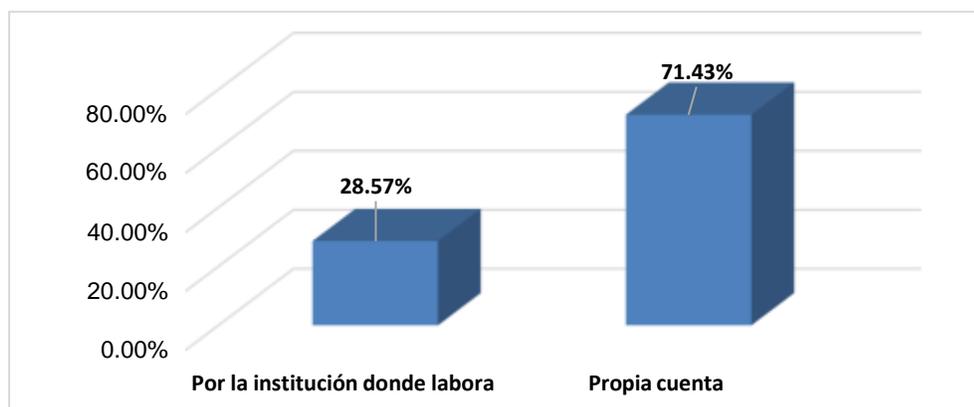
Como se evidencia en la Figura 13, los gerentes y exgerentes encuestados, en un 85,71%, consideran como un aspecto importante la permanencia en el cargo. Un 7,14% afirma que no es importante esta condición, y otro 7,14% responde que en menor medida es importante.

Sin duda, la rotación del personal gerencial es un componente a tener en cuenta en la medida de mejorar la gestión.

## Capacitación a los gerentes

**Figura 14**

*Capacitación de los gerentes*



**Nota.** Encuesta aplicada a gerentes y exgerentes de Gobierno Regional-2021.

En el marco de la política pública de descentralizar al país y mejorar la gestión regional, el Gobierno Central creó en el año 2002 el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como organismo público independiente y descentralizado, cuyas funciones estuvieron encaminadas a promover “el cumplimiento de los objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales contemplados en la Ley de Bases de Descentralización”, como lo señala el Artículo 7 de su reglamento. Además, otra función del CND es “capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal”.

El CND fue sustituido por la Secretaría Nacional de Descentralización (SND) creada en el año 2007. En la práctica ha existido una debilidad de esta Secretaría en materia de capacitación a los gerentes del periodo de estudio de la presente tesis, considerando que un 71,43% de los gerentes y exgerentes encuestados afirman que se

capacitaron por su propia cuenta y un 28,57% por la institución regional donde laboraban, lo que significa que la SND no cumplió su función establecida por ley en este aspecto de la capacitación.

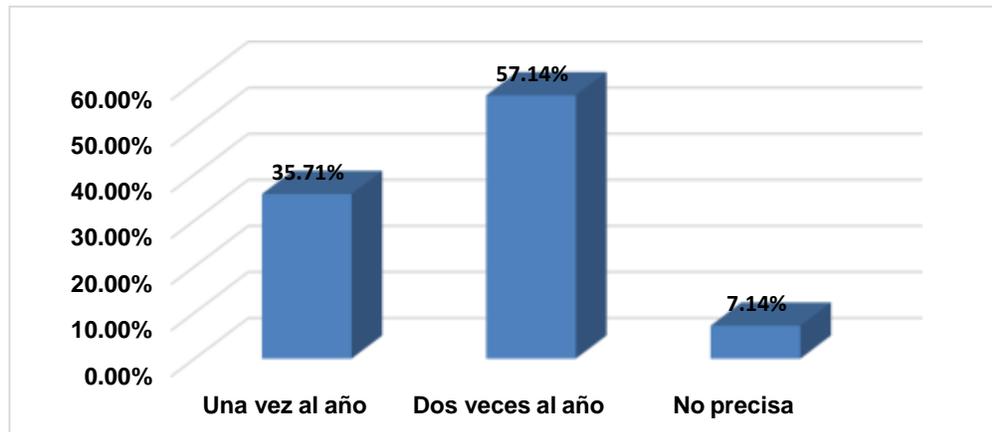
O como señala el gerente del Gobierno Regional de Cajamarca, Alex Gonzales Anampa, en entrevista para el presente documento de investigación, “la SND simplemente ha transferido funciones, pero no ha capacitado al recurso humano...”

Precisamente, el estudio de USAID mencionado en el marco teórico de la presente tesis, confirma lo que es una evidencia en el ejercicio gerencial del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020 que “el desarrollo de capacidades ha sido una de las más grandes debilidades a lo largo del proceso de descentralización”, y, además, que, entre los países de la región de América del Sur, “Perú ocupa uno de los últimos puestos en cuanto al diseño y desempeño de su servicio civil”. (Echebarría, y otros, 2006, p. 236), (citado en Estudio del proceso de Descentralización en el Perú, 2014).

## Frecuencia de capacitación

**Figura 15**

*Frecuencia de la capacitación de los gerentes*



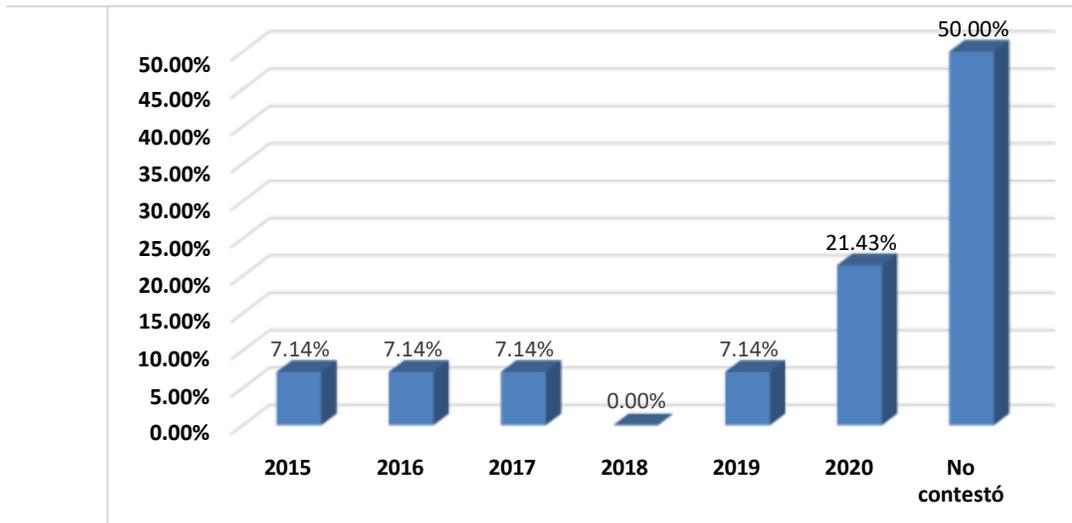
*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes y exgerentes de Gobierno Regional-2021.

La Figura 15 muestra la frecuencia que han recibido capacitación los gerentes. Una vez al año un 35,71% recibió capacitación; el 57,14% dos veces al año, y un 7,14% no precisó. Asumir una política de capacitación con frecuencia permanente de los gerentes, para asegurar un buen desempeño, es de vital importancia para garantizar una buena gestión regional.

## Año de capacitación de gerentes

**Figura 16**

*Año que se capacitaron los gerentes*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes y exgerentes de Gobierno Regional-2021.

El resultado estadístico de la Figura 16 es preocupante. Como se aprecia, de los encuestados que son 16, en el año 2015 solo uno se capacitó, de igual manera uno en el 2016. En el 2017 solo uno se capacitó. En el 2018 ninguno fue capacitado. En el 2019, uno. En el 2020, el 21,43%, es decir, el 3,4 de los gerentes accedieron a la capacitación vía modalidad virtual, y el 50% no contestó la pregunta.

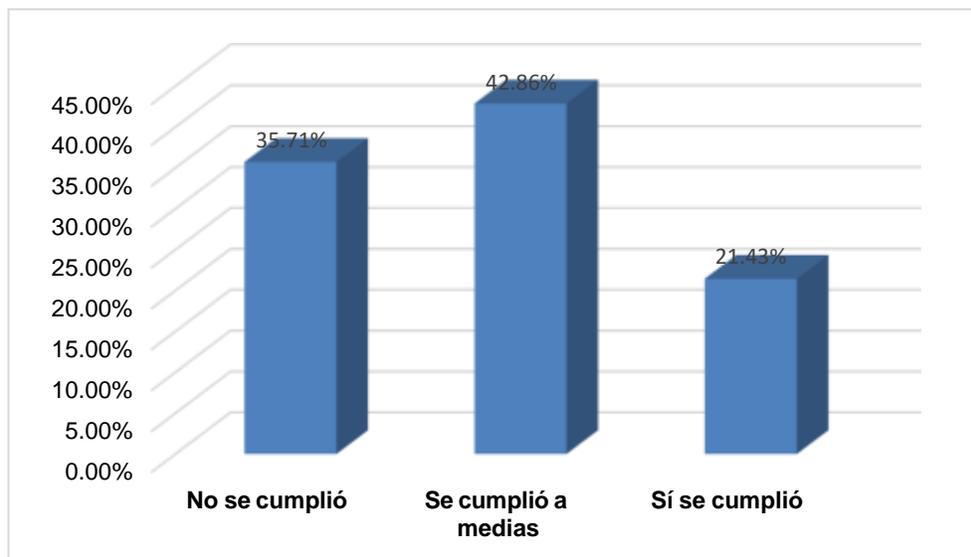
El análisis de la información estadística confirma que en el periodo de estudio 2017-2020, en el tema de la capacitación de los gerentes el resultado es deficiente.

## SEGUNDA VARIABLE: GESTIÓN REGIONAL

### No se cumplió metas y objetivos de los planes

**Figura 17**

*Presupuestos insuficientes no permitieron cumplir con objetivos de gestión*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

Los presupuestos transferidos de parte del Gobierno Central y su buen uso con capacidad gerencial por el Gobierno Regional, son componentes básicos para asegurar una eficiente gestión regional.

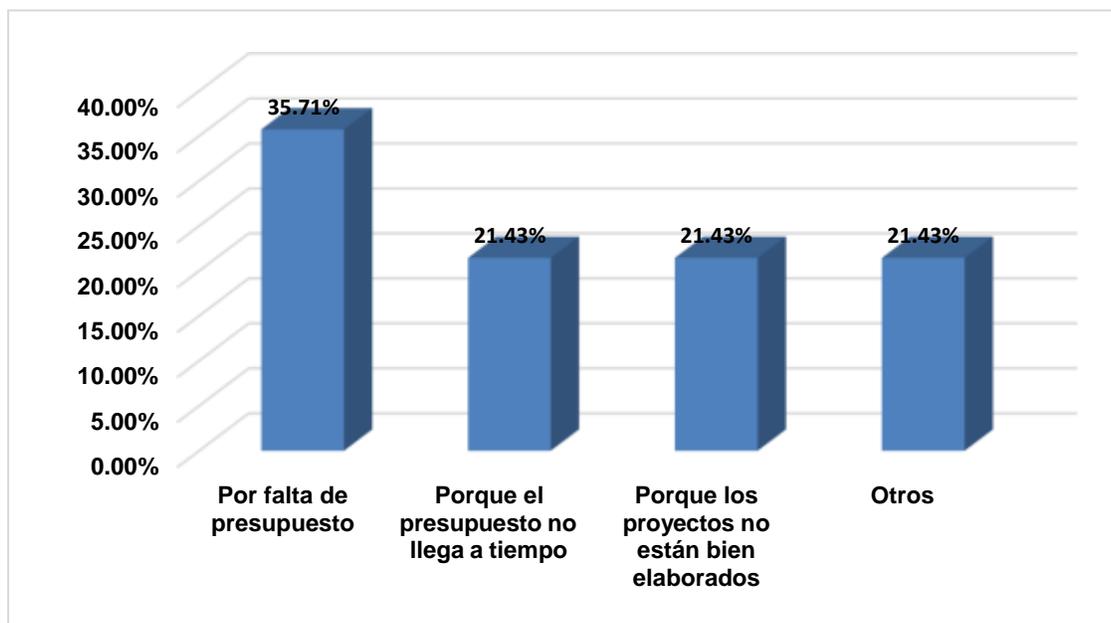
En la Figura 17 se aprecia que un 35,71% de los encuestados afirma que los objetivos y metas trazados por la gestión, no se cumplieron, en contraposición de un 42,86% que afirma que se cumplió a medias, y un 21,43% señala que sí se cumplió los objetivos y metas establecidos. Esto demuestra que hay un impacto considerable de las transferencias insuficientes en la gestión regional del periodo 2017-2020.

Por cierto, un grupo de gerentes (21,43%) indica que sí pudieron cumplir las metas y objetivos de su área, pero si se analiza de manera integral, y sumamos un 35,71% que no cumplieron lo planificado y un 42,86% que lo cumplieron a medias, sumando hay un 78,57% que manifiesta que los objetivos y metas de la gestión regional no se cumplieron en su totalidad, precisamente por la insuficiencia presupuestal.

### Otras razones por las que no se cumple con los planes

**Figura 18**

*No se cumplen los planes por presupuesto que no llega a tiempo y por proyectos mal elaborados*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021

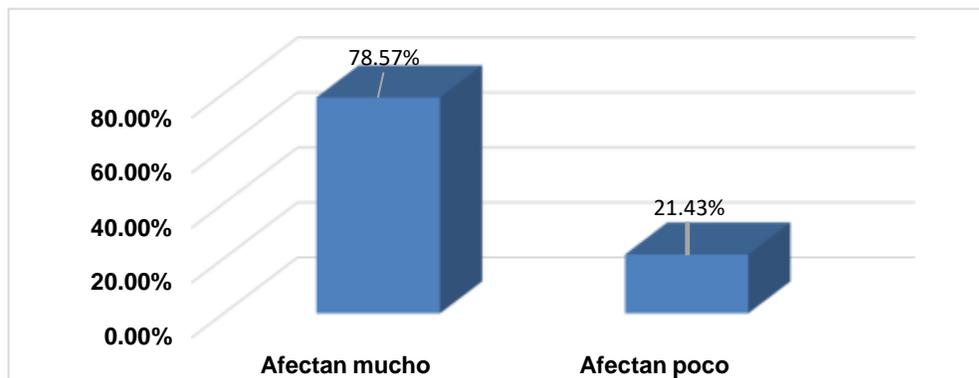
Sin embargo, es precisó acotar lo que se aprecia en la figura 18 ante la pregunta por qué no se cumplen los planes establecidos. Un 35,71% de los encuestados afirma que por falta de presupuesto. Un 21,43% señala porque el presupuesto no llega a tiempo. Un 21,43% indica que los planes no se cumplen, precisamente porque los proyectos no están bien elaborados, lo que significa que los gerentes aceptan que existe

cierta debilidad en el rubro de la capacidad gerencial de los encargados o responsables de la elaboración, supervisión y sustentación de los proyectos que obviamente atenta de manera negativa en la gestión regional.

### **Grado de afectación de las transferencias en la gestión**

**Figura 19**

*Grado de afectación de transferencias insuficientes a los planes*



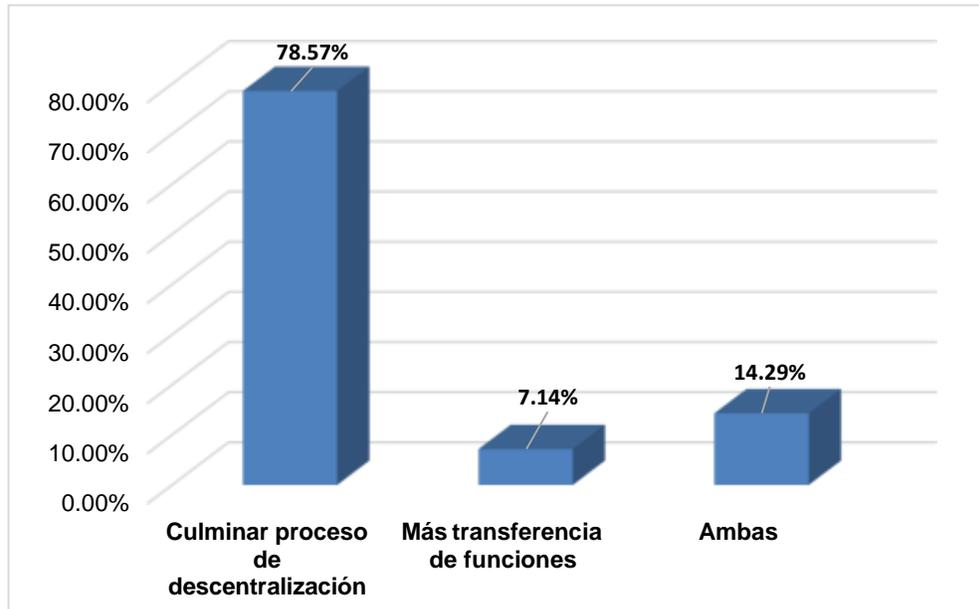
*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

Y cuando se les pregunta sobre el grado de afectación de estas transferencias a la gestión y principalmente a la ejecución de planes, un 78,57% cree que afecta mucho, en contraposición con un 21,43% que considera que afecta poco esta insuficiencia presupuestal. No hay duda, los gerentes encuestados para la presente investigación, corroboran que las insuficientes transferencias dinerarias afectan a la ejecución de los planes.

## Autonomía de gasto en la gestión regional

**Figura 20**

*Lo que se necesita para mejorar autonomía del gasto en las regiones*



**Nota.** Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

Cuando se les preguntó qué aspectos deben mejorar para dar más autonomía de gasto a la gestión regional, los gerentes y exgerentes en un 78,57% considera que debe culminar el proceso de descentralización en el país. Esta apreciación de los encuestados va mucho más allá de una medida de solución cortoplacista que debe tenerse en cuenta.

Las transferencias fiscales siempre han sido controvertidas cuando se analiza para qué se destinan los presupuestos, si realmente se usan para cerrar brechas sociales que tienen que ver con la calidad del gasto. En el estudio titulado *Más allá de Santiago. Descentralización fiscal en Chile (2020)* se propone en cuanto a las transferencias presupuestarias a los gobiernos regionales, estructurarlas en tres fondos con diferentes objetivos: i) fondo para potenciar el desarrollo socioeconómico de las regiones; ii) fondo de convergencia para cerrar brechas de resultados socioeconómicos entre regiones y

evitar que existan territorios con rezagos, y iii) fondo de compensación por externalidades negativas, especialmente ambientales. (p.277).

De acuerdo con Dulanto (2015):

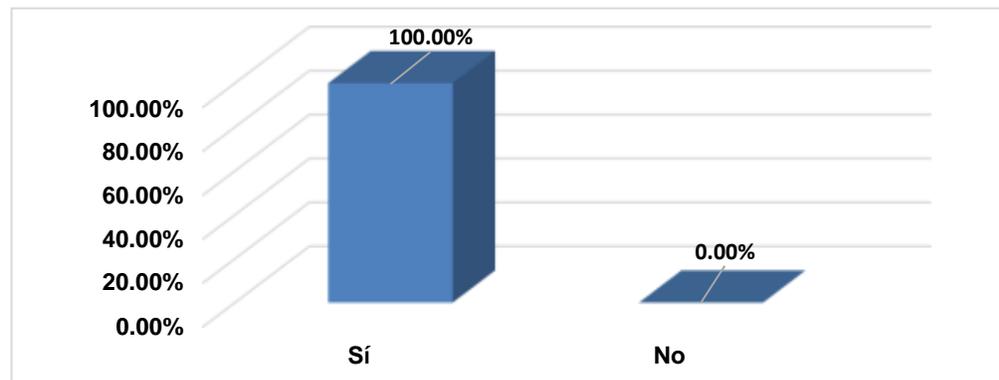
La asignación de recursos debe estar vinculada a las necesidades de gasto de los territorios, por lo tanto, es necesario conocer los procesos de planificación que llevan a cabo los gobiernos subnacionales y considerar las prioridades que ellos han establecido.

Es lo que no ha ocurrido en el Perú, porque muchas veces las transferencias se hicieron teniendo como base el cálculo político.

### **Las decisiones políticas y las transferencias fiscales**

#### **Figura 21**

*Decisiones políticas influyen en transferencias fiscales*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

Hay un tema adicional que preocupa y es el referido al interés político que se filtra en las decisiones del Gobierno Central para conceder las transferencias dinerarias.

En Estados Unidos de Norteamérica, Wright (1974) encontró una correlación sistemática entre el gasto federal per cápita y los votos estatales durante ese período. Similares resultados obtuvieron Inman (1988) y Couch y Shughart (1998), entre otros.

Igual conclusión arriban Letelier y Neyra (2017) cuando señalan que “el gobierno nacional es sensible al tamaño del electorado regional y al peligro de la posible competencia de dirigentes locales poderosos, lo que se refleja en el bajo nivel de las transferencias a los gobiernos regionales políticamente fuertes” (p.72).

En la encuesta aplicada para esta tesis, los gerentes del periodo de estudio 2017-2020, concuerdan en un 100 por ciento que las decisiones políticas influyen en las transferencias fiscales. (Figura 21).

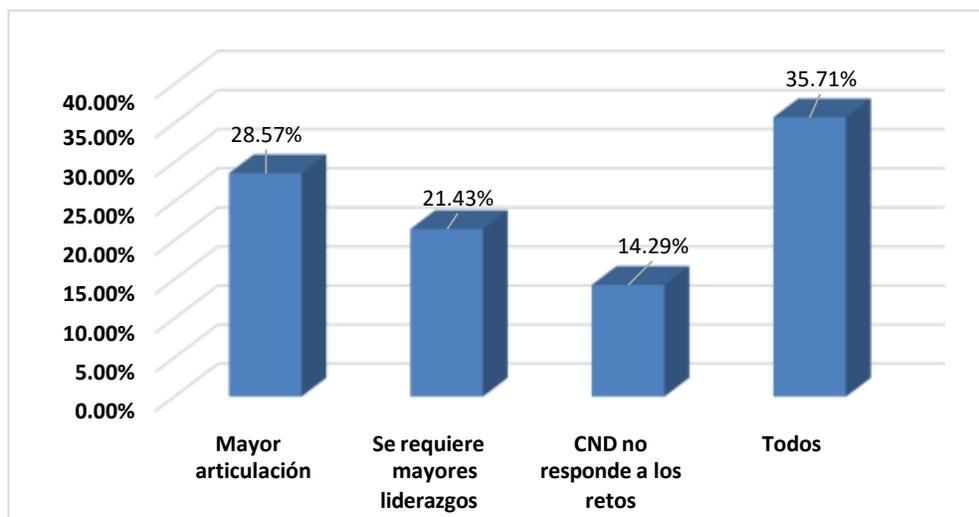
Por lo visto, hay una discriminación para transferir los fondos presupuestales y está relacionada con la posición política partidaria. Es evidente en este tema la decisión del expresidente, Alberto Fujimori, de destinar presupuestos mayores en los años 90 a las regiones que le eran adversas en apoyo político electoral. Igual percepción tenían los funcionarios del Gobierno Regional en la gestión 2015-2018, quienes señalaban que fueron “castigados” por el Gobierno Central de entonces con la disminución de las transferencias, porque eran opositores políticos a la “minería irresponsable”.

Este criterio político indudablemente afecta a la gestión regional en la aplicación del Plan de Desarrollo Regional Concertado.

## La visión frente a la Descentralización

Figura 22

*Fortalecimiento de la Descentralización*



*Nota.* Encuesta aplicada a gerentes de Gobierno Regional-2021.

Para conocer una visión más amplia del problema, se preguntó a los encuestados su opinión sobre el fortalecimiento de la descentralización y regionalización en el país. Un 28,57% dijo que se requiere mayor articulación. Los Gore Ejecutivo que eran audiencias y espacios de discusión y una ventana de interrelación del Gobierno Central con el Gobierno Regional, precisamente tenían este objetivo, pero lamentablemente se truncaron en su realización por motivo de la pandemia del coronavirus.

Un 21,43% afirma que se requiere mayores liderazgos que vendrían de la parte del Gobierno Central, líderes convencidos de la importancia de la descentralización y regionalización para el país y que sea vista como política pública permanente.

Un 14,29% de los encuestados cree que la Secretaría Nacional de la Descentralización (SND), antes CND, no está respondiendo a los retos.

Esta aseveración de los gerentes tiene sustento, por ejemplo, en el componente de la capacitación, puesto que la SND no se preocupó por mejorar las capacidades gerenciales de los funcionarios de nivel, para garantizar una exitosa gestión, al menos eso es lo que ha ocurrido con los gerentes del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020.

## 5.2. DISCUSIÓN

El objetivo general de la investigación es analizar los factores organizacionales que limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020. Cuando se habla de factores organizacionales se alude a las dimensiones de “transferencias fiscales y capacidades gerenciales” que impactan en la gestión regional.

En tal sentido, en lo que corresponde a las transferencias fiscales, la información sistematizada de la documentación del MEF de los años 2017-2020, registra que el Gobierno Regional de Cajamarca recibió de parte del Gobierno Central un monto total para proyectos de inversión del orden de los 1, 808 millones 574 mil con 252 soles en el periodo 2017- 2020, sin embargo, la ejecución de gasto solo alcanzó un promedio de 34,6% en los cuatro años de gestión regional, que equivale a un monto gastado de 623 millones 424 mil 736 soles. Las explicaciones que dan los gerentes son dispares, desde la deficiente normatividad vigente, la oportunidad desfasada de la transferencia presupuestaria, el desempeño deficiente en la elaboración de los proyectos, como así lo consigna los resultados de la encuesta aplicada para esta tesis.

### **Transferencias insuficientes**

Los encuestados en su mayoría señalan en un 92,86% que las transferencias de parte del Gobierno Central son insuficientes para poder atender las necesidades de la región Cajamarca. “Siempre son insuficientes las transferencias”, señala de manera resumida el gerente del Gobierno Regional de Cajamarca, Alex Gonzales Anampa, del periodo del gobernador Mesías Guevara.

Y efectivamente, el Resumen Ejecutivo de la II Audiencia Pública Regional del 2017 consigna una Cartera de Proyectos aprobada en el Programa Multianual de Inversiones (PMI) para el periodo 2018-2020, de 581 proyectos, cuyo monto acumula los S/ 8 mil 630 millones de inversión.

Sin embargo, según la Página Amigable del MEF, el Gobierno Central consignó para el Gobierno Regional de Cajamarca un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para el periodo 2018-2020, del orden de 1 mil millones 409 mil 508.92 soles en total, que constituye tan solo un 16,34% de lo requerido por el Programa Multianual de Inversiones del Gobierno Regional de Cajamarca para ese periodo 2018-2020. A la vista, lo transferido por el Gobierno Central es insuficiente para lo requerido por el programa de inversiones del Gobierno Regional en el periodo aludido.

**Tabla 5**

*Monto de Inversión requerido por el Gobierno Regional*

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO REGIONAL PERIODO 2018-2020			
PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN SEGÚN PMI			
Monto Requerido	Nº Proyectos	Transferencia de Gobierno	%
<b>8,630,000.000</b>	<b>581</b>	<b>1,409,508.920</b>	<b>16,34</b>

*Nota.* El Programa Multianual de Inversiones (PMI) 2018-2020 solicita S/. 8,630,000.00, pero el Gobierno Central solo destina S/.1,409,508.92.

La Tabla 5 muestra con consistencia que lo requerido por el Gobierno Regional en ese periodo, para satisfacer la necesidad de inversión, es mucho más de lo que transfiere el Gobierno Central, lo que evidencia que no existe una efectiva descentralización fiscal.

De acuerdo con Dulanto (2015) citado en los antecedentes, “... la simple descentralización administrativa no implica una descentralización fiscal, sino que, en muchos casos, es solo una desconcentración del funcionamiento del gobierno nacional”. (p. 277).

Igual se concuerda con Propuesta Ciudadana en su estudio *Propuesta técnica de descentralización fiscal. (2010)*, cuando conceptúa que la descentralización fiscal es entendida como política expresa destinada a asegurar una distribución equilibrada y eficiente de los recursos fiscales del Estado, para permitir que cada uno de sus niveles de gobierno cumpla (con calidad y cobertura crecientes) con sus responsabilidades de gasto para con los ciudadanos. (p.74).

En la Tabla 6 se detalla las brechas sociales por cerrar en la región Cajamarca y que abunda en la explicación que las transferencias fiscales son insuficientes para poder atender las necesidades de inversión de la región:

**Tabla 6**

*Resumen de brechas sociales por atender en la región Cajamarca Años 2017-2020*

<b>INDICADOR</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>AÑO</b>
Pobreza Total	42.5%	2020
Pobreza Extrema	13.3%	2020
Desnutrición Crónica Menores de 5 años	25.6%	2019

<b>INDICADOR</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>AÑO</b>
Anemia 6 a 35 meses	28.7%	2019
Analfabetismo	14.8%	2017
Agua potable	22.0%	2019

**Nota.** Elaboración en base a INEI-ENDES 2019 y ENAHO 2020. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2021).

Aparte, Cajamarca registra en educación escolar, algunos de los niveles de conectividad a Internet más bajos en el país: 8.2% de estudiantes en inicial, 6.9% en primaria y 7.9% en secundaria, según IPE (2020).

Hay que agregar que el estudio *Diagnóstico de brechas de servicio de educación (2017)* elaborado por la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca, respecto al indicador de acceso a servicios básicos (agua, desagüe y luz eléctrica), registra que para el año 2017 los locales escolares públicos que hacen un total de 6,241 locales en toda la región de Cajamarca, sólo el 19.5 % cuenta con servicio de agua potable y luz, con una brecha del 80.5%; en el caso del servicio de desagüe y luz tenemos que sólo 1,7% tienen los servicios de alcantarillado y electricidad, con una brecha del 98,3%; y con respecto al acceso a agua y desagüe, sólo el 5,1% de los locales escolares cuentan con ambos servicios, con una brecha regional del 94,9%.(p.26).

Asimismo, el mismo estudio *Diagnóstico de brechas de servicio de educación (2017)* señala que, de los 6,241 locales escolares públicos de los tres niveles educativos en la región Cajamarca; la brecha de laboratorios es del 95,9% (5,986 locales), la

brecha de bibliotecas es del 78,6% (4,904 locales) y la brecha de auditorios es del 98,5% (6,147). (p.30).

Como se aprecia, las brechas sociales a cerrar en la región Cajamarca son grandes en comparación a la escasa transferencia presupuestal del Gobierno Central.

Por supuesto que existe una centralización del presupuesto por parte del Gobierno, como muy bien lo acota Gálvez (2020) en su investigación *La distribución del presupuesto general de la República desde la perspectiva de la descentralización en el Perú: 2017-2018*:

Al concentrarse los recursos en el nivel central de gobierno, se fortalecen las capacidades del nivel central, y los niveles subnacionales languidecen, convirtiéndose en un círculo vicioso: los niveles subnacionales no pueden ejecutar proyectos de mediana o gran envergadura porque no tienen capacidades para ello, entonces los ejecuta el gobierno central fortaleciendo más sus capacidades y marginando a los gobiernos subnacionales. (p.96).

Se valida, entonces, respecto a las transferencias fiscales, la teoría que sustenta precisamente a esta tesis, abordada en el marco teórico, y que se refiere a los modelos o paradigmas asumidos en las transferencias presupuestales. El modelo “principal-agente”, donde “el principal” es el gobierno nacional que “tiene una amplia intervención y/o control” en las decisiones de programas, planes, proyectos del “agente” que en este caso es el gobierno regional

La investigación muestra que el gobierno nacional, independientemente de las capacidades gerenciales, destina los presupuestos no conforme al requerimiento del “agente” gobierno regional, sino en función del interés centralista del “principal”.

Esta preposición da pie para comprobar la hipótesis específica de esta tesis referida a que las transferencias fiscales son insuficientes para la óptima gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo de estudio.

### **La debilidad de las capacidades gerenciales**

Abordando el tema de las capacidades gerenciales, tan solo un 21,43% de los encuestados, como se aprecia en la Figura 18, señaló que los proyectos estuvieron mal elaborados y según los gerentes es una razón para no cumplir con los planes y en consecuencia una explicación para que no se gasten totalmente los recursos transferidos. No obstante, esta explicación es un tanto subjetiva de parte de los gerentes encuestados, considerando que el componente de la debilidad de capacidades gerenciales en el periodo de estudio 2017-2020 es un factor preponderante para no ejecutar en su totalidad el presupuesto asignado, como así lo justifican los proyectos que han retardado su ejecución por falta de capacidad en la elaboración y en la gestión de estos proyectos. Sin embargo, los gerentes defienden su gestión, señalando un 35,71% que no cumplen con sus planes y proyectos porque el presupuesto les falta, y otro 21,43% afirma que el presupuesto transferido no es oportuno, como así lo contempla el resultado de la Figura 18.

### **Proyectos emblemáticos truncados por falta de capacidad gerencial**

Si bien hay justificaciones aludidas por los gerentes para la no ejecución de los proyectos y en consecuencia la baja ejecución presupuestal en el periodo de estudio 2017- 2020, la realidad demuestra la existencia de falta de capacidad gerencial para la gestión de los proyectos.

Y si los gerentes adolecen de capacitación, la solución está en capacitarlos para un buen desempeño, desde la línea de hacer prospectiva, es decir, crear escenarios posibles y construir el futuro al largo plazo a 30, 40, 50 años.

Como lo argumenta la CEPAL (2014) en *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, es una necesidad “la instauración de sistemas de planificación para el desarrollo con mirada prospectiva, más atentos a las necesidades ciudadanas, y conectados con sistemas de evaluación, de ‘responsabilización’ y de rendición de cuentas... para enfrentar los actuales desafíos de la gestión pública”. (p.89).

Desde esta perspectiva, al examinar las capacidades gerenciales del Gobierno Regional de Cajamarca durante el periodo 2017-2020 que constituye un objetivo específico de la presente investigación, las fuentes documentales de información registran que hay proyectos emblemáticos en la región Cajamarca que han demorado su ejecución precisamente por falta de capacidades gerenciales, por ejemplo:

### **Carretera Bambamarca-Amazonas**

La “Construcción y mejoramiento de la carretera PE-3 N (Bambamarca) -Pachachimbán-Piñón-L.D. con Amazonas (EM.AM-103) El Triunfo” cuyo expediente técnico fue aprobado en el año 2017, pero se inició la obra dos años después, el 11 de junio del 2019. En diciembre del 2020 se suspende por problemas de socialización del proyecto con los propietarios de los terrenos que se negaron a dar permiso para ensanchar la vía, como así lo confirma el gobernador regional de Cajamarca, Mesías Guevara:

“La obra está paralizada por dos aspectos, uno de ellos es el tema de los propietarios que están solicitando exorbitantes cantidades de dinero por los terrenos que pasará la carretera. El otro aspecto que ha conllevado a paralizar es el tema climatológico ya que

las lluvias traen muchos problemas”. (Cajamarca Opina, página Web, 2021).

El problema con los propietarios de los terrenos que fue uno de los motivos para suspender las obras civiles de este proyecto de la vía Bambamarca-Amazonas, implica que no hubo capacidad de gestión para involucrar al entorno de las comunidades en este proyecto. Esto acusa debilidad de las capacidades gerenciales.

La obra estuvo paralizada más de tres meses, y se agravó con las restricciones impuestas por la pandemia. Se reiniciaron los trabajos en mayo del 2021.

La obra cuenta con un monto presupuestario de 170 millones 534 mil 047.41 soles para 92 km de asfaltado, proyectado para 600 días de ejecución.

Alex Gonzales Anampa, gerente del Gobierno Regional de Cajamarca del periodo del gobernador regional, Mesías Guevara, en entrevista para esta tesis, afirma que las debilidades para ejecutar este proyecto parten de la gestión anterior del gobernador regional, Porfirio Medina, y tienen que ver con la presentación de un proyecto mal elaborado por la contratista que ganó la licitación en ese entonces.

“El proyecto estuvo mal elaborado, pero ya se había dado la buena pro a una empresa y se tenía que firmar el contrato. Yo lo firmé, pero tenía la deficiencia que no tenía EIA”, indicó el máximo funcionario del Gobierno Regional de Cajamarca.

### **Carretera Empalme-Santacruz**

Otro proyecto es el asfaltado de 60 Km. de la carretera Empalme-Santacruz que beneficia a 50 mil productores de leche y derivados lácteos, y que fue licitado en el periodo de la gestión del gobernador regional de Cajamarca, Porfirio Medina (2017), y aún no se culmina a la fecha de julio del 2021.

Respecto a este proyecto, el gerente del Gobierno Regional de Cajamarca del periodo 2019-2020, Alex Gonzales Anampa, indica lo siguiente:

Antes de hacer el proceso de selección hemos mejorado el expediente técnico, porque estaba mal elaborado, tenía muchas curvas y pendientes y era de un solo carril. Viendo la dinámica productiva que tiene la zona, que es básicamente una cuenca lechera, hemos ampliado a dos carriles, con menos pendientes y menos curvas”. (Red de Comunicación Regional-RCR 27/10/20).

Esto implica que el retraso en la ejecución del proyecto se debió a la debilidad técnica en la elaboración del expediente por parte de la empresa que ganó la licitación, en consecuencia, hubo debilidad en la supervisión del expediente técnico, lo que significa una limitación que afecta a la gestión regional en términos de oportunidad y beneficio para los usuarios directos.

Revisando el video de la página oficial del Gobierno Regional de Cajamarca, el gerente de Infraestructura del Gobierno Regional de Cajamarca del periodo 2019-2022, Víctor Abel Rodríguez, afirma en la ceremonia de inicio de la obra en noviembre del año 2020, que el proyecto de la carretera El Empalme -Santacruz cuyo presupuesto asciende a 103 millones de soles, debió iniciarse en el año 2017, en la gestión del gobernador regional, Porfirio Medina, sin embargo, tuvo que reformularse el expediente, porque “tenía deficiencias técnicas”.

Por su parte, la vicegobernadora regional del Gobierno Regional de Cajamarca del periodo 2019-2022, Angélica Bazán Pajares, ratifica la incapacidad técnica de la gestión anterior en la elaboración del expediente de la carretera El Empalme-Santacruz, lo

que calificó como “la carretera de la muerte”. (Vídeo página Web de Gobierno Regional de Cajamarca. Nov. 2020).

### **Construcción de hospitales**

Hay proyectos de construcción de hospitales en las provincias de Cutervo, Jaén, San Ignacio, que desde la gestión anterior 2015-2018, tampoco se culminan.

Hay explicaciones para que no avancen los proyectos, por ejemplo, están mal elaborados, no son sostenibles, faltó socializarlos con el entorno de impacto, falta de permisos para la concesión, ausencia de indemnización de terrenos aledaños impactados, pero todo esto implica una relación con la débil capacidad gerencial para gestionar los proyectos.

Según el gerente del Gobierno Regional de Cajamarca, Alex Gonzales:

El Hospital de San Ignacio ha mostrado deficiencias en el expediente técnico.

El Hospital Santa María de Cutervo es un proyecto que inició su ejecución el año 2013 y a la fecha no se ha culminado. La obra tiene todo el presupuesto, sin embargo, desde el año pasado (2018) no ha mostrado ejecución. En el año 2021, el Gobierno Regional de Cajamarca firmó un contrato por S/ 67 millones 789 mil para la culminación del nosocomio Santa María de Cutervo, que beneficiará a 130 mil habitantes, según así lo señala la información de la página Web del Gobierno Regional de Cajamarca del 15 de enero del año 2021. El Hospital sigue sin culminar a junio del 2021.

El Hospital de Jaén es un proyecto que -al igual que Cutervo- inició su ejecución en el 2013, su periodo de ejecución fue de un año y aún no se culmina en su totalidad. En noviembre del año 2019 entró en funcionamiento parcial, porque todavía falta equipamiento.

Hay que agregar que el Grupo de Trabajo del Congreso de la República (2017) formado para investigar los hechos irregulares en los procesos de preinversión, selección y ejecución de los hospitales de Cutervo, Jaén, Cajabamba, San Ignacio, determina que:

Son hospitales que debieron ser entregados en el 2015 y 2016 y hasta ahora no nos entregan. Algunos, por ejemplo, como el hospital de Cutervo el problema es del perfil, del expediente técnico, de obra. En líneas generales, no se ha concluido hasta la fecha ningún hospital y aquí están inmersos el Gobierno Regional de Cajamarca y una institución que fue creada para eso que es Proregión, dijo el congresista de ese entonces, Segundo Tapia Bernal. (Prensa, Congreso, 2017).

Razón tiene Ordinola (2012) en su tesis *Factores limitantes del Proceso de Descentralización Fiscal en la región Piura. Periodo 2004.I-2010.IV*, aludido en los antecedentes de esta tesis, cuando propone “que –en primer lugar- se requiere urgente el levantamiento de un diagnóstico y la formulación de un efectivo Programa de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales y de Gestión para cada uno de los gobiernos subnacionales...” (p.173).

### **Cartera de proyectos**

Existen proyectos paralizados que fueron financiados por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de Foniprel. Según el MEF, la gestión anterior del gobernador Porfirio Medina, no remitió los informes trimestrales desde el 2017.

“Más de 10 millones paralizados”, enfatizó Gonzales Anampa. (página Web de Gobierno Regional de Cajamarca. 2019).

Un caso particular es la carretera Paccha - Chimbán - Pión, proyecto que tuvo el presupuesto desde mayo del año 2018 y que en el presente año (2019) se logró suscribir el contrato de ejecución de obra; sin embargo, se ha observado que no existen documentos que son necesarios para avanzar en la ejecución de la obra, como la Certificación Ambiental, CIRA, PACRI, entre otros. “Este proyecto revirtió recursos por el monto de S/ 37 millones el año pasado, monto que se viene gestionando ante el Ministerio de Economía y Finanzas”, informó el gerente regional de Cajamarca, Alex Gonzales. (Página Web de Gobierno Regional de Cajamarca 5 junio 2019).

Se observa a partir de estos testimonios del gerente, que los proyectos se truncaron por deficiencias en la elaboración de los expedientes técnicos.

De tal modo que resulta objetiva la premisa que sí existieron limitaciones en las capacidades gerenciales para ejecutar los proyectos en el periodo 2017-2020, lo que impactó negativamente en la gestión regional para el logro de objetivos y metas, lo que implica comprobar la hipótesis específica que la debilidad de las capacidades gerenciales es una limitante de la gestión regional en el periodo de estudio 2017-2020.

Según información de la página Web del Gobierno Regional de Cajamarca del año 2019, de la cartera de inversiones que tiene el pliego, 6 proyectos concentran el 60.2% de los recursos (S/ 232.1 millones): Hospital San Ignacio (S/ 67.5 millones), Hospital San María de Cutervo (S/ 49.5 millones), Hospital Jaén (37.6 millones), Carretera Paccha – Chimbán-Pión (S/ 37.4 millones), Camino Vecinal - Puente Techín (S/ 23.5 millones), e

instalación de Unidades Básicas de Saneamiento en Huascarcocha - Cuyumalca (S/ 16.4 millones).

Se confirma, entonces, que sí hubo transferencias dinerarias de parte del Gobierno Central para el Gobierno Regional de Cajamarca, para ejecutar proyectos importantes, sin embargo, se colige que no basta con entregar dinero y responsabilidades, sino, como lo señala Lizárraga (2010), que:

La capacitación debiera focalizarse fuertemente en temas de gerencia integral, manejo presupuestal con un enfoque de «resultados», y es precisamente lo que no ha ocurrido en el tema de preparar cuadros técnicos regionales capaces de responder a las demandas de solvencia profesional en la elaboración y ejecución de proyectos de inversión, previamente concebidos y planificados. (p.74).

Según Gonzales Anampa, gerente del Gobierno Regional de Cajamarca, los proyectos emblemáticos de su gestión son:

- Hospital fronterizo San Ignacio
- Hospital de Celendín
- Carretera Sungate en Chota
- Construcción de cinco mil reservorios
- Proyecto ganadero Amanecer
- Proyecto Victoria-Seguridad alimentaria
- Proyecto de Instalación de Internet y Telefonía
- Proyecto Infraestructura educativa de madera. Piloto en Hualgayoc.

Son sin duda importantes proyectos de impacto, pero que no se ejecutan como es debido y han tenido y siguen teniendo marchas y contramarchas por el tema de la debilidad de capacidades.

De acuerdo con Chilón (2016) se puede señalar que “los factores que influyen directamente en la ejecución oportuna del gasto público de inversión... fueron la carencia de un equipo técnico idóneo y competitivo, inoportuna elaboración del perfil y expediente técnico de obras...” (p.87).

### **Los “candados administrativos”**

Para el gerente del Gobierno Regional del periodo de Mesías Guevara, Alex Gonzales Anampa, un factor que atenta contra la ejecución presupuestal es lo que él denomina los “candados administrativos”.

“Que se entienda que no es que no queremos gastar, sino que hay candados administrativos que no te permiten gastar”, expresó en entrevista para esta tesis. (Ver anexo).

Reitera que han pedido que se “corrija la norma” para poder utilizar el dinero y evitar que el gasto se paralice. “Los candados administrativos son los que lamentablemente nos impiden gastar en su totalidad el presupuesto”, indicó el funcionario de más alto nivel del Gobierno Regional.

Sin embargo, lamentó que cinco proyectos grandes: los hospitales Santa María, San Ignacio, las carreteras (Bambamarca-Marañón y El Empalme-Santacruz) y el proyecto de agua y saneamiento en Cutervo, no hayan podido avanzar porque “tenían problemas

técnicos”. Lo que implica que aparte de existir limitaciones con las normas administrativas, también es cierto que existe falta de capacidad gerencial para ejecutar los proyectos.

En esta línea de la discusión es importante recordar a Andrés Azuero en su artículo *Evaluación epistemológica a la Teoría de la Burocracia de Max Weber*, recogido en el marco teórico de esta tesis: “Exigir para los cargos cualificaciones técnicas que requieren y otorgar a los participantes el entrenamiento adecuado para ejercerlas”. Lo que dice Azuero, es en cierto sentido, una exigencia para asegurar que las organizaciones sean exitosas, el tener personal cualificado para ejercer sus funciones, de otra forma lo que se asegura es el fracaso.

Del mismo modo el Plan Nacional de Descentralización respecto al fortalecimiento institucional contempla “Establecer mecanismos e instrumentos eficaces que faciliten a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades fortalecer su institucionalidad y desarrollar las capacidades de sus autoridades y servidores públicos” (PND, 2012, p.60).

Es importante también acotar lo que afirman Echebarría y Córdazar (2017), respecto a lo que definen como “burocracias clientelistas” que se enquistan en la administración pública y que se caracterizan por baja autonomía y baja capacidad, conformado por funcionarios que ingresan a los puestos según “criterios de confianza o afiliación partidaria”.

### **La normatividad administrativa**

La normatividad que sustenta las transferencias fiscales y los gastos son también materia de cierta preocupación por parte de los gerentes. No en vano, Gonzales Anampa, el gerente regional entrevistado para esta tesis, comparte la idea que debe reformularse la

norma para facilitar el gasto y no caer en corrupción por malversación del fondo presupuestal.

Los gerentes reclaman mayores funciones, mayores competencias para ejecutar el gasto y esto se condice con la teoría de la “elección fiscal” (choice model) que preconiza un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos subnacionales...” (Peccio 2013).

Lo que se aprecia en el resultado de la investigación es que los gerentes del Gobierno Regional de Cajamarca acusan lo infuncional que resulta una normatividad frondosa que pone excesivas trabas para el gasto.

Gonzales Anampa en su condición de gerente del Gobierno Regional de Cajamarca, resume de esta manera la traba:

Si ese proyecto tiene un problema técnico y la ley te indica que no puedes coger esa plata para gastar en otros proyectos que puedas tener, lamentablemente, a veces, se tiene que revertir, porque hay disposición legal que no puedes utilizar ese dinero, salvo que haya un decreto de urgencia... (Ver Apéndice 1).

La Contraloría (2014) en su *Estudio de la descentralización en el Perú*, también destaca que “la normatividad es engorrosa, deficiente y, en muchos casos contradictoria, paralizando a los funcionarios por temor a ser sancionados (p.242).

Por lo visto, el tema de la ejecución del gasto seguirá siendo un tema de discusión. Habrá siempre funcionarios de nivel gerencial que acusen a la norma de deficiente porque no permite dar más libertad para el gasto, o echen la responsabilidad a la “ineficacia” de la gestión anterior, o también culpen a la burocracia por la inoportuna transferencia

dineraria, y hasta hablarán del factor político, que hace que la gestión no logre resultados exitosos.

Sin embargo, la constatación de los hechos materia de estudio de la presente investigación, confirma, por un lado, la insuficiencia en la transferencia presupuestal de parte del Gobierno Central y, por otro lado, se comprueba la debilidad de las capacidades gerenciales del Gobierno Regional como limitante de la gestión regional.

Medina (2018) en su detallado libro *Regionalización y descentralización en el Perú (1821-2017): Aciertos y fracasos*, considera precisamente que “el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los gobiernos regionales es uno de los problemas que dificulta la implementación de la descentralización, de manera exitosa, a falta de capacidades...” (p.373).

Miranda (2021), que dígase de paso es docente de la UNC, consultor y exfuncionario público, analiza el tema de las capacidades, en diálogo con el Grupo Impulsor de Cajamarca, indicando que el atraso en la ejecución de obras se debe a “la mala elaboración de los expedientes técnicos”, y agrega que esto ocurre porque en el año 2021 se sigue todavía “utilizando metodologías, normativas, herramientas de hace 25 a 30 años”. (Diálogos por el Desarrollo de Cajamarca. Grupo Impulsor Cajamarca, 2021).

Asimismo, según Carrillo (2021) en exposición para el Grupo Impulsor Cajamarca, indica que la demora en conceder las licitaciones de obras en el Gobierno Regional de Cajamarca es de un 57% más del tiempo necesario establecido. Y agrega que “los retrasos se centran en las revisiones de sobrecostos y adicionales de obras” que luego terminan observadas por la Contraloría.

Otra causa de retraso en las licitaciones de obras que señala Carrillo es en “la obtención de las licencias de habilitación urbana y edificación”.

### **El impacto social de la baja ejecución del gasto presupuestal**

Los proyectos de infraestructura en educación, salud, carreteras, tienen un común denominador que los caracteriza: están destinados a mejorar la calidad de vida de la población.

Mientras el Estado vaya cerrando las brechas sociales con la eficiencia y eficacia de los servicios, los índices de desarrollo humano irán mejorando. Los estudiosos del tema han señalado que es necesario “crear valor público” a partir de la acción del Estado y es lo que debe caracterizar a toda gestión pública que centra su atención en el servicio al ciudadano.

Y el tema de discusión no solo atañe a la gestión pública regional, sino también a la gestión del gobierno central, como muy bien lo señala Rojas (2017), en su tesis de doctorado, *Inequidad, Exclusión de la inversión y pobreza en el Perú*, recogida en los antecedentes de esta investigación: “El gobierno central debe descentralizar la inversión pública y atender las brechas de inversión...para impulsar la superación de la población pobre y pobre extremo...” (p.196).

Ergo, si el gobierno central debe priorizar la transferencia presupuestal en los montos suficientes y de manera oportuna, el gobierno regional por su parte tiene que saber gastar el presupuesto que se le transfiere.

Carrillo (2021) en exposición virtual para el Grupo Impulsor de Cajamarca indica que en Cajamarca en el 2020 se dejaron de ejecutar recursos por 1 136 millones de soles, tanto

en el gobierno regional como gobiernos locales.

Con estos recursos se pudo haber construido:

588 Km. de carreteras

227 centros de salud de primer nivel

6 hospitales de 2do. y 3er nivel.

**Nota:** Elaboración del Consejo Privado de Competitividad: SAF-MEF 2010-2020.

Estos datos muestran lo lamentable que significa incurrir en una baja ejecución presupuestal, porque su impacto será negativo en la vida de los ciudadanos.

Se corrobora, entonces, lo que señala el *Estudio de la descentralización en el Perú*. Controlaría (2014) que “los gobiernos sub nacionales recibieron súbitamente una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios” (p.14).

Además, hay que entender que los proyectos de inversión generan empleo, y en una región como Cajamarca con el siguiente registro laboral al 2018:

**Tabla 7***PEA de región Cajamarca Año 2018*

<b>Población Económicamente Activa y Desempleada de la región Cajamarca</b>	
PEA:	879 113 (100%)
PEI:	239 478 (100%)
PEA Ocupada:	857 612 (97,6%)
PEA Desempleada:	21 501 (2,4%)
Adecuadamente empleada:	246 894 (28,1%)
Subempleada:	610 718 (69, 5%)

**Nota.** Elaboración tomando como Fuente: INEI. ENHO sobre condiciones de vida y pobreza (2018). MTPE-DGPE-Dirección de Investigación socio económica laboral (DISEL).

Esto implica que la autoridad regional debe tener una visión acerca de la importancia de ejecutar los proyectos para ocupar la mano de obra desempleada.

Asimismo, si los proyectos viales no caminan como debe ser, el retraso ocasionará indudablemente un impacto negativo en el desarrollo de la región. Por ejemplo, la carretera Bambamarca al Marañón se viene ejecutando desde el año 2017, y las proyecciones de desarrollo en la mejora de la transitabilidad de las poblaciones de los distritos de la cuenca del Llaucano como Bambamarca, Paccha, Chadín, Choropampa, Chimbán, se ven postergadas. Igualmente se postergan los rubros de la actividad agropecuaria, el turismo, el valor agregado que se debe dar a la producción de la ceja de selva como camu camu, café, cacao, sacha inchi y otros. Es decir, el flujo comercial y turístico entre Bambamarca y Amazonas, convertiría a este territorio en un corredor económico importante muy atractivo para la inversión.

Respecto a salud, los índices de atención son deficientes por falta de hospitales y centros de atención de primer nivel.

Cajamarca tiene 874 establecimientos de salud, de ellos 863 tienen capacidad instalada inadecuada.

Además, 11 hospitales, de los cuales los 11 tienen capacidad instalada inadecuada

### **Tabla 8**

*Número de muertes maternas en región Cajamarca 2017-2020*

2017	2018	2019	2020
31	18	12	11

**Nota:** Muertes maternas en región Cajamarca hasta la Semana Epidemiológica 39 del 2020. Nota: Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. Minsa.

### **Tabla 9**

*Muerte fetal y neonatal acumulado en Cajamarca*

<b>Fetal</b>				<b>Neonatal</b>			
<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
135	126	98	31	133	149	94	32

**Nota:** Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. MINSA. Hasta SE 39-2020.

Toda esta estadística de datos implica que los proyectos en salud como la construcción de hospitales deben culminarse sin postergaciones para ir cerrando las brechas sociales.

¿Se trata entonces de un problema de recursos o un problema de gestión? La presente investigación ha mostrado la insuficiencia presupuestal para atender los requerimientos de inversión del gobierno regional de Cajamarca sustentado en las enormes brechas sociales aún por cerrar y en el resultado de un 92,86% de gerentes que creen que los presupuestos son insuficientes. Sin embargo, también se ha comprobado la debilidad en las capacidades gerenciales para gastar el presupuesto transferido y que impacta negativamente en la gestión regional, esto se corrobora con la opinión de un 42,46% de gerentes encuestados que califica como mala la ejecución del PRDC y un 57,14% cree que es regular.

Se corrobora en consecuencia, la hipótesis general de la tesis, que las insuficientes transferencias fiscales y débiles capacidades gerenciales, limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020, a la luz de las teorías de la Elección Pública, el Federalismo fiscal y la teoría de las capacidades que formula el PNUD.

### **Propuesta de mejora para el desarrollo de capacidades gerenciales**

Se ha demostrado debilidad en las capacidades gerenciales en el periodo de estudio 2017-2020, esto implica que debe haber prioridad para fortalecer estas capacidades, con miras al mejor uso de los recursos que transfiere el Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca. También se ha comprobado insuficiencia de las transferencias fiscales del Gobierno Central.

La tesis recoge la teoría de las capacidades que formula el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), el mismo que propone cinco pasos a seguir cuando se refiere al desarrollo de capacidades (Fig.1):

Paso 1: Incluir a los actores involucrados en el proceso de desarrollo de capacidades.

Paso 2: Evaluar las fortalezas y necesidades en materia de capacidades.

Paso 3: Formular una respuesta para el desarrollo de capacidades.

Paso 4: Implementación de la respuesta para el desarrollo de capacidades.

Paso 5: Evaluar el desarrollo de capacidades.

Tomando como referencia este modelo se propone:

**Paso 1:** Incluir a todos los actores involucrados en los proyectos, desde los gerentes regionales, pasando por el personal técnico adjunto a las gerencias, hasta la población impactada por el proyecto.

**Paso 2:** Consiste en diagnosticar cómo se encuentran las capacidades gerenciales, que, a la luz de esta investigación, en el periodo 2017-2020, se hallan en un estado de debilidad que no ha permitido un eficiente gasto presupuestal.

**Paso 3:** En lo que corresponde a la implementación de una respuesta para el desarrollo de capacidades, la propuesta es una combinación de leyes, normas y procedimientos que deben elaborarse para mejorar la autonomía de gasto, generación de ingresos propios, desburocratizar las autorizaciones de habilitación urbana por parte de las municipalidades, para de esta manera flexibilizar lo que los gerentes llaman “candados administrativos”.

**Paso 4:** Asegurar la voluntad política del Ejecutivo para implementar a partir de la Secretaría Nacional de la Descentralización y de la ley Servir, un programa de capacitación gerencial permanente en temas de diseño de proyectos, costos, programas, valorizaciónestécnicas que aseguren proyectos con expedientes técnicos viables.

Aparte, la actualización profesional mediante diplomados, maestrías, doctorados de nivel gerencial en administración, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, para garantizar un buen desarrollo gerencial. En este tema las universidades juegan un rol decisivo para fortalecer las capacidades.

Aprovechar a los “jóvenes talentos” con capacidad de liderazgo técnico que actualmente tiene el Gobierno Regional. Fortalecer estos talentos mediante la capacitación constante para la creación de un equipo élite “Think tank”.

Una política salarial adecuada y competitiva forma parte de un programa de implementación de una respuesta para el desarrollo de capacidades. Difícilmente se podrá lograr “técnicos competitivos” sino hay una correlación con una remuneración igualmente competitiva en el mercado.

**Paso 5:** Se propone la Creación de un equipo técnico solvente para que controle de manera concurrente, monitoree y evalúe la aplicación del programa de desarrollo de capacidades.

### **Propuesta de mejora de las transferencias fiscales**

En el tema de las transferencias fiscales, el Gobierno debe impulsar la política pública de descentralizar el presupuesto a las regiones, para terminar con el centralismo, e ir de manera gradual afirmando la política de la descentralización.

Se debe disponer que los gobiernos regionales, creen sus propios ingresos, a partir del cobro de impuestos. Por ejemplo, las concesiones mineras deben adjudicarse como competencia del Gobierno Regional.

Como lo indican Fretes y Ter- Minassian (2015), que “La asignación de nuevas bases tributarias es una opción particularmente relevante para los gobiernos de nivel intermedio

en Bolivia, Colombia, México, Perú y Venezuela, que tienen poco o nada de ingresos tributarios propios” (p.34)

Los órganos desconcentrados de Osiptel, Sunafil, Dirección Desconcentrada de Cultura, deben administrarse directamente por el Gobierno Regional para generarse ingresos.

El modelo de “elección pública” al parecer merece ser revisada, porque aún continúa el centralismo en las decisiones para destinar los presupuestos.

Un modelo de la “elección fiscal” puede aportar mucho más en el marco de una verdadera descentralización como apuesta Mares en *Federalismo Fiscal: el caso peruano*, “en la que cada región o municipio sea gestor y a la vez responsable de su propio desarrollo”.

## CONCLUSIONES

1.- La investigación tiene como objetivo analizar los factores organizacionales que limitan la gestión regional de Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020. Se analiza las transferencias fiscales y las capacidades gerenciales y su impacto en la gestión regional.

2.- Se confirma la hipótesis que las transferencias fiscales del Gobierno Central al Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020 son insuficientes, en la medida que no alcanzan para poder atender los requerimientos de inversión de la región, y afectan en consecuencia a la gestión regional. El Gobierno Regional pidió 8,630,000.00 soles para inversión en el periodo 2018-2020, pero solo recibió del Gobierno Central un monto de 1,409,508.920 que equivale a tan solo el 16,34%.

3.- La capacidad de ejecución de gasto del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020 es deficiente. De una transferencia de 1 808 millones 574 mil con 252 soles de parte del Gobierno Central en ese periodo, la ejecución presupuestal del Gobierno Regional de Cajamarca tan solo alcanzó un promedio de 34,6%, que equivale a un monto gastado de 623 millones 424 mil 736 soles.

4.- Se ha demostrado en la presente investigación que la incapacidad de ejecución presupuestal está relacionada directamente con un componente de la gestión, como son las capacidades gerenciales de la institución Gobierno Regional de Cajamarca.

5.- Los proyectos de la gestión regional de Cajamarca en el periodo de estudio 2017-2020, se truncaron por falta de capacidad técnica gerencial. Los proyectos estuvieron mal elaborados y se evidencia que no hubo supervisión en la ejecución. Algunos no contaban con Estudio de Impacto Ambiental y se constató ausencia de socialización de los proyectos. Por ejemplo, los

proyectos emblemáticos de asfaltado de las vías: Bambamarca-Marañón, El Empalme Santa Cruz, el proyecto ganadero Amanecer, hospital San Ignacio, hospital Celendín, desde el año 2017, aún no han sido culminados.

6.- La Secretaría Nacional de Descentralización no ha cumplido su rol para lo cual ha sido creada: Impulsar la descentralización. Se ha burocratizado su función y en el tema de la capacitación nada ha hecho por potenciar el recurso humano para mejorar el desempeño gerencial.

7.- Otro factor importante hallado en el estudio es las limitaciones de la normatividad vigente relacionada con las trabas para el gasto, lo que los gerentes denominan “candados administrativos”, que impiden la celeridad en la ejecución del gasto presupuestal.

8.- La baja ejecución del gasto de inversión del Gobierno Regional de Cajamarca impacta negativamente en la provisión de los servicios para la ciudadanía en los rubros de infraestructura en educación, salud, carreteras, lo que no permite cerrar las brechas sociales de la región.

9.- Un modelo de desarrollo regional basado en el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación económica y ecológica (ZEE) permitirá orientar la gestión regional con miras al aprovechamiento ordenado de los recursos dentro de un desarrollo sostenible de la región.

## SUGERENCIAS

- Que a través de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se plantee al Ejecutivo y al Congreso la mejora de la normatividad vigente en el tema de las transferencias fiscales, para facilitar el gasto sin ser una acción punible para los gerentes. Para flexibilizar, en cierta forma, los llamados “candados administrativos”
- Promover por parte de la Asamblea de Gobiernos Regionales, ante el Congreso y el Ejecutivo, la dación de leyes para que los Gobiernos Regionales alcancen autonomía de gasto y cobren ciertos impuestos para generarse ingresos, para que la dependencia presupuestal ante el Gobierno Central vaya aminorando gradualmente en el marco de una efectiva política de descentralización.
- Que la Gerencia de Infraestructura del Gobierno Regional realice un seguimiento a las obras para evitar los retrasos en la ejecución de los proyectos de inversión.
- Que la Gerencia General realice un efectivo diagnóstico de las capacidades gerenciales en el Gobierno Regional e implementar como política pública un programa permanente de fortalecimiento de capacidades gerenciales en materias de gestión, diseño, ejecución, control y evaluación de proyectos de inversión.
- Que la Secretaría Nacional de Descentralización asuma como política permanente la capacitación constante de los funcionarios de nivel gerencial del Gobierno Regional, para asegurar la conformación de un equipo de élite con capacidad técnica para elaborar, supervisar y ejecutar los proyectos.

- Que la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Cajamarca asuma como política la socialización de los proyectos de inversión en las comunidades impactadas. De tal manera que los proyectos estén consensuados en el marco del diálogo y la participación ciudadana, para evitar el retraso en la ejecución de las obras, muchas veces por oposición cerrada de los pobladores.

## REFERENCIAS

Alonso, G (2007). *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007. Consultado el 20 de febrero 2020.

[https://www.google.com/search?q=las+capacidades+institucionales+entre+el+estado+y+la+sociedad&rlz=1C1AOHY\\_esPE708PE708&oq=las+capacidades+institucionales+entre+el+estado+y+la+sociedad++&aqs=chrome..69i57.20034j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=las+capacidades+institucionales+entre+el+estado+y+la+sociedad&rlz=1C1AOHY_esPE708PE708&oq=las+capacidades+institucionales+entre+el+estado+y+la+sociedad++&aqs=chrome..69i57.20034j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Anderson, G. (2010) *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Consultado el 20 de febrero del 2020 <https://www.marcialpons.es/media/pdf/100871648.pdf>

Andía, W. (2016) *Gerencia Social*. Ediciones Arte y Pluma. Lima-Perú

Arredondo, Cesia. (2011) “LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: Una mirada desde el Neoinstitucionalismo”. Universidad de Chile, Tesis de Maestría. Consultado 30 de noviembre 2020.

<https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/102604/La-descentralizacion-en-Chile-una-mirada.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Azuero-Rodríguez, A. (2020) Evaluación epistemológica a la Teoría de la Burocracia de Max Weber. *Revista Espacios*. Vol.41 (45).

<http://es.revistaespacios.com/a20v41n45/a20v41n45p27.pdf>

Boiser, S. (1999) *Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando?*. Consultado el 30 de noviembre de 2021.

[https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo\\_Local\\_De\\_que\\_estamos\\_hablando2\\_.pdf](https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando2_.pdf)

Cajamarca Opina (2009) Portal Web de Noticias. Facebook. Consultado 12 de abril del 2020.

<https://cajamarcaopina.com/2021/02/09/carretera-bambamarca-maranon-se-encuentra-paralizada-por-intereses-personales-sostuvo-mesias-guevara/3/>

Campana A, (2017). *Desigualdad, Desarrollo Territorial y Descentralización en el Perú*. Grupo Propuesta Ciudadana. Consultado el 29 de noviembre del 2020.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/414EEB8FBE2DE9150525824B00717BDD/\\$FILE/Desigualdad\\_desarrollo\\_territorial\\_y\\_descentralizaci%C3%B3n.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/414EEB8FBE2DE9150525824B00717BDD/$FILE/Desigualdad_desarrollo_territorial_y_descentralizaci%C3%B3n.pdf)

Centro Nacional de Epidemiología (2020) *Prevención y Control de Enfermedades*. MINSA. *Hasta SE 39-2020*. Consultado el 28 de noviembre del 2020.

<https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2020/SE39/mneonatal.pdf>

Congreso de la República (2016). *Para relanzar el proceso de descentralización. Contribuciones y desafíos del Congreso*. Informe Anual de Evaluación, Período de Sesiones 2015-2016. Primera Edición Junio 2016 - Lima, Perú, Congreso de la República. Consultado el 12 de julio del 2020.

<http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3911.pdf>

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre Of. 206 Plaza Bolívar, Lima 1 (+ 51 1) 311 7780. Consultado el 23 julio del 2020.

<http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3911.pdf>

Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de la descentralización en el Perú*. Contraloría- PNUD. Tarea Asociación Gráfica Educativa Psje. María Auxiliadora 156, Breña. Consultado el 23 de julio del 2020.

<https://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

Contreras, C. (2002). *El Centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Documento de trabajo N° 127. Instituto de Estudios Peruanos - IEP.

Cepal (2014) *Serie Gestión-Planificación para el Desarrollo en América Latina*. Consultado el 2 de agosto 2020. Consultado el 20 de enero del 2020.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36815/1/S1420498\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36815/1/S1420498_es.pdf)

Cepal (2014) *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. Consultado el 23 de enero del 2021.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/1/S1420739\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/1/S1420739_es.pdf)

Cuervo, M y Máttar, Jorge (Octubre 2017) *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Consultado el 23 de enero del 2021.

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693_es.pdf)

Chiavenato, I (2007). *Introducción a la teoría general de la Administración*. Mc Grall-Hill/Interamericana Editores. Consultado el 12 de agosto de 2020.

[https://frrq.cvg.utn.edu.ar/pluginfile.php/15525/mod\\_resource/content/0/Chiavenato%20Idalberto.%20Introducci%C3%B3n%20a%20la%20teor%C3%ADa%20general%20de%20la%20Administraci%C3%B3n.pdf](https://frrq.cvg.utn.edu.ar/pluginfile.php/15525/mod_resource/content/0/Chiavenato%20Idalberto.%20Introducci%C3%B3n%20a%20la%20teor%C3%ADa%20general%20de%20la%20Administraci%C3%B3n.pdf)

Chilón, E (2016). *Capacidad de Ejecución del gasto público de los proyectos de inversión de la Municipalidad Provincial de Hualgayoc-Bambamarca durante los primeros tres años de gestión de gobierno 2007-2009 y 2011-2013*. Tesis de Maestría UNC. Consultado el 12 de agosto de 2020.

<https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/UNC/1079/CAPACIDAD%20DE%20EJECUCI%C3%93N%20DEL%20GASTO%20P%C3%9aBLICO%20DE%20LOS%20PROYECTOS%20DE%20INVERSI%C3%93N%20EN%20LA%20MUNICIPALIDAD>

[%20PROVIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#)

Dulanto, A. (2017). Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano. Tesis de Doctor en Gobierno y Cultura de las Organizaciones. Universidad de Navarra. Instituto Empresa y Humanismo. Pamplona, España. Consultado el 20 de febrero del 2020.

[https://pirhua.udel.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE\\_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://pirhua.udel.edu.pe/bitstream/handle/11042/3255/TUE_114.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Finot. (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. Asociación Española de Ciencia Regional Madrid, España. Consultado el 20 de febrero del 2020.

<https://www.redalyc.org/pdf/289/28901008.pdf>

Fretes, V y Ter-Minassian, T. (2015). Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Editores –BID. Consultado el 20 de febrero del 2020.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16934/descentralizando-los-ingresos-fiscales-en-america-latina-por-que-y-como>

Gálvez, L (2020) La distribución del presupuesto general de la república desde la perspectiva de la descentralización en el Perú: 2017-2020. Consultado 26 de noviembre 2021.

<https://repositorio.unc.edu.pe/handle/UNC/3786>

Gestión Pública. Material de Trabajo. (2009). Idea International. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. Transparencia. Consultado el 27 de noviembre del 2021.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%20P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%20P%C3%BAblica.pdf)

Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial- Subgerencia de Programación e Inversión Pública (29/12/2017). Consultado el 27 de noviembre 2021 <https://portal.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/documentos/progrmacionm>

[ultianual/DIAG-EDUCATIVO-GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCAAJ%202017-DATA%20H%202017.pdf](#)

Gobierno Regional de Cajamarca (2012) Zonificación Ecológica y Económica. Base para el Ordenamiento Territorial de Cajamarca. Segunda edición. Consultado el 28 de noviembre del 2021.

<https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/ResumenZEE2daEdicion.pdf>

Grupo Impulsor Exposición virtual Facebook. Carrillo, Camilo (2021). Consultado el 27 de noviembre del 2021.

[https://ne-np.facebook.com/GobiernoRegionalCajamarca/videos/di%C3%A1logos-por-el-desarrollo-de-cajamarca/906029386854788/?so=permalink&rv=related\\_videos](https://ne-np.facebook.com/GobiernoRegionalCajamarca/videos/di%C3%A1logos-por-el-desarrollo-de-cajamarca/906029386854788/?so=permalink&rv=related_videos)

Grupo Propuesta Ciudadana (2008). *Regionalización. Herramienta clave para la Descentralización y la Gestión Territorial*. Red Participa Perú XI Ciclo de Formación.

Grupo Propuesta Ciudadana (2010) Propuesta técnica de descentralización fiscal. Consultado el 20 de febrero del 2020.

[http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala\\_lectura/archivos/propuesta-tnica-descentralizacion-fiscal.pdf](http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/propuesta-tnica-descentralizacion-fiscal.pdf)

Grupo Propuesta Ciudadana (2011) *La Descentralización Fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Consultado el 28 de noviembre del 2021.

[https://spda.org.pe/?wpfb\\_dl=151](https://spda.org.pe/?wpfb_dl=151)

INEI. Censos Nacionales (2017) *Perú: Perfil Sociodemográfico*. Consultado el 20 de noviembre del 2021.

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf)

INEI. *ENHO sobre condiciones de vida y pobreza* (2018). MTPE-DGPE-Dirección de Investigación socio económica laboral (DISEL). Consultado el 20 de noviembre del 2021. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/362513/Panorama\\_Laboral\\_-\\_2018.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/362513/Panorama_Laboral_-_2018.pdf)

Instituto Peruano de Economía (2020) *Índice de Competitividad Regional* 2019. Consultado el 20 de noviembre del 2021 <https://incoreperu.pe/portal/index.php/ranking-regional>

IPE (2020) Estudio brechas de conectividad, educación en Cajamarca. Consultado el 20 de noviembre del 2021.

<https://www.ipe.org.pe/portal/brecha-de-conectividad-limito-acceso-a-educacion-durante-el-2020-en-cajamarca/>

Letelier, E y Neyra, G. (2013). La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú. Revista CEPAL. Abril 2013. Consultado 20 de febrero del 2021. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11577/109159174\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11577/109159174_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867. Consultado 21 de noviembre 2021.

[https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales\\_27867.pdf](https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_27867.pdf)

Lizárraga, R. (2010) *Descentralización y Regionalización en el Perú— Hacia una nueva economía y un nuevo estado*. Fondo Editorial Colegio de Economistas de Lima.

López, A. (2007) *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*.

Instituto Nacional de la Administración Pública. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68. Consultado el 20 de febrero del 2020.

<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>

Machuca, E y Vargas, N. (2018) *Análisis y Propuestas para el Fortalecimiento de capacidades institucionales de la unidad zonal Pasco Provías descentralizado, orientado a la mejora de la gestión vial descentralizada en el departamento de Pasco, periodo 2019-2021.*

Tesis de Maestría en Ciencias, Universidad Continental, Huancayo, Perú. Consultado el 20 de febrero del 2020.

[https://www.google.com/search?q=Cancio%2C+E+y+Vargas%2C+N+\(2018\).+Análisis+y+Propuestas+para+el+Fortalecimiento+de+capacidades+institucionales](https://www.google.com/search?q=Cancio%2C+E+y+Vargas%2C+N+(2018).+Análisis+y+Propuestas+para+el+Fortalecimiento+de+capacidades+institucionales)

Marín, M. (2009). *Descentralización fiscal en Colombia: Análisis y evaluación del proceso (2000-2008)*. Universidad Jesuita Alberto Hurtado. Chile. Consultado el 15 de enero del 2020. <https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/8107/MESPLMarin.pdf?sequence=1>

Mares, C. (2012). *Federalismo fiscal: El caso peruano*. Trabajo preparado para incluirse en el artículo “Aspectos relevantes de los sistemas de descentralización y coordinación tributaria en América Latina”. Consultado 15 de enero del 2020.

[http://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/ulima/5127/Mares\\_Carla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/ulima/5127/Mares_Carla.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Medina, W. (2018) *Regionalización y descentralización en el Perú (1821-2017): Aciertos y fracasos*. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Jr. Azàngaro 868-Lima.

Ministerio del Interior (2009). *Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Gobierno de Chile. Consultado el 12 de agosto de 2020.

[https://vertov14.files.wordpress.com/2010/08/descentralizacion\\_america\\_latina.pdf](https://vertov14.files.wordpress.com/2010/08/descentralizacion_america_latina.pdf)

MINSA (2021) *Diagnóstico de Brechas de región Cajamarca*. Consultado el 12 de agosto de 2020.

<https://www.minsa.gob.pe/Recursos/OTRANS/08Proyectos/2021/DIAGNOSTICO-DE-BRECHAS.pdf>

Miranda, F. (2015) *La descentralización centralista en el Perú: entre la crisis y el crecimiento 1970-2014*. Artículo de Revista UMSM. Volumen 19. N° 34. Consultado el 20 de agosto del 2020.

<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/11758>

Ministerio del Ambiente (2016). *Instrumentos Técnico Normativos del Ordenamiento Territorial*. Consultado el 3 de setiembre del 2020.

[https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/Instrumentos\\_Tecnicos\\_Normativos\\_OT.pdf](https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/Instrumentos_Tecnicos_Normativos_OT.pdf)

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Julio 2021). *Reporte Regional de Indicadores Sociales del Departamento de Cajamarca*. Consultado el 18 de enero del 2021.

<https://sdv.midis.gob.pe/redinforma/Upload/regional/Cajamarca.pdf>

Molina, R. (2016) *Análisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización. Acuerdo Nacional*. Consultado el 3 de setiembre del 2020.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5837D2E84C67250F05257FD1005AC097/\\$FILE/An%C3%A1lisis-Comparativo-de-Balances-Descentralizacion\\_2016.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5837D2E84C67250F05257FD1005AC097/$FILE/An%C3%A1lisis-Comparativo-de-Balances-Descentralizacion_2016.pdf)

Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas-Antigua Guatemala. Revista Eure, Vol. XXXI, N° 9 pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005. Consultado el 15 de enero del 2020.

[http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/politicas\\_de\\_descentralizacion.pdf](http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/politicas_de_descentralizacion.pdf)

OEA. (2008) *La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática*.

Publicación realizada por: Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad Secretaría de Asuntos Políticos. Consultado el 12 de enero del 2020  
<https://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf>

Orlansky, D. (1998). Políticas de Descentralización y desintervención estatal- Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires. Consultado el 12 de enero del 2020:

<http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Orlansky.pdf>

Ordinola, B. (2012). *Factores limitantes del proceso de descentralización fiscal en la región Piura periodo 2004.1 2010. IV*. Tesis de doctorado en Ciencias Económicas y Financieras, Universidad Nacional de Piura. Consultado el 12 de enero del 2020  
[https://joseordinolaboyer.files.wordpress.com/2011/01/tesis\\_doctoral\\_job\\_version-ps\\_mar\\_2012.pdf](https://joseordinolaboyer.files.wordpress.com/2011/01/tesis_doctoral_job_version-ps_mar_2012.pdf)

Página Web de Gobierno Regional de Cajamarca. Consultado 23 de enero del 2021.

<https://www.regioncajamarca.gob.pe/portal/mn/21>

Página Facebook de Gobierno Regional de Cajamarca. Consultado el 23 de enero del 2021.

<https://www.facebook.com/GobiernoRegionalCajamarca/videos/-iniciamos-la-construcci%C3%B3n-de-la-carretera-el-empalme-santa-cruz-v%C3%ADa-que-ayudar%C3%A1/656204158618160/>

Página de la Secretaría de Gestión Pública-Presidencia de Consejo de Ministros. Consultado el 23 de enero del 2021. <https://sgp.pcm.gob.pe/que-es-la-modernizacion-de-la-gestion-publica/>

PCM-Proyecto Usaid/Perú. (2011) *Aspectos claves en la gestión pública descentralizada. ABC de la Descentralización*. Primera edición, agosto 2010. Segunda edición, enero 2011. Av. 28 de Julio 1198, Miraflores, Lima - Perú Elaboración de contenidos: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Consultado el 13 de enero del 2021. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/\\$FILE/ABC de la Descentralizacion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf)

PCM. Secretaría de Descentralización (2018) *Informe Anual del Proceso de Descentralización*. Consultado el 20 de noviembre del 2021. <http://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Informe-de-Descentralizacion-2018-VF.pdf>

Peccio, E. (2013) “*Descentralización fiscal: Sistemas de financiamiento y transferencias de presupuesto a Gobiernos Regionales 1990 - 2010*”. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultado el 14 de febrero del 2021. [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5056/PECCIO CHAVESTA EDWIN DESCENTRALIZACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5056/PECCIO_CHAVESTA_EDWIN_DESCENTRALIZACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Pliscoff, V. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Revista Convergencia*, 24 (73). Toluca enero-abril 2017. Consultado 23 de enero 2021. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-14352017000100141](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000100141)

Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2016 Presidencia del Consejo de Ministros Secretaría de Descentralización Lima, Noviembre de 2012. Consultado el 23 de enero del 2021.

[http://www2.pcm.gob.pe/Popup\\_PCM/plandescentralizacion.pdf](http://www2.pcm.gob.pe/Popup_PCM/plandescentralizacion.pdf)

Portal Web de Noticias. Región Cajamarca (2019). Consultado el 23 de enero del 2021. <https://www.regioncajamarca.gob.pe/portal/noticias/det/47>

Prensa-Congreso(2017). Consultado 20 de febrero del 2021.

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/effd2ed5cdd560be05258194006414a2/?OpenDocument>

Red de Comunicación Regional. 27 Octub.2020. Consultado el 20 de febrero del 2020.

<https://www.rcrperu.com/se-inicia-construccion-de-carretera-el-empalme-santa-cruz-que-beneficiara-a-50000-productores-lecheros-en-cajamarca/>

Revesz, B. (2009) *Descentralización, la reforma inconclusa*. Consultado el 20 de febrero del 2021. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20100312092713/02\\_Revesz.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20100312092713/02_Revesz.pdf)

Rocabado, C. (2017) *Economía Política de la descentralización fiscal: Proceso y cambio en Bolivia y Ecuador*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Consultado el 13 de febrero del 2020.

<https://eprints.ucm.es/id/eprint/47396/1/T39872.pdf>

Rojas, I. (2017) *Inequidad, Exclusión de la inversión y pobreza en el Perú*. Tesis de doctorado Consultado el 20 de febrero del 2021.

[https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/UNC/1356/T016-26618855\\_D.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/UNC/1356/T016-26618855_D.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ropert, M. (2011) *Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile*. Cieplan. Consultado el 13 de febrero del 2020.

<https://www.cieplan.org/wp->

[content/uploads/2019/05/EVOLUCION\\_DE\\_LA\\_DESCENTRALIZACION\\_FISCAL\\_Y\\_ADMINISTRATIVA\\_EN\\_CHILE.pdf](https://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/EVOLUCION_DE_LA_DESCENTRALIZACION_FISCAL_Y_ADMINISTRATIVA_EN_CHILE.pdf)

Tarrillo, J. (2017) *Análisis del proceso de la descentralización fiscal (presupuestal) y su incidencia en la inversión socio-económica ejecutada por el Gobierno Regional de Cajamarca, periodo 2003-2016*. Tesis de Maestría en Ciencias, UNC, Cajamarca, Perú. Consultado 23 de enero del 2020. <http://repositorio.unc.edu.pe/handle/UNC/1329>

Tejiero, M. (2009) *El federalismo fiscal*. Consultado el 23 de enero del 2020.

<https://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Tejiero.pdf>

Urquijo, M (2014). *La Teoría de las Capacidades de Amartya Sen*. Universidad del Valle. Colombia. Facultad de Humanidades. Consultado el 10 enero del 2021.

[file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Dialnet-LaTeoriaDeLasCapacidadesEnAmartyaSen-5010857%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Dialnet-LaTeoriaDeLasCapacidadesEnAmartyaSen-5010857%20(3).pdf)

Vitteri, H. (2015) *Factores que limitan la descentralización fiscal: El caso de la región La Libertad, Perú*. Consultado el 22 de enero del 2020.

[https://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/5728/TESIS%20DOCTORAL\\_HUGO%20ANTONIO%20VITTERI%20%20c3%91IQUIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/5728/TESIS%20DOCTORAL_HUGO%20ANTONIO%20VITTERI%20%20c3%91IQUIN.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## ANEXOS

### Anexo A. Ficha de validación



### FICHA DE VALIDACIÓN POR JUICIO DE EXPERTO

#### I. REFERENCIA

- a. **Nombre del Experto:** Doris Castañeda Abanto
- b. **Especialidad:** Desarrollo Rural
- c. **Cargo actual:** Docente
- d. **Grado Académico:** Doctora en Ciencias
- e. **Institución:** Colegio de Postgraduados, México
- f. **Tipo de instrumento:** Encuesta
- g. **Título de la tesis:** Factores organizacionales que limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020
- h. **Nombres y Apellidos del tesista:** Brandy Verástegui Sánchez
- i. **Lugar y fecha:** 14.01.2021

#### II. INDICACIONES:

Estimado señor especialista, se le solicita su colaboración, para que luego de un riguroso análisis de los ítems del instrumento de investigación que le mostramos, indique de acuerdo con su criterio y su experiencia profesional, la calificación que usted asigne al instrumento denominado:

.....

Para la evaluación de cada ítem, utilice la siguiente escala:

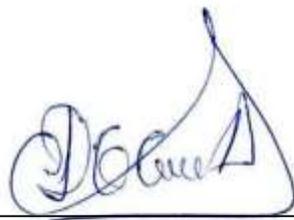
N º	EVIDENCIAS	VALORACIÓN				
		MUY BUENO 5	BUENO 4	REGULAR 3	MALO 2	MUY MALO 1
01	Pertinencia de indicadores con instrumentos.	X				
02	Formulación con lenguaje apropiado.	X				
03	Adecuado para los sujetos en estudio.	X				
04	Facilita la prueba de la hipótesis.		x			
05	Suficiente para medir la(s) variable(s).		x			
06	Facilita la interpretación de los instrumentos.	X				
07	Coherencia entre el cuadro de Operacionalización de variables y la elaboración de los cuestionarios		x			
08	Expresados en hechos medibles.	X				
09	Tienen secuencia lógica.	X				
10	Basados en aspectos teóricos.	X				
	VALORACIÓN TOTAL	35	12			47

Observaciones:

Se presentaron sugerencias en el archivo alcanzado por el tesista

**VÁLIDA: 30 - 50**

**NO VÁLIDO: 0 - 29**



## Anexo B. Ficha de validación



### FICHA DE VALIDACIÓN POR JUICIO DE EXPERTO

#### I. REFERENCIA

- a. **Nombre del Experto:** CARMEN GLORIA CASTILLO DÍAZ
- b. **Especialidad:** Socióloga
- c. **Cargo actual:** Docente Principal
- d. **Grado Académico:** Doctora en Ciencias, Mención Educación
- e. **Institución:** Universidad Nacional de Cajamarca
- f. **Tipo de instrumento:** Encuesta
- g. **Título de la tesis:** Factores organizacionales que limitan la gestión del Gobierno Regional de Cajamarca en el periodo 2017-2020
- h. **Nombres y Apellidos del tesista:** Brandy Verástegui Sánchez
- i. **Lugar y fecha:** Cajamarca, 21 de enero de 2021

#### II. INDICACIONES:

Estimado señor especialista, se le solicita su colaboración, para que luego de un riguroso análisis de los ítems del instrumento de investigación que le mostramos, indique de acuerdo con su criterio y su experiencia profesional, la calificación que usted asigne al instrumento denominado:

.....

Para la evaluación de cada ítem, utilice la siguiente escala:

N º	EVIDENCIAS	VALORACIÓN				
		MUY BUENO 5	BUENO 4	REGULAR 3	MALO 2	MUY MALO 1

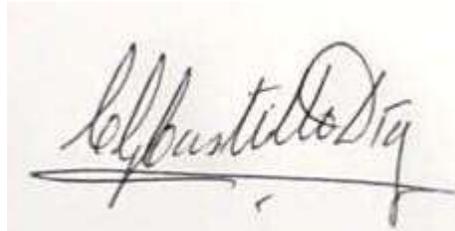
<b>01</b>	Pertinencia de indicadores con instrumentos.		4			
<b>02</b>	Formulación con lenguaje apropiado.			3		
<b>03</b>	Adecuado para los sujetos en estudio.		4			
<b>04</b>	Facilita la prueba de la hipótesis.		4			
<b>05</b>	Suficiente para medir la(s) variable(s).		4			
<b>06</b>	Facilita la interpretación de los instrumentos.			3		
<b>07</b>	Coherencia entre el cuadro de Operacionalización de variables y la elaboración de los cuestionarios		4			
<b>08</b>	Expresados en hechos medibles.		4			
<b>09</b>	Tienen secuencia lógica.	5				
<b>10</b>	Basados en aspectos teóricos.	5		3		
	<b>VALORACIÓN TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>9</b>		

Observaciones:

**VÁLIDA: 30 - 50**

**NO VÁLIDO: 0 - 29**

.....  
.....  
.....

A handwritten signature in black ink on a light-colored background. The signature is cursive and appears to read 'Carmen Gloria Castillo Díaz'. There is a horizontal line drawn under the signature.

Dra. CARMEN GLORIA CASTILLO  
DÍAZDNI: 26618856

## Anexo C. Ejecución de gasto de Gobierno Regional de Cajamarca 2017-2020

### Anexo C1 Ejecución de Gasto de Gobierno Regional de Cajamarca 2017

Transparencia Económica **PERU**

Consulta Amigable (Mensual)  
Consulta de Ejecución del Gasto

Fecha del Reporte: 10 de diciembre del 2021

Año: 2017 | Solo Proyectos

¿Quién gasta?	¿En qué se gasta?			¿Con qué se financian los gastos?		¿Cómo se estructura el gasto?	¿Dónde se gasta?	¿Cuándo se hizo el gasto?			
	Categoría Presupuestal	Producto/Proyecto	Función	Fuente	Rubro	Gestión		Tercer trimestre	Mes		
TOTAL				24,057,189,438	42,260,532,399	34,526,671,737	31,150,981,740	29,351,846,974	28,387,488,667	28,224,907,156	67.8
Nivel de Gobierno R. GOBIERNO REGIONALES				5,876,695,662	8,899,727,597	7,589,562,772	6,400,837,614	5,747,942,883	5,819,888,892	5,917,516,076	62.5
Departamento (Nivel) DE CAJAMARCA				115,914,344	309,805,332	282,925,384	158,571,246	154,972,375	138,073,847	139,049,593	34.8
Sociedad				IVA	IRAF	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución		Avance %	
				115,914,344	309,805,332	282,925,384	158,571,246	154,972,375	138,073,847	139,049,593	34.8

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?v=2017&ap=Proyecto>

### Anexo C2. Ejecución de gasto de Gobierno Regional de Cajamarca 2018

Transparencia Económica **PERU**

Consulta Amigable (Mensual)  
Consulta de Ejecución del Gasto

Fecha del Reporte: 10 de diciembre del 2021

Año: 2018 | Solo Proyectos

¿Quién gasta?	¿En qué se gasta?			¿Con qué se financian los gastos?		¿Cómo se estructura el gasto?	¿Dónde se gasta?	¿Cuándo se hizo el gasto?			
	Categoría Presupuestal	Producto/Proyecto	Función	Fuente	Rubro	Gestión		Tercer trimestre	Mes		
TOTAL				28,509,438,562	48,334,228,553	43,682,578,882	38,919,506,000	35,159,859,842	32,274,444,198	32,131,805,884	65.4
Nivel de Gobierno R. GOBIERNO REGIONALES				4,172,539,905	11,197,410,399	9,361,486,771	7,501,006,277	6,343,325,837	6,145,833,668	6,005,777,555	64.9
Departamento (Nivel) DE CAJAMARCA				166,904,252	584,178,115	443,528,788	296,366,725	282,277,845	188,362,818	196,362,406	34.1
Sociedad				IVA	IRAF	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución		Avance %	
				166,904,252	584,178,115	443,528,788	296,366,725	282,277,845	188,362,818	196,362,406	34.1

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?v=2018&ap=Proyecto>

### Anexo C3. Ejecución de gasto de Gobierno Regional de Cajamarca 2019

Transparencia Económica **PERU**

Consulta Amigable (Mensual)  
Consulta de Ejecución del Gasto

Fecha del Reporte: 10 de diciembre del 2021

Año: 2019 | Solo Proyectos

¿Quién gasta?	¿En qué se gasta?			¿Con qué se financian los gastos?		¿Cómo se estructura el gasto?	¿Dónde se gasta?	¿Cuándo se hizo el gasto?			
	Categoría Presupuestal	Producto/Proyecto	Función	Fuente	Rubro	Gestión		Tercer trimestre	Mes		
TOTAL				33,627,894,511	42,848,915,499	42,402,363,967	36,926,233,332	32,778,262,939	31,754,506,101	31,897,275,703	69.9
Nivel de Gobierno R. GOBIERNO REGIONALES				6,723,736,243	16,838,918,273	6,242,672,409	7,832,149,444	6,376,899,431	6,123,129,888	6,115,236,933	87.9
Departamento (Nivel) DE CAJAMARCA				249,495,127	396,191,885	377,671,967	211,273,859	182,751,867	158,882,436	156,876,595	26.2
Sociedad				IVA	IRAF	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución		Avance %	
				249,495,127	396,191,885	377,671,967	211,273,859	182,751,867	158,882,436	156,876,595	26.2

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?v=2019&ap=Proyecto>

## Anexo C4. Ejecución de gasto de Gobierno Regional de Cajamarca 2020

Transparencia Económica 2020

Consulta Amigable (Mensual)  
Consulta de Ejecución del Gasto

viernes, 10 de diciembre del 2020

Año: 2020 | Solo Proyectos

¿Qué se gasta?	¿En qué se gasta?			¿Con qué se financian los gastos?		¿Cómo se estructura el gasto?	¿Dónde se gasta?		¿Cuándo se hizo el gasto?			
	Pliego	Categoría Presupuestal	Producto/Proyecto	Función	Fuente	Rubro	Genérica	Trimestre	Mes			
TOTAL					32,147,118,948	45,744,905,819	39,707,103,193	34,657,358,711	32,487,488,839	28,330,668,470	35,197,946,944	61.9
Nivel de Gobierno R. GOBIERNOS REGIONALES					8,725,063,758	9,043,477,120	8,347,879,303	7,319,788,892	6,418,014,748	5,874,732,000	5,815,295,794	85.3
Departamento (Nivel) DE CAJAMARCA					248,185,813	425,556,920	347,049,028	273,388,872	181,524,988	128,316,815	128,133,900	30.2

Sector	Ejecución		Atención de Compromiso Mensual		Avance %
	PA	PM	Compromiso Anual	Desagotado	
GOBIERNOS REGIONALES	248,185,813	425,556,920	347,049,028	181,524,988	30.2

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?v=2020&ap=Proyecto>

### Anexo D. Audiencias regionales

**Anexo D 1. I Audiencia Pública Regional de Gobierno Regional de Cajamarca en Bambamarca. Agosto 2017.**

<https://portal.regioncajamarca.gob.pe/paginas/i-audiencia-publica-regional-2017-bambamarca>

**Anexo D. 2 II Audiencia Pública Regional de Gobierno Regional de Cajamarca en Porcón Alto. Diciembre del 2017.**

<https://portal.regioncajamarca.gob.pe/noticias/ii-audiencia-p-blica-regional-2017-en-porc-n-alto-0>

**Anexo D. 3 I Audiencia Pública Regional de Gobierno Regional de Cajamarca en Cajamarca. Setiembre 2018.**

<https://portal.regioncajamarca.gob.pe/paginas/i-audiencia-publica-regional-2018>

**Anexo D. 4 II Audiencia Pública Regional de Gobierno Regional de Cajamarca en Cajamarca. Diciembre 2018.**

<https://portal.regioncajamarca.gob.pe/paginas/ii-audiencia-publica-regional-2018>

Anexo E. Manual de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cajamarca  
<https://portal.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/documentos/regionales/MOF%20EDE%20ACTUALIZADO%20set.14.pdf>

Tabla. 1 Encuesta Evaluación de normatividad (2016). Tomado de Tarrillo (2017).

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%
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>36%</b>	<b>32</b>	<b>64%</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>
¿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%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>35%</b>	<b>22</b>	<b>65%</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>
¿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%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>35%</b>	<b>22</b>	<b>65%</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>
¿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%
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>35%</b>	<b>22</b>	<b>65%</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

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

## APÉNDICES



### **Apéndice A. Encuesta a Gerentes del Gobierno Regional de Cajamarca periodo 2017-2020**

Sírvase responder a las siguientes preguntas que tienen como finalidad obtener información para la elaboración de Tesis de Maestría.

#### **SECCIÓN I. INFORMACIÓN GENERAL**

1. Profesión .....

2. Grado:

- 1) Maestría ( )
- 2) Doctorado ( )

3. Indique la Gerencia y periodo que ocupó el cargo .....

Procedencia:

- 1) De Cajamarca ( )
- 2) De otra región ( )

4. Universidad donde cursó sus estudios:

- 1) Pública ( )
- 2) Privada ( )

#### **SECCION II. GESTION GERENCIAL**

5. Tiempo que permaneció o permanece en el cargo

- 1) Menos de 1 año ( )
- 2) Más de 1 año ( )
- 3) Más de 3 años ( )

6. ¿Aparte de tener ciertas habilidades o competencias profesionales, cree que la permanencia (duración) en el cargo es un factor importante para un mejor desempeño gerencial?

- 1) Sí es importante ( )
- 2) No es importante ( )
- 3) En menor medida ( )

7. ¿De acuerdo a su experiencia, el presupuesto asignado a su gerencia le ha permitido cumplir con los objetivos y metas trazados?

- 1) Sí se cumplió ( )
- 2) No se cumplió ( )
- 3) Se cumplió a medias ( )

8. ¿Por qué cree Ud. no se cumple con lo que planean las gerencias?

- 1) Por falta de presupuesto ( )
- 2) Porque el presupuesto no llega a tiempo ( )
- 3) Porque los proyectos no están bien elaborados ( )
- 4) Otro ( ) Especificar.....

### **SECCIÓN III. LAS TRANSFERENCIAS FISCALES**

9. ¿Cómo evalúa la normatividad que sustenta las transferencias fiscales? ¿Por qué?

- 1) Buena ( )
- 2) Regular ( )
- 3) Mala ( )

¿Por qué? .....

.....

10. ¿Considera Ud. que las transferencias fiscales son suficientes del Gobierno Nacional al Gobierno Regional?

- 1) Sí son suficientes ( )
- 2) No son suficientes ( )
- 3) Medianamente suficientes ( )

¿Por qué?

.....

.....  
.....

11. ¿En su periodo de gestión gerencial, las insuficientes o inoportunas transferencias fiscales, afectaron o afectan a la ejecución de proyectos?

- 1) Afectaron Mucho ( )
- 2) Afectaron Poco ( )
- 3) Nada afectaron ( )

12. ¿Cómo califica Ud. a las transferencias fiscales del Gobierno Central al Gobierno Regional para la ejecución del Plan Regional de Desarrollo Concertado?

- 1) Buena ( ) .....
- 2) Regular ( ) .....
- 3) Mala ( )

¿Por qué? .....

.....  
.....

13. ¿En qué rubro de los indicados cree Ud. que hace falta que el Gobierno Central transfiera mayores competencias en materia fiscal al Gobierno Regional.

- 1) En autonomía de gasto ( )
- 2) En aprobación de proyectos ( )
- 3) En lo económico ( )
- 4) Todas las anteriores ( )

14. ¿Qué aspectos considera Ud. que el Gobierno Regional necesita para tener autonomía en el uso de sus recursos?

- 1) Mayor normatividad ( )
- 2) Más transferencia de funciones ( )
- 3) Culminar proceso de descentralización ( )
- 4) Otro ( ) Especificar.....

15. ¿Cree usted que el criterio político-partidario también influye en las transferencias presupuestales de parte del Gobierno Central?.

- 1) Sí ( )
- 2) No ( )

¿Por qué? .....

.....

.....

**SECCIÓN IV. CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

16. Durante el ejercicio del cargo las capacitaciones las realiza por:

- 1) Propia cuenta ( ) Con qué frecuencia:
  - a) 1 vez al año ( )
  - b) 2 veces al año ( )
  - c) Nunca ( )
- 2) O por la institución donde labora ( ) Con qué frecuencia:
  - a) 1 vez al año ( )
  - b) 2 veces al año ( )
  - c) Nunca ( )

17. ¿Específicamente en gestión de proyectos y su ejecución durante su ejercicio gerencial, Ud. ha recibido capacitación?

- 1) Sí ( ) Especificar el año (s) que recibió esa capacitación .....
- 2) No ( )

18. Usted ha participado de los programas de capacitación del Consejo Nacional de Descentralización o de Servir.

- 1) Sí ( ) Con qué frecuencia.....Especifique por favor el tipo de capacitación que recibió.....
- 2) No ( )

19. De estos factores señale los que considera limitantes de la capacidad de gasto en el Gobierno Regional

- 1) Normatividad deficiente ( )

- 2) Transferencias insuficientes ( )
- 3) Transferencias inoportunas ( )
- 4) Nivel de Formación del funcionario ( )
- 5) Otro ( ). Especifique. ....

20. ¿Qué recomendaría Ud. para mejorar la capacidad de gasto en la gestión regional?

- 1) Transferencias oportunas ( )
- 2) Buen nivel de desempeño gerencial ( )
- 3) Autonomía de gasto ( )
- 4) Despolitizar la gestión ( )
- 5) Todas las anteriores ( )

21. ¿Cómo ve Ud. el proceso de descentralización y la regionalización en el país?

- 1) Hace falta voluntad política del Gobierno Central ( )
- 2) La Secretaría Nacional de Descentralización no responde a los retos ( )
- 3) Se requiere mayores liderazgos regionales ( )
- 4) Mayor articulación de Gobierno Central con Gobiernos Regionales ( )
- 5) Todas las anteriores ( )

Gracias.

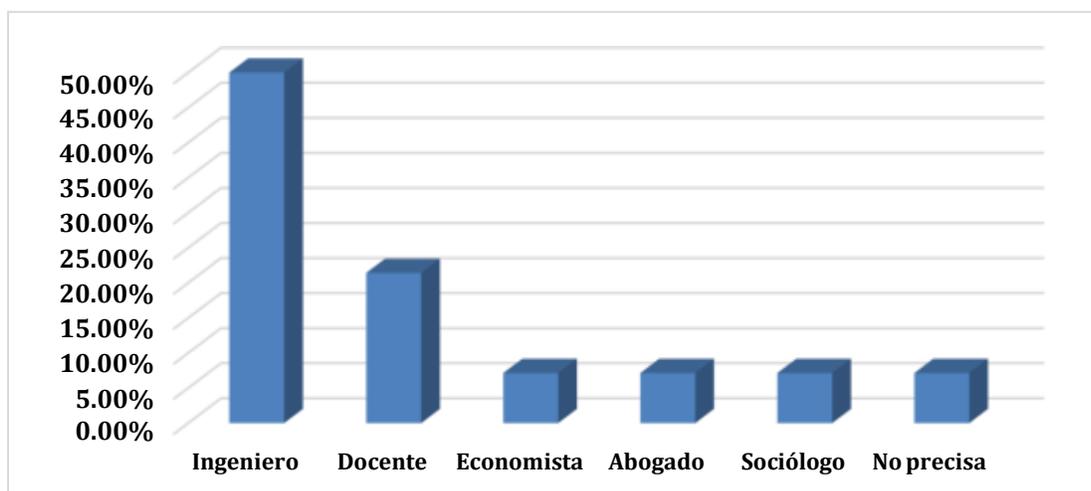
Fecha: .....

## Apéndice B. Resultados de la Encuesta.

### PROFESIÓN

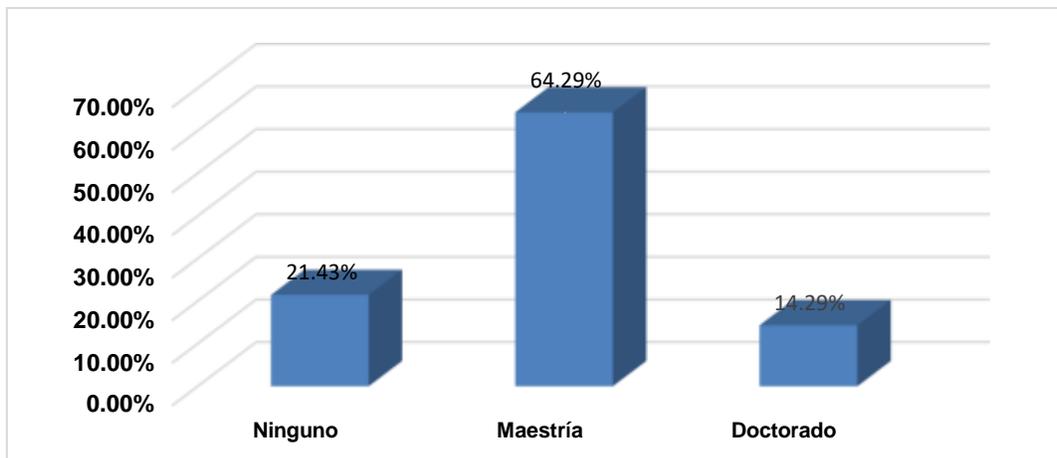
Tabla Nº. 1	PROFESIÓN	CANT.	PORC.
01	Ingeniero	07	50.00%
02	Docente	03	21.43%
03	Economista	01	7.14%
04	Abogado	01	7.14%
05	Sociólogo	01	7.14%
06	No precisa	01	7.14%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>

Figura 1.



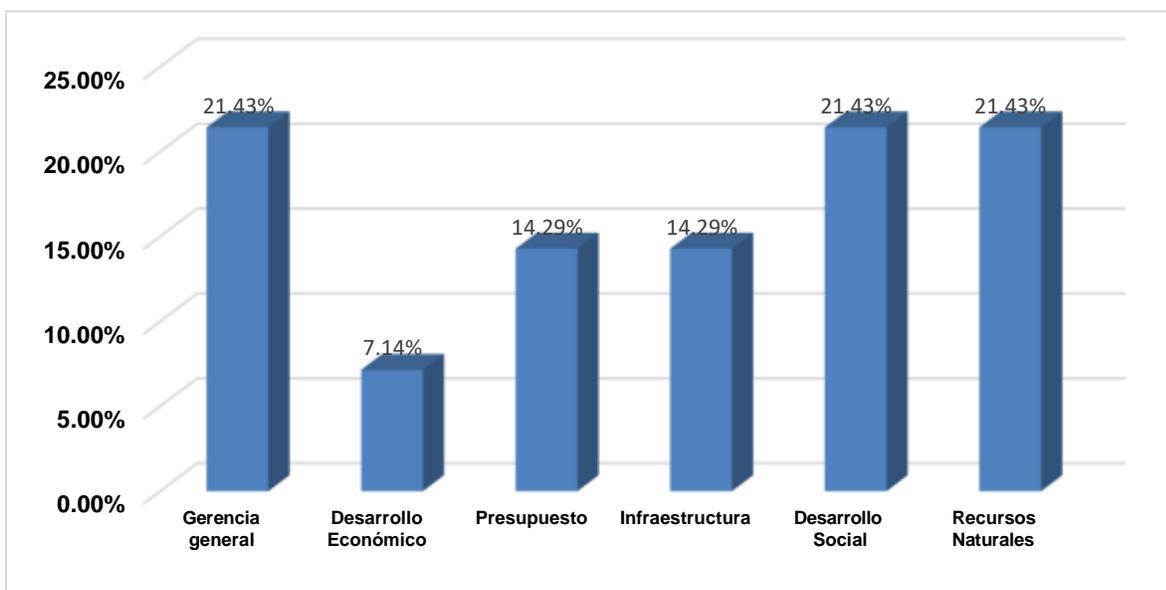
### GRADO ACADÉMICO

Tabla Nº. 2	GRADO ACADÉMICO	CANT.	PORC.
01	Ninguno	03	21.43%
02	Maestría	09	64.29%
03	Doctorado	02	14.29%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



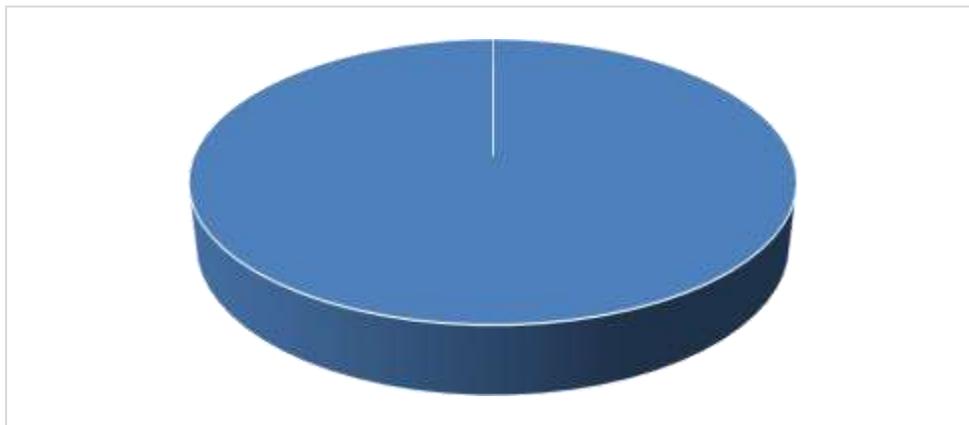
### INDIQUE LA GERENCIA A SU CARGO

Nº.	GERENCIA	CANT.	PORC.
01	Gerencia general	03	21.43%
02	Desarrollo Económico	01	7.14%
03	Presupuesto	02	14.29%
04	Infraestructura	02	14.29%
05	Desarrollo Social	03	21.43%
06	Recursos Naturales	03	21.43%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



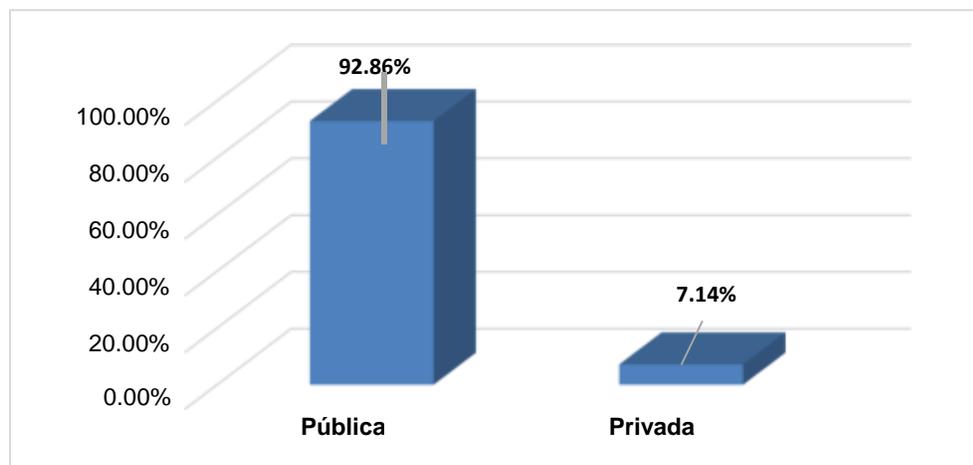
### LUGAR DE PROCEDENCIA

Nº.	PROCEDENCIA	CANT.	PORC.
01	De Cajamarca	14	100.00%
02	Otro	00	0.00%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



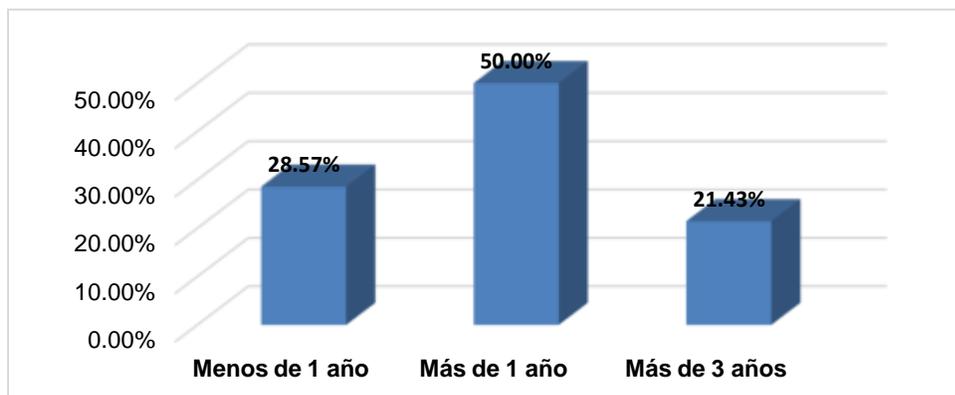
#### UNIVERSIDAD DE ESTUDIOS

Nº.	UNIVERSIDAD	CANT.	PORC.
01	Pública	13	92.86%
02	Privada	01	7.14%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



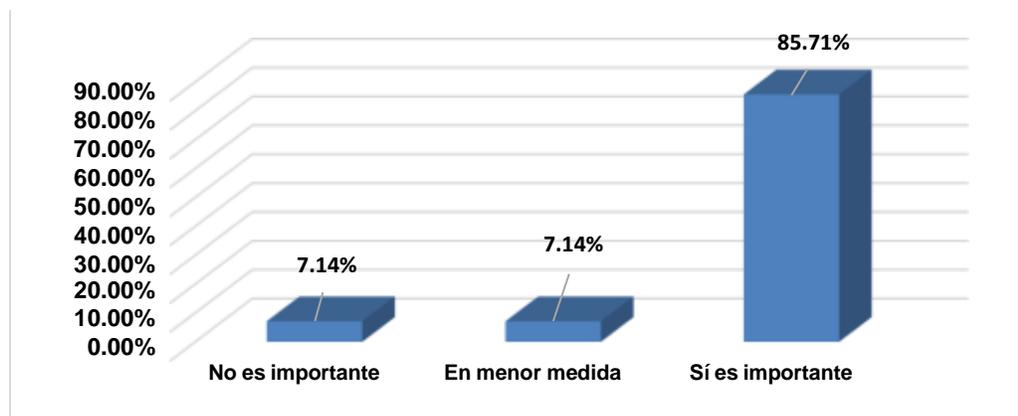
## TIEMPO QUE PERMANECIÓ O PERMANECE EN EL CARGO

Nº.	TIEMPO DE PERMANENCIA	CANT.	PORC.
01	Menos de 1 año	04	28.57%
02	Más de 1 año	07	50.00%
03	Más de 3 años	03	21.43%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



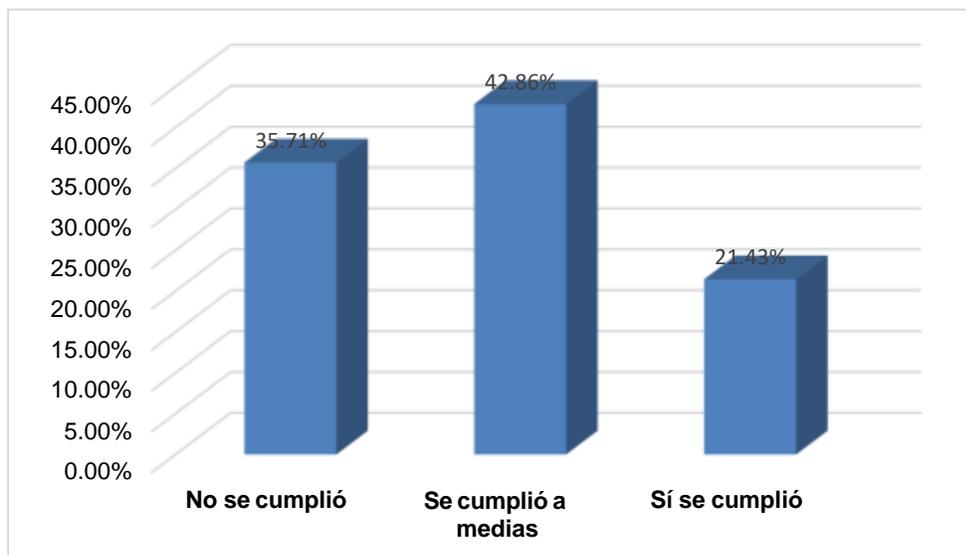
## IMPORTANCIA DE LA PERMANENCIA PARA EL DESEMPEÑO

Nº.	IMPORTANCIA DE LA PERMANENCIA	CANT.	PORC.
01	No es importante	01	7.14%
02	En menor medida	01	7.14%
03	Sí es importante	12	85.71%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



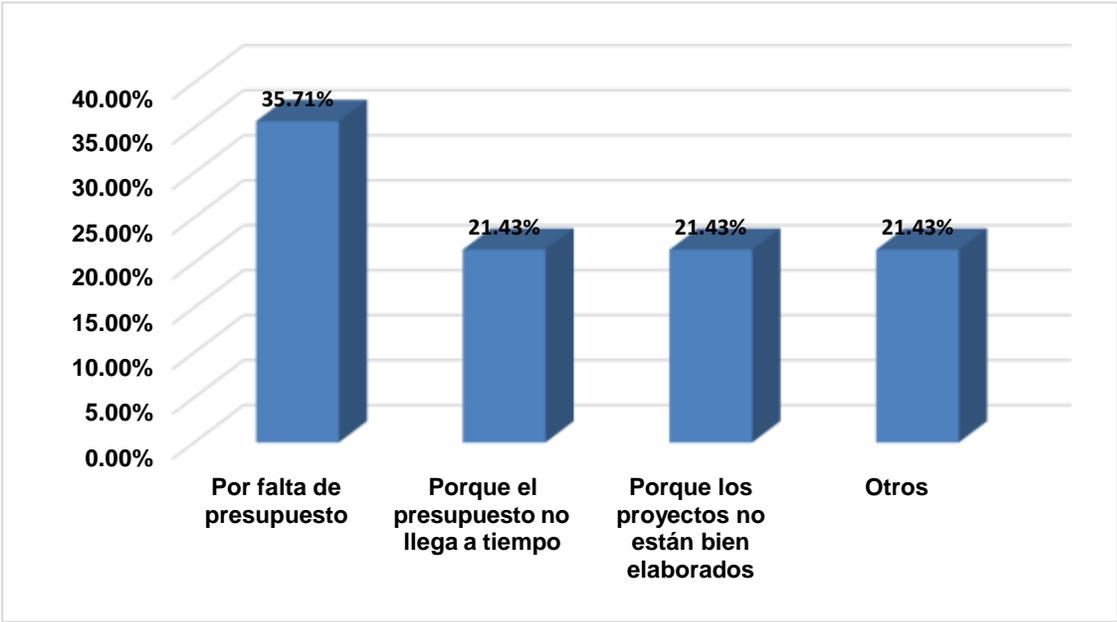
## EL PRESUPUESTO LE HA PERMITIDO CUMPLIR CON OBJETIVOS Y METAS

Nº.	CUMPLIMIENTO DE METAS	CANT.	PORC.
01	No se cumplió	05	35.71%
02	Se cumplió a medias	06	42.86%
03	Sí se cumplió	03	21.43%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



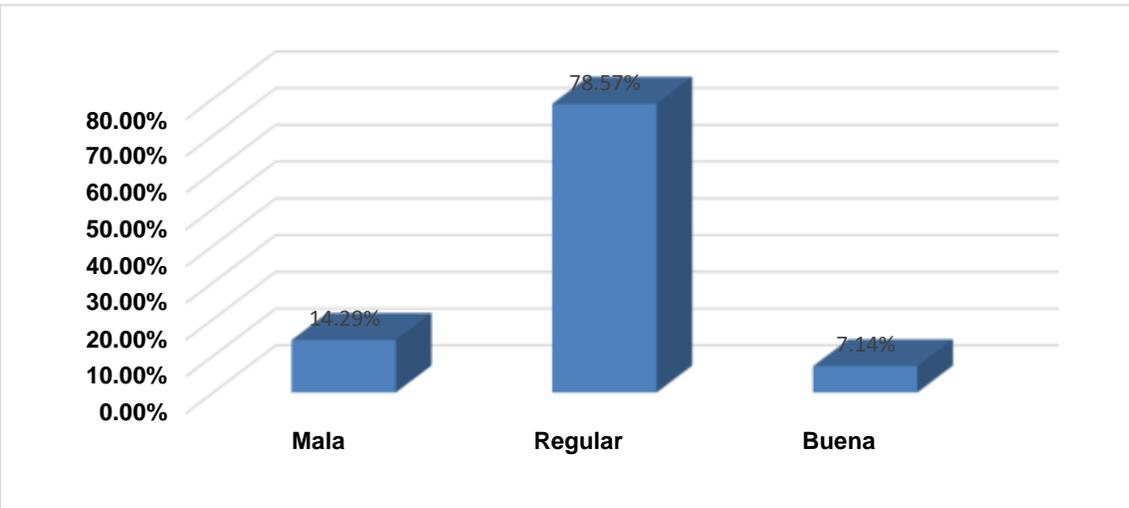
## POR QUÉ NO SE CUMPLE CON LO QUE PLANEAN LAS GERENCIAS

Nº.	CRITERIOS	CANT.	PORC.
01	Por falta de presupuesto	05	35.71%
02	Porque el presupuesto no llega a tiempo	03	21.43%
03	Porque los proyectos no están bien elaborados	03	21.43%
04	Otros	03	21.43%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



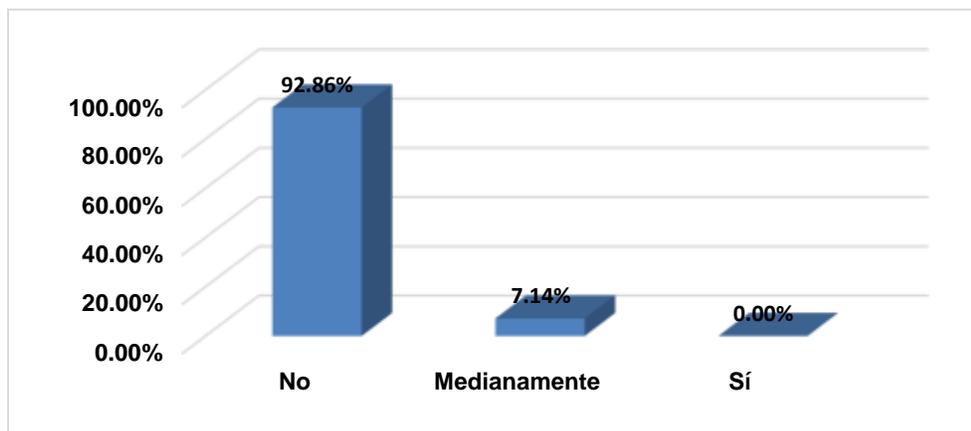
**NORMATIVIDAD QUE SUSTENTA LAS TRANSFERENCIAS FISCALES**

Nº.	VALORACIÓN DE NORMATIVIDAD	CANT.	PORC.
01	Mala	02	14.29%
02	Regular	11	78.57%
03	Buena	01	7.14%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



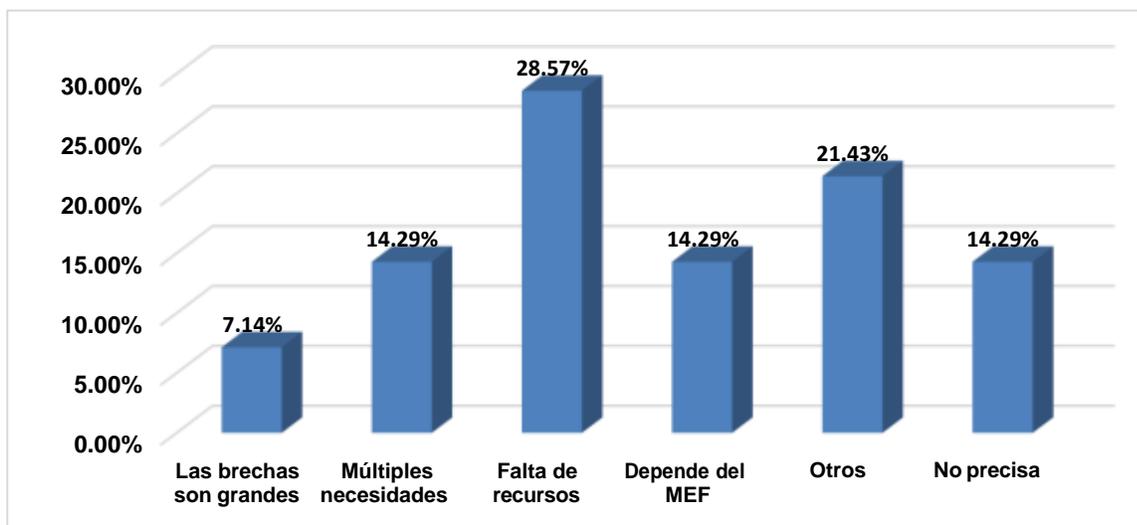
## LAS TRANSFERENCIAS FISCALES SON SUFICIENTES

Nº.	CRITERIO	CANT.	PORC.
01	No	13	92.86%
02	Medianamente	01	7.14%
03	Sí	00	0.00%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



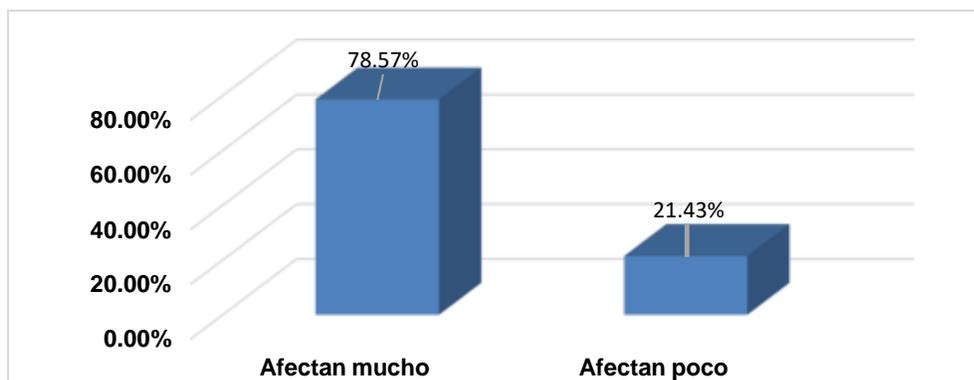
## POR QUÉ TRANSFERENCIAS FISCALES INSUFICIENTES

Nº.	CRITERIO	CANT.	PORC.
01	Las brechas son grandes	01	7.14%
02	Múltiples necesidades	02	14.29%
03	Falta de recursos	04	28.57%
04	Depende del MEF	02	14.29%
05	Otros	03	21.43%
06	No precisa	02	14.29%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



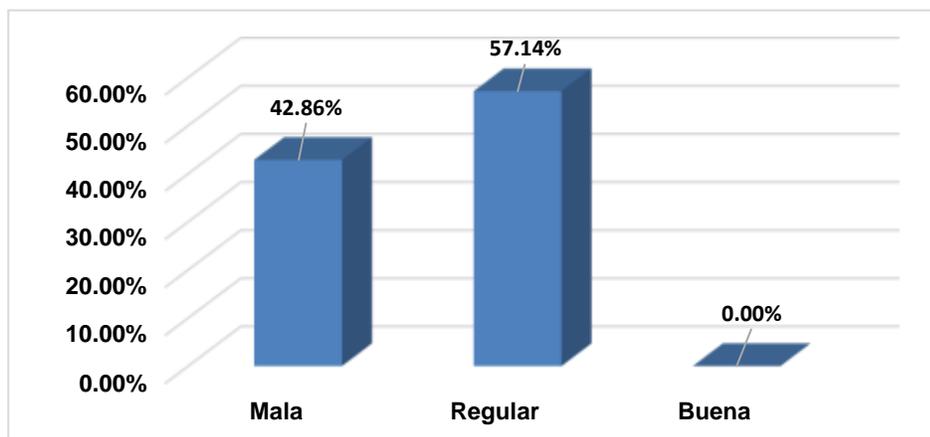
### QUÉ TANTO AFECTAN INSUFICIENTES TRANSFERENCIAS A PDRC

Nº.	CRITERIO	CANT.	PORC.
01	Afectan mucho	11	78.57%
02	Afectan poco	03	21.43%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



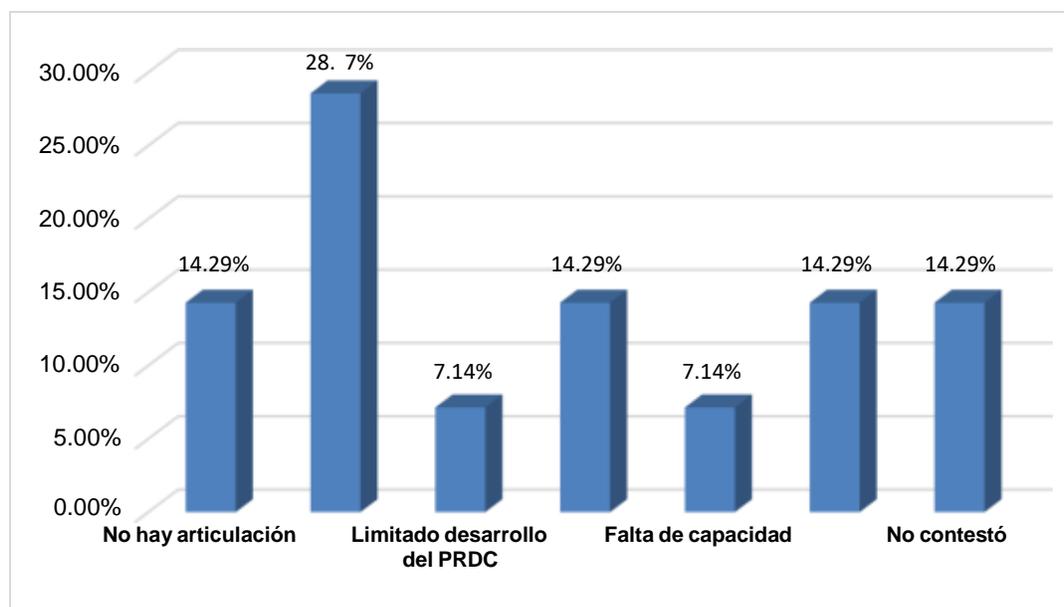
### CÓMO CALIFICA A LAS TRANSFERENCIAS FISCALES

Nº.	TRANSFERENCIA FISCAL	CANT.	PORC.
01	Mala	06	42.86%
02	Regular	08	57.14%
03	Buena	00	0.00%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



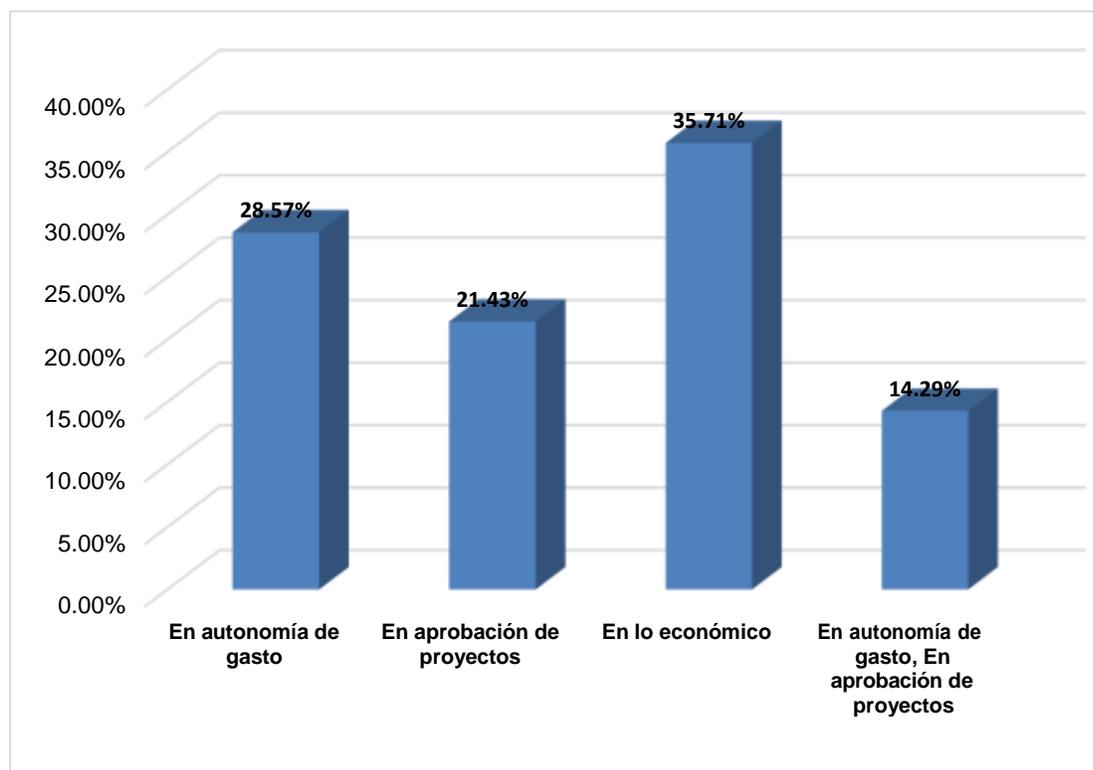
### EXPLIQUÉ EL POR QUÉ DE SU RESPUESTA ANTERIOR

Nº.	CRITERIO	CANT.	PORC.
01	No hay articulación	02	14.29%
02	Transferencias insuficientes e inoportunas	04	28.57%
03	Limitado desarrollo del PRDC	01	7.14%
04	Falta de presupuesto	02	14.29%
05	Falta de capacidad	01	7.14%
05	Otros	02	14.29%
06	No contestó	02	14.29%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



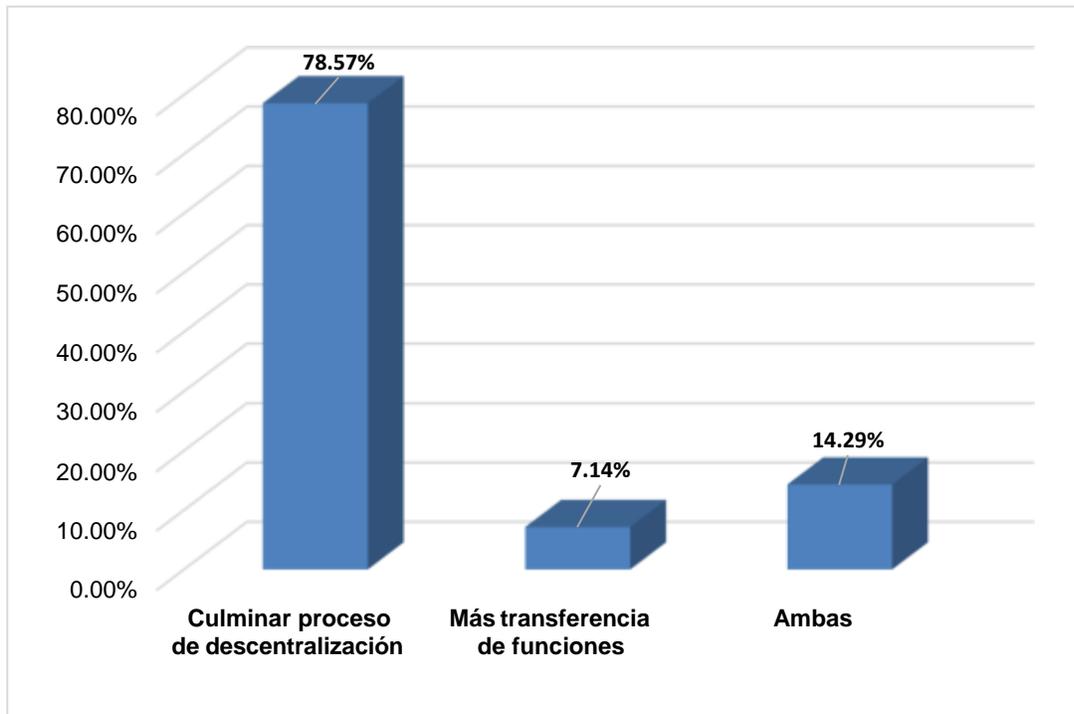
## RUBRO EN EL QUE HACE FALTA MAYOR TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS FISCALES

Nº.	RUBRO	CANT.	PORC.
01	En autonomía de gasto	04	28.57%
02	En aprobación de proyectos	03	21.43%
03	En lo económico	05	35.71%
04	En autonomía de gasto, En aprobación de proyectos	02	14.29%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



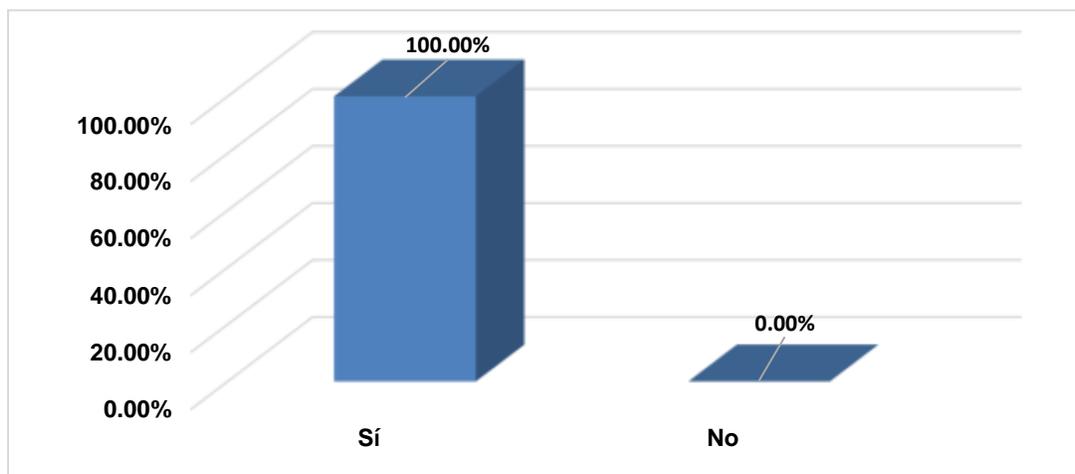
## ASPECTOS QUE NECESITA EL GR PARA TENER AUTONOMÍA EN EL USO DE RECURSOS

Nº.	ASPECTO	CANT.	PORC.
01	Culminar proceso de descentralización	11	78.57%
02	Más transferencia de funciones	01	7.14%
03	Ambas	02	14.29%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



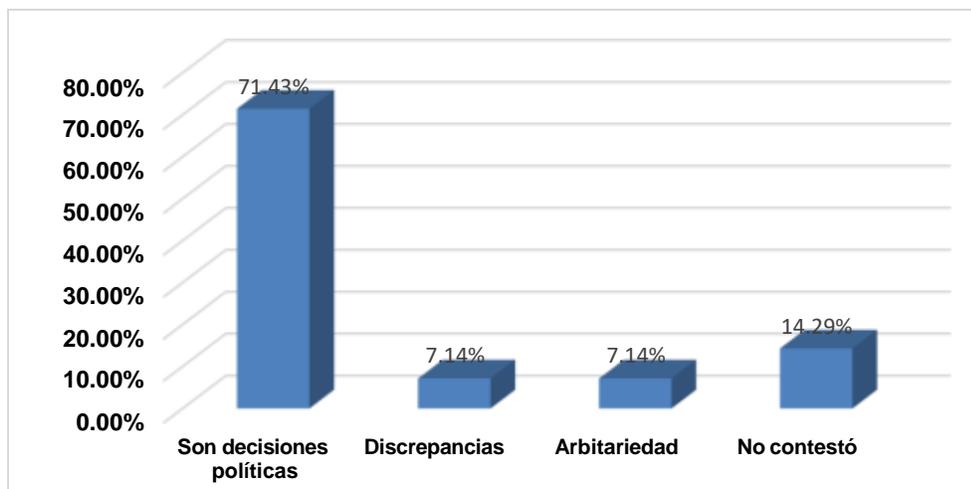
**EL CRITERIO POLÍTICO-PARTIDARIO INFLUYE EN LAS TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES**

Nº.	CRITERIO	CANT.	PORC.
01	Sí	14	100.00%
02	No	00	0.00%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



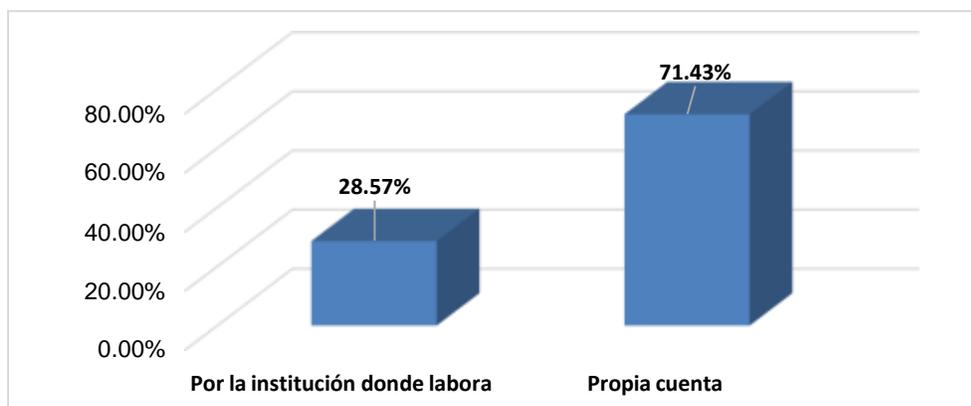
**EXPLIQUE EL POR QUÉ DE SU RESPUESTA ANTERIOR**

Nº.	CRITERIO	CANT.	PORC.
01	Son decisiones políticas	10	71.43%
02	Discrepancias	01	7.14%
03	Arbitrariedad	01	7.14%
05	No contestó	02	14.29%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



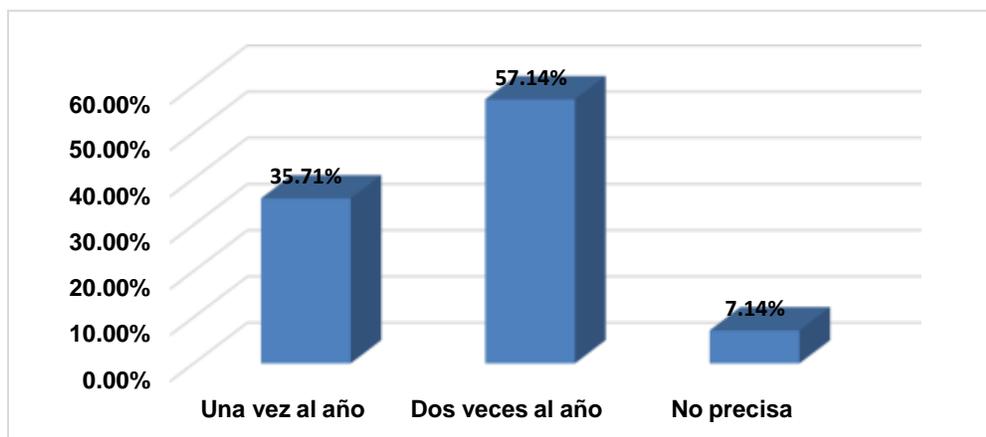
**DURANTE EL EJERCICIO DEL CARGO LAS CAPACITACIONES LAS REALIZA POR:**

Nº.	CAPACITACIÓN	CANT.	PORC.
01	Por la institución donde labora	04	28.57%
02	Propia cuenta	10	71.43%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



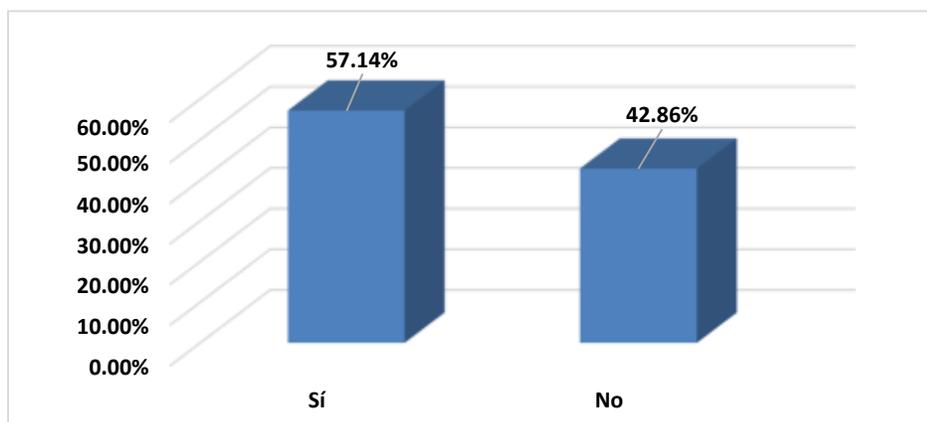
### FRECUENCIA CON QUE SE REALIZA ESTA CAPACITACIÓN

Nº.	FRECUENCIA CAPACITACIÓN	CANT.	PORC.
01	Una vez al año	05	35.71%
02	Dos veces al año	08	57.14%
03	No precisa	01	7.14%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



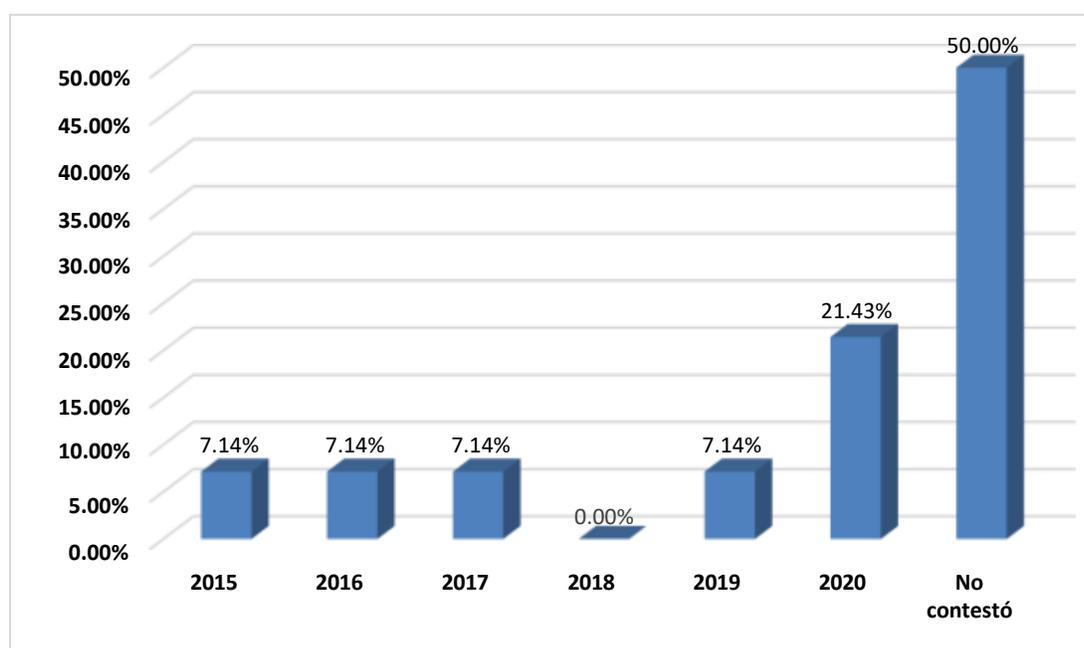
### DURANTE SU EJERCICIO GERENCIAL, UD. HA RECIBIDO CAPACITACIÓN

Nº.	EN EJERCICIO GERENCIAL SE CAPACITÓ	CANT.	PORC.
01	Sí	08	57.14%
18	No	06	42.86%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



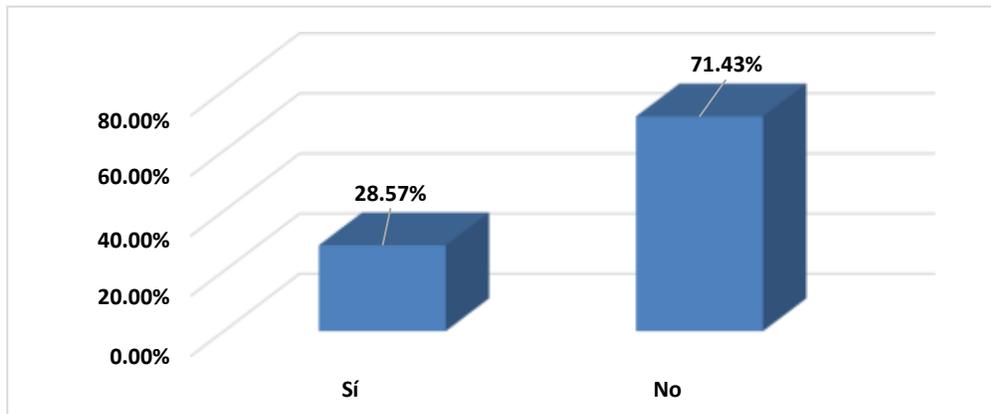
### QUE AÑO FUE SU CAPACITACIÓN

Nº.	AÑO DE CAPACITACIÓN	CANT.	PORC.
01	2015	01	7.14%
01	2016	01	7.14%
01	2017	01	7.14%
02	2018	00	0.00%
03	2019	01	7.14%
04	2020	03	21.43%
05	No contestó	07	50.00%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



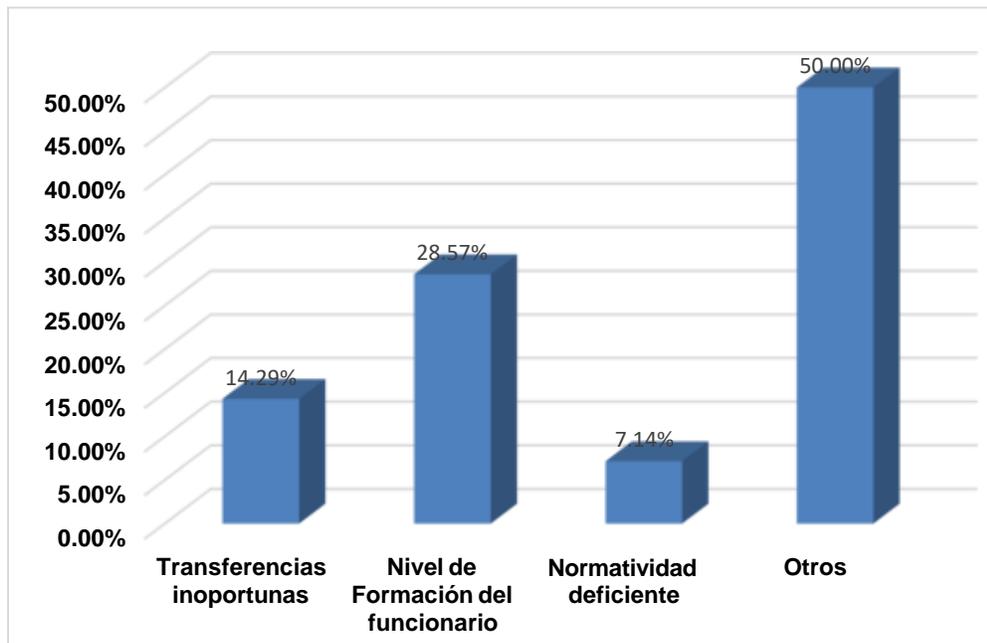
### HA PARTICIPADO DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN DEL CND O SERVIR

Nº.	CAPACIT. CND-SERVIR	CANT.	PORC.
01	Sí	04	28.57%
02	No	10	71.43%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



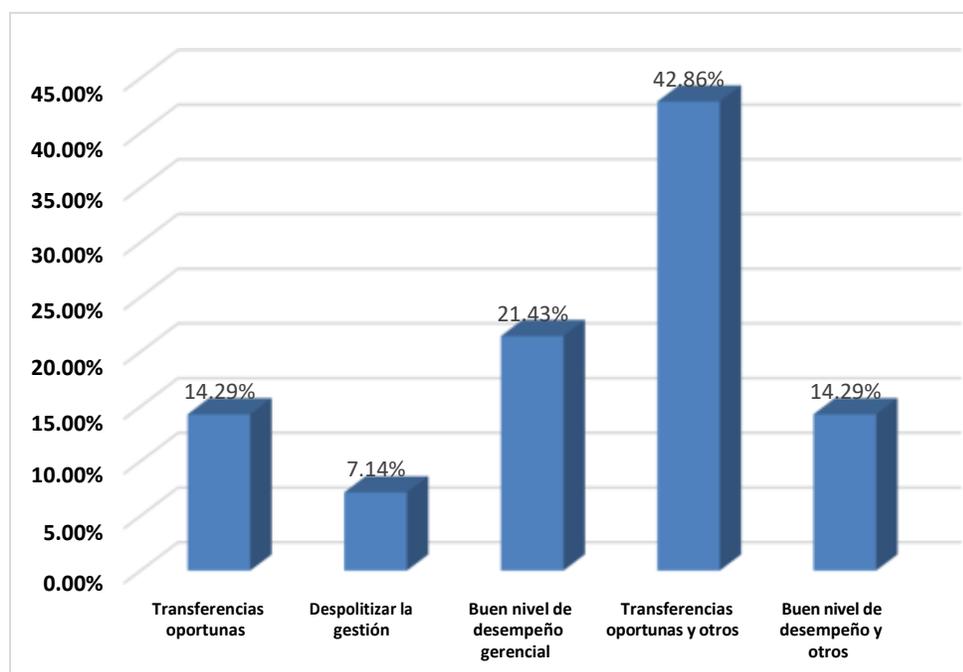
### FACTORES LIMITANTES DE LA CAPACIDAD DE GASTO EN EL GR

Nº.	LIMITANTES	CANT.	PORC.
01	Transferencias inoportunas	02	14.29%
02	Nivel de Formación del funcionario	04	28.57%
03	Normatividad deficiente	01	7.14%
04	Otros	07	50.00%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



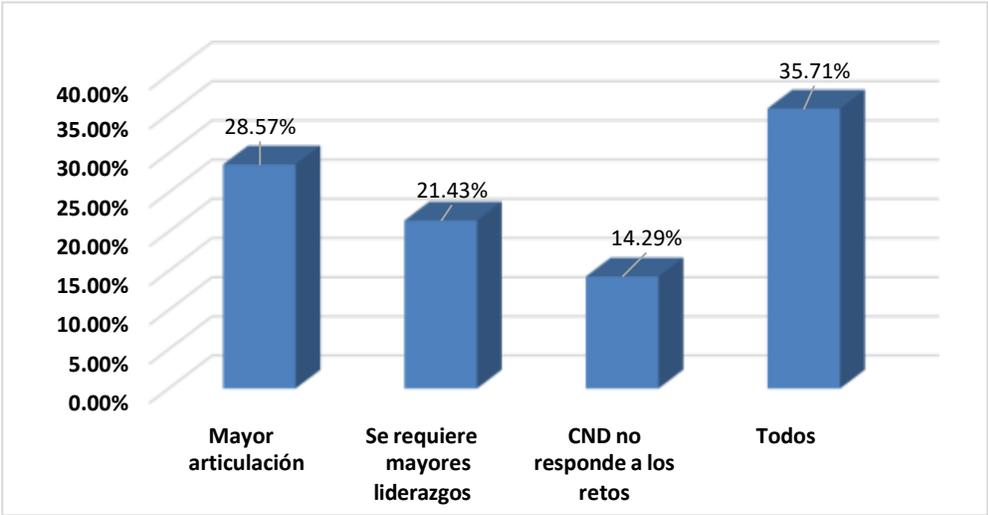
## RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA CAPACIDAD DE GASTO

Nº.	CAPACIDAD DE GASTO	CANT.	PORC.
01	Transferencias oportunas	02	14.29%
02	Despolitizar la gestión	01	7.14%
03	Buen nivel de desempeño gerencial	03	21.43%
04	Transferencias oportunas y otros	06	42.86%
05	Buen nivel de desempeño y otros	02	14.29%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



## PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EN EL PAÍS

Nº.	DESCENT. Y REGIONALIZ.	CANT.	PORC.
01	Mayor articulación	04	28.57%
02	Se requiere mayores liderazgos	03	21.43%
03	SND no responde a los retos	02	14.29%
04	Todos	05	35.71%
<b>TOTAL</b>		<b>14</b>	<b>100.00%</b>



**Apéndice C. Entrevista a Gerente de Gobierno Regional de Cajamarca, Alex Gonzales Anampa. Fecha: 9 de junio 2020**

**¿Por qué no se gasta todo el presupuesto que transfiere el Gobierno Central al Gobierno Regional para proyectos de inversión?**

Gracias por la pregunta que me permite esclarecer ciertos aspectos de la ejecución presupuestal. Hay que entender que el Gobierno Regional de Cajamarca es un gobierno que hace algunos años recibía por concepto de canon minero importantes sumas de dinero, pero esto gradualmente ha ido reduciéndose a tal punto de ya no tener ese boom minero, somos más dependientes del recurso que nos transfieren los Ministerios. Y quiero dejar este punto sentado, puesto que anteriormente el recurso del canon minero para Cajamarca era un promedio de 300 millones de soles, solo canon, y con ese dinero tú lo podías utilizar en cualquier proyecto que tú creías conveniente.

Pero de acá a algunos años, por ejemplo, nosotros hemos recibido, no 300 millones de soles, sino 20 millones de soles desde el año 2019. Esto tiene que ver mucho con la baja de la producción minera o que el oro y los minerales tienen bajo precio. Lo que quiero llegar es que el recurso del canon que era exclusivo para inversiones se ha reducido, entonces, como gestión ya no podemos depender del canon. Entonces, qué sucede, ahora dependemos de la gestión que hagamos en los Ministerios.

Por ejemplo, ahora vamos a empezar a ejecutar el hospital fronterizo de San Ignacio, el hospital Santa María, la carretera Bambamarca al Marañón al Empalme, pero son recursos que como el Ministerio te da tú lo puedes utilizar para ese proyecto. Entonces qué sucede, si ese proyecto tiene un problema técnico y la ley te indica que no puedes coger esa plata para gastar en otros proyectos que pueda tener, lamentablemente, a veces, se tiene que revertir, porque hay disposición legal que no puedes utilizar ese dinero, salvo que haya un decreto de urgencia o gestión que se haya hecho con tiempo que nos permita usar ese recurso en otros proyectos, porque si no hacemos eso y lo cogemos de manera sin consultar, eso se llama malversar fondos y tendremos un problema mayor de corrupción, que ya ha habido varios casos, no solo del Gobierno Regional, sino también en las municipalidades.

Para concluir, ahorita Cajamarca, como Gobierno Regional, depende mucho del recurso que gestionamos ante los Ministerios, pero lamentablemente eso también es un candado, porque si el proyecto no avanza, tú no puedes coger esa plata para otros proyectos. No podemos hacer eso, hay un candado, por esa razón estos cinco proyectos grandes, los hospitales Santa María, San Ignacio, las carreteras y agua y saneamiento en Cutervo, no podían avanzar porque tenían problemas técnicos. Los expedientes técnicos están mal formulados, se tiene que hacer nuevos estudios, lamentablemente, a veces llegan adicionales que encarecen aún más los proyectos.

Que se entienda que no es que no queremos gastar, sino que hay candados administrativos que no te permiten gastar.

### **¿Esto implica señor Gerente que hay un problema de norma administrativa?**

Correcto, eso es lo que hemos gestionado que se corrija, por ejemplo, sí sabemos que hay lluvia, sabemos que no podemos ejecutar de 3 a 4 meses esa plata producto del clima, fácilmente le puedo decir al Ministerio permítame gastar en otra carretera, pero así de sencillo no es, porque para poder utilizar el dinero tendría que haber un procedimiento, si te aprueban también, porque si lo hago por mi cuenta, me llega un proceso legal.

Los candados administrativos son los que lamentablemente nos impiden ejecutar en su totalidad el presupuesto.

### **¿Cuándo usted señala que hay algunos proyectos que no se pueden ejecutar porque están mal elaborados, eso significa falta de capacidad gerencial o capacidad para elaborar proyectos?**

Más que gerencial, es técnico, porque el gerente dispone se elabore el proyecto, pero lamentablemente ha habido mafias. Por ejemplo, la gestión anterior ha tenido una serie de gastos. Un proyecto dura unos años, si tú no lo ejecutas vuelve a cero, si es importante hacemos una actualización y eso es costos, y vas actualizando, actualizando, y cosa que nunca logras ejecutar, entonces por la mala elaboración del expediente o mandar a formular expedientes sin prever que no tienes recursos es una inadecuada incapacidad gerencial.

### **Hablemos específicamente de la carretera Bambamarca al Marañón. ¿Hubo falta de capacidad en la elaboración del proyecto?**

Estuvo muy mal elaborado el proyecto.

### **¿Pero también en su gestión se interrumpió el proyecto, se decía que no avanzaba porque los pobladores no querían dar los permisos en sus terrenos?**

También, viendo el problema de pre y durante. El proyecto estuvo mal elaborado, pero ya se había dado la buena pro a una empresa y se tenía que firmar el contrato. Yo lo firmé, pero tenía la deficiencia que no tenía EIA y lamentablemente no se podía ejecutar, tuvimos que incidir ante el Ministerio de Transportes para que se saque una norma exclusiva (casi duró un año) para que nos permita ejecutar este proyecto, pero lo logramos y por eso está ejecutándose, pero luego vino la lluvia y se paralizó y de nuevo hemos retomado con nueve frentes de trabajo como recuperando el tiempo.

### **¿Igual sucede con la carretera El Empalme -Santacruz?**

Correcto. La carretera ya empezó. Se está haciendo el reafinamiento topográfico porque se había hecho un mal trazo. Antes era un solo carril a Santacruz, hemos hecho un expediente técnico mejorado en dos carriles, y eso también implica labor social porque las familias no ceden o no quieren entender que es en beneficio suyo. Esos detalles se tuvieron que solucionar, hemos

tenido conversaciones con los ronderos y con las autoridades para que se pueda sensibilizar. Ahorita las carreteras están ejecutándose.

### **¿Podría mencionar proyectos emblemáticos de su gestión?**

El proyecto emblemático N° 1 el hospital de San Ignacio, de hecho, había un expediente elaborado, pero hemos tenido que reelaborar, ese expediente para conocimiento de Ud. se había hecho con una técnica desfasada y la segunda no había ...suelos son fofos....

Si nosotros construíamos el hospital con el diseño que lo dejaron, ahorita se estaría cayendo. Hemos tenido que realizar nuevos estudios de pilotes que son con columnas hacia debajo de 50 metros, este proyecto es emblemático, hemos logrado consignarlo a un consorcio, y este consorcio ya va a ejecutar la próxima semana.

El otro proyecto es el hospital de Celendín, nunca estuvo priorizado ni siquiera en la programación multi anual, nosotros lo hemos incorporado y este mes estamos terminando el perfil y hemos reservado 2 millones de soles para elaborar el expediente técnico.

Otro proyecto es la carretera en Chota de Sunsagate que articularía a toda la provincia de Chota.

Otro proyecto es los reservorios. Somos la primera gestión que construirá cinco mil reservorios.

El proyecto Amanecer que tiene que ver con ganado bovino.

El proyecto Victoria que tiene que ver con seguridad alimentaria y es un trabajo con las agencias agrarias y las comunidades.

A nivel de tecnología somos los únicos que utilizan menos papel por el sistema de firma digital. Con innovaciones de este tipo vamos a ser la primera región con cobertura de Internet y de telefonía mayor que todo el Perú, ya hemos logrado el financiamiento con Prolatel y en este año a fines empieza a implementarse. O sea, las comisarías tendrán energía, telefonía, Internet, igual que las postas médicas y los colegios, en ese marco estamos orientados.

A nivel de colegios, también queremos decir, somos la región que hemos puesto a nivel de Perú una nueva tecnología, un diseño nuevo de infraestructura de madera para instituciones primarias, porque ha habido mucho recurso que se ha malgastado, tremendas instituciones educativas para 10 a 15 alumnos. Son de bajo costo, con 10 millones de soles que vale promedio una institución educativa, podemos construir 10 a 12 escuelas. Hemos hecho dos pilotos en Hualgayoc y el Ministerio de Educación ya aprobó la norma técnica, es decir, el próximo año podemos ejecutar y en cinco meses de ejecución ya tienes la construcción y esto te permite cerrar brechas educativas en infraestructura.

### **¿Más o menos tiene un cálculo a cuánto asciende su cartera de proyectos?**

Yo quiero dejar en claro que Cajamarca por las gestiones que se ha hecho somos una de las primeras regiones con más plata, pero hay cinco proyectos que acogen casi el 65% de la inversión.

Ahorita tenemos 500 millones de soles (en cartera) y esos cinco proyectos emblemáticos equivalen a más de 300 millones de soles. Los demás son proyectos pequeños de 6, 7 y 8 millones.

Ahora estamos tranquilos porque ya se ha podido destrabar estos proyectos grandes y desde este mes de julio se va a ver la ejecución de gasto.

El problema es que no se ha ejecutado por problemas técnicos, pero ya lo hemos superado.

**¿Y los presupuestos por gestión o por transferencias, considera Ud. que son suficientes o insuficientes?**

Siempre son insuficientes. Lo que pasa es que de los ciudadanos en general hay una presión social importante. Como usted ve, son proyectos que equivalen muchos recursos, por eso nos hemos centrado en programas, por ejemplo, el Programa de Cochas, el Programa de ganado, el Programa de Seguridad Alimentaria, el Programa de reforestación, con la finalidad que el recurso público llegue y en ese marco nos hemos centrado.

Yo puedo construir vida no solo pensando en la construcción de una grande represa de 100 millones de soles, yo puedo mejorar vidas haciendo micro reservorios en bastantes comunidades y que garantice el acceso al agua a los productores en tiempo de estiaje.

El programa de microreservorios nos va a valer 20 millones de soles que podemos lograr más beneficio que construyendo una represa.

En los proyectos grandes de 200 millones de soles hemos tocado puertas al Ministerio de Agricultura, le hemos dicho te lo pasamos porque eres Ministerio, es una obra de gran envergadura, mejor hazlo tú y yo me encargo de cosas más rápidas.

**¿No es tan cierto lo que se dice que no hay capacidad de gasto?**

Por lo general, los proyectos los elaboran externos. Más que capacidad gerencial, ha sido el aspecto técnico. Nosotros no deberíamos intervenir en quien gana el proceso (de licitación) sino que la empresa que tú le das debe garantizar que elabore el estudio adecuado, que tiene que garantizar la parte técnica de abastecimiento por decir. Yo me imagino que en muchos casos ha habido actos de corrupción.

**¿Para terminar, en una visión más amplia de los temas de descentralización y regionalización, cómo ve usted el proceso?**

Ahorita está paralizado. Hay que entender que descentralización, nos han transferido funciones, pero eso no ha implicado recursos. Si hubiera implicado recursos tuviéramos toda la capacidad de recursos humanos necesarios y con esto de la pandemia se vio que no se evidenció la poca capacidad de recursos humanos que teníamos, ha sido un desorden, se pagaba personal CAS sin transferencia de recursos.

**¿La función de la Secretaría Nacional de Descentralización, antes CND, su opinión?**

Simplemente ha transferido funciones, pero no ha capacitado al recurso humano, no había asistencia técnica con aspecto descentralista.

**Gracias.**