

Financiamiento del desarrollo regional de Cajamarca: el desafío de la disminución de la pobreza y las brechas sociales

Financing regional development in Cajamarca: the challenge of reducing poverty and social gaps

Edgar César Casas Casas
Universidad Nacional de Cajamarca
cesar_casas10@yahoo.es

Recibido el 28 de abril de 2017
Aprobado el 30 de mayo de 2017

Resumen

El desarrollo de Cajamarca muestra muchos rezagos y retrocesos; en las últimas dos décadas hubo un crecimiento sostenido de la economía del país y el gobierno regional contó con mayores recursos presupuestales por concepto del canon minero; sin embargo, la pobreza y las brechas sociales persisten, por lo que es pertinente cuestionarse cuáles son los factores que limitan el desarrollo de Cajamarca. Uno de los factores que se explora en el presente trabajo está referido al aspecto financiero y presupuestario. En este marco se analiza si los recursos financieros y presupuestales con que cuenta el gobierno regional de Cajamarca, son suficientes, si hay una distribución equitativa en la distribución de recursos por parte del gobierno nacional y si, se están haciendo un uso adecuado de los algunos instrumentos de financiamiento como obras por impuestos, asociaciones público privadas, fideicomisos y endeudamiento para acelerar el cierre de las brechas sociales con la finalidad de tener una idea clara de la influencia del financiamiento y el presupuesto en el desarrollo de la Región Cajamarca.

Palabras clave: Presupuesto, financiamiento, pobreza, brechas sociales, inequidad, descentralización fiscal.

Abstract

The development of Cajamarca shows a lot of lags and setbacks; In the last two decades there was a sustained growth of the country's economy and the regional government counted on greater budgetary resources due to mining canon, however, poverty and social gaps persist, so it is pertinent to question what are the factors that limit the development of Cajamarca; One of these factors that is explored in the present work is related to the financial and Budgetary aspect. In this context, it is analyzed whether the financial and budgetary resources available to the Cajamarca regional government are sufficient, if there is an equitable distribution of resources by the national government, and if some instruments of financing are being used appropriately such as tax works, public private partnerships, trusts and indebtedness to accelerate the closing of social gaps in order to have a clear idea of the influence of financing and budget on the development of the Cajamarca Region.

Keywords: Budget, financing, poverty, social gaps, inequality, fiscal decentralization.

11. Introducción

Cajamarca es una de las regiones con mayores recursos naturales, pero, en contraste, presenta los mayores índices de pobreza en el Perú, que se mantiene de manera persistente en los últimos años. Según el Instituto Nacional de Estadística (2016), la pobreza general alcanza el 50.8% y la pobreza extrema está en el intervalo de 16.6 % a 23.9%. Prácticamente no se ha movido en los últimos años, con lo que se demuestra que Cajamarca no solo es la región más pobre del país sino que tiene una pobreza permanente.

Desde hace más de dos décadas, hubo un crecimiento sostenido de la economía del país incrementándose los recursos presupuestales del gobierno regional de Cajamarca, principalmente por concepto del canon minero; a partir de las sucesivas gestiones, se realizaron esfuerzos por reducir la pobreza y las brechas sociales a través del impulso de diversos programas y proyectos de inversión; sin embargo, no se lograron los objetivos trazados. Ahora nos encontramos en un nuevo contexto donde los recursos del canon han disminuido significativamente y la situación para abordar esta problemática se ha tornado más crítica.

El escenario actual de desaceleración del crecimiento económico y de disminución del canon minero en Cajamarca obliga a pensar en nuevas alternativas para abordar la problemática desde una dimensión estructural; estas incluyen, entre otros aspectos, repensar el modelo de desarrollo que se requiere para Cajamarca; entender que la pobreza posee un carácter complejo que debe ser abordado con un enfoque multidimensional; desarrollar políticas intersectoriales que se complementen; mejorar la calidad del gasto y la inversión pública regional con soluciones basadas en evidencias; que exista una articulación efectiva de las políticas sociales con las políticas e iniciativas económicas y ambientales en los tres niveles de gobierno y que se efectúen rendiciones de cuentas en base a resultados. Pero también se hace necesario que el gobierno nacional destine mayores recursos y se revisen los criterios de redistribución de los ingresos fiscales, porque Cajamarca es una de las regiones con menor inversión y gasto público per cápita del Perú, por lo que los recursos presupuestales resultan insuficientes para enfrentar la magnitud y persistencia de la pobreza y de las brechas sociales

En este contexto, uno de los grandes problemas de la región es la incapacidad histórica para reducir la pobreza y las brechas sociales, que ha propiciado atraso económico y social y ha profundizado la desigualdad en la región. En este punto, cabe formular la pregunta: ¿Son suficientes los recursos presupuestales del gobierno regional para disminuir la pobreza y las principales brechas sociales de Cajamarca?

Para responderla, se propone tres hipótesis: en primer lugar, que el actual presupuesto y fuentes de financiamiento asignados por el gobierno nacional al gobierno regional de Cajamarca son inequitativos y resultan insuficientes para reducir la pobreza, las brechas sociales y las necesidades de infraestructura; en segundo lugar, que el gobierno regional no ha hecho uso de algunos instrumentos de financiamiento previstos en la normativa, como son obras por impuestos, asociaciones público - privadas, fideicomisos, proyectos en activos y endeudamiento para acelerar el cierre de brechas; en tercer lugar, al estar paralizada la descentralización fiscal, los presupuestos de los gobiernos regionales son muy dependientes y volátiles cuando se sustentan en los recursos naturales.

12. Consideraciones teóricas

Barcelata (2015) sostiene que una de las causas de los rezagos o avances de los gobiernos subnacionales es la profunda desigualdad en el reparto de los recursos públicos necesarios para el desarrollo, por lo cual no es sorprendente que los gobiernos del círculo virtuoso sean los que más recursos públicos disponen, a diferencia de los del círculo vicioso, que padecen una gran escasez de ingresos públicos. Esto evidencia una relación directa entre desarrollo y recursos públicos: la mayor disponibilidad de estos tiene un impacto positivo en el producto bruto per cápita, en la salud y en la educación, es decir, en el capital humano de las personas. Evidencia, además, que el crecimiento por sí mismo no resulta suficiente para propiciar desarrollo.

En opinión de Ceconi (1998), la teoría no proporciona respuestas claras acerca de la dirección de la causalidad o de la combinación de recursos óptimos para promover el desarrollo. De la misma manera se expresan Lindauer y Velenchik (1992), para quienes los estudios sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento no muestran evidencias empíricas que corroboren una fuerte correlación entre esas variables. Desde su punto de vista, la idea de que el gasto público es un factor determinante de las tasas de crecimiento y bienestar tiene poco sustento.

Hay varios esfuerzos por verificar si el incremento del gasto público se asocia a un mejoramiento en el desarrollo humano (educación y salud), pero los resultados son contradictorios; por un lado, existen trabajos que señalan que existe una asociación negativa entre eficiencia y niveles de gasto, como los de Gupta, Verhoeven y Tiongson (2001); Jayasuriya y Wodon (2003) y Afonso y Ebert (2005). En el mismo sentido, Herrera y Pang (2005) han puesto en relieve que los niveles de gasto más elevados están generalmente asociados con índices de eficiencia inferiores.

De otra parte, están los trabajos que muestran una relación positiva entre desarrollo y gasto público, como el de Xu et al. (2003). Otros autores, sin embargo, no han encontrado ningún efecto significativo, como Filmer y Pritchett (1999).

No obstante, Hernández (2010) encuentra evidencia de que durante el período 1980-2009, en México, ni el gasto público en infraestructura física, ni el gasto social, generaron riqueza; por ello, en su perspectiva, no solo es importante que el gobierno gaste, sino que también es fundamental que lo haga bien.

En este conjunto de ideas de “gastar bien” destaca el planteamiento desarrollado por Ranis y Stewart (2002), quienes establecen la estrecha relación que debe existir entre crecimiento económico (CE) y desarrollo humano (DH) y argumentan que estas variables se condicionan y complementan, constituyendo procesos que se retroalimentan y se refuerzan entre sí. Este vínculo genera dos grandes encadenamientos en los que el CE provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el DH y este se constituye en un medio con el que se crean las condiciones para impulsar al primero.

Según Ranis y Stewart (2002), el crecimiento genera impactos distintos en el DH porque está sujeto a un conjunto de factores sociales, políticos e institucionales que determinan la forma en que se asignan los recursos públicos, privados y la redistribución del ingreso. El impacto sobre el DH será mayor si los recursos adicionales que generan el crecimiento mejoran las finanzas públicas, de manera que existan más fondos públicos para aplicarlos en programas que repercutan en aspectos sociales mediante la inversión en capital humano y que, además, se distribuyan de manera más igualitaria a nivel social, es decir, que lleguen a quienes verdaderamente lo necesitan para no caer en la llamada “trampa de la desigualdad”, generada como resultado de la regresividad con que se aplican los recursos públicos.

En este sentido, Ranis, Stewart y Ramírez (2000) afirman que existe evidencia internacional de que un alto CE mejora rápidamente los indicadores de DH y viceversa; pero también se observa que un bajo crecimiento tiende a generar fuertes rezagos en DH y, en consecuencia, un estancamiento económico. Esto se debe a que el CE impulsa la expansión de la base material necesaria para la satisfacción de las necesidades humanas como las de salud y de educación, lo cual eleva la productividad de las personas; en cambio, su ausencia limita la inversión privada y pública en dichos rubros, lo que reduce el potencial de acumulación de recursos productivos.

Esto demuestra que CE y DH se fortalecen mutuamente, cuando aparece un círculo virtuoso (reforza-

miento positivo), o se debilitan uno al otro, en un círculo vicioso (reforzamiento negativo).

Asimismo, Ranis y Stewart (2007) consideran que puede resultar también que un mismo ritmo de CE se traduzca en distintos potenciales de DH, por lo que existen regiones con un sesgo hacia el CE, donde los logros en bienestar son pobres a pesar del avance en materia económica. También se observan situaciones de sesgo hacia el DH, en las que este es superior a lo alcanzado en materia de crecimiento. En este sentido, es fundamental identificar los detalles de las conexiones entre estas variables a nivel regional, pues ambas constituyen el sustento primordial para elaborar políticas públicas que permitan detonar un proceso de desarrollo económico regional, para lo cual son vitales tanto una acción estatal que impulse dichas políticas, como la magnitud de los recursos públicos disponibles y la eficiencia con que se manejen.

Este planteamiento es compartido por Amartya Sen (2001) para quien el desarrollo social estimula un crecimiento económico rápido e integrador si se complementan con políticas favorables que fomenten la expansión económica. Por otro lado, señala también que el crecimiento económico consiste en proporcionar mayores oportunidades al desarrollo humano y debe estar integrado en una comprensión básica del proceso de desarrollo. Para él, la ampliación del gasto público permite estimular la productividad, elevar el crecimiento económico y ampliar las prioridades del desarrollo. Lo que queda claro es que el efecto del gasto social sobre el desarrollo económico depende de la calidad de las políticas públicas, de los programas y proyectos que se implementen, así como de la equidad que conlleven, es decir, de “cómo se gasta y en qué se gasta”.

13. Pobreza y brechas sociales

El informe técnico sobre la evolución de la pobreza monetaria entre los años 2009 al 2015, publicado por el Instituto Nacional de Estadística INEI (2016) muestra que, en la región, persisten altos índices de pobreza y de pobreza extrema en estos seis últimos años. En el 2010, más del 50% de la población era pobre. Esta situación no varía y continúa en los siguientes años hasta el 2015. En ese intervalo, otros departamentos como Amazonas, que estaban en similar situación de Cajamarca, fueron mejorando progresivamente.

En el caso de pobreza extrema la situación es similar. En el 2013, Cajamarca presentaba una pobreza extrema en el intervalo de 18.14% a 26.97%. Al año siguiente seguía liderando el ranking con un intervalo de 15.16% a 23.22% y el 2015, el panorama fue parecido: 16.63% a 23.89%.

Para explicar los factores que explican la persistencia de la pobreza en Cajamarca, algunos expertos como Arnillas (2016) sostienen que es la región con la más alta tasa de población rural (66% al 2014) compuesta, en su mayoría, por pequeños productores agrarios; asimismo, muchas de las actividades rurales no han tenido un desenvolvimiento económico favorable. A este panorama de alta ruralidad, se suma que Cajamarca es una de las regiones (y lo arrastra de años anteriores) con menor presupuesto público per cápita. “El presupuesto público per cápita asciende a S/. 2,435 que lo ubica en el puesto 22 de 24 regiones” (Instituto Peruano de Economía: 75). Esta combinación de bajo gasto público per cápita y alta población rural se traduce en importantes deficiencias en los servicios públicos como salud y educación, lo que dificulta también promover mejoras en la productividad.

En este sentido, Secada (2016) afirma que Cajamarca, en el año 2015, está penúltima en el Índice de Competitividad Regional elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE). Le va mal en el entorno económico, salud, educación e infraestructura; esta situación genera que los jóvenes migren a otras regiones para estudiar.

En tanto, Vásquez (2016) difiere de la posición de los anteriores, precisando que la situación de Cajamarca se debe, en parte, a los conflictos mineros y a los proyectos extractivos detenidos que han desembocado en un menor canon para las comunidades, a lo que suma la menor inversión pública.

Otros indicadores sociales de Cajamarca, muestran también resultados alarmantes. Según información del Instituto Peruano de Economía (2016) en salud, la mortalidad en la niñez es de 29 por cada mil nacidos, la desnutrición crónica en niños menores de 5 años alcanza al 24.9 %, la morbilidad afecta al 68% de la población y se tiene la más baja cobertura de personal médico del país: 4.7 médicos por cada 10 000 habitantes. En educación, las personas analfabetas representan el 13.1% de la población de 15 a más años, solo el 22.1% de los estudiantes de segundo grado de primaria y segundo grado de secundaria tienen rendimiento satisfactorio en lectura; apenas el 16.1% de los estudiantes de segundo grado de primaria y de segundo grado de secundaria tienen rendimiento satisfactorio en matemáticas y solo el 16.2% de colegios poseen acceso a internet. En cuanto a servicios, el 85.4% de la población tiene acceso a electricidad, el 70.6% a servicios de agua y el 43.6% a servicios de desagüe.

En el plano económico, de acuerdo al Índice de Competitividad Regional 2016 (INCORE) la Región Cajamarca se ubica en el último puesto del ranking de 24 regiones. Al respecto, el Instituto Peruano de Economía (2016) considera que Cajamarca, en el 2016, retrocedió un puesto y es la región menos competi-

va del país. En los seis pilares del INCORE la región se ubica en el último tercio; además, en 14 de los 46 indicadores se ubica entre los tres últimos lugares. El retroceso se explica, principalmente, por una caída de 18 puestos en el pilar ‘instituciones’, esta se debe al retroceso de 16 y 5 posiciones en los indicadores fondos públicos no concursados y ejecución de la inversión pública.

14. Brechas de inversión regional

Uno de los principales desafíos del país para alcanzar la prosperidad es desarrollar su infraestructura, cuyo rol en la sociedad se encuentra ligado al crecimiento económico y al desarrollo social. Actualmente, en lo que se refiere a infraestructura, “El país se posiciona en el puesto 89 de 144 países según el ranking del Informe de Competitividad Global 2015- 2016 del World Economic Forum” (Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico: 226).

En el análisis de la brecha horizontal efectuado por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (2015) se concluye que estamos aún lejos de los niveles de infraestructura a los que deberíamos apuntar como país para poder liderar, en la región y competir con las mejores economías del mundo. Sin embargo, es posible avanzar mediante el esquema de inversión que proponen y subsanar este déficit con la finalidad de alcanzar el nivel de infraestructura deseado, en el período 2016-2025; esto implica una inversión de US\$ 159 549 millones. El cierre de la brecha de infraestructura para el período 2016-2025 implicaría una inversión promedio anual del 8.27% del Producto Bruto Interno (PBI), es decir, US\$ 15 955 millones anuales.

Si bien en la región Cajamarca no contamos con un estimado de la magnitud de la brecha para alcanzar el nivel de infraestructura deseado, sí podemos calcular de una forma simple para tener una idea de la magnitud de la inversión que se requiere, tomando como base la inversión nacional en infraestructura, estimada por la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico (EPG-UP), ascendente a US\$ 159,549 millones y calculando la inversión per cápita por persona, para lo cual dividimos la inversión nacional, entre la población total que alcanza a 31 151 643 habitantes y lo multiplicamos por el número de pobladores de la región (1 529 755 habitantes). Tenemos como resultado que la inversión requerida para los próximos 10 años en la región Cajamarca ascendería aproximadamente a US\$ 7,834 millones, equivalente a una inversión anual de US\$ 783,4 millones o 2 585.22 millones de soles. Si tenemos en cuenta que el presupuesto institucional de apertura del gobierno regional en el rubro de inversiones para el año 2017 asciende a S/. 111.9 millones, se demuestra que el pre

supuesto regional es insuficiente para poder cerrar progresivamente las brechas de infraestructura y su contribución a la disminución de la pobreza y brechas sociales (*El presupuesto y su contenido detonador de transformaciones sociales y económicas sustentables*, Soto, p. 48).

De acuerdo a lo señalado, y si asumimos que el presupuesto del gobierno regional de Cajamarca se mantuviera constante en los próximos años, para poder cerrar la brecha de infraestructura se requeriría aproximadamente de 231 años. De otra parte, es necesario precisar que el cálculo estimado de las necesidades de inversión regional para infraestructura se ha efectuado solo tomando en consideración la población y no una combinación con las brechas regionales, lo cual hubiese sido más equitativo.

Para cubrir la brecha nacional de infraestructura estimada, la EPG-UP (2015) recomendó realizar, por lo menos, las siguientes acciones: elaboración de un “plan nacional de infraestructura” (PNI) de largo plazo, con un horizonte mínimo de 10 años, sujeto a revisiones periódicas para priorizar las necesidades de los servicios públicos y empaquetar múltiples proyectos en unos solo; determinar la modalidad de financiamiento que se usará para los distintos proyectos; articulación de los planes subnacionales y sectoriales al PNI; priorizar en el PIN una política integral de articulación, en lugar de continuar con la inversión en proyectos aislados; buscar la cooperación entre gobiernos regionales, gobiernos locales y entre ministerios; e implementar una política general que asegure el mantenimiento en la formulación del proyecto (de esta manera se evitará malgastar dinero en rehabilitación y reconstrucción). Sobre la inversión rural proponen propiciar una inversión en “combos”, en vez de realizar inversiones individuales en sectores y tiempos diferentes.

Asimismo, la EPG UP (2015) propone hacer efectivo un adelanto de canon para la ejecución de proyectos de infraestructura pública y, al mismo tiempo, generar impactos positivos de manera anticipada por la puesta en operación de los proyectos minero-energéticos sobre la población relacionada directa e indirectamente y sobre la población de interés.

Por último, recomiendan que el Estado en sus distintos niveles de gobierno pueda financiar la ejecución de proyectos de infraestructura a través de endeudamiento. En este sentido, la CEPAL (2015) sostiene que los países en los que el endeudamiento público es bajo, no están aprovechando este espacio fiscal para enfrentar la desaceleración, procurando dinamizar la inversión pública y privada.

El actual gobierno del presidente Kuczynsky se ha propuesto reducir la brecha de infraestructura social a nivel nacional en 50%, al 2021, y pasar de 4,5% a 6,2% de PBI en inversión en infraestructura, lo que constituye una oportunidad de nuevas inversiones. A nivel regional, se hace necesario contar con un “plan regional de infraestructura” de largo plazo articulado al “plan nacional de infraestructura”, con el objetivo de conocer cuál es el orden de magnitud de la inversión necesaria para cubrir la brecha en los diferentes sectores como energía, agua y saneamiento, telecomunicaciones, transportes, infraestructura hidráulica, educación y salud, que permita sostener el crecimiento de la región con mayor conectividad, así como mejorar la calidad de vida de la población.

15. Algunas prioridades regionales

Para mejorar la calidad del gasto, se requiere tener claridad sobre cuáles deben ser las prioridades regionales. Esto constituye una tarea pendiente que corresponde ser definido por los cajamarquinos con sus instituciones, de allí la importancia de revisar y actualizar el “plan de desarrollo regional concertado” (PDRC) a través de un espacio público “vivo” que permita tener un diálogo permanente con los principales actores y ciudadanos del territorio.

En este sentido, Secada (2016) plantea que se debe invertir en los niños y en las personas, así como fortalecer al Estado presente en esta zona con servicio civil, gestión por resultados y rendición de cuentas, así como promover la inversión. Además, plantea desarrollar infraestructura rural con Asociaciones Público Privadas (APP) bien diseñadas, como cosecha de agua, microirrigaciones y buenas semillas para cultivos permanentes.

Una de las prioridades a nivel regional constituye la disminución de la pobreza y el cierre de las principales brechas sociales vinculadas con educación, salud y vivienda, para generar desarrollo humano, para lo cual se debe abordar la problemática estructuralmente buscando una articulación virtuosa con las políticas económicas.

Al respecto, Arnillas (2016) propone que para que exista la posibilidad de disminuir la pobreza, se requiere de un abordaje multidimensional con políticas integrales que impliquen a los tres niveles de gobierno con responsabilidades concretas.

Si quisiéramos abordar el problema de la pobreza a partir del enfoque monetario, y tomando las cifras de INEI (2016), cerrar la brecha de pobreza monetaria (es decir, el diferencial entre el promedio de gasto de los pobres respecto a la línea de pobreza) costaría aproximadamente S/. 15 542,311 mensuales o S/. 186 507 730

al año, que, aunque no está al alcance del gobierno regional si podría estarlo para el gobierno nacional.

En ese sentido, para cerrar la brecha regional de pobreza, no se trata de colocar dinero en el bolsillo de la gente (algo que está al alcance del país), pues esto generaría dependencia de la población y no se abordaría estructuralmente el problema de la pobreza y la desigualdad, con el desarrollo de estrategias sostenibles de largo plazo que nos permitan salir del actual círculo vicioso de la pobreza.

16. Distribución inequitativa de los recursos fiscales

De acuerdo a los indicadores del INCORE 2016, Cajamarca en la dimensión entorno económico tiene un (PBI) real de S/ 11 239 millones de soles y en el *ranking* nacional de 24 regiones se ubica en el puesto 9; el producto interno bruto per cápita asciende a S/ 7 369, ubicándose en el puesto 18.

Esto se explica porque Cajamarca es una de las regiones más pobladas del país (1 529 755 habitantes al año 2015), pero en contraste, el presupuesto público per cápita asciende a S/. 2,435 que lo ubica en el ranking 22, es decir, Cajamarca tiene una participación importante en el PBI nacional, pero es una de las regiones que recibe menos presupuesto público del gobierno nacional. Si a lo señalado agregamos que Cajamarca es la región con mayor pobreza y brechas sociales del país, queda en evidencia que existe una distribución inequitativa de los recursos fiscales nacionales. *“Si se quiere medir mejor el impacto que tendría la nueva distribución, se debe considerar las transferencias per cápita”* (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: 61).

Sobre la distribución inequitativa de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009) precisa que, si las transferencias fueran per cápita, las regiones con mayor población pobre y menor acceso servicios públicos, como Cajamarca y Huancaavelica, aumentarían su presupuesto, hecho que corrobora la inequidad en la distribución del presupuesto entre los gobiernos regionales. *“Resulta sumamente deseable que las transferencias deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad y eficiencia a la par que premien el esfuerzo fiscal”* (Ramírez: 20). Asimismo, *“El sistema de transferencias no está diseñado para atender las desigualdades interregionales”* (Vega: 42)

De otra parte la Contraloría General de la República (2014) alerta que se proyecta una disminución en los recursos provenientes del canon, un cambio que impactará la inversión pública descentralizada y que se ha podido constatar que el Estado enfrenta tres grandes limitaciones para cerrar las brechas en servi-

cios e infraestructura: las prácticas inadecuadas en el proceso de inversión pública; insuficientes recursos humanos; y recursos financieros insuficientes para la inversión descentralizada al corto y mediano plazo.

17. Instrumentos y fuentes de financiamiento no utilizado

Existen diversos mecanismos para desarrollar proyectos de infraestructura y provisión de servicios públicos, como contratos de obras públicas y contratos llave en mano, que son regulados por la ley de contrataciones; asimismo, administración directa, asociaciones público - privadas (APP), obras por impuestos (OxO), proyectos en activos y fideicomisos. Por su importancia al cierre de brechas me referiré a los cuatro últimos.

Según el glosario de términos del portal de Ministerio de Economía y Finanzas (2017) las APP son modalidades de participación de la inversión privada con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública; proveer servicios públicos; o prestar servicios vinculados a estos; desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica. En ellas se incorporan la experiencia, conocimientos, equipos y tecnología del sector privado; distribuyendo riesgos y comprometiendo recursos de ambas partes y las obras por impuestos es un mecanismo que representa una oportunidad para que el sector público y el sector privado trabajen de la mano para reducir la brecha de infraestructura existente en el país.

Mediante este mecanismo, las empresas privadas adelantan el pago de su impuesto a la renta para financiar y ejecutar directamente, de forma rápida y eficiente, proyectos de inversión pública que los gobiernos subnacionales y las entidades del gobierno nacional priorizan. Además de las APP, el Decreto Legislativo N° 1224 y su reglamento, implementa una modalidad de participación de la inversión privada denominada proyectos en activos, que permite a los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales promover la inversión privada sobre activos de su titularidad a través del Organismo Promotor de la Inversión Privada (OPIP), bajo los esquemas disposición de activos, que incluye la transferencia total o parcial, incluso mediante la permuta de bienes inmuebles y de contrato de cesión de uso, arrendamiento, superficie, usufructo u otras modalidades permitidas por ley.

De otra parte, sobre los fideicomisos:

Los gobiernos regionales pueden constituir fideicomisos, incluyendo Fideicomisos de Titulización, para obtener financiamiento y desarrollar proyectos de infraestructura que sobrepasen su capacidad financie-

ra durante el período de construcción; en otras palabras, que permitan traer a valor presente flujos de rentas regionales de años futuros. Si bien existen ciertos límites legales a la disposición del canon, lo cierto es que en términos generales una buena parte del mismo puede ser afectado en fideicomiso para el desarrollo de proyectos de infraestructura regional. (Núñez y Tantaleán, p. 357)

Según información del portal de Proinversión (2017) en la Región Cajamarca, se promovieron y adjudicaron tres proyectos por la modalidad de APP, por parte de Proinversión, en coordinación con los Ministerios de Transportes y Comunicaciones y Energía, pero no se registra información de proyectos que por esta modalidad hayan sido promovidos por el gobierno regional de Cajamarca.

Asimismo, Proinversión (2017) precisa que el gobierno regional de Cajamarca para el año 2016 tuvo aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas como límite para la emisión de certificados de inversión pública regional y local (CIPRL) para obras por Impuestos, hasta 150 millones de nuevos soles, de los cuales solo ha efectuado uso por 8.8 millones de soles para el proyecto “Mejoramiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas”.

De acuerdo a lo señalado y de la información disponible, se evidencia el poco uso de las APP, Oxo, proyectos en activos, y fideicomisos, como instrumentos de financiamiento, habiéndose financiado la infraestructura y proyectos de desarrollo en general a través de la inversión pública, lo que está contribuyendo a que no se acelere el proceso de cierre de brechas sociales y de infraestructura.

18. Descentralización fiscal

La tradicional teoría “normativa” del descentralización y federalismo fiscal “de primera generación”, reflejada en los trabajos de Musgrave (1996), Oates (1972) y Tiebout (1961), enfatizan los beneficios en términos de eficiencia en la asignación de recursos, apoyados en los supuestos acerca de la facilidad con que las descentralización podría dar lugar a una gobernanza eficaz y basados en la experiencia de países avanzados donde los gobiernos subnacionales son relativamente transparentes y eficaces.

La teoría reciente de descentralización fiscal “de segunda generación”, es de carácter “positiva”, sustentada en el trabajo de Weingast (2009), quien ha puesto en duda el realismo de aquellos supuestos especialmente en los países en desarrollo, por la fragilidad institucional y lazos étnicos regionales; sin embargo, hacen hincapié en la importancia de las influencias compensatorias y en la necesidad de equilibrar las

fuerzas centrípetas y centrífugas para hacer una efectiva descentralización.

En este sentido, la CEPAL (2015) considera que tradicionalmente se ha hecho hincapié en que se genera eficiencia cuando se asigna fuentes significativas de ingresos propios a los gobiernos subnacionales, pero también reconoce los obstáculos económicos, institucionales y políticos que enfrenta la descentralización de ingresos; además, las comparaciones internacionales indican que, en América Latina, la descentralización de ingresos está mucho menos avanzada que en los países de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y es difícil encontrar en América Latina, explicaciones empíricas robustas del grado de descentralización de los ingresos.

A pesar de las discrepancias señaladas, las teorías positivas y normativas de descentralización fiscal reconocen los beneficios de entregar un importante grado de autonomía a los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones sobre el nivel y la composición de sus ingresos.

Entre los beneficios se consideran la mayor eficiencia, la movilización de recursos adicionales, la responsabilidad fiscal y política, conformidad con las preferencias locales y previsibilidad fiscal; pero también se reconocen restricciones de carácter económico, institucional y limitaciones políticas.

De los beneficios de la descentralización fiscal, por su importancia quiero referirme al de “previsibilidad fiscal”, ya que el financiamiento con ingresos propios a las regiones proporcionaría una mayor seguridad en comparación con las transferencias del gobierno nacional, que suelen ser más volátiles, especialmente cuando se basan en recursos naturales como es el canon minero en la región Cajamarca. Una fuerte base tributaria regional puede facilitar la preparación de presupuestos más realistas, efectuar proyecciones de presupuestos multianuales y reducir la volatilidad de la ejecución.

Considero que se debe incluir como parte de la agenda nacional el tema de la descentralización fiscal regional, y retomar el debate a partir de algunas propuestas e ideas presentados por organismos nacionales e internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (2016), entre las que destacan la coparticipación de ingresos, nuevos impuestos regionales, impuestos verdes e impuestos específicos sobre servicios públicos, que se comenta brevemente a continuación.

La coparticipación de ingresos para niveles intermedios de gobierno en base a impuestos administrados por el gobierno central, como el impuesto a

la renta o el impuesto al valor agregado, suelen concebirse como opciones interesantes que pueden contribuir a incrementar la autonomía de los gobiernos regionales; sin embargo, es posible que sea resistida por el gobierno nacional. *“El modelo de coparticipación propuesto mejora la asignación y logra mayor equidad entre los gobiernos regionales”* (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, p. 61)

La creación de nuevos impuestos regionales es otra opción, pero es un proceso difícil, donde es muy importante evitar malas elecciones de impuestos y encontrar nuevos gravámenes que puedan proporcionar autonomía financiera a los gobiernos regionales. Crear nuevos impuestos requiere de aceptabilidad política, que es un requisito clave para cualquier reforma tributaria, y en principio no es realista esperar apoyo político al aumento de impuestos.

Impuestos relacionados con el medio ambiente, llamados impuestos verdes, pueden ofrecer una fuente innovadora y potencialmente importante de ingresos para los gobiernos regionales. Otras fuentes posibles de ingresos pueden constituir impuestos específicos sobre servicios públicos como electricidad y teléfonos, pero es posible que se generen disparidades entre gobiernos regionales.

En general, podemos concluir, sobre la descentralización fiscal, que no hay ingresos ideales para aumentar la autonomía de los gobiernos regionales en el Perú, pero debemos avanzar progresivamente en este aspecto para dotar a los gobiernos regionales de mayores ingresos propios que contribuyan a mejorar la planificación financiera de largo plazo y disminuir la volatilidad presupuestal.

19. Conclusiones

En base a la discusión del presente documento, se concluye:

1. Cajamarca es una región que recibe insuficientes recursos presupuestales por parte del gobierno nacional; el presupuesto público per cápita es menor que la mayor parte de regiones del país, lo cual es un contrasentido a pesar de que es la región con mayores índices de pobreza y brechas sociales del Perú.

2. Hay una profunda desigualdad en las transferencias presupuestarias por parte del gobierno nacional a las regiones, identificándose una relación entre pobreza y los recursos públicos con que cuentan.

3. Se confirma la importancia de disponer de mayores recursos públicos para impulsar la expansión productiva y el bienestar social, así como el hecho de que el auge económico por sí mismo no es suficiente para propiciar el desarrollo social. La acción del gobierno nacional es indispensable para impulsar el proceso de crecimiento y disminución de la pobreza mediante el incremento de los recursos públicos, así como la complementación y articulación los programas sociales en el territorio regional.

4. Los criterios de reparto para las transferencias presupuestarias no privilegian criterios de pobreza y de cierre de brechas, existiendo una profunda inequidad en el reparto de los recursos públicos que están contribuyendo a incrementar las disparidades entre las regiones.

5. En la medida que la política fiscal nacional se oriente a cerrar las brechas de infraestructura, se mejorará el bienestar de la sociedad, ya que los promedios esconden la diversidad de la realidad regional.

6. El gobierno regional de Cajamarca no ha hecho uso de algunos instrumentos que establece la normativa para financiar el desarrollo regional como obras por impuestos, asociaciones público - privadas, proyectos en activos, fideicomisos y endeudamiento, para acelerar el cierre de brechas.

7. La ausencia de descentralización fiscal está originando que los presupuestos de los gobiernos regionales sean muy dependientes de las transferencias discrecionales del gobierno nacional y tengan una alta volatilidad que dificulta la planificación financiera de largo plazo.

8. Aunque la región Cajamarca necesita de mayores recursos presupuestales, disponer de mayores recursos no asegura que se tenga automáticamente mayores impactos en la pobreza y disminución de las brechas sociales, como lo precisan, al respecto, Barcelata y Cuevas (2013), porque los efectos dependen no solo del monto del gasto, sino también, y de manera determinante, del modo en que se administran los recursos y se deciden las asignaciones de gasto regional.

Referencias bibliográficas

- AFONSO, Antonio; EBERT, Werner; SCHUKNECHT, Ludge, y THÖNE, Michael (2005): Quality of public finances and growth. Working Paper Series 438, European Central Bank.
- ARNILLAS, Federico (2016): Entrevista el 25 de abril en el Diario Gestión. Lima. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/que-cajamarca-sigue-siendo-region-mas-pobre-pais-2159276>.
- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (2009): La descentralización fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria. Sincoeditores. Lima.
- BARCELATA CHÁVEZ, Hilario (2015): Círculos de pobreza y finanzas municipales en México. Revista Economía: Teoría y práctica, núm. 42, enero-junio, pp. 69-103. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Distrito Federal, México.
- BARCELATA, Hilario y CUEVAS, Ana María (2013): La inequidad del reparto intramunicipal del fism en Coatepec, Veracruz. En A. Sánchez, Integración social territorial y desarrollo. Hacia políticas públicas alternativas, México.
- BID (2016): Descentralizando los Ingresos Fiscales en América Latina ¿Por Qué y Cómo? Washington DC.
- CECONI, Tulio Alberto (1998): La fundamentación de una política de gasto público en base a la teoría del crecimiento económico. Ponencia a las Terceras Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad de Rosario.
- CEPAL (2015). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015, Dilemas y Espacios de Políticas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cooperación Española, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (2014): Estudio del Proceso de Descentralización del Perú. Estudio Auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y de la Cooperación Alemana implementada por GIZ. Tarea Asociación Gráfica Educativa. Lima.
- ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (2015): Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 – 2025. Editado por la Asociación para el Fomento de la Infraestructura nacional –AFIN. Lima.
- FILMER, Deon, y PRITCHETT, Leon (1999): The impact of public spending on health: does money matter? Social Science & Medicine, 49.
- GUPTA, Sanjeev; VERHOEVEN, Marijn, y TIONGSON, Erwin (2001), Public spending on health care and the poor. Working paper, International Monetary Fund.
- HERNÁNDEZ, Luis (2010): Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. Economía: Teoría y Práctica.
- HERRERA, Santiago y PANG, Gaobo (2005): Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach. Working Paper Series 3645, The World Bank.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (2016): Evolución de la pobreza monetaria 2009-2015. Informe Técnico. Lima.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMIA (2016): Índice de Competitividad Regional – Incore 2016. Lima. Disponible en: <http://ipe.org.pe/biblioteca-virtual>.
- JAYASURIYA, Ruwan, y WODON, Quentin (2003): Measuring and Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators. En R. Jayasuriya y Q. Wodon (eds.), Efficiency in Reaching the Millennium Development Goals, World Bank Working Paper 9, Washington, The World Bank.
- LINDAUER, David L y VELENCHIK, Ann D. (1992), Government spending in developing countries. Trends, Causes, and Consequences. The World Bank Research Observer.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (2017): “Portal del Ministerio de Economía y Finanzas”. Lima. Disponible en <https://www.mef.gob.pe/es/inversion-privada-sp-21801>.
- MUSGRAVE, R. (1969): Theories of Fiscal Federalism. Public Finance 24.
- NUÑEZ Carlos y TANTALEAN, Mónica (2017): Constitución de fideicomisos sobre rentas de gobiernos regionales como mecanismo de financiamiento de proyectos de infraestructura de uso público. Artículo Publicado en la Revista Círculo de Derecho Administrativo pp. 347-357. Lima
- OATES, W. (1972): Fiscal Federalism. Nueva York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- PROINVERSION (2017): Portal de Pro Inversión Institucional. Lima. Disponible en: <http://www.proinversion.gob.pe/modulos/LAN/landing.aspx?are=0&pfl=1&lan=10&tit=proinversi%C3%B3n-institucional>.
- RAMÍREZ CEDILLO, Eduardo. (2011): Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México. Economíaunam, vol. 8, núm. 22. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.
- RANIS, Gustav; STEWART, Frances, y RAMIREZ, Alejandro (2000), Economic Growth and Human Development. World Development.

- RANIS, Gustav y STEWART, Frances (2002), *Economic growth and human development in Latin America*. Cepal Review.
- RANIS, Gustav y STEWART, Frances (2007): *Dynamic Links between the Economy and Human Development*. En J. A. Ocampo, K. S. Jomo y K. Sarbuland (eds.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, London.
- SECADA, Pablo (2016): Entrevista el 25 de abril en el Diario Gestión. Lima. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/que-cajamarca-sigue-siendo-region-mas-pobre-pais-2159276>.
- SEN, Amartya (2001): *Las teorías del desarrollo en el siglo xxi*. Leviatán: Revista de Hechos e Ideas.
- SOTO RANGEL, Apolinar (2007): *Finanzas Públicas y Funciones del Estado*. Investigación y Ciencia, vol. 15 n.º 37, pp. 45-48. Universidad Autónoma de Aguascalientes. Aguascalientes, México.
- TIEBOUT, C. M. (1961): *An Economic Theory of Fiscal Decentralization in Public Finance: Needs, Sources and Utilization*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- VÁSQUEZ, Aníbal (2016): Entrevista el 25 de abril en el Diario Gestión. Lima. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/que-cajamarca-sigue-siendo-region-mas-pobre-pais-2159276>.
- VEGA CASTRO, Jorge (2007): *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Centro de Investigación Económica y Social. 2007. Lima.
- WEINGAST, B. (2009): *Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives*. *Journal of Urban Economics* 65(3): 279–93.
- XU, Ke; EVANS, David; KAWABATA, Kei; ZERAMDINI, Riadh; KLAVUS, Jan, Y MURRAY, Christopher (2003): *Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis*. *The Lancet*.