

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



**“LA INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL COMO MEDIO EN LA  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LA PROVINCIA DE  
CONDORCANQUI, REGIÓN AMAZONAS, ENTRE LOS AÑOS 2007-  
2014”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y  
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Leonardo Rojas Sánchez

ASESOR

Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

JURADO

Peirano Torriani, Giofianni Diglio

Ccari Galindo, Ángel

LIMA – PERÚ

2016

## Resumen

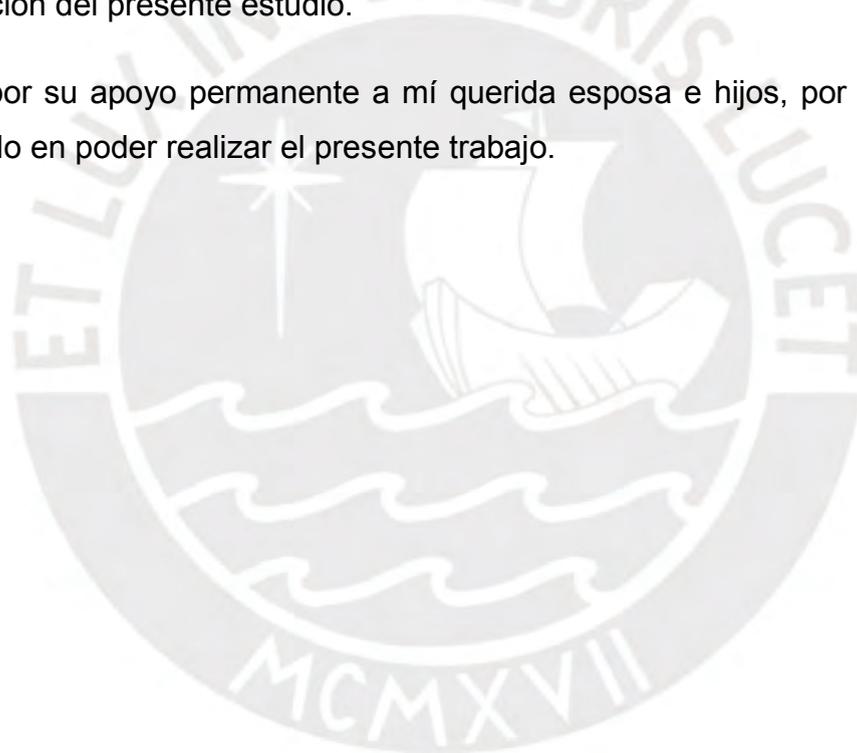
El objetivo del presente estudio fue analizar el gasto público local del Gobierno Provincial de Condorcanqui en el periodo 2007- 2014, teniendo como objetivos específicos: Una descripción de las principales características de Condorcanqui, conocer los principales actores que participan en la decisión de la inversión del gasto público local y una explicación del gasto público. Una pregunta central de investigación: ¿Cómo ha sido la inversión del gasto público en el Gobierno Provincial de Condorcanqui en el periodo 2007- 2014? En primer lugar, previamente revisamos los estudios de investigación realizados como así mismo los conceptos teóricos referentes al gasto público y lo relacionado con el análisis de políticas públicas. Condorcanqui se encuentra en la región Amazonas, siendo su población mayormente nativa e indígena, con usos y costumbres muy propios, ligada a la historia de los pueblos originarios Awajun y Wampis o Shuar, teniendo un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.1866, una de las posiciones más bajas en el ranking a nivel del Perú, que lo ubica en el puesto 192 de un total de 195 provincias, muestra una tasa de pobreza en el año 2009 de 83.3% y en el año 2013 una tasa de 69% y 76% indicando una disminución. Definiendo la participación de los actores en los resultados del gasto de inversión que realiza la municipalidad entre los años 2007- 2014 en dos gestiones de gobierno municipal (2007- 2010) y (2011-2014). Obteniendo una ejecución presupuestal de 71.50%, dejando de ejecutar el 28,5% en todo el periodo del estudio, sus financiamientos dependen exclusivamente de las transferencias y donaciones del Gobierno Central, en cuanto sus ingresos propios sólo representan menos del 3% de su presupuesto. Es una municipalidad rural que depende su financiamiento exclusivamente de su FONCOMUN.

## Agradecimiento

El presente estudio de investigación ha sido posible gracias a la cooperación de las autoridades de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui, organismos de la subregión Amazonas, de sus representantes de base: comunales, sociales, productivas, económicas, del lugar y otros amigos por su loable apoyo.

Agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Perú por la ocasión de poder realizar esta maestría y la presente tesis en mi formación profesional. De igual modo, a la profesora Mercedes Amelia Crisóstomo Meza, asesora del presente trabajo por su paciencia, tolerancia y su desinteresada colaboración para la cristalización del presente estudio.

Gracias por su apoyo permanente a mí querida esposa e hijos, por su tiempo compartido en poder realizar el presente trabajo.



### Acrónimos

AIDECEP	Asociación Interétnica de desarrollo de la Selva Peruana
CAH	Concejo Aguaruna Huambiza
FAD	Federación de Comunidades Aguarunas del Río Dominguza
FECONARIN	Federación de Comunidades Aguarunas Río Nieva
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PCM	Presidencia del Concejo de Ministros
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PIM	Presupuesto Inicial Modificado
PROMUDEH	Ministerio Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

## Índice

Resumen .....	2
Agradecimiento .....	3
Acrónimos .....	4
Índice .....	5
Introducción .....	7
Capítulo I. ....	9
Estudios de investigación y teorías del gasto público .....	9
1.1 Estado de la cuestión: Estudios del gasto público en el Perú y Latinoamérica .....	9
1.1.1 El gasto público en los gobiernos locales: el caso peruano .....	9
1.1.2 Inversión pública en la Amazonía .....	13
1.1.3 El gasto público en América Latina: Algunas aproximaciones	14
1.2 El marco teórico: El gasto público, políticas públicas y el proceso de descentralización .....	16
1.2.1 El gasto e inversión pública .....	16
1.2.2 Las políticas públicas .....	18
1.2.3 Descentralización y desarrollo local .....	21
1.3 El Marco normativo e institucional .....	22
1.3.1 El gasto público .....	23
1.3.2 Inversión pública .....	23
1.3.3 La política fiscal .....	23
Capítulo II .....	25
Descripción de las principales características del Gobierno Provincial de Condorcanqui del 2007 – 2014 .....	25
2.1 La Provincia de Condorcanqui: Historia y características .....	25
2.1.1 Características sociales de la Provincia de Condorcanqui .....	26
2.1.2 Características políticas en la Provincia de Condorcanqui .....	29
2.1.3 Características económicas en la Provincia de Condorcanqui	31
2.2 Los gobiernos provinciales de Condorcanqui en los procesos electorales 2006 y 2010: un análisis de sus elecciones .....	32
2.3 Los gobiernos provinciales de Condorcanqui de 2006 y 2010: Un análisis de sus instrumentos de gestión .....	35

Capítulo III .....	40
El gasto de inversión pública local en la Provincia de Condorcanqui periodos 2007 al 2014 .....	40
3.1 La problemática local y su participación de los actores en la Provincia de Condorcanqui .....	40
3.1.1 La participación en los presupuestos participativos .....	41
3.2 Mapeo de los actores que participan en las decisiones de la inversión pública .....	42
3.3 La participación de los actores en las políticas públicas .....	44
Capítulo IV .....	47
Desarrollo del gasto público en la Provincia de Condorcanqui, periodo 2007-2014 .....	47
4.1 Marco presupuestal y ejecución del gasto e inversión municipal en la Provincia de Condorcanqui periodo 2007-2014 .....	48
4.2 Análisis del gasto por función del periodo 2007-2010 en la Municipalidad Provincial de Condorcanqui .....	49
4.3 Análisis del gasto por función del periodo 2011-2014 en la Municipalidad Provincial de Condorcanqui .....	50
4.4 Balance de gestión en el gasto en los periodos 2007- 2010 y 2011-2014 en la Provincia de Condorcanqui .....	54
Conclusiones .....	57
Bibliografía .....	60

## Introducción

El objetivo principal de este estudio fue analizar el gasto público local del Gobierno Provincial de Condorcanqui en el periodo del 2007 al 2014. Los objetivos específicos fueron: 1) describir las principales características del Gobierno Provincial de Condorcanqui en el periodo del 2007 al 2014, 2) conocer los actores que participan en la decisión de la inversión pública local en la Provincia de Condorcanqui ente el 2007 y el 2014 y 3) explicar la definición del gasto de la inversión pública en la Provincia de Condorcanqui entre el 2007 al 2014.

La pregunta central de investigación fue la siguiente: ¿En qué se ha invertido la inversión pública el Gobierno Municipal de Condorcanqui en el periodo 2007 al 2014? La hipótesis fue: “Las principales características del Gobierno Provincial de Condorcanqui en los procesos de gobierno de 2007-2014 son que trabajaron en equipo, con liderazgo y de forma participativa. Las acciones que plantearon estuvieron orientadas por sus planes de gobierno como un promotor del desarrollo. Esto permitió mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Condorcanqui. Las inversiones públicas que estos gobiernos realizaron se enmarcan en la Ley de Presupuesto Público Anual que emana del Gobierno Central y es de fiel cumplimiento. Lo que complejiza la fiscalización de la inversión es que estos instrumentos son desconocidos por las organizaciones de base y de los ciudadanos”.

Para realizar la investigación, aplicamos la metodología cualitativa. El cual, en el trabajo de campo, empleamos las técnicas de recolección de información con entrevistas semiestructuradas. En las entrevistas, no permitieron usar grabadora, por lo cual tomé nota de las respuestas a las preguntas formuladas. En algunos casos dejé la guía de entrevistas y también realicé las entrevistas vía telefónica. Logré entrevistar a veinticinco actores, para citarlos en este informe de tesis uso seudónimos. Entre ellos entrevisté a dos alcaldes y seis regidores, cuatro funcionarios de la municipalidad, dos de la región exfuncionarios de la municipalidad, un concejero regional actual y diez de organizaciones sociales, económicas y productivas, utilizando las citas textuales en el presente trabajo de investigación. En este trabajo, cito extractos de las entrevistas a autoridades

municipales en ejercicio (alcalde, regidores y funcionarios) ex Alcalde y regidores, representantes de organizaciones de base sociales y económicas productivas. En este informe realizo citas textuales para graficar las respuestas que dieron. También revisé fuentes secundarias (libros, revistas, folletos).

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo presentamos los estudios de investigación y teorías del gasto público. En el rubro denominado Estado de la cuestión, presentamos los trabajos de investigación que analizan el gasto público de los gobiernos locales en nuestro país y América Latina. En el marco teórico, presentamos las teorías sobre el gasto público y políticas públicas y desarrollo local.

En el Capítulo 2, pretendemos estar al tanto de la realidad de la Provincia de Condorcanqui. Para ello, recurrimos al análisis del Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui (2008-2021), como del Plan de Desarrollo Concertado de la región Amazonas (2008-2021) y otros autores.

En el Capítulo 3, analizamos la participación de los actores en la gestión municipal, básicamente, en la formulación del presupuesto y ejecución

En el Capítulo 4, se expone el gasto de la inversión pública en esta provincia. Se ha podido comprobar que quienes lo definen son los señores alcaldes, regidores y funcionarios de confianza, tratando que se realicen de acuerdo con las normas de la Ley de Presupuesto Público Anual de la República.

Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

## Capítulo I.

### Estudios de investigación y teorías del gasto público

En el presente capítulo, en el rubro denominado Estado de la cuestión, presentaremos los trabajos de investigación que analizan el gasto público que realizaron los gobiernos locales en nuestro país y Latinoamérica. En segundo lugar, en el marco teórico, presentaremos las teorías sobre el gasto público y políticas públicas en el proceso del desarrollo local.

#### 1.1 Estado de la cuestión: Estudios del gasto público en el Perú y Latinoamérica

En el presente tema analizaremos los estudios relacionados con la inversión o gasto público en los gobiernos locales del Perú, teniendo en cuenta su comportamiento en cuanto a su eficacia y eficiencia. Así mismo, presentaremos los estudios relativos a cómo se realizan los gastos públicos locales en América Latina.

##### 1.1.1 El gasto público en los gobiernos locales: el caso peruano

Ministerio de Economía y Finanzas (PE) (2016), define que los gastos públicos: “Son el conjunto de erogaciones que, por concepto de gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas de conformidad con las funciones y objetivos institucionales”. Asimismo, “El gasto público se hace para plasmar sus objetivos de política, y responder con bienes y servicios para la población, originando una distribución más justa de la fortuna. Una forma de poder medir el gasto público sería considerando los términos de eficacia y de eficiencia. Otro más simple es mirar el nivel de cumplimiento del presupuesto, qué porcentaje del presupuesto inicial de modificado (PIM) de las municipalidades se llegó a gastar. Existen dos tipos de gastos: el gasto corriente, que compromete los costos operativos y el otro, el gasto de capital, que ve las inversiones. Las inversiones públicas están referidas

al uso total o parcial de recursos públicos asignados a la formación de capital y a incrementar, mejorar o rescatar la capacidad del Estado para producir bienes o servicios públicos”.

Para explicar la eficiencia del gasto que se ejecuta en los gobiernos locales, existe una investigación para comprender y abordar esta cuestión: es el de Herrera y Francke (2007), “quienes analizan la validez del gasto local en 1,686 municipalidades para el año 2003. Elaboran fronteras de producción y calculan la eficiencia como la distancia respecto a estas. Toman el aporte de otros autores (Bradford et al. 1969 y Fisher 1996) que descifran las actividades públicas locales como un proceso de producción que transforma *inputs* en *outputs/autcomes*. En el estudio de Herrera y Francke, la eficiencia es medida de la siguiente manera: como variable *input*, consideran el gasto municipal per cápita por entidad y como variable *output*, el Indicador de Desempeño Municipal (IDEM) construido a partir de diversos indicadores obtenidos del Registro Nacional de Municipalidades. Estos autores efectúan hallazgos que acceden reconocer los determinantes de la eficiencia en el gasto. Una variable que aparece indicadora y afecta de forma positiva y está relacionada con los Concejos de Coordinación Local. Los autores sugieren que la participación ciudadana no solo beneficia la democracia, sino que hace más eficiente el abastecimiento de bienes y servicios por parte de las municipalidades. Según estos autores el Foncomun tiene un efecto positivo, pero marginal en los municipios metropolitanos de nivel provincial debido a que tienen recursos propios. En el nivel distrital, el efecto es negativo, al igual que lo es con el canon. Herrera y Francke (2007) señalan que los resultados obtenidos en las municipalidades que tienen buenos ingresos propios permiten se estaría produciendo un grado de flojera o relajo fiscal, es decir, tienen un mejor presupuesto para el gasto, pero no son manejados racionalmente, en cuanto no se traduce en una mayor y mejor provisión de servicios locales; Manifiestan que esto se da porque los municipios se acostumbran a recibir los abonos del Gobierno Central y disminuyen sus capacidades de generar ingresos propios, con un control expós en la realización del gasto, posibilita un gasto ineficiente de

recursos”.

En otro estudio Muñoz (2010) “Una primera tendencia general que se constata con el estudio es la existencia de un efecto de pereza asociado con las transferencias intergubernamentales, especialmente con las transferencias por Foncomun. Tanto a través de las categorías de municipalidades provincias como a través de las seis categorías de municipalidades distritales las transferencias por Foncomun afectan negativamente la eficiencia municipal. Claramente, las municipalidades que reciben mayores recursos por transferencias no mejoran la provisión de bienes y servicios, sino que se limitan a ajustar el gasto a los recursos adicionales. Es decir, gastan más cuando reciben más pero no mejor. Algo similar sucede con las transferencias por canon”.

Aragón y Cruzado (2012), en su análisis sobre la “La construcción de la descentralización fiscal en el Perú”, plantean que los impuestos municipales, considerados en estricto en su espacio fiscal, no se han modificado de manera sustancial desde que fuera establecido en 1993 con la Ley de Tributación Municipal (Decreto Ley 776). Las municipalidades del Perú recaudan los impuestos correspondientes por el predial, la alcabala, los juegos de azar (casinos y tragamonedas) y espectáculos no deportivos; es una recaudación muy pequeña, y se concentra en los municipios de Lima y las grandes ciudades de la costa. Además, los gobiernos locales pueden obtener recursos de los ciudadanos de su localidad, siguiendo la normatividad, estableciendo tasas por servicios prestados como limpieza pública y vigilancia ciudadana, entre otros. Aragón y Cruzado nos dicen que los gobiernos municipales, obtienen ingresos que representan alrededor del 13% de su gasto total cada año. El resto grueso del gasto municipal, más de tres cuartas partes, proviene de las transferencias que realiza el Gobierno Nacional a los gobiernos municipales. Desde el punto de vista de Aragón y Cruzado, la de mayor relevancia, por el monto que representan del conjunto son el canon y el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), que están formadas por los recursos provenientes de una participación de los gobiernos municipales en la recaudación que realiza el Gobierno Nacional. El Foncomun, que a diferencia del canon es para todos los gobiernos locales, corresponde a una proporción del impuesto general a las

ventas que se recauda. Refieren que, en los últimos años, estas fuentes de financiamiento, canon y Foncomun, explican entre 55% y 60% del gasto total de los 1838 gobiernos locales. Alrededor del 20% del total gastado por los gobiernos locales corresponde al Foncomun. Sin embargo, Aragón y Cruzado precisan que, en los gobiernos locales con menor población en zonas sin extracción de recursos naturales, esta transferencia explica casi la totalidad del financiamiento municipal. Por eso, los municipios, principalmente de las zonas rurales, consideran que es la principal fuente de financiamiento para su funcionamiento y para la inversión pública de sus localidades.

Alcázar y otros (2003), en esta "investigación muestra que el 70% de los recursos del Vaso de Leche no llega a sus directos beneficiarios -niños menores de 7 años de edad y madres embarazadas o lactantes-, lo que minimiza su impacto nutritivo en los niños. En cuanto a educación, en Lima, donde la cercanía hace fácil el control, la mitad de los colegios visitados tenían menos personal trabajando que el que figuraba en la planilla. En los sitios donde hay más gente en planilla que trabajando en realidad, el exceso es en promedio del 33%. A nivel nacional, 20% de las Uses registra como gasto el pago de los servicios públicos de agua y luz de los centros educativos, pero no lo paga en realidad".

Aguilar y Morales (2005), en su estudio "Se evalúa la importancia de las transferencias intergubernamentales sobre el esfuerzo fiscal realizado por los gobiernos locales, así como el impacto que tienen sobre el nivel de actividad local. Usando una base de datos de panel para los municipios distritales y provinciales a nivel nacional para el periodo 1998-2002, se estiman modelos de efectos fijos y variables, y, de esta manera, se encuentra que las transferencias promueven un mayor esfuerzo fiscal en promedio".

Según los estudios antes presentados, vemos que existe una preocupación e interés en evaluar la eficacia y eficiencia del gasto público en los gobiernos locales. Observamos, asimismo, que, en algunos servicios públicos sociales, los municipios no son eficientes en la utilización de los recursos públicos en otorgar bienes y servicios a favor de la colectividad.

### 1.1.2 Inversión pública en la Amazonía

El hecho de realizar un trabajo de investigación en la Provincia de Condorcanqui, un territorio que es 100% amazónico, con una población nativa sobre el 90%, nos orienta a conocer algunas referencias con respecto a lo que acontece en nuestra Amazonía. Así, la información que se tiene con referencia a las inversiones en la Amazonía está relacionada con la inversión que realiza el Estado en las transferencias de fondos por compensación regional y municipal, por canon y asistencia social; las evaluaciones con referencia a estos fondos en la ejecución de los proyectos de inversión, en cuanto a su eficacia y eficiencia; los efectos de la construcción de las carreteras de penetración a la selva, que si bien es cierto ha mejorado la comunicación; las transacciones comerciales. Sin embargo, no podemos desconocer los efectos de depredación y deforestación del bosque y depredación de los suelos. No se ha realizado una evaluación de estos daños y perjuicios. La inversión privada centrada en la explotación del petróleo, gas, minerales, madera y otros, muchas veces son ajenas a menguar los daños y perjuicios de contaminación, y el Estado es ajeno a tomar las acciones fiscalizadoras y sancionadoras para corregir estas faltas. Dougeami (2010) manifiesta y concluye que, en la Amazonía, existen proyectos propuestos para ser desarrollados entre 2009-2021, que no son anunciados oficialmente: 52 centrales hidroeléctricas por 24,00 M, 53 lotes de petróleo, 24,818 derechos mineros, 4,486 Km de carreteras, 2,000 Km de ferrovías, 4,213 Km dehidrobias y concesiones de manejo forestal. Según, Dougeami esta ejecución tendría consecuencias ambientales y sociales, porque cambiarían drásticamente la Amazonía con la ejecución de los proyectos de carreteras, hidroeléctricas y forestales. De ser ejecutadas, la deforestación y la degradación e impacto serán muy severos. Además, no se cuenta con una confiable información, planificación, decisiones arbitrarias, calidad y congruencia de los estudios. Dougeami precisa que la ley no se cumple; no hay políticas claras de desarrollo integral y transversal que equilibren una visión de país.

Por otro lado, el Gobierno Regional de Amazonas y el Instituto de

Investigación de la Amazonía Peruana (2012), en el trabajo elaborado sobre La zonificación ecológica y económica del Departamento de Amazonas hacen referencia a las características biofísicas y socioeconómicas e identifican 42 diferentes zonas ecológicas y económicas dentro de 4 millones de hectáreas de extensión que tiene el departamento. Este documento plantea que existe una superficie relativamente significativa de tierras que han sido desforestadas con fines agrícolas y que pueden constituir zonas para recuperarlas, y ser aptas para la protección forestal sostenible. Recomiendan plasmar políticas en tres grandes ejes principales: el fomento de la conservación de la diversidad biológica, la protección de los ecosistemas claves y el fortaleciendo de las áreas naturales protegidas. De igual modo, exhortan una explotación sostenible de los recursos naturales sobre la base de proyectos productivos, la reparación de los ecosistemas degradados, prevención y mitigación de huellas ambientales. Este estudio no analiza el gasto público, pero sugiere aprovechar los recursos para tener ingresos y para revertir en proyectos productivos que serían un tipo de gasto de capital.

### **1.1.3 El gasto público en América Latina: Algunas aproximaciones**

Gamuza, Enrique y otros (2000). El gasto público en servicios sociales. “En este ensayo se analiza el gasto social —conceptualizado desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, que lo considera como una inversión— que realizan 13 países de la región de América Latina y el Caribe, en el marco de la llamada Iniciativa 20/20, adoptada en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, la cual sostiene que es posible alcanzar la cobertura universal de los servicios sociales básicos en los países en desarrollo, si éstos destinaran 20 por ciento de sus presupuestos públicos y los países desarrollados otro 20 por ciento de la asistencia oficial para el desarrollo de los servicios sociales básicos. Los rubros que se analizan son el gasto público social total, el gasto en servicios sociales básicos, algunos elementos relacionados con las propuestas de reasignación de recursos para alcanzar las metas propuestas en la materia y el papel de la asistencia

oficial para el desarrollo. Asimismo, para efectos del presente artículo en estudio se considera como social el gasto en educación, en salud (incluyendo programas de control de la natalidad, salud reproductiva y en programas de alimentación y nutrición), en agua potable (y saneamiento básico), en vivienda (únicamente los programas de subsidio a la vivienda, así como los programas públicos de apoyo al sector), en asistencia social (programas de corte asistencialista) y en seguridad social (pensiones y jubilaciones). Muestran el gasto público social per cápita promedio para los años 1994-1996 en dólares estadounidenses de 1996 total y por sectores. Cuando se consideran la totalidad de los países y de los sectores sociales, el gasto promedio alcanza 255 dólares per cápita, pero con diferencias significativas entre países, pues mientras muchos no alcanzan los 100 dólares, unos pocos superan los 500 dólares per cápita. Al ordenar los países según su nivel de gasto público social per cápita, es posible diferenciar tres grupos: 1. De gasto bajo: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana. 2. De gasto medio: Belice, Colombia y Jamaica. 3. De gasto alto: Brasil, Chile y Costa Rica. Gamuza y otros (2000) plantean que para los países de América Latina: La educación, salud, son sectores de importancia, con un gasto per cápita de 88 y 67 dólares. Seguridad social (pensiones y jubilaciones) es muy similar al de salud, sector en importancia para los países en conjunto, pero no para todos ellos, es medianamente en Costa Rica y Colombia, importante en Chile y Brasil, en los demás es muy poco importante. Según este trabajo, este último resultado es muy significativo, pues muestra que el sector de seguridad social es importante en aquellos países que muestran un alto nivel de desarrollo social (medido por el IDH) y de gasto social”.

Clementes y otros (2007), en este artículo “se examinan las tendencias del gasto público en América Latina desde mediados de la década de 1990 hasta el año 2006. También se analizan aspectos clave de política, como la naturaleza cíclica del gasto, la inversión pública, el empleo público y el gasto social. Se concluye que el gasto primario como porcentaje del producto interno bruto ha tendido a aumentar en los últimos 10 años, impulsado por el

incremento del gasto corriente, sobre todo del gasto social. El gasto real ha seguido variando en forma procíclica. Se constata que es posible mejorar considerablemente la eficiencia de la inversión pública, el empleo público y el gasto social”.

Por su parte, Albuquerque (2004), también para el contexto latinoamericano, que las muestras de las iniciativas descentralización en camino en los diferentes países de la región, son como resultado de un conjunto más complejo de componentes surgidos desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados. Albuquerque analizó treinta estudios de casos en siete países de la región, constituyendo una de las investigaciones más amplias realizadas en el desarrollo de iniciativas locales en América Latina. Además, agrega que es importante insistir en las “iniciativas de desarrollo económico local” que es alternativo a las políticas asistenciales de superación de la pobreza, que busca la generación de empleo e ingresos mediante la mejora de la productividad y competitividad en los diferentes sistemas productivos locales.

De acuerdo con lo planteado por los estudios antes presentados, podemos concluir que la eficiencia del gasto público en los gobiernos locales de América Latina es diferente, pero, cuando se agrupan, tienden a la homogeneidad. Además, todos los gobiernos locales están en un proceso de descentralización y en un desarrollo económico social permanente.

## **1.2 El marco teórico: El gasto público, políticas públicas y el proceso de descentralización**

Para poder desarrollar el estudio, definiremos ciertos conceptos que ayudarán a comprender mejor el problema. Definiremos los conceptos de “gasto” e “inversión pública”, “políticas públicas” y “proceso de descentralización en el desarrollo local”.

### **1.2.1 El gasto e inversión pública**

En la teoría del gasto público, Stiglitz (1988) dice “Las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector público se toman de una forma bastante

diferente. Los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público, y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Existe, pues, una importante diferencia entre la forma en que una persona decide gastar su propio dinero y la forma en que el Parlamento, por ejemplo, decide gastar el dinero de los ciudadanos”. Así mismo “La persona que tiene que tomar una decisión privada sabe cuáles son sus propias preferencias. La que tiene que tomar decisiones públicas ha de averiguar las preferencias de aquellas en cuyo nombre toma la decisión. Esta es la primera diferencia importante entre la asignación pública de los recursos y la privada”.

Ha-Joon Chang (2007) “manifiesta que la inversión pública debe desempeñar un papel fundamental en toda estrategia nacional de desarrollo contra la pobreza, incluido el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para este autor, los mercados son elementos poderosos de promoción del desarrollo económico, pero, con frecuencia, no promueven el dinamismo económico y la justicia social que requiere un desarrollo económico sostenible”.

López, J. Sinesio (2012) dice que el “Keynesianismo proporcionó las bases políticas e ideológicas de una democracia capitalista. Sostenía la esperanza de que el estado pudiera reconciliar la propiedad privada de los medios de producción con la dirección democrática de la economía. El control democrático del nivel de desempleo y la redistribución de la renta pasaron a ser condiciones del compromiso que hizo posible el capitalismo democrático”.

Albi. E y otros (2000), García, V.E. (1999) señalan que el “gasto público comprende las compras y gastos que un Estado realiza en un periodo determinado que, por lo general, es un año. Dentro del gasto público, están los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y los gastos destinados al servicio de la deuda tanto interna como externa; esto es el pago de intereses y amortización de capital. Se incluye el gasto público las erogaciones de entidades descentralizadas, tanto nacionales como

regionales y municipales; que son los gastos de inversión, los destinados a la inversión real y las transferencias de capital que se efectúan con ese propósito a los exponentes del sistema económico; gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. Los pagos que se hacen por estudios de pre inversión, ejecución de obras, compra de maquinarias y equipo, préstamos y adquisición de valores, y transferencia de recursos para gastos de la misma índole”.

Para el presente estudio, tendremos en cuenta lo manifestado por Stiglitz (1988) al manifestar que el gasto en bienes y servicios se decide en un proceso político, a diferencia del gasto en bienes privados convencionales, que se decide individualmente.

### **1.2.2 Las políticas públicas**

Lahera E. (2004) refiere que: “Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas”.

Parson (2007) manifiesta que “el origen de una política pública implica el reconocimiento de un problema”. Es un primer paso en la agendación del problema. Además, señala que los problemas de políticas públicas no tienen una definición precisa, siendo los analistas políticos los que se encargan normalmente, de la estructuración y ordenamiento de problemas con miras a facilitar la toma de decisiones.

Los analistas en políticas públicas permiten identificar ciertos puntos que permiten definir el problema público, manifiesta, Alza (2012), se deberían identificar los grupos que padecen los efectos negativos del problema; los que ocasionan los problemas y que deberían pagar los costos del mismo “grupo objetivo”. Desde la perspectiva de este autor, los emprendedores del debate son los actores que buscan incluir cierto problema social en la

agenda pública y puedan movilizar recursos para ella. “En el proceso complejo de la elaboración de políticas públicas, quienes asumen la responsabilidad por parte del Estado de utilizar los recursos públicos y hacer que respondan a las necesidades de los ciudadanos son los gerentes públicos. A ellos les corresponde tomar decisiones con el objeto de resolver los problemas públicos, interactuando con los distintos actores y logrando consensos destinados al bien común”.

Lahera (2004) manifiesta que “los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su periodo, es un modo efectivo para no proporcionar a mucha gente lo que quiere. Lo habitual es que no haya políticas públicas óptimas, sino un nivel de procedimientos posibles; no garantía de escoger la mejor política pública. Pero es una obligación de los gobiernos elegir cursos de acción”. Lahera recomienda que sea “conveniente distinguir entre programa público y la agenda de gobierno, porque la demagogia infló el programa y, porque aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos”. Se demanda una visión de mediano plazo que relaciones apropiadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para lo cual es conviene una “hoja de ruta” para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente

Según Alza (2010) el ciclo de formulación de políticas públicas comprende las siguientes fases: 1) la agendación, establecimiento de agenda y descripción de alternativas, 2) el diseño, toma de acciones autorizadas y suministro de autoridad y recursos, 3) implementación, realización de programas y proyectos, 4) evaluación, monitoreo y evaluación de resultados. Como vemos, la implementación es un componente en el ciclo de políticas públicas, de suma importancia en cuanto tiene relación directa con la ejecución de los programas y proyectos, donde intervienen una serie de actores beneficiarios y otros, los que ejecutan, con la finalidad de dar solución a un problema público, y donde se ponen en marcha los procesos y actividades planificadas, utilizando, para ello, los recursos y dispositivos organizados previstos. Según Alza esta función la desarrolla la parte operativa en la producción de bienes y servicios para ser

entregados a la ciudadanía. Este autor manifiesta que “la implementación incluye un mecanismo de control permanente conocido como monitoreo o control de gestión, que busca ir conociendo cómo se viene implementando la política pública, a fin de que se puedan generar los ajustes necesarios para el cumplimiento de la política según lo diseñado”. Una supervisión constante busca maximizar los recursos y la efectividad de la política.

Subirats (2008), se refiere a la fase de implementación, que consiste en una adaptación del programa de política a las situaciones concretas a la que deberá enfrentarse. Las políticas públicas como un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, implicados en el surgimiento, de la formulación y la resolución de un problema políticamente definido, porque las políticas públicas concretan y materializan los resultados de las interacciones entre diferentes actores públicos y privados.

Subirats (2008) manifiesta que es necesario, sobre todo, definir el concepto de actor. Dice que, “con este concepto, designamos a un individuo (un ministro, un diputado, un representante regional o local), como varias personas (que conforman, una oficina o una sección de la administración) o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.) o, incluso, un grupo social (agricultores, comunidades campesinas y nativas)”. Hace hincapié que “un conjunto de individuos solo constituirá un actor unitario, siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actué con homogeneidad interna respecto de los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue”. Subirats, manifiesta que no se puede incorporar como actor a una municipalidad si constatamos divisiones internas sobre el problema y las soluciones a adoptar entre los distintos concejales o servicios municipales porque, sino tienen un interés común, no hay grupo. Todo individuo o persona jurídica o grupo social se considera actor desde el momento en que, por el solo hecho de existir, pertenece a un campo social considerado como adecuado para analizarlo.

Todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que causa la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del “espacio” de la mencionada política.

### **1.2.3 Descentralización y desarrollo local**

Ahumada (1992) manifiesta que, “en América Latina, es posible sostener que, en la constitución de los Estados, fueron hegemónicas las concepciones centralistas, no solamente desde la perspectiva histórica, sino también en el ordenamiento territorial. En la actualidad, esas concepciones están haciendo crisis y los altos grados de concentración, elitismo y exclusión obligan a los países a decidir reformas que caminan a través de estrategias descentralizadoras, en la regionalización, la municipalización y el fortalecimiento de los poderes locales”.

Ahumada (1992) explica que la descentralización estatal tiene altos contenidos de controversias, por una multiplicidad de conceptos que, por la heterogeneidad social y política se proclaman descentralizadores. Las escuelas de tendencias socialistas y neoliberales toman en cuenta la descentralización en sus respectivos corpus doctrinales. “Además, agrega que los procesos de descentralización se iniciaron en nuestros países a partir de las organizaciones político-administrativas que existían. Se ampliaron y cambiaron competencias, funciones y capacidades de organismos establecidos, con excepción de Chile y Perú, donde surgieron estructuras político-administrativas intermedias, los gobiernos regionales, entre los municipios y gobiernos centrales”. Según Ahumada, “en el Perú, la descentralización aparece con nuevas estructuras político-administrativas y una lenta, pero sostenida, tendencia hacia una regionalización de la democracia, incluyendo elecciones regionales 1989 y 1990”. Las que fueron cerradas y apareciendo los gobiernos transitorios de gobiernos regionales en el periodo de Fujimori y reaparecieron el año 2003 nuevamente con elecciones regionales y municipales.

¿Cómo hacer viable el desarrollo local?, Finot (2003) manifiesta que, “para estimular la competitividad, la descentralización debe orientarse a

propiciar el desarrollo local. Con transferencia de competencias, provisión de infraestructura básica, hasta niveles más próximos al ciudadano. Asimismo, apoyar procesos autónomos de concertación local con mayores transferencias de recursos de libre disponibilidad, a fin de asegurar la eficiencia fiscal y garantizando una equidad. Sin embargo, estos recursos, no han sido orientados en ese sentido, sino, primordialmente, a implementar políticas sociales de carácter asistencial. Asimismo, Finot plantea la siguiente pregunta: ¿cómo reorientarlos para estimular el desarrollo local sin desmedro y con ventajas para la equidad social? para que ello suceda, propone lo siguiente: (i) estimular la conformación de mancomunidades municipales, (ii) adoptar el sistema de representación territorial para la elección de representantes y (iii) vincular las decisiones sobre el gasto local con las que se refieren a los aportes de cada localidad. Además, agrega que se está enfrentando el proceso de reforma del Estado en América Latina se enuncia en las tensiones entre el centralismo histórico de la región y las actuales tendencias hacia la descentralización”.

Estos conceptos nos hacen comprender y analizar la implementación de las políticas públicas de descentralización que existen en nuestro país, muy en especial en el gobierno municipal que se implementó antes que los gobiernos regionales como sobre las decisiones políticas en el uso de los recursos públicos municipales, y en la discusión y análisis en la atención de bienes y servicios que esperan ser atendidos con las prioridades que ameriten sus reales necesidades. En el presente tema, vamos a tener en cuenta lo manifestado por Ahumada (1992) con referencia al proceso de descentralización; y a Finot (2003), que nos manifiesta que, a fin de estimular la competitividad, la descentralización debe orientarse a propiciar el desarrollo local.

### **1.3 El Marco normativo e institucional**

A continuación, se presenta el marco normativo, tendremos en cuenta las normas que regulan el gasto e inversión pública que reglamenta el Estado, como políticas de gasto e inversión que tienen que cumplir los estamentos públicos,

como los gobiernos locales, regionales y los del Gobierno Central.

### **1.3.1 El gasto público**

El Ministerio de Economía y Finanzas señala “que el gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el estado, hace uso para el cumplimiento de sus funciones, de manera primordial, la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad”. Cada año, a propuesta del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público del respectivo año fiscal para su ejecución y fiel cumplimiento (MEF).

### **1.3.2 Inversión pública**

El MEF señala que “la inversión pública es la capacidad del Estado en la prestación de los servicios, mediante la asignación de recursos disponibles en proyectos de inversión pública en el presente para generar un mayor bienestar en el futuro”. Actualmente, la inversión pública se realiza mediante procedimientos técnicos en todas las entidades del Gobierno Nacional, regional y gobiernos locales. Las normas que regulan el Sistema Nacional de inversión Pública (SNIP) Ley N° 27293, que crea el SNIP (Actualizada).

### **1.3.3 La política fiscal**

El MEF precisa que la” política fiscal hace referencia fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público. La política fiscal es la que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre el gasto, impuestos y sobre el endeudamiento”. En una situación en la cual la economía se encuentra estancada, el consumo es bajo y las empresas no pueden producir con toda su capacidad, el Gobierno puede buscar incentivar el consumo reduciendo los impuestos que se le cobran al público; provocando que las personas tendrán más ingreso disponible para comprar bienes y servicios.

Todos estos temas están relacionados con los problemas públicos que tiene una sociedad y se establece como políticas públicas que regulan el

comportamiento, obligaciones y derechos que tienen los ciudadanos en su cumplimiento, en sus relaciones con la sociedad y en su espacio territorial. Con ellos, trabajaremos para evaluar la gestión en el periodo 2007-2014 de la Provincia de Condorcanqui.



## Capítulo II

### **Descripción de las principales características del Gobierno Provincial de Condorcanqui del 2007 – 2014**

En el presente capítulo, pretendemos dar a conocer la realidad de la Provincia de Condorcanqui. Para ello, recurrimos al Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui (2008-2021), Plan de Desarrollo Concertado de la Región Amazonas (2008-2021), Plan Estratégico Institucional de la Región Amazonas (2011- 2016) y otros autores.

#### **2.1 La Provincia de Condorcanqui: Historia y características**

La Provincia de Condorcanqui es una de las siete provincias que integra la región Amazonas. Reúne dentro de su jurisdicción a tres distritos: Nieva, Río Santiago y El Cenepa. El Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia Condorcanqui define que esta provincia está ubicada dentro de la jurisdicción de la región Amazonas. La historia de la Provincia Condorcanqui está íntimamente ligada a la historia de los pueblos originarios Awajun y Wampis o Shuar, pertenecientes a la familia etnolingüística jíbara. Esta última está asentada a ambos lados de la frontera del Perú y Ecuador.

Según Espinoza (1993) el siglo veinte representa la interrelación entre el mundo occidental y el mundo Awajun y Wampis. En este contexto se establecen grupos de misioneros y guarniciones militares en defensa de las fronteras debido a los conflictos fronterizos, derivando en la venida de colonos de Cajamarca y Piura. En 1947, ingresó el Instituto Lingüístico de Verano con labor educativa de los pueblos indígenas y la traducción de la Biblia a la lengua Awajun y Wampis. En la década del sesenta, el Estado peruano estableció la política de fronteras vivas, la que se llevaba a cabo a través del establecimiento de programas de colonización, cuyo fin era garantizar los límites territoriales del país a través de asentamientos poblados en zonas supuestamente despobladas. Reagan (2003). manifiesta que en esta década hubo un nuevo ingreso de colonos por el hallazgo de petróleo lo que perjudicó el ecosistema de la zona.

Los procesos de cambio y heterogeneidad que ha experimentado

Condorcanqui han determinado diversos efectos en las vidas de sus poblaciones.

### **2.1.1 Características sociales de la Provincia de Condorcanqui**

La información producida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) plantea que la esperanza de vida alcanza los 67 años promedio, cifra que comparada con la registrada en la región Amazonas esta alcanza los 68,9 años promedio. Este informe también plantea que el 79% de los niños, niñas y adolescentes es de origen aguaruna, el indicador de asistencia a educación inicial tiene el valor más bajo: solo el 24% de los niños y niñas de 3 a 5 años asisten a educación inicial. La tasa de alfabetismo asciende a 81,3%. Amazonas registra una tasa de alfabetización de 88% y el Perú de 92,9%” INEI (2008). Ello permite concluir que, en Condorcanqui, existe un mayor número de personas que no saben leer y escribir. La tasa de analfabetismo en Condorcanqui, en personas mayores de quince años, alcanza el 18,7%; en Amazonas, llega a 12,0% y, en el Perú, a 7,1%. El indicador de conclusión a tiempo en educación primaria muestra que los niños y niñas de 12 y 13 años de origen indígena de las provincias de Bagua y Condorcanqui tienen porcentajes de conclusión más bajos en comparación con los que tienen el castellano como lengua materna.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), que sintetiza los indicadores antes señalados, muestra que Condorcanqui ocupa una de las posiciones más bajas en el ranking de desarrollo humano a nivel del Perú. Las cifras señalan un índice de 0.1866, que lo ubica en el puesto 192 de un total de 195 provincias a nivel del país y, en el último lugar, entre las 7 provincias que integran la región Amazonas. La información sobre desarrollo humano antes descrito explica en gran medida los dramáticos indicadores que caracterizan las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes en la Provincia de Condorcanqui.

La tasa de desnutrición crónica en estudiantes de 6 a 9 años de edad es la más alta del departamento en esa provincia (56%), muy por encima del

promedio departamental (33%). En esta provincia, observamos el porcentaje más alto de mujeres entre 15 y 20 años tienen una maternidad (33%).

La Tasa bruta de Natalidad (TBN), número de nacimientos promedio que ocurren anualmente por 1,000 habitantes en nuestro país, es de 19.1, en la Provincia de Condorcanqui, en el año 2007, fue 27.5 nacidos por 1,000 habitantes; en comparación con el año 2005, ha disminuido porque esta fue de 29.1 nacimientos por 1,000 habitantes.

Según la encuesta demográfica y salud Endes (2014), durante el periodo de 1986 al 2012, se observó una disminución de la Tasa Global de Fecundidad (TGF) disminuyendo de 4.3 hijos por mujer a 2.6, lo cual significa una mejora significativa. Asimismo, para el quinquenio 2010-2015 la proporción total de niños menores con desnutrición aguda se redujo en un 0.42% y 0.18% con respecto a los años 2012 y 2013. La desnutrición crónica se redujo en 5.55% y 5.49% con respecto a los años 2012 y 2013 y la desnutrición global se ha incrementado en 2.12% y 2.23% con respecto a los años 2012 y 2013. Además, en cuanto a los servicios del agua, para el 2014, de una población de 53,911 habitantes, solo 6,516 tuvo acceso al consumo de agua segura en la Provincia de Condorcanqui, lo que representa el 12.1%.<sup>1</sup>

La pobreza en Amazonas, en los últimos años ha disminuido. En el 2005, fue de 68.6%; en el año 2009, es 59.8% y, en el año 2010, es 50.1%, es decir, ha experimentado una reducción 9.7% en el periodo 2009–2010. Vemos que, en el 2009, Condorcanqui muestra una tasa de pobreza de 83% y en sus distritos de Nieva 84%, en El Cenepa, 73.2% y, en Rio Santiago, 86.6%. En el año 2013, la condición de pobreza de la provincia, según el intervalo de confianza del 95%, fue de 69.9% y 76.9%, y sus distritos Nieva, con 64.9% y 72.6%, El Cenepa, 84.5 y 91,7%, y Rio Santiago, con 61.2% y 77.1%. Nos muestra una disminución de la pobreza con referencia al año 2009, siendo el distrito del Cenepa el de mayor pobreza.

---

<sup>1</sup> ASIS-2015- Análisis de situación de salud- Red de salud Condorcanqui 2014

Estos indicadores de esperanza de vida, alfabetización, pobreza y nutrición orientan la prioridad de las decisiones políticas que se tienen que tener en cuenta en la formulación presupuestal de actividades y proyectos, así mismo, en el gasto que realizan los estamentos del Gobierno Central, el regional y el local. Ello con el objetivo de revertir estas condiciones en la cual viven nuestros conciudadanos de esta parte del país. Lo que este estudio busca analizar es ¿cómo el gasto público permite o no mejorar estos indicadores?

El Gobierno Regional en el Plan de Desarrollo (2007) señala que el saneamiento físico legal de tierras es un problema social en cuanto se encuentra inconcluso, especialmente en el caso de la Provincia de Condorcanqui y, sobre todo, entre los territorios de población aguaruna y huambisa. Se comprobó que la mayoría de los conflictos existentes entre comunidades y poblaciones de colonos se derivan de las titulaciones no saneadas en el campo.

En el Gobierno de Transición, presidido por el presidente Paniagua, se creó la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza <sup>2</sup>. En ese contexto se da un espacio en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada región, departamento, provincia y distritos del Perú.

El trabajo citado de Bedoya y otros (2003) señalan que se creó la Mesa de Diálogo para el Desarrollo Educativo de los Pueblos Aguaruna y Huambisa que, en octubre de 2001. Este fue un espacio político de articulación, se diseñaron las estrategias y contenidos del Plan de Capacitación Docente en la Provincia de Condorcanqui y el Distrito de Imaza. La identificación de esta instancia, además de permitir la visibilización de una iniciativa de educación intercultural, marca la tendencia creciente de afirmación de una oferta educativa que responda a la diversidad cultural de la Provincia de Condorcanqui, especialmente, a

---

<sup>2</sup> El 18 de enero del 2001 mediante D.S.01-2001-PROMUDEH (modificado y complementado por el D.S. 014-2001-PROMUDEH del mes de julio de ese año)

las necesidades de los pueblos originarios, Awajun y Wampis, donde se concentran altos niveles de analfabetismo. Además, esta mesa facilitó los estudios para realizar el Plan de Desarrollo Concertado de la Región Amazonas 2008-2021 y el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Condorcanqui.

### **2.1.2 Características políticas en la Provincia de Condorcanqui**

En el trabajo de Bedoya y otros (2003), señalan que el territorio de la Provincia de Condorcanqui y el distrito de Imaza fue el escenario final del cierre de la frontera entre Perú y Ecuador. Fue allí donde se instalaron los últimos hitos en la línea fronteriza después de la firma de los Acuerdos de Brasilia en 1998. Este hecho tiene singular importancia en la población local, consideran que, al ser ellos quienes asumieron el papel protagónico en la defensa del territorio nacional durante los incidentes de 1995, deberían ser recompensados con un tratamiento especial.

Según Bedoya y otros, las comunidades indígenas peruanas ven con preocupación la expansión de las actividades de explotación de recursos naturales en la zona por parte de sus vecinos ecuatorianos sin que, del lado peruano, exista la misma capacidad de respuesta. Las autoridades locales han elevado una solicitud al gobierno central para la apertura de nuevos pasos de frontera como el de Ashuin (Perú) y Yaupi (Ecuador).

Dentro del contexto social y político que muchas veces influencia el gasto público, también es necesario considerar los hechos de lo que conocemos como “Baguazo” suscitado el 5 de junio del año 2009. Como es sabido, fue un acontecimiento de reclamo ante el Gobierno Central, porque se suscribieron decretos legislativos que afectaban directamente a las comunidades indígenas o nativas de la Amazonía. Recusando la consulta previa, las comunidades salen en protesta organizada y promovida por AIDECEP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana). Tomaron la carretera Fernando Belaunde Terry (marginal de la selva) y la ocuparon por 45 días. Las fuerzas policiales incursionaron con un operativo de desalojo el 5 de junio del año 2009, dejando como como

producto 33 muertos (23 policías y 10 civiles). Amnistía Internacional en su informe (2015) exhibe que se han abierto 7 procesos judiciales, uno que investiga las responsabilidades de las fuerzas policiales que participaron en el operativo; los otros 6, a ciudadanos participantes; ninguno, sobre las responsabilidades políticas que ordenaron el operativo con armamento de guerra desde Lima. El informe fue alcanzado al Estado peruano para esclarecer los hechos, determinar las responsabilidades y tomar las medidas para evitar que se repitan enfrentamientos de este tipo. Cavero (2011) manifiesta que el Baguazo, “expresaría una contradicción entre modelos de vida y desarrollo: uno indígena (nativo) y el otro occidental capitalista”. Nos dice que, a pesar de haber tenido un proceso de diálogo con escasos resultados, se pueden identificar importantes cambios: contradicciones cruciales del modelo económico-político vigente y se ha hecho presente en la escena política el movimiento amazónico, defendiendo en primera persona sus reivindicaciones y buscando espacios de representación política directa.

En una entrevista realizada, el ex Alcalde Héctor Requejo Longinote (9-2-15) nos manifestó que se llegó a este extremo en Bagua, porque fue manejado políticamente, y que fue la posición de la Municipalidad de Condorcanqui la de instalar una mesa de concertación y técnica en Santa María de Nieva, propuesta que fue rechazada por la dirigencia que organizó el paro y esta posición provocó un vejamen a su persona.

Existen iniciativas de acercamiento como lo manifiesta El diario “El Comercio” del (5-7-15). Manifiesta que comuneros y empresarios impulsan proyectos productivos en común en Santa María de Nieva, capital de Condorcanqui. Tienen la idea en ayudar e invertir, pero, para cualquier paso, primero la lección del “Baguazo” y luego ganarse la confianza.

Lo que pasó en Bagua ha significado un acercamiento del Estado a los pueblos indígenas para reconocerlos como actores importantes en las decisiones que se toman o quieren tomarse. Se necesitan políticas particulares para atender sus demandas, como la titulación de tierras que se relaciona directamente con la explotación de sus territorios y recursos.

### 2.1.3 Características económicas en la Provincia de Condorcanqui

Los ingresos familiares muestran también diferencias. PNUD (2008), en Condorcanqui, alcanzan los S/.183, 1 soles; en Amazonas, la cifra asciende a S/.215, 3 soles y, en el Perú, se registran S/.418, 1 soles. Sus principales actividades dedicadas a la producción agrícola son las siguientes: plátano, yuca y, útilmente, cacao; y, en lo forestal, con la explotación de la madera. Todas ellas son comercializadas en los mercados locales y los acopiadores mayoristas los llevan mayormente a Bagua y Chiclayo. La particularidad de su población mayormente se ha dedicado a la recolección, pesca, caza y pequeñas huertas cerca a sus viviendas. En una entrevista a “José” (04-02-15) de la Dirección de Agricultura de la Subregión Bagua, manifestaba que la producción agrícola y pecuaria está en un proceso de introducción y capacitación en los cultivos, crianzas y manejo forestal, conjuntamente con el gobierno local, para mejorar las condiciones de vida de la población. “Janampa” (21-01-15) manifiesta que existen, proyectos petroleros y mineros como el oro en la cordillera del Cóndor, pero que no son explotados por no tener la licencia social de la consulta previa.

Sin embargo, existe una explotación minera informal en las cabeceras de los ríos Cenepa y Santiago que están ocasionando un daño a la ecología y ciudadanía.

Por otra parte, se ha conformado un espacio regional como corredor económico interoceánico que genera un conjunto de oportunidades para la Provincia de Condorcanqui. Al respecto, el trabajo de Bedoya y otros (2003) “señala que, el eje Olmos–Corral Quemado–Bagua–Tarpoto y la variante que se dirige de Corral Quemado hacia Saramiriza vía Chiriaco constituye una de las alternativas más prácticas para la consolidación de un corredor bioceánico multimodal y forma parte de los ejes de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), lo que permitirá relacionar el área de estudio no solo con la ciudad de Iquitos en el Departamento de Loreto, sino con Loja en la República del Ecuador y con la República Federativa del Brasil. Según,

Bedoya y otros actualmente, existe una variante que sale de Bagua-Chiriaco a Saramiriza (puerto fluvial) para navegar a Iquitos-Loreto y fronteras de Brasil y Colombia. De esta última vía, se cuenta con una variante a Santa María de Nieva, capital de la Provincia de Condorcanqui”.

## **2.2 Los gobiernos provinciales de Condorcanqui en los procesos electorales 2006 y 2010: un análisis de sus elecciones**

En las elecciones llevadas a cabo el año 2006 (cuadro no.1), para elegir el periodo de gobierno municipal 2007-2010, participaron 6 organizaciones políticas nacionales y 4 regionales. En este proceso electoral, existió un total de 77 mesas electorales con 14,739 electores, con una emisión 12,000 votos y una participación del 81.42%. El ganador de las elecciones fue el movimiento regional “Fuerza Democrática” con 2,339 (23.006%) de votos válidos; en segundo lugar, quedó el movimiento regional Unidos al Campo con una votación de 2,312 votos (22.740%) de votos válidos, ambos de listas independientes regionales.

### **Cuadro N° 1**

#### **Elecciones municipales en la Provincia de Condorcanqui para el periodo 2007-2010**

Participación de organizaciones políticas	6 organizaciones políticas nacionales 4 organizaciones políticas regionales
Número de mesas electorales	77
Número de electores	14,739
Emisión de votos	12,000 (81.42%)
Primer lugar	Movimiento regional independiente “Fuerza Democrática”
Número de votos obtenidos	2,339 votos válidos (23.006%)
Segundo lugar	Movimiento regional independiente “Unidos al Campo”
Número de votos obtenidos	2,312 votos válidos (22.740%)

*Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia*

En estos comicios electorales, fue electo Héctor Orlando Requejo Longinote, ciudadano nacido en Nieva, de 34 años de edad, técnico en enfermería, con una

experiencia de haber sido coordinador de carreteras, participante en el Concejo de Coordinación Local, integrante de la mesa de concertación de la lucha contra la pobreza y presidente de la empresa comunal de Servicios agropecuarios. También, salieron elegidos cinco regidores de su agrupación, destacando 2 mujeres y completando el concejo con dos de la oposición: uno de la agrupación regional Unidos al Campo y el otro de Acción Popular. Todos los regidores cuentan con una profesión y, en su mayoría, son titulados en educación primaria, además de ser un concejo joven con un promedio de edad de 33 años.

En el proceso electoral de elecciones municipales 2010 (cuadro no.2) para el periodo 2011-2014, se contó con 102 mesas con un total de 21,503 votantes, con una emisión de 17,003 votos que representa una participación de 79.07%. Salió ganadora la agrupación política regional “Surge Amazonas”, con 3,456 votos que representa 24.650% de votos válidos y, en segundo lugar, el movimiento regional Fuerza Amazonense, que obtuvo 2,752 votos, lo que representa el 19.629% de los votos válidos.

## Cuadro N° 2

### Elecciones municipales en la Provincia de Condorcanqui para el periodo 2011-2014

Participación de organizaciones políticas	4 partidos políticos nacionales 7 organizaciones políticas regionales
Número de mesas electorales	102
Número de electores	21,503
Emisión de votos	17,003 (79.070%)
Primer lugar	Movimiento regional independiente “Surge Amazonas”
Número de votos obtenidos	3,450 (24.650%)
Segundo lugar	Movimiento regional independiente “Fuerza Amazonense”
Número de votos obtenidos	2,752 (19.629%)

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia

Ambas listas son de movimientos independientes regionales. Con estos resultados, salió electo el profesor Sr. Edwin Timias Mateca, nacido en Santa

María de Nieva, docente en educación primaria, de 44 años de edad; sus 5 regidores de su lista todos nacidos en Condorcanqui y, dentro de ella, una mujer. La representación de oposición, uno por el movimiento regional Fuerza Amazonense y el otro por Acción Popular.

La mayoría de los regidores electos tiene una formación docente, con la excepción de un regidor que tiene secundaria completa dedicado a la actividad privada (agricultura). Esta gestión tuvo un concejo en promedio 39.125 años de edad.

Como podemos observar, según los resultados en ambos procesos, participaron 10 (2006) y 11 (2010) organizaciones políticas y los ganadores fueron de movimientos regionales independientes, con una votación porcentual de 23.006% realizadas el año 2006 y de 24.650% en las elecciones 2010, resultados bajos de representatividad producto del alto número de organizaciones políticas participantes en las elecciones municipales.

Ambas listas son de movimientos independientes regionales. Con estos resultados, salió electo el profesor Sr. Edwin Timias Mateca, nacido en Santa María de Nieva, docente en educación primaria, de 44 años de edad; sus 5 regidores de su lista todos nacidos en Condorcanqui y, dentro de ella, una mujer. La representación de oposición, uno por el movimiento regional Fuerza Amazonense y el otro por Acción Popular. La mayoría de los regidores electos tiene una formación docente, con la excepción de un regidor que tiene secundaria completa dedicado a la actividad privada (agricultura). Esta gestión tuvo un concejo en promedio 39.125 años de edad.

Como podemos observar, según los resultados en ambos procesos, participaron 10 (2006) y 11 (2010) organizaciones políticas y los ganadores fueron de movimientos regionales independientes, con una votación porcentual de 23.006% realizadas el año 2006 y de 24.650% en las elecciones 2010, resultados bajos de representatividad producto del alto número de organizaciones políticas participantes en las elecciones municipales.

Teniendo en cuenta a Valenzuela, Manuel y Sánchez, Martí (2014), en un estudio realizado dice que la participación política electoral indígena es un hecho

que se asocia al reconocimiento del derecho al voto universal. Es, de esta forma, que la población indígena hace efectiva su derecho político. Queda evidente su participación desde 1980; ha desarrollado estrategias de participación para alcanzar cargos de representación política mediante las reglas electorales. Así mismo Valenzuela y Sánchez señalan que el surgimiento de la federación Concejo Aguaruna Huambisa (CAH) en Condorcanqui es un indicador de la política. Esta organización se encargó de impulsar proyectos políticos bajo el sistema de gobierno representativo. Para Valenzuela y Sánchez (2014) el poder del CAH como organización social adquiere una gran ascendencia incluso entre los mestizos, porque la población indígena conoce su superioridad numérica. La participación organizada y avalada por el CAH logra tener representación política local, regional y, en el presente gobierno, tiene un representante nacional. Desde esta perspectiva de estos autores esto nos demuestra que en los resultados electorales realizados para los periodos 2007-2010 y 2011-2014 es que todos los representantes pertenecen a la comunidad indígena Awajun y Wampis; son listas independientes a cualquier partido político nacional que tienen una ideología y programas de gobierno que no son aprovechados por estas organizacionales locales o regionales, pero, a la vez, existe una ausencia de participación de los partidos político-nacionales en las elecciones locales o regionales.

### **2.3 Los gobiernos provinciales de Condorcanqui de 2006 y 2010: Un análisis de sus instrumentos de gestión**

El Plan de Gobierno del movimiento regional ganador, movimiento regional “Fuerza Democrática” para el periodo 2007-2010, representado por Héctor Requejo Longinote, plantea una visión de tener un Plan de Desarrollo Estratégico de la Provincia de Condorcanqui, con el cual lograr disminuir sus indicadores de pobreza extrema, aplicando prioritariamente políticas de inversión con alianzas especiales de fuentes cooperantes locales, regionales, nacionales y extranjeras, con una participación activa de la población en los sectores de Agricultura, Salud, Saneamiento básico, Energía y Transporte. Asimismo, este plan plantea que la población logre el conocimiento necesario para que pueda priorizar sus proyectos y tenga una participación plena en los presupuestos participativos de la comuna. Manifiesta, también, que el plan priorizará el sector agrícola, forestal,

apicultultura, acuícola y artesanal como eje base para incrementar la producción y la productividad, que garantice la seguridad alimentaria y dinamice la economía local del poblador condorcanquino, con el aprovechamiento de sus recursos naturales de forma sostenible como una base sostenible para su desarrollo y estará articulado con los sectores de Educación y Salud. Se propone concretizar en el sector Salud programas de capacitación de promotores y parteras conocedores de las bondades curativas de los medicamentos convencionales y plantas medicinales en el tratamiento de las enfermedades, con apoyo logístico; los servicios básicos de agua y desagüe, orientados a la construcción, mejoramiento, rehabilitación de los sistemas de agua y alcantarillado existentes y las nuevas a instalar para mejorar la vida de la población; en Agricultura, una agricultura sostenible, que cuente con asistencia técnica a los productores

agropecuarios y un asesoramiento a los comités de productores, instalación de plantas de transformación de madera, promover ferias y exposición de productos agrícolas y otros; en Educación, Cultura y Deporte, el mejoramiento y construcción de infraestructura educativa, bajar los niveles de deserción escolar con programas de complementación alimentaria, brindar acceso a la educación superior, fortalecer la educación bilingüe, dotar de un centro de recreación deportiva para los niños, jóvenes y adultos, conservar y difundir su cultura ancestral; en Energía, la promoción de pequeñas micro hidroeléctricas y el mejoramiento del servicio eléctrico; y, finalmente, en Turismo, la promoción de circuitos turísticos, la promoción de la artesanía y ferias.

En el Plan de Gobierno ganador movimiento regional "Surge Amazonas" 2011-2014, representado por Edwin Timias Mateca, se plantea para el desarrollo de la Provincia de Condorcanqui que Santa María de Nieva debe ser un polo de desarrollo, vialmente integrada con todos sus distritos y centros poblados, con servicios básicos de calidad e identificada culturalmente; debe ser despensa alimentaria del Nor Oriente peruano a través de nuevas áreas de cultivo con una agricultura de agro exportación, con una relación comercial con Brasil a través de la Transoceánica norte. Se hace una identificación de sus problemas más serios como la falta de identidad con la problemática de la provincia y ciudad; grado de corrupción y burocracia en las instituciones; la falta de trabajo en equipo en la municipalidad y región; productos agrícolas sin valor agregados;

una desnutrición en niños menores de 3 años que afecta al 24.1%; la falta de infraestructura básica en Salud y Educación; los servicios de agua, saneamiento, electricidad son insuficientes en la provincia; corredores viales en pésimo estado; y una deficiente organización de las organizaciones de base productivas y de servicios. Para esta situación, planteó realizar en la gestión lo siguiente: en Educación y Cultura a través de la implementación de la biblioteca municipal e internet; reducir la deserción escolar; gestionar la descentralización de programas de una universidad pública o privada; participación en la capacitación docente; apoyo con becas integrales a los jóvenes Awajun y Wampis, y colonos; apoyar en la construcción del local del Instituto Nacional de Cultura; creación de la banda de músicos municipal. En Salud propuso promover la salud preventiva, protección a la mujer gestante, reapertura del policlínico municipal e instalación de una farmacia municipal, impulsar la construcción del hospital de salud de Condorcanqui, apoyo a jóvenes para el estudio de técnicos enfermeros: alimentación y programas sociales, promover la construcción de cunas infantiles para niños de 0 a 4 años y niños excepcionales, optimizar los programas sociales del Vaso de Leche y comedores populares, recreación y deportes, programas de esparcimiento colectivo, olimpiadas deportivas municipales, construcción de moderno coliseo cerrado deportivo con capacidad para 4,000 personas e impulsar la construcción de un estadio. En Turismo, identificación de áreas y centros de interés turístico para su promoción; coordinación con los prestadores del servicio turístico; vivienda, electrificación y servicios básicos; saneamiento de la propiedad en coordinación con COFOPRI; formular un nuevo catastro urbano; ampliación de los servicios de energía eléctrica; electrificación en 5 cuencas; abastecimiento del agua; un programa de desperdicios orgánicos; relleno sanitario para la producción de humus. En Agricultura, ganadería y agroindustria; el fortalecimiento de los productores de arroz, plátano, maíz, cacao, yuca y cítricos, gestionando la clasificación de suelos su capacidad de uso; apoyo a la asociación de ganaderos; construcción de botiquines veterinarios y ampliación del programa de inseminación artificial. En Transporte y Vías de Comunicación, construcción de nuevas carreteras, acondicionamiento de un terminal terrestre de pasajeros, promoción de la inversión, simplificación administrativa, ferias comerciales, construcción nuevo mercado, campo ferial.

En Dimensión institucional con su fortalecimiento de una mejor imagen en el servicio ágil y eficiente a los usuarios, actualización de los documentos de gestión municipal, articulación y coordinación con todos los sectores, fomentar la organización vecinal en el campo y la ciudad para el trabajo en conjunto. En la Fiscalización y la rendición de cuentas sugirió la participación de la sociedad civil organizada para el control se compromete con una amplia información de reportes publicados en internet mensualmente.

Ambos planes de gobierno los podemos ver en resumen en el cuadro N° 3. Ambos tienen en cuenta priorizar los sectores de salud, Saneamiento, Educación, Infraestructura vial, Agricultura, Promoción del área cultural, deportiva y turística; revalorar su cultura y costumbres tradicionales, como recuperar su medicina tradicional. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, no he encontrado una referencia a que tienen un convenio como el de: Selarle Pharmaceuticals, Universidades (Washington, Cayetano Heredia, San Marcos), y las organizaciones representativas de la comunidades indígenas del Alto Marañón, con la cual se aprovecharía su biodiversidad a favor de la ciencia, muy en especial de la medicina para casos como el VIH-Sida y, de igual modo, el aprovechamiento de sus zonas de reserva para promover el ecoturismo, por ejemplo. Además, no han revisado los documentos de gestión como los planes de desarrollo concertados provinciales y regionales para elaborar sus planes de gobierno, porque no enfatizan en los propios problemas de la zona. En los siguientes capítulos, analizaré cómo implementaron sus planes de gobierno y cómo se refleja en el gasto e inversión pública.

### Cuadro N° 3

#### Resumen de planes de gobierno 2007-2010 y 2011- 2014

<b>Plan de gobierno 2007- 2010</b>	<b>Plan de gobierno 2011- 2014</b>
<p>Ejes estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agricultura sostenible</li> <li>2. Salud integral</li> <li>3. Educación</li> <li>4. Infraestructura vial y productiva</li> <li>5. Ecoturismo y medio ambiente</li> <li>6. Desarrollo humano</li> </ol> <p>Compromiso prioritario: El sector agricultura forestal, apicultura, acuícola, artesanal. Articulado a los sectores de Salud y Educación</p>	<p>Estrategias de desarrollo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de capacidades en mujeres organizadas</li> <li>2. Act. agropecuaria- agroindustrial- pesca- reforestación</li> <li>3. Articulación económica- política – social</li> <li>4. Promoción de la inversión privada de todas las actividades- prioridad recursos hídricos mini centrales</li> <li>5. Generación de empleo</li> <li>6. Impulsar la educación gratuita- capacitación docente</li> <li>7. Servicios de salud- madre gestante.</li> <li>8. Urbanismo- seguridad ciudadana</li> </ol>

*Fuente: Planes de gobierno de los alcaldes elegidos. Elaboración propia*

## Capítulo III

### **El gasto de inversión pública local en la Provincia de Condorcanqui periodos 2007 al 2014**

El presente capítulo trata de tener en cuenta la participación de los actores en los presupuestos participativos, identificado a los actores en las decisiones del gasto en la inversión pública y su intervención en las políticas públicas para el desarrollo de la Provincia de Condorcanqui.

#### **3.1 La problemática local y su participación de los actores en la Provincia de Condorcanqui**

En el presente tema, veremos en síntesis la problemática de la provincia, como la participación de los actores en los presupuestos participativos y sus discrepancias en el desarrollo local. Alza (2012) señala que, para poder dar una definición de actor, refiere a Subirats y Parsons, que definen un actor. “Él es un individuo (un ministro, un diputado, un gobernador regional, un alcalde, un regidor, un periodista especializado, etc.), como varias personas (que conforman, una oficina o una unidad de la administración o una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.) o, incluso, un conjunto social (agricultores, madereros, transportistas, etc.) con poder de decisión. Se tendrá que tener en cuenta, que un conjunto de personas solo formará un actor unitario siempre y cuando se trata de política pública donde se analiza, se presente y actúe con criterio de homogeneidad interna a sus valores e intereses que salvaguarda y los objetivos que persigue”.

Como se ha presentado en el Capítulo 2, la problemática a afrontar por los gobiernos provinciales es grave, álgida y de muchos retos. Esta situación amerita que las gestiones municipales orienten sus decisiones de políticas en la formulación, ejecución de actividades y proyectos utilizando racionalmente el gasto en las inversiones para mejorar sus condiciones de vida, creando un valor público significativo a favor de su comunidad. Obliga a las autoridades locales a comprometer a sus agentes sociales y económicos a participar activamente para afrontar esta realidad.

### 3.1.1 La participación en los presupuestos participativos

Los espacios de participación para incidir en el gasto público son los presupuestos participativos. Las decisiones del presupuesto participativo lo vemos en el Cuadro N°.4. En esta tabla, observamos la presencia de los actores estatales: alcaldes, regidores y funcionarios públicos de la municipalidad que por ley están obligados a realizar los presupuestos participativos, señalando ellos el día indicado a realizarse, con las invitaciones correspondientes a los otros estamentos del Estado. También, participan las organizaciones sociales y económicas que están presentes en el evento de acuerdo a ley.

#### Cuadro N° 4

#### Los actores en los presupuestos participativos en la Provincia de Condorcanqui- Periodo 2007- 2014

*Fuente: Participantes en los presupuestos participativos anuales que realiza la municipalidad.*

Estatales	Sociales	Económicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alcaldes</li> <li>- Regidores</li> <li>- Funcionarios municipales</li> <li>- Autoridades locales representativas del Gobierno Central y regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidades nativas</li> <li>- Comedores populares</li> <li>- Comités de vasos de leche</li> <li>- Sindicatos de profesores</li> <li>- Asociación de reservistas del ejercito</li> </ul>	Sectores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agrícola- forestal, pesca</li> <li>- Construcción</li> <li>- Comercial</li> <li>- Transporte terrestre y fluvial</li> <li>- Servicios</li> </ul>

*Elaboración propia.*

En el Cuadro N°. 4, además de los actores estatales provinciales, están los representantes del Gobierno Central y regional que son, de igual modo, invitados a participar en los presupuestos participativos. Todos estos representantes

llegan a la asamblea del presupuesto participativo para recibir un informe de parte de la municipalidad sobre lo que se hizo y la propuesta de formulación del nuevo programa presupuestal anual; y se reciben los pedidos de los participantes que son aprobados en esta asamblea. Es en este espacio de participación donde los invitados hacen sus pedidos para que sean considerados en la agenda y lograr que en asamblea sean aprobados.

Entonces, es allí donde los intereses de los actores estatales, sociales y económicos pugnan para que sean considerados sus pedidos, además de considerar la previa propuesta que trae la municipalidad donde las autoridades tratan de sostener su programa presupuestal anual.

### **32 Mapeo de los actores que participan en las decisiones de la inversión pública**

Los actores por parte de la municipalidad, alcaldes, regidores y funcionarios de Condorcanqui manifiestan que todo su accionar es de acuerdo a ley y reglamentos, y manifiestan que, en el periodo de estudio, la provincia ha desarrollado. Señalan que esto se puede observar en el desarrollo económico que se muestra en la actividad comercial y construcción especialmente en la zona urbana. Sin embargo, podemos decir que esto es producto, también, de mucha migración externa que se ha asentado significativamente en Santa María de Nieva (capital) y Juan Velasco. Lo que ha posibilitado este desarrollo también es la llegada de la carretera y la comunicación telefónica, que ha facilitado el transporte de pasajeros, carga y comunicación, proyectos realizados por el Gobierno Central (Ministerio de Transportes y Comunicaciones). De igual modo, han contribuido las inversiones realizadas por el Gobierno Regional por intermedio de la subregión de Condorcanqui, en saneamiento, educación, salud y otros.

Las organizaciones de base manifiestan que hay un crecimiento en las actividades señaladas anteriormente, pero, a la vez, dicen que muchos nativos han sido desplazados por la compra-venta de sus terrenos, como lo señala en la entrevista a "Tomas" (20-01- 2015). Además, señalan que las demandas en servicios básicos son prioritarias; existe el servicio del agua entubada, pero no

potable en varias comunidades; sin embargo, muchas de ellas no las tienen, en peor situación se encuentran los servicios de alcantarillado, luz, servicios de salud y educación. En Nieva, muchos ciudadanos manifiestan que el proyecto del agua fue mal ejecutado por la municipalidad; el Gobierno Central entregó el financiamiento para su ejecución y el servicio tiene serias deficiencias. El servicio de la distribución energética es deficiente. Actualmente, existe una controversia entre la municipalidad y la empresa Electro-Oriente, ya que se ha organizado un comité local interesado en querer prestar el servicio, cuando de por medio está la empresa estatal, que es la autorizada y tiene la capacidad operativa para otorgar un mejor servicio.

La Fundación Presencia (2015) dice que “mapear actores sociales es una práctica que reconoce identificar a todas las personas y organizaciones que pueden ser importantes para la agenda, la planeación, el diseño, la implementación o la evaluación de un proyecto o programa específico, como la propuesta de política pública que han diseñado ejecutar”. Subirats (2008) define una palabra clave: “la política pública es una cadena de disposiciones o de tareas, intencionalmente coherentes, que se toman los diferentes actores, públicos y no públicos, cuyos patrimonios, nexos institucionales e intereses varían a fin de solucionar de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”.

En las políticas establecidas para la ejecución del gasto, han intervenido actores públicos y privados, directa e indirectamente de acuerdo con la responsabilidad y el interés que han puesto para que se materialice la formulación de sus programas de gobierno en los dos periodos de gobierno que corresponde al periodo 2007- 2014.

Como podemos observar en el (Cuadro no. 5), sobre el comportamiento de los actores y sus posturas sobre el presupuesto participativo, la mayoría tiene de apoyo activo al programa de inversión que realiza la municipalidad, pero existe, a la vez, una oposición pasiva, pues no han cumplido con sus planes de gobierno. Al respecto, los integrantes de las organizaciones de base entrevistados perciben que existe poco o ningún interés por cumplir con las decisiones que se toman en la provincia.

## Cuadro N° 5

### Actores públicos y privados relacionados con la Provincia de Condorcanqui

Actores	Posición	Interés	Influencia	Acción
Alcaldes	Apoyo	Total	Total	Activa
Regidores	Apoyo Oposición	Mucho Moderado	Moderada Alguna	Activa Pasiva
Funcionarios	Apoyo	Mucho Moderado	Mucha	Activa
Representación Comunal o nativa	Apoyo	Moderado	Moderada	Moderada
Representación				
Social	Apoyo	Mucho	Moderada	Pasiva
Productiva	Apoyo	Moderado	Poca o ninguna	Moderada
Económica	Apoyo	Moderado	Poca o ninguna	Pasiva

Fuente: Pro naturaleza. Elaboración propia

Los integrantes de la municipalidad tienen un comportamiento uniforme en la participación de los presupuestos participativos, con la excepción de los regidores de oposición; su interés es moderado y su acción pasiva. En cuanto a las organizaciones de base, su posición es de apoyo, con un interés moderado, una influencia moderada o ninguna, por lo que vemos que su acción es pasiva.

### 33 La participación de los actores en las políticas públicas

La Ley orgánica de Municipalidades, tiene en cuenta a los presupuestos participativos que deben realizarse anualmente, siendo unos instrumentos de gestión y administración, éstos se formulan, aprueban y ejecutan de acuerdo a sus planes de desarrollo concertados y a sus normas establecidas, formando parte de su sistema de planificación. Las municipalidades, conforme a sus atribuciones que les otorga el artículo 197 de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

Lindblon (1991), como lo hemos manifestado en el marco teórico, refiere al ciclo de políticas públicas tiene fases: como la agendación, el diseño, la implementación y evaluación. En cuanto a la participación en la agendación, observamos que la municipalidad realiza los presupuestos participativos ejecutando todas las invitaciones a todas las organizaciones de base; existe una apertura a la información y a recoger los problemas públicos, realizando una agenda de todo lo solicitado. La reunión la preside el señor alcalde conjuntamente con sus regidores y funcionarios que preparan previamente la información y con el apoyo logístico de la municipalidad. Esta actividad se realiza anualmente previo al plazo de entrega de su presupuesto de apertura anual al MEF.

Los interesados en el debate son los actores que buscan incluir cierto problema social en la agenda pública y obtener ciertos recursos para su propuesta. Sin embargo, podemos afirmar, según nuestras entrevistas, que muchos problemas anotados en las prioridades del presupuesto participativo no son incluidos en la fase del diseño, lo que trae un descontento en los ciudadanos. Así lo confirma en la entrevista "Alberto" (20-01-2015) al manifestar que, si bien es cierto lo toman en cuenta en la agenda, luego no se efectiviza su cumplimiento de ese acuerdo por la municipalidad.

En este estado de la agendación, Alza (2012) plantea que se deberían identificar los que padecen los efectos negativos del problema; los que ocasionan los problemas y que deberían pagar los costos del mismo "grupo objetivo". Los interesados en el debate son los actores que buscan incluir cierto problema social en la agenda pública y movilizar recursos para ella. En la fase decisional referida al diseño o formulación, la priorización del presupuesto anual de apertura lo realizan los funcionarios afines al Área de Planificación y Presupuesto, previa revisión es presentada al señor alcalde para su trámite ante el Concejo Municipal para su aprobación. Es decisión plena del alcalde y regidores; por tanto, los acuerdos de las prioridades que se hubieran tomado en la agendación no necesariamente son aprobados por el concejo, porque ellos son solo deliberativos y el concejo tiene toda la facultad para tomar otras decisiones que sean acordes a sus intereses. En esta fase, participan los representantes de la municipalidad, el sector privado, con las organizaciones sociales y económicas.

Las implementaciones de las políticas se caracterizan por la adopción del programa de la política pública a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de *outputs*) que se cristianizan en los proyectos a realizar; será ejecutada por el sistema administrativo de la municipalidad directamente o por contrato de terceros, que deberían traducirse en crear valor público a beneficio de la comunidad. Subirats (2008) manifiesta que lo importante del análisis de la etapa de implementación de las políticas públicas es identificar y operacionalizar los mecanismos que explican cómo las acciones de una política se transforman en resultados. La implementación, que es la elaboración de los diseños, proyectos, aprobación y su ejecución, la realiza la municipalidad en forma directa o contrata.

En ese contexto, según el programa de inversión del gasto en el periodo 2007-2014, se han concretizado proyectos en saneamiento básico, infraestructura educativa y salud, proyectos agropecuarios y acuícolas, mejoramiento urbano y rural. Sin embargo, el alcalde y sus funcionarios manifiestan que han cumplido a cabalidad con los proyectos, pero la problemática es muy grande debido a su insuficiencia económica-financiera para atenderlos. Desde la perspectiva de los representantes de las organizaciones de base, se manifiesta que muy poco es lo que hace la municipalidad a favor de la provincia.

La evaluación consiste en conocer si los objetivos y metas de las políticas implementadas por el programa con los proyectos se han logrado y obtenido los resultados esperados. En el siguiente capítulo, analizaremos la ejecución del gasto e inversión con referencia al presupuesto inicial modificado (PIM) de ambos gobiernos en la Provincia de Condorcanqui. La limitación en el análisis es que no tenemos indicadores de impacto o el cambio que aconteció en la provincia, porque no se han establecido líneas de base en los proyectos para comparar los resultados y poder encontrar algunas diferencias. Por ello, nos centraremos en analizar el gasto e inversión.

## Capítulo IV

### Desarrollo del gasto público en la Provincia de Condorcanqui, periodo 2007-2014

Teniendo en cuenta lo presentado en el Capítulo 1, el gasto público, según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el gasto público, “que el gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el estado, hace uso para el cumplimiento de sus funciones, de manera primordial, la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad”. Una forma de poder medir el gasto público será teniendo en cuenta los términos de eficacia y de eficiencia u otro más simple, que es el nivel de ejecución del presupuesto; aquí se considera qué porcentaje del presupuesto inicial de apertura modificado se llegó a comprometer o gastar en un año presupuestal”. El MEF dice que “El gasto público juega un papel de gran relevancia en la actividad económica del país, no solo en el manejo eficaz de este, sino en la correcta asignación de los recursos públicos”. En la teoría del gasto público, Stiglitz (1988) dice “Las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector público se toman de una forma bastante diferente. Los ciudadanos eligen a unos representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público, y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos. Existe, pues, una importante diferencia entre la forma en que una persona decide gastar su propio dinero y la forma en que el Parlamento, por ejemplo, decide gastar el dinero de los ciudadanos”. “El programa que se adopta suele ser por efecto de un pacto, a mitad de camino de las ideas de los grupos más poderosos y a menudo, incompatible con algún objetivo perseguido”.

Albi. E y otros (2000), García, V.E. (1999) definen que el gasto público “son las erogaciones en que incurren el conjunto de entidades estatales de un país. El gasto público comprende las compras y gastos que un Estado realiza en un periodo determinado que, por lo general, es un año. Dentro del gasto público, están los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y los gastos destinados al servicio de la deuda tanto interna como externa; como el pago de interés de financiamiento y amortización de capital”. Con estos conceptos, se analizarán los gastos por periodos en la Provincia de Condorcanqui.

En el presente capítulo, haremos un análisis de su marco presupuestal, del gasto por función y su financiamiento de sus actividades y proyectos en el periodo 2007-2014, teniendo en cuenta las dos gestiones municipales: 2007-2010 y 2011-2014 y luego un balance de estas.

#### **4.1 Marco presupuestal y ejecución del gasto e inversión municipal en la Provincia de Condorcanqui periodo 2007-2014**

A continuación, veremos cómo ha sido estructurado el marco presupuestal del Gobierno Provincial de Condorcanqui. De la misma manera, presentaremos la forma en la que este se ha ejecutado.

##### **Cuadro N° 6**

#### **Presupuesto inicial de apertura y modificado con el gasto anual periodo 2007-2014 de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui**

	<b>PIA</b>	<b>PIM</b>	<b>Atención mensual</b>	<b>Devengado</b>	<b>Girado</b>	<b>Avance %</b>
<b>2014</b>	20,362,063	<b>41,269,934</b>	31,445,337	31,102,331	<b>31,060,750</b>	<b>75.40</b>
<b>2013</b>	20,945,297	<b>37,039,780</b>	24,676,539	24,669,389	<b>24,660,484</b>	<b>66.6</b>
<b>2012</b>	17,676,611	<b>36,506,532</b>	26,890,393	26,890,393	<b>26,878,943</b>	<b>73.7</b>
<b>2011</b>	13,467,559	<b>29,507,590</b>	17,630,217	17,624,806	<b>17,617,794</b>	<b>59.7</b>
<b>2010</b>	9,099,793	<b>21,404,368</b>	17,116,148	17,063,407	<b>17,006,895</b>	<b>79.7</b>
<b>2009</b>	12,012,451	<b>29,425,718</b>	23,735,539	23,735,539	<b>23,715,307</b>	<b>80.7</b>
<b>2008</b>	12,874,159	<b>16,343,275</b>	11,368,081	11,365,881	<b>11,344,902</b>	<b>69.5</b>
<b>2007</b>	5,144,966	<b>7,057,997</b>	4,266,769	3,999,772	<b>3,999,772</b>	<b>56.7</b>
<b>Total</b>	<b>102,587,899</b>	<b>218,555,194</b>	<b>157,129,217</b>	<b>156,451,518</b>	<b>156,284,847</b>	<b>71.50</b>

*Cuadro Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia*

Como podemos observar en el (cuadro N°.6), la inversión realizada en la Provincia de Condorcanqui en las diferentes actividades y proyectos nos señala que, entre los años 2007 al 2014, periodo de estudio, se han gastado 156, 284,847 millones de nuevos soles, con un avance promedio del 71.50%, con referencia al presupuesto inicial modificado de 218, 555,194 millones de soles. Pero, a la vez, tenemos 62, 270, 347 millones de soles que representa el 28.50% de avance que, en el periodo del

estudio, no fue utilizado, lo que demuestra que la municipalidad no supo utilizar estos recursos a favor del desarrollo de la provincia de Condorcanqui. En el periodo de la gestión municipal 2007- 2010, el gasto e inversión fue de 56, 066,876 millones de soles y el periodo 2011-2014 fue de 100, 217,971 millones de soles. La eficacia en el gasto del periodo 2007- 2010 fue (75.50%) y, en el 2011-2014, (69.44%), habiendo tenido la gestión 2011-2014 mayores recursos para el gasto de inversión en la provincia.

En los próximos ítems, haremos un análisis del gasto por función presupuestal, su financiamiento y un comparativo entre las gestiones edilicias.

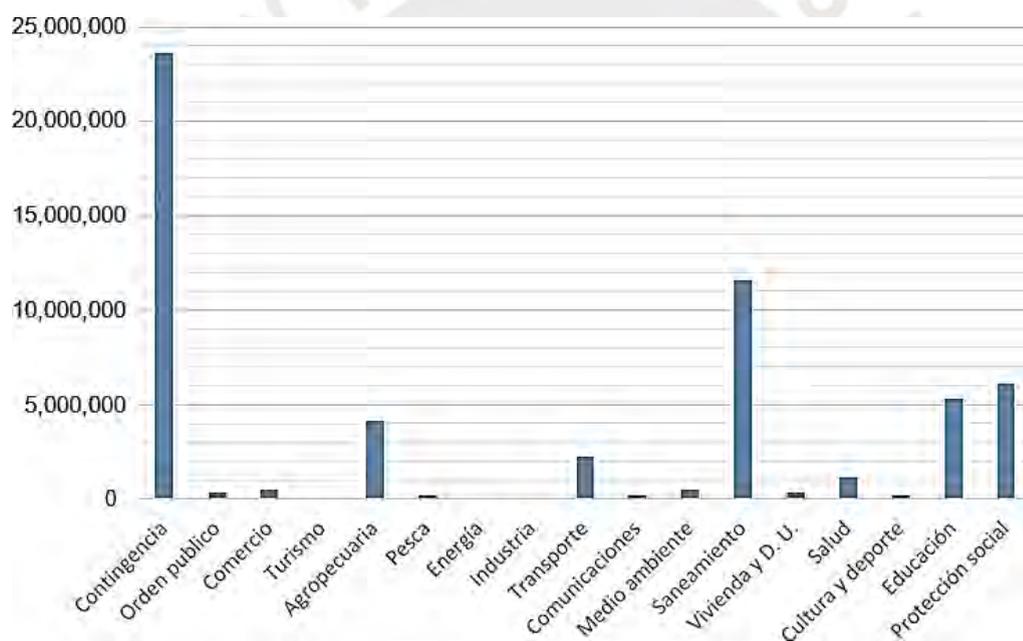
#### **4.2 Análisis del gasto por función del periodo 2007-2010 en la Municipalidad Provincial de Condorcanqui**

En el periodo de gobierno municipal de la Provincia de Condorcanqui, representado por su alcalde Sr. Héctor O. Requejo (2007.2010), hemos identificado a qué funciones estaba orientado el gasto municipal con el fin de satisfacer las necesidades inmediatas de la población. En el (cuadro N°.7) y (Gráfica N°.1), observamos que la tendencia del gasto de inversión desde el año 2007 (3, 999,772) fue incrementándose en los siguientes años (11, 345,902 – 23, 715,307- 17,006, 895). Ello fue debido a las transferencias de ingresos de las entidades del Gobierno Central. En estos gastos, lo más significativo y común es la función del gasto por competencia o administrativa que representa para el año 2007 (44.51%), 2008 (39.81%), 2009 (31.93%) y 2010 (57%). Por otro lado, en el 2009, la función de gasto de saneamiento fue de 8, 288,737 soles. Se evidencia que este es el gasto más resaltante, ya que se logró el proyecto del agua y alcantarillado para Santa María de Nieva. Asimismo, el mismo año, se da la prioridad al sector agropecuario con 2, 263,839 soles; Educación con 1, 946,843 soles, mientras que, en el 2010, se dio la prioridad al saneamiento con una inversión de 2, 263,839 soles, al sector agropecuario, 976,486 soles y al sector transportes, con 812,104 soles.

En el periodo 2007-2010, la función del gasto de contingencia o administrativa representó un 42.03% (S/.23, 566,924) cifra que se acerca a la mitad de sus gastos en el periodo y la diferencia se comprometió en las otras funciones en el gasto señaladas. En este periodo de gobierno (2007-2010), se ha tenido un presupuesto inicial modificado (PIM) de 74, 231,358 millones de soles, ejecutando solo 56, 066,876 millones de soles con un avance del 75.50%, no logrando ejecutar 18, 164,482 millones de soles (24.50%). Cifra última que demuestra que esta gestión no logró comprometer esta cantidad de dinero en gastos de inversión.

### Gráfico N° 1

#### Gasto en el periodo 2007-2010



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia

El financiamiento del gasto según el (cuadro N°.8) en el periodo 2007-2010 fue por intermedio de sus recursos ordinarios, con 11, 878,544 soles; recursos recaudados 679,051 soles; donaciones y transferencias 1, 594,476 soles y recursos determinados-Foncomun 41, 815,253 soles. Estas cifras nos demuestran que, en el presente periodo de gestión, el gasto ha sido mayoritariamente financiado por los abonos recibidos de parte del Gobierno Central, ya que sus recursos propios por recaudo local solo representan 679,051 soles (1.21%) de su presupuesto total.

## Cuadro N° 7

## Gastos por función del periodo 2007-2010 de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui

FUNCIÓN	PIM periodo 2007-2010	Gasto 2007	Gasto 2008	Gasto 2009	Gasto 2010	Gasto periodo 2007-2010	Avance ( % ) 2007-2010
<b>Contingencia</b>	26,576,715	1,780,425	4,517,523	7,573,620	9,695,356	<b>23,566,924</b>	<b>88.68</b>
<b>Orden público</b>	448,530	0	0	19,343	294,652	<b>313,995</b>	<b>70.01</b>
<b>Comercio</b>	1,981,816	0	72,470	99,450	263,303	<b>435,223</b>	<b>21.96</b>
<b>Turismo</b>	25,918	0	0	6,914	18,784	<b>25,698</b>	<b>99.15</b>
<b>Agropecuaria</b>	6,326,172	259,344	868,335	2,015,283	976,486	<b>4,120,448</b>	<b>65.13</b>
<b>Pesca</b>	359,727	0	132,624	0	0	<b>132,624</b>	<b>36.87</b>
<b>Energía</b>	143,211	0	13,203	40,821	46,893	<b>100,917</b>	<b>70.47</b>
<b>Industria</b>	221,458	0	0	83,345	23,216	<b>106,561</b>	<b>48.12</b>
<b>Transporte</b>	2,748,973	10,691	530,931	878,641	812,104	<b>2,232,367</b>	<b>81.21</b>
<b>Comunicaciones</b>	143,120	0	0	93,845	39,489	<b>133,334</b>	<b>93.16</b>
<b>Medio ambiente</b>	600,679	0	0	227,168	193,791	<b>420,959</b>	<b>70.08</b>
<b>Saneamiento</b>	18,742,391	129,939	822,121	8,288,737	2,263,839	11,504,636	<b>61.38</b>
<b>Vivienda y D. U.</b>	746,327	147,034	75,279	91,302	66,861	380,476	<b>50.98</b>
<b>Salud</b>	1,393,678	0	0	739,930	337,788	1,077,718	<b>77.33</b>
<b>Cultura y deporte</b>	178,583	0	0	56,201	107,207	163,408	<b>91.50</b>
<b>Educación</b>	6,744,759	657,185	2,355,992	1,946,843	305,593	5,265,613	<b>78.07</b>
<b>Protección social</b>	6,869,301	1,015,153	1,956,424	1,553,864	1,561,533	6,086,974	<b>88.61</b>
<b>TOTAL</b>	74,231,358	3,999,772	11,345,902	23,715,307	17,006,895	56,066,876	<b>75.50</b>

Cuadro Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia

## Cuadro N° 8

## Fuentes de financiamiento del gasto en la Municipalidad Provincial de Condorcanqui 2007 - 2010

<b>FUENTES DE FINANCIAMIENTO PERIODO 2007-2010</b>						
<b>Fuentes de financiamiento</b>	<b>AÑO 2007</b>	<b>AÑO 2008</b>	<b>AÑO 2009</b>	<b>AÑO 2010</b>	<b>AÑOS 2007-2010</b>	<b>Porcentaje ( % )</b>
<b>Recursos ordinarios</b>	509,131	1,621,792	8,880,895	966,726	<b>11,978,524</b>	<b>21.02</b>
<b>Recursos directamente recaudados</b>	31,731	307,919	147,112	192,289	<b>679,051</b>	<b>1.21</b>
<b>Donaciones y transferencias</b>	222,462	790,189	482,894	98,951	<b>1,594,496</b>	<b>2.84</b>
<b>Recursos determinados</b>	3,236,447	8,625,002	14,204,874	15,748,930	<b>41,815,253</b>	<b>74.58</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3,999,772</b>	<b>11,344,902</b>	<b>23,715,307</b>	<b>17,006,895</b>	<b>56,066,876</b>	<b>100.00</b>

Cuadro Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia

### **4.3 Análisis del gasto por función del periodo 2011-2014 en la Municipalidad Provincial de Condorcanqui**

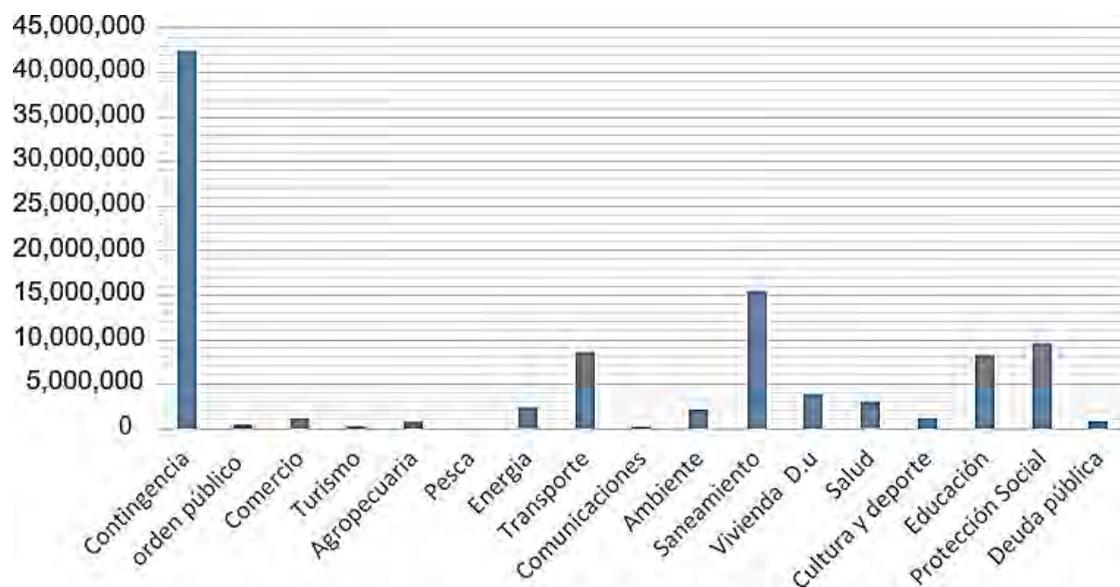
En el periodo de gestión 2011-2014, realizado por el alcalde Edwin Timias Mateca, encontramos un gasto por función donde la distribución presupuestal es mayor por sus transferencias recibidas. En el (Cuadro N°.9 y Gráfico N°.2), se resalta que el gasto de contingencia o administrativa tiene un costo de 42, 449,882 soles (42.35%). De igual manera que el periodo anterior, este gasto se acerca a la mitad del gasto de inversiones. La otra parte 57,768,262 soles (57.65%) lo destinaron al gasto en saneamiento con una inversión de 15,535,862 soles; protección social 9,653,144 soles; transporte 8,545,321 soles; educación 8,261,911 soles; vivienda y desarrollo urbano 3,931,126 soles; energía, comercio 1,131,167 soles, agropecuaria 783,251 soles, pesca 0. En este periodo de gestión, solicitaron un crédito al Banco de la Nación de 1, 870,611 soles, que se destinaron para proyectos de inversión como abastecimiento de agua potable - Cenepa, albergue infantil - Boca Chinjonaza, botiquín comunidad nativa Palometa, losa deportiva en puerto Galilea, local comunal en Alianza Progreso, botiquín municipal comunidad nativa - shebonal, local comunal comunidad nativa de Ampana.

Este periodo ha tenido un presupuesto inicial modificado (PIM) de 144, 323,836 millones de soles con un gasto de solo 100, 217,971 soles (69.44%). Esto significa que no ejecutaron gastos por 44, 105,865 millones de soles (30.56%). Esto estaría mostrando una ineficacia en el gasto cuando las necesidades son apremiantes en los sectores agrícolas, pecuarios, pesca, educación, salud, saneamiento, etc.

Según el Cuadro N°.10, el pago del gasto en el periodo 2011-2014 estuvo relacionado con sus recursos ordinarios: 11, 785,457 soles, recaudados 2, 893,317, créditos 1, 870,611, donaciones y transferencias 352,213 soles, recursos determinados 83, 316,576 soles. Se observa que esta municipalidad no cuenta con fuentes de financiamiento propias. Solamente en este periodo de gobierno se realizó una recaudación de 2, 893,317 soles, lo que representa el (2.88%) de su presupuesto total.

## Gráfico N° 2

### Gasto en el periodo 2011-2014



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia

## Cuadro N° 9

## Gastos por función del periodo 2011-2014 de la Municipalidad Provincial de Condorcanqui

FUNCIÓN	PIM PERIODO 2011-2014	Gasto 2011	Gasto 2012	Gasto 2013	Gasto 2014	Gasto periodo 2011-2014	Avance 2011- 2014 (%)
Contingencia	52,321,372	7,523,425	10,259,185	10,857,264	13,810,008	42,449,882	81.13
Orden público	806,342	110,861	17,480	216,567	75,868	420,776	52.18
Comercio	1,211,644	332,226	798,941	0	0	1,131,167	93.36
Turismo	852,384	0	7,877	144,236	75,569	227,682	26.71
Agropecuaria	3,362,318	40,870	495,214	27,602	219,595	783,251	23.29
Pesca	25,386	0	0	0	0	0	0.00
Energía	2,675,778	197,524	1,695,702	196,570	214,190	2,303,986	86.11
Transporte	15,001,401	590,585	571,539	4,148,934	3,234,263	8,545,321	56.96
Comunicaciones	241,623	124,655	53,862	32,685	0	211,202	87.41
Ambiente	2,773,186	1,049,499	320,548	273,599	365,165	2,008,811	72.44
Saneamiento	27,513,992	3,741,109	6,567,389	1,393,009	3,834,355	15,535,862	56.47
Vivienda D. U	4,362,482	12,464	1,905,879	1,158,355	854,428	3,931,126	90.11
Salud	5,519,758	877,187	364,096	1,351,401	380,000	2,972,684	53.86
Cultura y deporte	1,454,851	106,879	293,969	213,639	382,104	996,591	68.50
Educación	13,357,872	1,043,949	1,686,567	2,107,925	3,423,470	8,261,911	61.85
Protección social	12,401,089	1,866,561	1,551,579	2,290,881	3,943,920	9,653,144	77.84
Deuda pública	847,451		289,118	247,815	247,815	784,748	92.60
<b>TOTAL</b>	<b>144,323,836</b>	<b>17,617,794</b>	<b>26,878,943</b>	<b>24,660,484</b>	<b>31,060,750</b>	<b>100,217,971</b>	<b>69.44</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia

## Cuadro N° 10

## Fuentes de financiamiento del gasto en la Municipalidad Provincial de Condorcanqui 2011-2014

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	PERIODO 2011- 2014					Porcentaje (%)
	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Años 2011- 2014	
Recursos ordinarios	3,752,670	6,166,079	983,019	883,689	11,785,457	11.76
Recursos directamente recaudados	201,567	927,308	879,049	885,393	2,893,317	2.89
Recursos de operaciones oficiales de crédito	0	650,000	0	1,220,611	1,870,611	1.87
Donaciones y transferencias	84,481	88,176	87,919	91,637	352,213	0.35
Recursos determinados	13,579,076	19,047,380	22,710,700	27,979,420	83,316,576	83.14
<b>TOTAL</b>	<b>17,617,794</b>	<b>26,878,943</b>	<b>24,660,484</b>	<b>31,060,750</b>	<b>100,217,971</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Ministerio de Economía y finanzas. Elaboración propia

#### **4.4 Balance de gestión en el gasto en los periodos 2007- 2010 y 2011-2014 en la Provincia de Condorcanqui**

Los gastos ejecutados en ambas gestiones son producto de la observancia de las normas en la ejecución presupuestal, con la diferencia que, de acuerdo con sus atribuciones, las municipalidades tienen la prerrogativa de cierta autonomía para poder aprobar su presupuesto y ejecutarlo, como lo hemos podido ver, en estas dos gestiones municipales. En el análisis de sus presupuestos, se observa que cada gestión ha priorizado el gasto de acuerdo con las políticas que establece cada uno de los alcaldes con sus regidores. Esto quiere decir que encuentro relación entre lo ofrecido en el Plan de Gobierno y el gasto realizado en obras. Estas se reflejan, también, en las decisiones que se tomaron al formular sus presupuestos participativos y se pudieron comprobar las prioridades que realizaron en la ejecución de sus actividades y proyectos

La gestión del alcalde Héctor O. Requejo (2007- 2010) priorizó el gasto en la parte administrativa o contingencia, saneamiento básico, protección social, educación, transporte. Este se diferenció, porque, en este periodo, se priorizó el gasto en el sector agropecuario. Tuvo un presupuesto inicial de apertura de 74, 231,358 millones de soles y una ejecución de 56, 066,876 millones de soles. En las entrevistas realizadas a las autoridades de ese entonces, se manifestaba que la priorización en el gasto agropecuario no se tuvo en cuenta en la siguiente gestión 2011-2014.

En la gestión del alcalde Edwin Timias Mateca, se priorizó el gasto en contingencia o administrativa, protección social, transporte, educación, pero además vivienda- desarrollo urbano, salud. Contó con un presupuesto inicial modificado en el periodo de 144, 323,836 millones de soles y con un gasto en el periodo de 100, 217,971 millones de soles (69.44%). En esta gestión, encontramos una continuidad de gasto en los mismos rubros que la gestión anterior. Con la diferencia que esta gestión, promovió inversión en el desarrollo urbano, salud, como puede verse en las obras de construcción de parques e infraestructura en salud.

En ambas gestiones, el gasto de contingencia o administrativo es muy alto. Es

imposible que, con los recursos recaudados por la propia municipalidad provincial, se puedan financiar estos gastos, porque la recaudación es menor del 3% de sus aportaciones. Encuentro que esta municipalidad es completamente dependiente de las transferencias aportadas por el Gobierno Central. Por ello, requieren un tratamiento especial por sus niveles de pobreza. La municipalidad adolece de personal calificado y especializado en gestión pública para poder obtener recursos adicionales para invertir en proyectos y actividades que logren las satisfacciones esenciales de su población.

Aragón y Cruzado (2012) señalan que las municipalidades recaudan los impuestos correspondientes al predial, alcabala, por lo juegos al azar y por espectáculos no deportivos. Esta recaudación es muy pequeña y concentra en los municipios de Lima y las grandes ciudades de la costa. Estos autores también dicen que los municipios de las zonas rurales tienen al FONCOMUN como la principal fuente de financiamiento en el gasto de inversión en sus localidades. Muñoz (2010) encuentra la existencia de un efecto negativo de las transferencias intergubernamentales sobre la eficiencia municipal. Los gobiernos locales que reciben más transferencias obtienen, en promedio, puntajes más bajos de eficiencia municipal; las municipalidades que absorben mayores recursos por transferencias no otorgan una buena provisión de servicios, sino que se limitan a concertar el gasto a sus recursos adicionales, también se constata una tendencia análoga asociada a la recepción de recursos por concepto de canon.

En ambas gestiones, el costo de contingencia o administrativo es porcentualmente idéntico (42.03%). Sin embargo, el gasto en este rubro es mayor en el periodo 2011-2014. Esto podría ser un indicador de que, a mayores aportes, hay un incremento burocrático que aparece en la gestión, producto de haber contado con el doble del gasto de inversión.

Los presupuestos participativos que se han dado en los ocho años de gestión municipal aquí analizados, como muy bien lo manifiestan nuestros entrevistados, son solamente de fiel cumplimiento a la norma; no obliga a las autoridades municipales a aprobarlas como tales ante el concejo municipal, porque el número de proyectos aprobados no puede ejecutarse por no contar con los recursos para realizar los estudios, aprobarlos y ejecutarlos. Por ello, tienen que ser priorizados

algunos que puedan concretizarse. Los no priorizados pasan a la lista de proyectos en cartera para buscar su financiamiento ante otros estamentos, como en el Gobierno Regional, central y la cooperación nacional e internacional.



## Conclusiones

En la ejecución presupuestal con los recursos financieros de la municipalidad, en los dos periodos de gobierno (200 Fisiología animal (7-2014) de la Provincia de Condorcanqui aquí analizados, se ha podido constatar un avance en la ejecución presupuestal del 71.50%; en el periodo de la gestión municipal 2007-2010, fue de (75.50%); y, de igual modo, en el periodo 2011-2014, fue del (69.44%) de eficacia con referencia de su presupuesto inicial modificado.

En evaluación del presupuesto de la Provincia de Condorcanqui, en el periodo de estudio 2007-2014, se encontró en el diagnóstico y la formulación presupuestal que existe una participación plena de las organizaciones de base, y las autoridades y funcionarios de la municipalidad. Sin embargo, en su ejecución y evaluación del programa presupuestal anual, solo participan las autoridades municipales (alcalde y regidores) y funcionarios municipales.

En la participación en las decisiones del gobierno municipal encontramos actores estatales (alcaldes, regidores, funcionarios), actores sociales (organizaciones de base), actores económicos (productivos), los cuales tienen sus propios intereses en la agendación, formulación, ejecución y evaluación del presupuesto. Todos tienen un interés en particular en el presupuesto participativo con el fin de que sean atendidos en sus prioridades.

El gasto de inversión en la Provincia de Condorcanqui en el periodo 2007-2010 en la gestión del señor alcalde Héctor O. Requejo Longinote priorizó el gasto en la función agropecuaria, saneamiento. Por su parte el alcalde Edwin Timias Mateca, periodo 2011-2014, priorizó en su periodo el gasto en saneamiento, educación, transporte, vivienda. Ambos priorizaron la función del gasto en la parte administrativa o contingencia, saneamiento, educación, protección social, que son los más significativos; sin embargo, en ambas gestiones, la función del gasto de contingencia o administrativa es muy significativa. En ambas, representa cerca de la mitad de su ejecución presupuestal en sus periodos de gestión municipal, lo que nos demuestra el alto costo operativo de esta municipalidad.

Se ha podido comprobar que el financiamiento del gasto depende muy

significativamente de las transferencias y donaciones que recibe esta municipalidad del Gobierno Central. Sus ingresos propios o recaudados son muy pequeños. En la primera gestión, representó solo 1.21% y, en la segunda gestión, representó 2.88%. Aragón y Cruzado (2012), dice que los municipios de las zonas rurales consideran que el FONCOMUN es la principal fuente de financiamiento para la inversión pública en sus localidades.

Así mismo, la inversión pública que realiza el gobierno municipal para atender las necesidades en la Provincia de Condorcanqui se realiza de acuerdo con la Ley de Presupuesto Público anual. Es de fiel cumplimiento; sin embargo, ocurren situaciones en las cuales las autoridades locales no pueden cumplirlas por falta de recursos financieros, personal técnico calificado y, por otro lado, debido a las normas y últimos dispositivos que son desconocidos por las autoridades, organizaciones de base y de los ciudadanos.

La pobreza en la región Amazonas ha tenido una disminución relativa. En la Provincia de Condorcanqui, muestra una tasa de pobreza en el año 2009 de 83.3%; en el año 2013, según Endes, con un intervalo de confianza del 95%, aparece con 69.9% y 76%, lo cual nos indica una disminución.

Observando estas cifras, vemos que el avance no es significativo. Esto sucede pese a que los alcaldes cumplen de la mejor forma posible sus planes de gobierno y hay continuidad de la inversión en algunos rubros. La ejecución del gasto e inversión en la municipalidad para poder cambiar estas cifras es mínima teniendo en cuenta que sus aportes son muy pequeños. Se suma a ello que esta municipalidad no tiene canon; el único ingreso significativo es el FONCOMUN. En este contexto no se ha tenido un eficiente gasto presupuestal, porque se constató que dejó de ejecutar un promedio de 28.5% de su presupuesto en el periodo 2007-2014.

Con este estudio se comprobó la hipótesis del estudio que plantea que: “Las principales características del Gobierno Provincial de Condorcanqui en los procesos de gobierno 2007-2014 fueron que el trabajo en equipo, con liderazgo y de forma participativa. Las acciones que plantearon estuvieron orientadas por sus planes de gobierno como un promotor del desarrollo. Esto permitió mejorar

las condiciones de vida de los habitantes de Condorcanqui. Las inversiones públicas que estos gobiernos realizaron de acuerdo a la Ley de Presupuesto Público Anual que emana del Gobierno Central son de fiel cumplimiento. Lo que complejiza la fiscalización de la inversión es que estos instrumentos son desconocidos por las organizaciones de base y de los ciudadanos”.

El contexto de Condorcanqui demanda una tarea en la gestión que se debe de realizar ante los estamentos del poder legislativo, ejecutivo, regional y local para poder establecer políticas que puedan mejorar los indicadores de pobreza en esta provincia.



## Bibliografía

ALCAZAR, Lorena y otros

2003. “Las pérdidas en el camino, fugas en el gasto público: Transferencias municipales, vaso de leche y sector educación”. Instituto Apoyo. Lima

AHUMADA, Jaime

1992. Descentralización y desarrollo local ILPES- CEPAL. Santiago de Chile.

ALVI, Emilio, Ignacio Zubiri

2009. Economía Pública I

[https://books.google.com.pe/books?id=3rTKnXL22HQC&pg=PA3&hl=es&source=gb\\_s\\_toc\\_r&cad=4#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=3rTKnXL22HQC&pg=PA3&hl=es&source=gb_s_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false)

AGUILAR Andía, Giovanna; Morales Sarabia, Rosa.

2005. Tránsferencias intergubernamentales, finanzas municipales, descentralización fiscal. [Http: iep.org.pe](http://iep.org.pe) Consulta 06-09-14

ALZA Barco, Carlos

2014. Diseño y Evaluación de Políticas Públicas Escuela de Gobierno y Políticas Públicas- PUCP

ALBULQUERQUE, francisco

2004. El enfoque del desarrollo económico local. <https://www.goole.com/search.ei=2ck8w59rigfmAveivoa6&q>

ARAGÓN, Jorge; Cruzado, Edgardo

2012. “La construcción de la descentralización fiscal en el Perú” <http://www.econbiz.de/record/la-construcción-de-la-descentralización-fiscal-en-el-Perú-aragon-jorge/10010240780> consulta 02- 09-14

BEDOYA Garland, Eduardo y otros

2003. Amazonas: lineamientos estratégicos de desarrollo. Lima: Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador.

CLEMENTS, Benedicta y otros

2007. "Gasto público en América Latina: Tendencias y aspectos clave de política" diciembre 2007. 3962. Revista CEPAL N° 93.

CORTÁZAR, Juan Carlos

Las Prácticas de Gestión Pública. Un marco conceptual desde las ciencias sociales. Lima Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta 25 de mayo del 2013. [www.politai.pe/PDF/artículo 5-4,pdf](http://www.politai.pe/PDF/articulo%205-4.pdf)

DELGADO Calderón, Rafael

2011. Formalización de Comunidades Nativas. Lima. Procedimiento de Demarcación y Titulación de Comunidades Nativas, DL. N°. 22175.

Defensoría del Pueblo

DOUOGEANNI, Marc – Brandarían, Alberto – Daurojeanni, Diego

2009. Explotación de Recursos Naturales e Infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es? ¿Qué significa para el futuro? Pro Naturaleza – Fundación Peruana para la conservación de la naturaleza; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA); Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICCA). Lima

FINOT, Iván

2003. Descentralización en América Latina: ¿Cómo hacer viable el desarrollo local? ILPES- CEPAL- Santiago de Chile.

FUENTES, Dulio y Revilla, Diana

2007. “Consideraciones y Éticas para la realización de investigaciones en comunidades nativas de la Selva Amazónica del Perú”. Consulta: 25 de mayo 2013- [www.scielo.org.pe/pdf/rins/v24n1.pdf](http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v24n1.pdf)

FULLER, Norma – Delgado, Verónica

2009. “Relaciones de Género en la Sociedad Awajun” Lima: CARE PERÚ.

GAMUZA, Enrique y otros

2000. “Gasto Público en servicios sociales: La situación Regional” Papeles de población, vol. 6, núm. 24, abril – junio, 2000. Universidad Autónoma del Estado de México.

GARCIA Viñuela, Enrique

Teoría del Gasto Público. <https://www.iberlibro.com/TEORIA-GASTO-PUBLICO-ENRIQUE-GARCIA-VI%C3%91UELA/11359731718/bd>

Gobierno Regional de Amazonas –Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana.

2010. “Zonificación Ecológica y Económica del Departamento de Amazonas”. Región de Amazonas- Chachapoyas

Gobierno Regional de Amazonas

2007. “Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007-2015”. Sub Gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial Gobierno Regional de Amazonas- Chachapoyas

HA, Jhon Chang

2007. “La administración de la administración pública”

Naciones Unidas (ONCADAES/UNDESA)  
<https://esa.un.org/Techcoop/documents/soereform-spanish.pdf>

HERRERA, Pedro; Francke, Pedro

2007. “Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes.” Lima: CIES- PUCP. Consulta 25 de mayo del 2015 [http://cies.org.pe/files/active/o/francke\\_herrera\\_pdf](http://cies.org.pe/files/active/o/francke_herrera_pdf), consulta

Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana “Innovación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía”. Consulta 1 de junio 2013. [www.iiap.pe](http://www.iiap.pe)

2011. “Características socio gráficas de los grupos étnicos de la Amazonía Peruana del espacio geográfico en el que residen” Consulta: 21 de julio 2014 [inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/518/10](http://inversionenlainfancia.net/blog/entrada/noticia/518/10)

IIAP – CIAM (Concejo Interregional Amazónico)

“Propuesta Política de Estado para la Amazonía Peruana”. (Propuesta política de estado para la Amazonía peruana) Política de estado 32. Consulta: 1 junio 2013. [www.iiap.org.pe](http://www.iiap.org.pe)

KEYNES, Jhon Maynard.

1936 “La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”. Consulta 25 de junio del 2015. Cursos. [Aiu.edu/pensamiento%20Economico/PDF/Tema%2005.pdf](http://Aiu.edu/pensamiento%20Economico/PDF/Tema%2005.pdf)

LAHERA, Eugenio

2011. “Política y Políticas Públicas”. En Serie políticas Públicas. Santiago de Chile: CEPAL, número 95, pp. 5-25. Consulta: 1 de junio 2013. [www.eclac.org/PUBLICACIONES/XML/5/19485/SPS95](http://www.eclac.org/PUBLICACIONES/XML/5/19485/SPS95)

LINDBLOM, Charles E.

1991. El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: MAP/ Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. de C.V. México, D.F.

LIMACHI, Luis

2007. “Zonificación Ecológica y Económica del Departamento de

Amazonas”. Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente Gobierno Regional de Amazonas, Instituto de Investigaciones de la Amazonía. Ministerio de Economía y Finanzas (PE)  
<https://www.mef.gob.pe>

LOPEZ, J, Sinesio.

2012. Teoría de Estado

Pontificia Universidad Católica del Perú- Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2011. Lima - Perú

Ministerio del Ambiente. – (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

“El estudio ambiental y las comunidades nativas” - Consulta: 01 de julio 2013.

[www.legislacionambientalspda.org.pe/index?option=comcontent&id=458;Itemid=3758](http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index?option=comcontent&id=458;Itemid=3758)

MUÑOZ, Paula.

2010. “¿Que tan bien gastan nuestros gobiernos locales?” Lima, Asociación de Servicios Educativos rurales (SER). Consulta 25 de junio del 2015. <http://www.noticiasser.pe/30/06/2010/opinion-libre/%C2%BFque-tan-bien-gastan-nuestros-gobiernos-locales>

PARSONS, Wayne

2007. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. Consulta 21 de enero del 2015.

<http://www.flacsoandes.org/buscador/busqueda.do>

REGAN, Jaime

2003. “Valoración Cultural de los Pueblos Awajun y Wampis” Conservación Internacional Perú-Proyecto PD 3/00 Rev.2 F-ITTO. Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú – Componente peruano. Amazonas- Condorcanqui

SÁNCHEZ Vásquez, María

2009. “Cambios en los Machiguenga del Alto Urubamba – Cuzco. Estudio comparativo de la organización social en Koribeni y Matoriato” Tesis de Licenciatura en Antropología. Lima. Universidad Nacional Villarreal, Facultad de Humanidades. Escuela de Antropología y Arqueología.

SUBIRATS, Johan, y otros

2008 “Análisis y Gestión de políticas públicas.” Barcelona. Editorial Ariel, S.A.

STIGLITZ, Joseph

1988. La Economía del sector Público Editor, Barcelona – España

VALENZUELA, Manuel y Sánchez, Martí

2014. Entre deseos y realidades- Participación electoral indígena en Amazonas. Editor, Jurado Nacional de elecciones, Lima- Perú

UNICEF

2008. Estado de la niñez en el Perú. Lima: UNICEF, INEI