

UNIVERSIDAD DE HUANUCO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS



TESIS

**“Modificaciones Normativas y Aplicación del Incentivo Único -
Cafae en el Gobierno Regional de Pasco (2021-2024)”**

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR: Martin Arzapalo, Edwin Fredy

ASESORA: Orihuela Yllatopa, Ofelia Adela Juana

HUÁNUCO – PERÚ

2026

U

D

H



UDH
UNIVERSIDAD DE HUANUCO
<http://www.udh.edu.pe>

TIPO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

- Tesis (X)
- Trabajo de Suficiencia Profesional ()
- Trabajo de Investigación ()
- Trabajo Académico ()

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN: Derecho Administrativo
AÑO DE LA LÍNEA DE INVESTIGACIÓN (2020)

CAMPO DE CONOCIMIENTO OCDE:

Área: Ciencias Sociales

Sub área: Derecho

Disciplina: Derecho

DATOS DEL PROGRAMA:

Nombre del Grado/Título a recibir: Título

Profesional de Abogado(a)

Código del Programa: P07

Tipo de Financiamiento:

- Propio (X)
- UDH ()
- Fondos Concursables ()

DATOS DEL AUTOR:

Documento Nacional de Identidad (DNI): 71223974

DATOS DEL ASESOR:

Documento Nacional de Identidad (DNI): 46743289

Grado/Título: Maestra en Derecho y Ciencias Políticas
con Mención en Derecho Procesal

Código ORCID: 0000-0003-2700-6931

DATOS DE LOS JURADOS:

Nº	APELLIDOS Y NOMBRES	GRADO	DNI	Código ORCID
1	Abal Ramos, Rafael Jaime	MAESTRO EN DERECHO Y CIENCIAS PENALES	04003054	0000-0003- 3132-6700
2	Lavado Orizano, Jessica Fabrina	MAESTRA EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA	40680861	0009-0001- 2096-8110
3	Penadillo Robles, Pascual Orlando	MAGISTER EN GESTION Y NEGOCIOS MARKETING	22475397	0000-0003- 1051-9714



ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

En la ciudad de Huánuco, siendo las 17:30 horas del día Veintidós del mes de Setiembre del año dos mil veintiséis en cumplimiento de lo señalado en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad de Huánuco, se reunieron el Sustentante y el Jurado calificador integrado por los docentes:

- | | |
|---|----------------------|
| ➤ MG. RAFAEL JAIME ABAL RAMOS | : PRESIDENTE |
| ➤ MG. JESSICA FABRINA LAVADO ORIZANO | : SECRETARIA |
| ➤ MG. PASCUAL ORLANDO PENADILLO ROBLES | : VOCAL |
| ➤ MG. ALBERTO PEÑA BERNAL | : JURADO ACCESITARIO |
| ➤ MG. OFELIA ADELAJUANA ORIHUELA YLLATOPA | : ASESORA |

Nombrados mediante la Resolución N° 861-2026-DFD-UDH de fecha 17 de Setiembre del 2026, para evaluar la Tesis titulada **"MODIFICACIONES NORMATIVAS Y APLICACIÓN DEL INCENTIVO UNICO – CAFAE EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PASCO (2021 – 2024)"**; presentado por el Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas **EDWIN FREDY MARTIN ARZAPALO** para optar el Título profesional de Abogado.

Dicho acto de sustentación se desarrolló en dos etapas: Exposición y Absolución de preguntas; procediéndose luego a la evaluación por parte de los miembros del jurado

Habiendo absuelto las objeciones que le fueron formuladas por los miembros del jurado y de conformidad con las respectivas disposiciones reglamentarias, procedieron a deliberar y calificar, declarándolo (a) APROBADO Por UNANIMIDAD con el calificativo cuantitativo de CATORCE y cualitativo de SUFICIENTE

Siendo las 19:00 horas del día Veintidós de Setiembre del año dos mil veintiséis los miembros del jurado calificador firman la presente Acta en señal de conformidad.

Mg. Rafael Jaime Abal Ramos
DNI: 04003054
CODIGO ORCID: 0000-0003-3132-6700
PRESIDENTE

Mg. Jessica Fabrina Lavado Orizano
DNI: 40680861
CODIGO ORCID: 0009-0001-2096-8110
SECRETARIA

Mg. Pascual Orlando Penadillo Robles
DNI: 22475397
CODIGO ORCID: 0000-0003-1051-9714
VOCAL



UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD

El comité de integridad científica, realizó la revisión del trabajo de investigación del estudiante: **EDWIN FREDY MARTIN ARZAPALO**, de la investigación titulada **"MODIFICACIONES NORMATIVAS Y APLICACIÓN DEL INCENTIVO ÚNICO - CAFAE EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PASCO (2021-2024)"**, con asesor(a): **OFELIA ADELAJUANA ORIHUELA YLLATOPA**, designado(a) mediante documento: **RESOLUCIÓN N° 274-2025-DFD-UDH** del P. A. de DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.

Puede constar que la misma tiene un índice de similitud del **18 %** verificable en el reporte final del análisis de originalidad mediante el Software Turnitin.

Por lo que concluyo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio y cumple con todas las normas de la Universidad de Huánuco.

Se expide la presente, a solicitud del interesado para los fines que estime conveniente.

Huánuco, 30 de junio de 2026



MANUEL E. ALIAGA VIDURIZAGA
D.N.I.: 71345687
cod. ORCID: 0009-0004-1375-5004

Nota: La presente constancia tendrá una vigencia de cuatro (4) meses, conforme a lo establecido en la Directiva del Software de Identificación de Similitud y Originalidad, aprobada mediante Resolución N° 532-2024-P-CD-UDH.

Vencido dicho plazo, el solicitante deberá realizar nuevamente el procedimiento correspondiente para la emisión de una nueva constancia.

Válida hasta el 30 de octubre de 2026.

Jr. Hermilio Valdizán N° 871 - Jr. Progreso N° 650 - Teléfono: 952 069 844
Huánuco - Perú

INFORME DE ORIGINALIDAD

18%	17%	7%	7%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUD

FUENTES PRIMARIAS

- 1 produccioncientifica.ucm.es
Fuente de Internet
- 2 hdl.handle.net
Fuente de Internet
- 3 alicia.concytec.gob.pe
Fuente de Internet
- 4 repositorio.udh.edu.pe
Fuente de Internet
- 5 librosderecho.online
Fuente de Internet
- 6 cdn.www.gob.pe
Fuente de Internet
- 7 www.congreso.gob.pe
Fuente de Internet
- 8 Submitted to CSU, San Jose State University
Trabajo del estudiante
- 9 repositorio.esge.edu.pe
Fuente de Internet
- 10 www.bpaprocorp.com
Fuente de Internet



MANUEL E. ALIAGA VIDURIZAGA
D.N.I.: 71345687
cod. ORCID: 0009-0004-1375-5004

DEDICATORIA

Dedico la presente tesis, en primer lugar, a Dios, por brindarme la vida, la fortaleza y la sabiduría necesarias para culminar esta importante etapa de mi formación profesional.

A mi madre, por su amor incondicional, su apoyo constante y por inculcarme en mí valores fundamentales como la responsabilidad, la justicia y la perseverancia, pilares esenciales en mi formación en Derecho y Ciencias Políticas.

A mis amadas hijas, quienes son mi mayor motivación e inspiración para seguir adelante. Este logro es por ustedes y para ustedes, como ejemplo de que con esfuerzo, perseverancia y fe es posible alcanzar nuestras metas. Gracias por su amor, su paciencia y por ser la razón que me impulsa a superarme cada día.

finalmente, dedico este trabajo a mi familia, por su comprensión y apoyo durante todo este proceso, y a todos aquellos que creen en la justicia y en la importancia del Derecho como instrumento para construir una sociedad más justa y equitativa.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mi más profundo agradecimiento a Dios, por guiar mis pasos y darme la fortaleza necesaria para culminar satisfactoriamente esta etapa de mi vida profesional.

A mi familia, por su apoyo constante, su confianza y por acompañarme durante todo este proceso.

A mis hijas, por su amor incondicional, por su comprensión en los momentos en que tuve que dedicar tiempo a mi formación académica, y por ser el motor que impulsa mi crecimiento personal y profesional.

A mi asesor(a) de tesis, por su orientación, paciencia y valiosos conocimientos, los cuales fueron fundamentales para el desarrollo de la presente investigación.

A los docentes de la Escuela Profesional de Derecho y Ciencias Políticas, por sus enseñanzas, su compromiso y por contribuir en mi formación académica basada en los principios de justicia, ética y responsabilidad.

Finalmente, agradezco a todas las personas que, de una u otra manera, contribuyeron en la realización de esta tesis, permitiéndome alcanzar este importante logro profesional.

INDICE

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTOS	III
INDICE.....	IV
INDICE DE TABLAS	VII
RESUMEN	VIII
ABSTRACT.....	IX
INTRODUCCIÓN	X
CAPITULO I	12
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	12
1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	12
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	15
1.2.1. PROBLEMA GENERAL	15
1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS	15
1.3. OBJETIVOS GENERALES	16
1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	16
1.5.1. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA.....	16
1.5.2. JUSTIFICACIÓN PRACTICA	17
1.5.3. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA	18
1.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN	18
1.7. VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN	19
CAPITULO II	21
MARCO TEÓRICO	21
2.1.1. A NIVEL INTERNACIONAL.....	21
2.1.2. A NIVEL NACIONAL.....	24
2.1.3. A NIVEL LOCAL	26
2.2. BASES TEORICAS	26

2.2.1. EL INCENTIVO ÚNICO - CAFAE: NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD.....	26
2.2.2. EL DECRETO LEGISLATIVO N.º 276 Y EL PRINCIPIO DE CARRERA ADMINISTRATIVA.....	28
2.2.3. NORMAS PRESUPUESTALES Y SU JERARQUÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO	30
2.2.4. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTAL Y SU APLICACIÓN EN EL CAFAE.	32
2.2.5. EFICACIA NORMATIVA: DIFERENCIAS ENTRE VALIDEZ FORMAL Y EFICACIA PRÁCTICA DE LA NORMA.....	34
2.2.6. EL ROL DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS COMO ENTE TÉCNICO NORMATIVO EN LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO	35
2.2.7. TEORÍA DE LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA APLICABLE A NORMAS PRESUPUESTALES.....	37
2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES.....	40
2.4. SISTEMA DE HIPÓTESIS.....	41
2.4.1. HIPÓTESIS GENERAL	41
2.4.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICA.....	42
2.5. SISTEMA DE VARIABLES.....	42
2.5.1. VARIABLE DEPENDIENTE.....	42
2.5.2. VARIABLE INDEPENDIENTE.....	42
2.6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	43
CAPÍTULO III.....	44
MARCO METODOLÓGICO	44
3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	44
3.1.1. TIPO.....	44
3.1.2. ENFOQUE	44
3.1.3. ALCANCE O NIVEL	44
3.1.4. DISEÑO.....	45
3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA.....	47
3.2.1. POBLACIÓN.....	47
3.2.2. MUESTRA	47

3.3. TECNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS	48
3.3.1. PARA LA RECOLECCION DE DATOS	48
3.3.2. PARA LA PRESENTACIÓN DE DATOS.....	50
3.3.3. TÉCNICAS PARA EL PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	50
CAPITULO IV	52
RESULTADOS	52
4.1. PROCESAMIENTO DE DATOS.....	52
4.1.1. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE PRESUPUESTO	52
4.1.2. INFORMES TECNICOS	59
4.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	65
4.2.1. HIPÓTESIS GENERAL (HG):	65
4.2.2. HIPOTESIS ESPECÍFICA 1 (HE1)	67
4.2.3. HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2 (HE2)	67
4.2.4. HIPÓTESIS ESPECÍFICA 3 (HE3)	67
CAPITULO V	69
DISCUSIÓN DE RESULTADOS	69
CONCLUSIONES	75
RECOMENDACIONES	76
BIBLIOGRAFIA	77
ANEXO	82

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Operación de variables	43
Tabla 2 Ley N.º 31084, Ley de presupuesto – 2021	53
Tabla 3 Ley N.º 31365, Ley de presupuesto – 2022	55
Tabla 4 Ley N.º 32103, Ley de presupuesto – 2024	57
Tabla 5 Informe Ministerio de Economía y Finanzas	59
Tabla 6 Informe N.º 0968-2022-GR-PASCO-GRPPAT/SGPT	61
Tabla 7 Informe N.º 1369-2022-GR-PASCO-GCR-GRPPAT/SGPT	63

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo principal analizar por qué las modificaciones normativas emitidas entre los años 2021 y 2024 no han permitido la aplicación efectiva del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco. A través de un enfoque cualitativo y el uso del análisis documental de normas presupuestales, informes técnicos y comunicaciones institucionales, se logró identificar que, pese a la existencia de habilitación normativa y disponibilidad presupuestal, la implementación del incentivo no se concretó en determinadas unidades ejecutoras.

Los resultados obtenidos evidencian que el principal factor que impide la aplicación efectiva del CAFAE está relacionado con la persistencia de observaciones técnicas formuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales no fueron superadas por algunas unidades ejecutoras del Gobierno Regional de Pasco. Estas observaciones se vinculan con deficiencias en la consistencia de la información presentada, la falta de cumplimiento de los criterios técnicos exigidos y la ausencia de una adecuada articulación entre las áreas responsables del proceso.

Se identificó que las modificaciones normativas introducidas en las Leyes de Presupuesto de los años 2021, 2022 y 2024, si bien ampliaron los mecanismos para la aprobación del incentivo, no resultaron suficientes para garantizar su ejecución, debido a limitaciones en la capacidad técnica de implementación. Esta situación evidencia una brecha entre la validez formal de las normas y su eficacia práctica en el ámbito de la gestión pública.

La investigación resalta la importancia de fortalecer los procesos técnicos y administrativos vinculados a la aprobación del CAFAE, a fin de asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos y garantizar una adecuada implementación del incentivo.

Palabras clave: Incentivo Único – CAFAE, gestión pública, observaciones técnicas, eficacia normativa, presupuesto público,

ABSTRACT

The main objective of this research was to analyze why the regulatory modifications issued between 2021 and 2024 have not ensured the effective implementation of the Single Incentive – CAFAE in the Regional Government of Pasco. Through a qualitative approach and documentary analysis of budget laws, technical reports, and institutional communications, it was identified that, despite the existence of legal authorization and budget availability, the incentive was not effectively implemented in certain executing units.

The results show that the main factor preventing the effective application of CAFAE is related to the persistence of technical observations issued by the Ministry of Economy and Finance, which were not resolved by some executing units of the Regional Government of Pasco. These observations are associated with inconsistencies in the submitted information, failure to meet technical requirements, and lack of proper coordination among the responsible administrative areas.

It was found that the regulatory modifications introduced in the Budget Laws of 2021, 2022, and 2024, although they expanded the mechanisms for approving the incentive, were not sufficient to guarantee its execution due to limitations in technical implementation capacity. This situation reveals a gap between the formal validity of regulations and their practical effectiveness within public management.

In this context, the study highlights the importance of strengthening technical and administrative processes related to CAFAE approval, in order to ensure compliance with established requirements and achieve effective implementation.

Keywords: Single Incentive – CAFAE, public management, technical observations, regulatory effectiveness, public budget,

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se origina en el análisis de una problemática advertida en el ámbito de la gestión pública regional, específicamente en la implementación del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco. A partir de la revisión de documentos técnicos, informes y las disposiciones normativas, se ha identificado que, pese a la existencia de habilitaciones legales emitidas entre los años 2021 y 2024, la aplicación efectiva de dicho incentivo no se ha materializado en determinadas unidades ejecutoras, generando una situación de incertidumbre en la gestión de los recursos humanos y en la correcta ejecución de políticas remunerativas.

El interés en el presente estudio surge de la necesidad de comprender las razones por las que a pesar de existir disposiciones legales orientadas a viabilizar la aprobación del CAFAE, en la práctica se han mantenido observaciones técnicas recurrentes por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese sentido, no resulta suficiente reconocer la existencia de una habilitación normativa, sino que se hace necesario analizar si dicha habilitación ha sido efectivamente operativizada por las entidades responsables. La investigación permite corroborar que el problema no radica en la ausencia de marco legal ni en limitaciones presupuestales, sino en deficiencias en la capacidad técnica de implementación por parte de determinadas unidades ejecutoras.

El estudio se centra en el caso del Gobierno Regional de Pasco, considerando la particularidad de que, a lo largo del periodo analizado, diversas unidades ejecutoras no lograron superar las observaciones formuladas por el ente rector en materia fiscal. Esta situación evidencia una brecha entre la validez formal de las normas y su eficacia práctica, lo cual no solo afecta la implementación de beneficios laborales, sino que también pone en evidencia limitaciones en la articulación entre el nivel normativo y el nivel operativo dentro de la administración pública.

En cuanto a la estructura del trabajo, en los primeros capítulos se desarrollan los antecedentes y el marco teórico que permiten contextualizar el Incentivo Único – CAFAE dentro del sistema de gestión fiscal de los recursos humanos. Posteriormente, se presenta la metodología empleada, basada en

el análisis documental de normas presupuestales, informes técnicos y comunicaciones institucionales emitidas durante el periodo 2021–2024. En los capítulos siguientes se exponen los resultados obtenidos, los cuales son contrastados con las hipótesis planteadas, permitiendo identificar los factores que han impedido la implementación efectiva del incentivo. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones orientadas a proponer mejoras en los procesos técnicos y administrativos que intervienen en la aprobación del CAFAE.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El servidor público constituye la fuerza que dinamiza la acción del Estado, su participación en los procesos administrativos y en la gestión pública le otorga una posición relevante para contribuir al desarrollo del país. Sin embargo, esta realidad no está exenta de dificultades, pues a las exigencias propias de las funciones y responsabilidades que asume se suma, con frecuencia, la problemática de contar con una retribución digna y equitativa acorde con su labor y su aporte institucional. Al margen de la existencia de servidores eficientes o deficientes, la necesidad de un reconocimiento económico justo es una demanda permanente del servicio público, muchas veces postergada por limitaciones presupuestales o decisiones administrativas, a nivel internacional, diversos países han implementado mecanismos institucionales destinados a mejorar el bienestar del servidor público, como parte de sus políticas de modernización de la función pública y de incentivo al rendimiento laboral. En países como México, Colombia y Chile existen programas que presentan características de fondos de asistencia y estímulo, los cuales permiten ofrecer bonificaciones, apoyos solidarios o incentivos complementarios al personal público bajo determinadas condiciones. Estas medidas responden a la necesidad de mantener un equilibrio entre las limitaciones presupuestarias del Estado y la dignificación del empleo público.

En el Perú, el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) constituye una estructura reconocida para brindar un Incentivo Único a los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N.º 276. Su razón de ser se relaciona con la necesidad de compensar las limitaciones remunerativas de dicho régimen, el cual ha permanecido

congelado en muchos de sus conceptos salariales durante años, incluso existe hoy en día regímenes como el CAS que remplazaron al régimen 276 por su flexibilidad al momento de otorgar la remuneración, sin embargo, el régimen natural del estado ha sufrido el olvido; sin actualización conforme al costo de vida. Este incentivo, lejos de ser un beneficio ocasional, se ha institucionalizado como una herramienta de asistencia económica y estímulo regular, con respaldo legal en las leyes anuales de presupuesto del sector público.

La naturaleza jurídica del CAFAE y, en especial, del Incentivo Único CAFAE, ha sido objeto de múltiples disposiciones normativas emitidas por el Congreso de la República, las cuales facultan al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a fijar los montos y escalas mediante resolución o decreto supremo, previa evaluación técnica de los informes presentados por cada entidad. A partir del año fiscal 2021, el Gobierno Nacional emitió sucesivas normas presupuestales que incluyeron medidas específicas para consolidar el otorgamiento de este beneficio pero pese a la voluntad normativa expresada en los últimos años, en el caso específico del Gobierno Regional de Pasco se verificó una situación crítica: cuatro unidades ejecutoras, incluyendo la sede central, no lograron el registro oficial de la escala del CAFAE, pese a haber presentado sus informes técnicos en tres oportunidades diferentes.

En el año 2021, mediante la Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021), se autorizó al MEF a establecer la escala del CAFAE vía decreto supremo. El Gobierno Regional de Pasco cumplió con presentar la documentación requerida; sin embargo, cuatro de sus trece unidades ejecutoras fueron observadas, impidiendo su registro, del mismo modo en el año 2022, con la Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022), se amplió la facultad al MEF para emitir la escala del Incentivo Único mediante resolución directoral, incluso consolidando ingresos y sentencias con calidad de cosa juzgada. Aun así, las mismas unidades ejecutoras volvieron a ser observadas, sin lograr validación alguna.

En el año 2024, la Ley N.º 32103 incluyó de forma expresa al Gobierno Regional de Pasco, junto con los de Áncash y Loreto, autorizando nuevamente al MEF a aprobar escalas CAFAE específicas. Esta disposición resultó especialmente favorable, al focalizarse en gobiernos regionales con dificultades previas. No obstante, el informe técnico presentado por Pasco volvió a ser observado, persistiendo la negativa de registro.

Bajo dicha situación debemos analizar si en conjunto las observaciones fueron razonables o demasiado técnicas a fin de evitar su aplicación, el hecho que un mandato legal no pueda ser aplicado nos lleva a prestar atención al lado técnico sin embargo estos inconvenientes deberían ser superados bajo coordinación y dialogo, pero el MEF ha mostrado una actuación restrictiva a su aplicación, por ello se evidenció un problema estructural no resuelto, que se mantuvo en el tiempo pese a las sucesivas modificatorias legales.

La situación generó una clara afectación a los derechos de los trabajadores del régimen 276 en dicha entidad, quienes no accedieron a un beneficio aprobado por ley, vulnerándose principios básicos del derecho laboral público, como la equidad remunerativa y la previsibilidad administrativa, muchos trabajadores se vieron obligados a iniciar procesos judiciales individuales para obtener el reconocimiento de este incentivo, lo que derivó en una creciente carga procesal para el Poder Judicial, demoras en el acceso al beneficio y una afectación general al bienestar del trabajador público. La consecuencia no solo fue jurídica, sino también social y económica.

Esta problemática puso en duda si la capacidad técnica del personal del Gobierno Regional de Pasco resultó suficiente para cumplir con los lineamientos del MEF, o si, por el contrario, existió una barrera excesiva en la exigencia técnica y formal por parte del propio Ministerio, esta tensión entre lo dispuesto normativamente y lo aplicado en la práctica configuró el

núcleo del problema, que hasta la fecha no ha sido resuelto, ni siquiera con normas que buscaron corregirlo directamente.

En ese contexto, la investigación analizó las modificaciones normativas sobre el Incentivo Único CAFAE en el periodo 2021-2024 y explica por qué, a pesar de la existencia de un marco legal favorable, no se logró su implementación efectiva en el caso del Gobierno Regional de Pasco. El estudio identificó los obstáculos técnicos, normativos y de gestión que impidieron la ejecución del incentivo, con un análisis exhaustivo de los informes y demás documentación elaborada por el Gobierno Regional de Pasco y el MEF.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. PROBLEMA GENERAL

PG. ¿Por qué las modificaciones normativas emitidas entre 2021 y 2024 no han logrado garantizar la aplicación efectiva del Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco?

1.2.2. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

P.E.1 ¿Qué disposiciones estableció la Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021) respecto al Incentivo Único - CAFAE y cuáles fueron los factores que impidieron su aplicación efectiva en el Gobierno Regional de Pasco?

P.E.2 ¿Qué modificaciones introdujo la Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022) en relación con el CAFAE, y por qué no se logró superar las observaciones técnicas formuladas por el MEF al Gobierno Regional de Pasco?

P.E.3 ¿Qué medidas incorporó la Ley N.º 32103 (2024) para facilitar la aplicación del Incentivo Único - CAFAE, y por qué, a pesar de tratarse de una disposición focalizada, no se logró su ejecución en las unidades observadas del Gobierno Regional de Pasco?

1.3. OBJETIVOS GENERALES

OG. Analizar por qué las modificaciones normativas emitidas entre 2021 y 2024 no han permitido la aplicación efectiva del Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco.

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OE1. Examinar las disposiciones de la Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021) sobre el Incentivo Único - CAFAE y los factores que impidieron su aplicación efectiva en el Gobierno Regional de Pasco.

OE2. Analizar las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022) respecto al CAFAE, y determinar por qué no se superaron las observaciones técnicas del MEF en el caso del Gobierno Regional de Pasco.

OE3. Evaluar las medidas incorporadas en la Ley N.º 32103 (2024) destinadas a facilitar la aplicación del Incentivo Único - CAFAE, y explicar por qué no se logró su ejecución en las unidades observadas del Gobierno Regional de Pasco.

1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

1.5.1. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

El estudio sobre las modificaciones normativas y la aplicación del Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco se justificó teóricamente en tanto permitió contribuir al análisis de un fenómeno jurídico poco desarrollado en la doctrina peruana: el impacto real de las leyes de presupuesto en la garantía de los derechos laborales del régimen público 276, la investigación aportó al conocimiento sobre el funcionamiento del marco normativo que

regula los incentivos económicos en la administración pública, así como sobre los límites de su aplicación práctica cuando la norma no va acompañada de capacidad operativa institucional, la posibilidad de emitir un marco normativo a favor de derechos laborales debe ir acompañado de un análisis técnico de su aplicación, pues solo haciéndola eficaz en su aplicación se evitara generar expectativas jurídicas que quedaran insatisfechas. Desde el derecho administrativo y presupuestario, el estudio permitió comprender la tensión entre la norma que habilita el beneficio del incentivo frente a su ejecución efectiva, así como identificar si existió responsabilidad jurídica, técnica o normativa en la falta de implementación del incentivo, el trabajo enriqueció los estudios que abordan las disposiciones legales desde una perspectiva funcional, es decir, considerando no solo la existencia de la norma, sino también su aplicabilidad, operatividad y resultados concretos en el marco del principio de legalidad y del respeto a los derechos laborales.

1.5.2. JUSTIFICACIÓN PRACTICA

La investigación resultó pertinente y necesaria porque abordó un problema que afectó directamente a los trabajadores del régimen 276 del Gobierno Regional de Pasco, quienes vieron frustrado el acceso al Incentivo Único - CAFAE a pesar de la existencia de sucesivas normas que, en teoría, habilitaban su otorgamiento; esta situación no solo generó desigualdad respecto de otros trabajadores del sector público, sino que también generó consecuencias económicas, sociales y psicológicas sobre un gran grupo de servidores públicos del Gobierno Regional de Pasco, también; la falta de aplicación del beneficio obligó a muchos trabajadores a recurrir al sistema judicial para hacer valer un derecho reconocido normativamente, lo que incrementó la carga procesal en los juzgados contencioso-administrativos y generó costos adicionales al Estado, incluyendo intereses y costas procesales, la investigación

permitió identificar si el problema radicó en la formulación normativa, en las exigencias técnicas impuestas por el MEF o en deficiencias internas del Gobierno Regional de Pasco. Ello sirvió como insumo para proponer mejoras en los procedimientos, regulaciones o capacidades de gestión, beneficiando no solo a Pasco, sino a otros gobiernos regionales que pudieran encontrarse en situaciones similares.

1.5.3. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

Desde el punto de vista metodológico, la investigación adoptó un enfoque cualitativo con diseño no experimental y de tipo descriptivo, ya que no pretendió manipular variables, sino analizar cómo se desarrollaron los hechos normativos y administrativos en relación con la aplicación del Incentivo Único – CAFAE, en este caso se utilizó principalmente el análisis documental de fuentes normativas, informes técnicos, resoluciones del MEF, informes institucionales y expedientes judiciales relacionados con la materia. Esta metodología permitió reconstruir de forma ordenada el proceso normativo y técnico seguido por el Gobierno Regional de Pasco y establecer los motivos por los que las disposiciones legales no tuvieron efecto práctico.

La elección del diseño descriptivo se justificó en la medida en que el estudio buscó observar, analizar y explicar un fenómeno real sin intervenir en él, limitándose a documentar, interpretar y presentar sus características esenciales desde una perspectiva jurídica.

1.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Una de las principales limitaciones de la investigación radicó en la escasa doctrina disponible sobre el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), específicamente en lo referido al Incentivo Único otorgado al personal del régimen del Decreto Legislativo N.º 276. Al

tratarse de una figura técnico-administrativa de carácter presupuestal, su estudio no ha sido abordado con profundidad por juristas ni doctrinarios del derecho administrativo o laboral público, lo que restringió el acceso a marcos teóricos desarrollados, la normativa existente sobre el tema presentó una carencia de desarrollo sistemático, la regulación del Incentivo Único - CAFAE se encontró dispersa y fragmentada, principalmente en las disposiciones complementarias de las leyes anuales de presupuesto, sin contar con una exposición de motivos sólida ni con reglamentos específicos que definieran con claridad los criterios técnicos y jurídicos de aplicación. Este carácter transitorio y operativo de la norma presupuestal limitó el análisis desde una perspectiva sustantiva o estructural, el problema identificado presentó componentes técnicos relevantes; como la evaluación del contenido de los informes presentados por el Gobierno Regional de Pasco y la valoración técnica realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas. el estudio delimitó su alcance al análisis normativo y documental. No se ingresó al examen detallado de los errores técnicos cometidos ni se evaluó la competencia funcional del personal responsable, ya que ello hubiera requerido una investigación adicional de tipo evaluativa que excedía los objetivos jurídicos de la tesis.

1.7. VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación resultó plenamente viable, tanto en el plano técnico como logístico, debido a que el tesista labora en el Gobierno Regional de Pasco y mantuvo vínculo directo con la realidad institucional objeto de estudio. Esta cercanía permitió contar con conocimiento práctico y actualizado del problema, así como acceder a documentación relevante, tales como informes técnicos presentados, comunicaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas, resoluciones presupuestales y reportes internos.

El hecho de que el fenómeno analizado se encontró claramente identificado y delimitado dentro del periodo 2021-2024, y que las normas correspondientes son de acceso público y oficial, garantizó que el análisis pudiera realizarse sin mayores obstáculos ni dependencia de terceros. La metodología basada en análisis documental, sin requerimiento de trabajo de campo ni encuestas, reforzó la factibilidad del estudio dentro del tiempo y recursos disponibles.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.1. A NIVEL INTERNACIONAL

Departamento de Estudios Dirección de Presupuestos, (2016), en el documento técnico titulado “Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público”, elaborado por encargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile, analiza el diseño e implementación de los incentivos institucionales aplicados en el sector público chileno, en particular el Sistema de Incentivos al Desempeño Colectivo (SIDC), que guarda similitudes con el sistema de incentivos económicos implementado a través del CAFAE en el Perú, el estudio tiene por objetivo evaluar los principales elementos del diseño y operación de los incentivos colectivos institucionales en el sector público, sus componentes normativos, los mecanismos de asignación de recursos, su impacto en la eficiencia administrativa, así como los factores de éxito y dificultades en su implementación. Se emplea una metodología mixta, combinando análisis documental de normas presupuestarias, entrevistas a actores clave, y evaluación comparada de experiencias sectoriales. En sus conclusiones, el estudio destaca la importancia de contar con marcos normativos claros, mecanismos de medición de desempeño verificables y objetivos institucionales alineados con el presupuesto por resultados. Además, plantea recomendaciones sobre la necesidad de vincular estos incentivos a planes estratégicos institucionales, asegurar la sostenibilidad presupuestaria y mejorar la transparencia en la asignación, este estudio resulta relevante como antecedente para la investigación propuesta, en tanto permite establecer una base comparativa sobre los incentivos institucionales orientados a mejorar la eficiencia administrativa en el sector público,

mostrando cómo otros países de la región han estructurado sistemas similares al CAFAE bajo principios de mérito, evaluación de desempeño y sostenibilidad financiera.

Pavon (2016) en el trabajo de investigación para optar el grado académico de Doctor, trabajo titulado “Eficacia jurídica de la normativa común en procesos de integración regional - aplicación de la doctrina de la eficacia jurídica de las Directivas de la Unión Europea al derecho de integración del MERCOSUR” en el departamento de derecho administrativo de la facultad de derecho de la universidad Complutense de Madrid, El objetivo de la tesis consiste analizar la eficacia jurídica en la normativa común en procesos de integración, concretamente en analizar la factibilidad de la aplicación de la doctrina jurisprudencial de la eficacia jurídica del derecho de integración de la Unión Europea, con énfasis en los desarrollos vinculados a las Directivas como fuente de derecho derivado, al derecho de integración derivado del MERCOSUR, todo ello en orden a mejorar la efectividad de ese último y contribuir al avance de este proceso de integración. Desde lo metodológico, el trabajo implica el análisis comparado de los procesos de integración de la Unión Europea y del MERCOSUR, específicamente de sus sistemas jurídicos y de sus mecanismos de aplicación de la normativa común, análisis basado en el estudio de los textos legales de cada uno de ellos, de la bibliografía relevante en la materia, y de la jurisprudencia de los órganos de administración de justicia, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como los tribunales arbitrales del MERCOSUR. A partir de este análisis comprado de los procesos de integración y de sus ordenamientos jurídicos, no limitado a descubrir similitudes y diferencias, sino a formular propuestas de solución prácticas ante problemáticas próximas, la investigación posee un marcado carácter funcional. En lo referente a la lógica expositiva, el trabajo analiza en primer término lo vinculado a la eficacia jurídica de la normativa común en el derecho

de integración de la Unión Europea, para analizar en segundo término y una vez sentadas las bases jurídicas argumentativas en el ámbito europeo, la eficacia jurídica de la normativa común en el derecho de integración del MERCOSUR y sus posibilidades de desarrollo a partir de las aludidas bases argumentativas, estableciendo los nexos pertinentes y marcando puntos comunes y divergentes. A nivel de resultados, se entiende que el trabajo de investigación fundamenta la factibilidad jurídica y la utilidad práctica de la aplicación de la doctrina jurisprudencial de la eficacia jurídica del derecho de integración de la Unión Europea, particularmente de las Directivas, al derecho de integración derivado del MERCOSUR, con objeto de resguardar el derecho útil de la normativa común, mejorar su aplicación efectiva y tutelar derechos conferidos a los particulares en tanto destinatarios de proceso de integración del MERCOSUR y de su derecho. El análisis jurídico arroja asimismo como resultado, que la base de sustentación de lo señalado precedentemente resulta similar en los dos procesos de integración, estando centrada tanto en el carácter obligatorio del derecho derivado de integración para los Estados, como el rol de los particulares en tanto sujetos protagónicos del derecho de la integración. Las conclusiones del trabajo giran en torno a la aplicabilidad al derecho de integración derivado del MERCOSUR de diversas manifestaciones de la eficacia jurídica consagradas en el derecho de integración derivado de la Unión Europea, a saber: actuación de las normas comunes como normas marco o normas base respecto a las normas nacionales vinculadas, recurrencia al Sistema de Solución de Controversias por incumplimiento de las normas comunes, interpretación conforme de las normas nacionales en función de las normas comunes, responsabilidad de los Estados por daños y perjuicios causados a los particulares por infracción de las normas comunes. en el caso de la tesis propuesta nos permitirá entender mejor la eficacia de una norma y permitirá dar una luz sobre

qué instrumentos serán idóneas para realizar una medición de tipo eficacia.

2.1.2. A NIVEL NACIONAL

Naveros (2015), en la tesis para optar el título profesional de licenciada en administración y negocios internacionales, trabajo de investigación titulada “Percepción De La Calidad De Servicio De CAFAE - MEF En La Actividad De Capacitación A Funcionarios, Lima 2015”, en la escuela académico profesional e administración de negocios y competitividad, de la facultad de ciencias empresariales, de la Universidad Privada Norbert Wiener, , la investigación tuvo como objetivo general: Determinar el nivel de percepción de la calidad de servicio de CAFAE-MEF en la actividad de capacitación a funcionarios, Lima 2015.

El estudio de investigación es de tipo descriptiva se realizó con el diseño descriptivo simple, el método utilizado fue descriptivo, la población de estudio estuvo conformada por 600 funcionarios y una muestra de 120, para la recopilación de datos se utilizó el cuestionario de Percepción de la calidad de servicio.

Los resultados evidenciaron que en el nivel de percepción de la Calidad de servicio tangibilidad, el 100% indico estar insatisfecho; en cuanto al nivel de fiabilidad también la totalidad de los encuestados indico estar insatisfecho y por último en el nivel de empatía solo el 3% indico estar satisfecho con el servicio brindado por CAFAE – MEF. Se concluyó que, en los diferentes niveles de percepción de la Calidad de servicio, la totalidad de los funcionarios indicó estar insatisfecho con la calidad de servicio brindada por CAFAE – MEF en el seminario realizado el 2015.

Polanco (2022) en la tesis para optar el Grado de Maestro en Dirección y Gestión del Talento Humano, en la escuela de Posgrado y estudios continuos de la Universidad Privada del Norte, trabajo de investigación titulado “Gestión Administrativa Y La Satisfacción De

Los Usuarios En El CAFAE Sector Educación, 2021” trabajo académico que tuvo como principal objetivo determinar la relación entre la Gestión administrativa y la Satisfacción de los usuarios en el CAFAE Sector Educación, 2021, La metodología aplicada en la investigación corresponde a un enfoque cuantitativo, nivel correlacional-descriptivo, diseño no experimental y de corte transversal. Por otro lado, la muestra de la presente investigación es probabilística, la cual estuvo conformada por 175 usuarios de la Ugel 03-Breña de LIMA METROPOLITANA, que sostienen prestaciones con el CAFAE sector educación, cabe precisar que los instrumentos utilizados se elaboraron según la escala de likert con cinco opciones de respuesta, con 12 ítems para el primer caso y 11 ítems para el segundo, así mismo para la validez de los instrumentos se utilizó el juicio de 2 expertos y para la confiabilidad de cada instrumento se utilizó el alfa de Cronbach , por consiguiente nos muestra que la variable: Satisfacción del usuario presenta un Alfa de Cronbach de 0.671, y la variable Gestión administrativa presenta un Alfa de Cronbach de 0.752, por lo tanto los instrumentos presentan una excelente confiabilidad y son muy confiables.

Además de lo mencionado, es preciso indicar que los resultados fueron procesados, analizados y estudiados mediante el programa estadístico SPSS versión 25, presentando en tablas, por consiguiente, los resultados de la investigación permitieron demostrar, que existe una correlación altamente significativa entre las variables Gestión administrativa y la Satisfacción de los usuarios en el CAFAE Sector Educación, observándose un ($\rho = 0.984$) y ($p\text{-valor} < 0.01$) demostrando que la gestión administrativa que realiza el CAFAE Sector Educación se asocia con la satisfacción de los usuarios a la hora de realizar sus diversos trámites, en tal sentido se recomienda implementar estrategias que permitan mejorar la calidad de sus procedimientos administrativos y trabajar en función de satisfacer las necesidades de los usuarios, debido que el CAFAE

sector educación, según su naturaleza fue creado para brindar estímulo y bienestar a los miles de Trabajadores del Sector Educación y sus familias y no se está cumpliendo en su totalidad.

2.1.3. A NIVEL LOCAL

En el marco de la presente investigación, se realizó una revisión exhaustiva en los repositorios institucionales de las principales universidades de la región Huánuco, como la Universidad Nacional Hermilio Valdizán (UNHEVAL), la Universidad Nacional Agraria de la Selva (UNAS) y la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión (UNDAC), con el objetivo de identificar investigaciones previas relacionadas con la aplicación del Incentivo Único - CAFAE o con las variables analizadas en este estudio.

Sin embargo, no se encontraron tesis que aborden de manera específica o cercana el análisis de las modificaciones normativas y su eficacia práctica en la aplicación del Incentivo Único - CAFAE en el ámbito regional, ni estudios vinculados al comportamiento de este beneficio en el Gobierno Regional de Pasco. Esta ausencia de antecedentes locales evidencia que el tema constituye un fenómeno poco tratado académicamente en la región, lo que refuerza la pertinencia y originalidad del presente estudio como aporte a la comprensión de la eficacia normativa en el derecho público peruano y, particularmente, en la gestión regional.

2.2. BASES TEORICAS

2.2.1. El Incentivo Único - CAFAE: Naturaleza jurídica y finalidad

El Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) es una organización de naturaleza especial constituida en las entidades del sector público peruano, con el

propósito de administrar fondos destinados a brindar asistencia y estímulo a los trabajadores. Este fondo es gestionado bajo un régimen mixto de recursos públicos y privados, según lo señalado por SERVIR:

“El CAFAE es una organización de derecho privado, sin fines de lucro, que administra recursos provenientes del Estado y otros fondos, con la finalidad de proporcionar asistencia y estímulo a los trabajadores de la entidad donde fue creado” (Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, I.T. n.º 001804-2021-SERVIR-GPGSC, p. 2).

El Incentivo Único otorgado a través del CAFAE se dirige exclusivamente al personal administrativo bajo el Decreto Legislativo N.º 276, el cual no percibe bonificaciones por productividad u otras asignaciones especiales. El Ministerio de Economía y Finanzas, en la Directiva N.º 001-2024, precisa que:

“El Incentivo Único constituye una asignación económica adicional, otorgada con la finalidad de brindar estímulo y asistencia social a los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N.º 276 que no perciban otros conceptos remunerativos por productividad o desempeño” (Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, 2024, p. 4).

Desde el punto de vista jurídico, el Incentivo Único no forma parte de la remuneración principal ni genera derechos pensionables. Esto ha sido confirmado por la Corte Suprema en jurisprudencia vinculante, donde se precisa que:

“Los beneficios otorgados por el CAFAE no forman parte de la remuneración del servidor público, pues provienen de un fondo administrado por una organización ajena al empleador, con fines asistenciales y no remunerativos” (Corte Suprema de Justicia de la República, 2010, p. 3).

En cuanto a su financiación, los CAFAE operan bajo un régimen mixto. Según SERVIR:

“Los recursos que administra el CAFAE pueden provenir tanto de fondos públicos —asignados por la entidad— como de fuentes

privadas, tales como donaciones, rentas o ingresos propios” (SERVIR, 2021, p. 3).

Asimismo, se establece expresamente que los saldos no ejecutados provenientes de fondos públicos deben ser devueltos al Tesoro Público al final del ejercicio fiscal (SERVIR, 2021).

Finalmente, la administración del CAFAE está a cargo de un comité conformado por representantes de la entidad y de los trabajadores, lo cual garantiza una gestión participativa. Esto fortalece el vínculo institucional entre el empleador público y su personal, contribuyendo al bienestar y motivación del servidor.

2.2.2. El Decreto Legislativo N.º 276 y el principio de carrera administrativa

El régimen de carrera administrativa en el Perú tiene como sustento jurídico el Decreto Legislativo N.º 276, norma que regula los derechos, deberes, ingresos y progresión de los servidores públicos que laboran en entidades del Estado bajo condiciones de permanencia. Esta ley fue promulgada con el objetivo de profesionalizar al servicio civil y establecer condiciones uniformes que garanticen estabilidad, mérito, y una retribución justa para quienes desarrollan funciones administrativas en la administración pública.

El artículo 1 del Decreto Legislativo N.º 276 define que:

“Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública” (Decreto Legislativo N.º 276, 1984, art. 1).

Este modelo de carrera se estructura en grupos ocupacionales, niveles y categorías, y se basa en la meritocracia y la progresión por evaluación. No obstante, a pesar de su diseño, se ha señalado que el régimen ha enfrentado desde sus inicios dificultades estructurales,

como congelamiento de escalas remunerativas, ausencia de concursos de ascenso, y escasa inversión en el desarrollo profesional de los servidores.

En el artículo 4, la norma reconoce los principios que rigen la carrera administrativa, destacando:

“La Carrera Administrativa es permanente y se rige por los principios de: a) Igualdad de oportunidades; b) Estabilidad; c) Garantía del nivel adquirido; y d) Retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado” (Decreto Legislativo N.º 276, 1984, art. 4).

Estos principios suponen un compromiso del Estado para asegurar condiciones laborales dignas, que permitan al servidor público desarrollar su actividad con seguridad, predictibilidad y reconocimiento a su desempeño. No obstante, diversas reformas y regímenes paralelos; como el Decreto Legislativo N.º 1057 (CAS) o la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057), han erosionado la aplicación integral de este modelo, generando una coexistencia de regímenes que debilita la lógica de carrera única.

La Constitución Política del Perú refuerza este marco normativo al establecer que:

“La ley regula el ingreso a la carrera administrativa, y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 40).

Este mandato constitucional establece la obligación del legislador de proteger jurídicamente la carrera pública, promoviendo su fortalecimiento mediante normas claras, estables y orientadas al mérito.

En este contexto, el Incentivo Único - CAFAE se presenta como una medida compensatoria frente a las limitaciones del régimen 276, particularmente en materia salarial. Dado que los servidores públicos bajo este régimen no cuentan con asignaciones por desempeño ni bonos por productividad como en otros regímenes especiales, el

CAFAE busca cumplir una función de estímulo, sin que ello contradiga la estructura remunerativa establecida por la ley.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el CAFAE no forma parte de la remuneración ordinaria ni genera derechos pensionables, conforme lo ha establecido la jurisprudencia nacional, dado que su otorgamiento está sujeto a la aprobación presupuestal anual y a normas específicas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En suma, el Decreto Legislativo N.º 276, aunque representa una base legal sólida para una carrera administrativa meritocrática y profesional, se ha visto limitado en su implementación práctica, lo cual ha exigido el uso de mecanismos complementarios como el Incentivo Único - CAFAE para mantener un mínimo de justicia remunerativa. Esta situación resalta la necesidad de revisar la eficacia de las normas presupuestales que regulan este incentivo y su articulación real con el régimen de carrera.

2.2.3. Normas presupuestales y su jerarquía en el ordenamiento jurídico peruano

El ordenamiento jurídico peruano se estructura jerárquicamente, estableciendo una supremacía normativa que garantiza la coherencia y la legalidad en la aplicación de las normas. Este principio de jerarquía normativa está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, que establece:

“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 51).

En este marco, las normas presupuestales, como la Ley de Presupuesto del Sector Público, tienen una posición específica dentro de la jerarquía normativa. Estas leyes son aprobadas anualmente por el Congreso de la República y tienen como finalidad regular el uso de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal

correspondiente. Según el artículo 30 del Decreto Legislativo N.º 1440, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público:

“Las Leyes de Presupuesto del Sector Público, aprobadas por el Congreso de la República, constituyen el total del crédito presupuestario, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal” (Decreto Legislativo N.º 1440, 2018, art. 30).

Estas leyes, aunque tienen rango legal, deben respetar la supremacía de la Constitución y no pueden contradecir normas de mayor jerarquía. En caso de conflicto entre una norma presupuestal y una norma constitucional, prevalecerá esta última. Además, las leyes presupuestales deben ser coherentes con los principios y normas establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N.º 28411, que regula el proceso presupuestario en el país.

Es importante destacar que las normas presupuestales tienen una vigencia temporal limitada al año fiscal para el cual fueron aprobadas. Esto implica que sus disposiciones son aplicables únicamente durante ese periodo y no pueden extenderse más allá sin una nueva aprobación legislativa. Asimismo, cualquier modificación o ampliación del presupuesto debe ser autorizada mediante leyes específicas, como los créditos suplementarios, que también deben respetar la jerarquía normativa establecida.

En el contexto del Incentivo Único - CAFAE, las disposiciones relacionadas con su otorgamiento y financiamiento se encuentran en las leyes de presupuesto anuales. Sin embargo, su aplicación efectiva requiere la emisión de normas complementarias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, las cuales deben alinearse con el marco legal vigente y respetar la jerarquía normativa.

En resumen, las normas presupuestales desempeñan un papel crucial en la gestión de los recursos públicos en el Perú. Su correcta

aplicación y coherencia con el ordenamiento jurídico son fundamentales para garantizar la legalidad y eficiencia en el uso del presupuesto estatal.

2.2.4. El principio de legalidad presupuestal y su aplicación en el CAFAE.

El principio de legalidad presupuestal constituye uno de los pilares del derecho público en materia de administración financiera del Estado. Este principio establece que ningún gasto público puede ejecutarse si no ha sido previamente autorizado por norma expresa con rango legal, y que toda asignación de fondos debe estar debidamente contemplada en el presupuesto institucional de cada entidad.

En el contexto peruano, la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N.º 28411, en su artículo 5, inciso 1, consagra este principio al señalar:

“Ninguna obligación podrá ser asumida ni ningún gasto ejecutado con cargo a recursos públicos si no se encuentra previamente aprobado en el presupuesto institucional de la entidad correspondiente” (Ley N.º 28411, 2004, art. 5.1).

De forma concordante, el Decreto Legislativo N.º 1440, que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público, reafirma este principio señalando en su artículo 8 que:

“Toda ejecución de gasto con recursos públicos requiere estar prevista en el presupuesto aprobado y estar sujeta a los procedimientos y autorizaciones establecidos por la normativa vigente” (Decreto Legislativo N.º 1440, 2018, art. 8).

Estos preceptos tienen fundamento en el principio constitucional de legalidad, según el cual los actos de la administración deben estar sometidos al marco jurídico vigente. En materia presupuestal, este principio se traduce en una estricta sujeción a las asignaciones contenidas en la Ley Anual de

Presupuesto del Sector Público, así como en las disposiciones complementarias que la acompañan. Como señala Huapaya Tapia (2008), “la legalidad en materia presupuestal no solo exige la existencia de norma habilitante, sino que esta tenga rango legal y respete la estructura formal del ordenamiento jurídico”.

Este principio tiene especial relevancia en la aplicación del Incentivo Único - CAFAE, dado que este concepto no forma parte de la estructura remunerativa regular ni está reconocido como derecho adquirido en todos los casos. Su otorgamiento está sujeto no solo a la existencia de la norma presupuestal que lo autorice, sino también a la validación técnica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mediante resolución directoral o decreto supremo.

En consecuencia, incluso cuando la ley de presupuesto autoriza el pago del Incentivo Único - CAFAE, su ejecución efectiva depende de que la entidad cumpla con presentar informes técnicos debidamente sustentados, que el MEF debe aprobar en base a criterios técnicos y presupuestales. Si estos informes son observados, como ha ocurrido de manera reiterada en el caso del Gobierno Regional de Pasco, el principio de legalidad impide que el incentivo sea ejecutado, aun cuando la norma de presupuesto haya sido emitida.

La aplicación práctica de este principio ha generado controversias, especialmente cuando existen normas que habilitan genéricamente el otorgamiento del CAFAE, pero no se traducen en autorizaciones específicas por parte del MEF, lo cual evidencia una disonancia entre la norma y su implementación. Esta situación obliga a reflexionar sobre el equilibrio entre el respeto a la legalidad presupuestal y el principio de equidad en la administración pública.

2.2.5. Eficacia normativa: diferencias entre validez formal y eficacia práctica de la norma

En el campo del derecho, es fundamental distinguir entre la validez formal de una norma y su eficacia práctica. Una norma puede estar vigente y ser válida conforme a los requisitos formales del sistema jurídico, pero no necesariamente produce efectos reales o logra su objetivo en la práctica. Esta distinción resulta crucial en el análisis de las normas presupuestales relacionadas con el Incentivo Único - CAFAE, cuyas disposiciones han sido emitidas con validez legal, pero cuya aplicación ha resultado ineficaz en determinados contextos, como el del Gobierno Regional de Pasco.

El jurista italiano Norberto Bobbio define esta diferencia con claridad:

“La validez de una norma consiste en que ha sido producida de acuerdo con los criterios del sistema jurídico, mientras que la eficacia de una norma consiste en el hecho de que esa norma es obedecida o aplicada” (Bobbio, 1995, p. 146).

Esto significa que no basta con que una disposición normativa sea formalmente válida; es necesario que también sea aplicada por las autoridades competentes y que genere efectos jurídicos concretos. En otras palabras, una norma puede ser válida pero ineficaz si no produce consecuencias reales en la conducta de los destinatarios o en la administración pública.

En el ámbito nacional, Fernán Altuve-Febres señala que:

“Una norma jurídica es eficaz cuando produce los efectos que le son propios dentro del sistema; es decir, cuando cumple su función de regular conductas o situaciones conforme a su finalidad” (Altuve-Febres, 2012, p. 83).

Aplicado al caso del Incentivo Único - CAFAE, las disposiciones contenidas en las leyes de presupuesto de los años 2021, 2022 y 2024 son normas válidas, al haber sido promulgadas conforme a las competencias del Congreso. Sin embargo, su eficacia ha sido limitada o nula respecto del Gobierno Regional de Pasco, ya que, a pesar de contar con el marco legal habilitante, no se ha logrado su implementación efectiva en cuatro unidades ejecutoras, debido a observaciones técnicas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta situación evidencia que el problema no se encuentra en la validez jurídica de las normas, sino en la eficacia institucional de su aplicación, lo cual constituye un desafío relevante para el derecho administrativo y el derecho presupuestario. La eficacia normativa depende de múltiples factores, incluyendo la claridad de la disposición, la voluntad de los operadores, y las capacidades técnicas y logísticas de las entidades encargadas de su cumplimiento.

Así, una norma presupuestal puede ser formalmente válida, estar publicada en el diario oficial, y contar con todos los requisitos legales, pero si no se cuenta con mecanismos adecuados de implementación, seguimiento o articulación interinstitucional, su eficacia queda comprometida. Este fenómeno es especialmente crítico en el caso del CAFAE, pues afecta no solo la ejecución del gasto público, sino también los derechos de los trabajadores a recibir un beneficio reconocido legalmente.

2.2.6. El rol del Ministerio de Economía y Finanzas como ente técnico normativo en la gestión del gasto público

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público y del Sistema Nacional de Tesorería, lo que le otorga la responsabilidad de establecer

lineamientos normativos, técnicos y operativos para el uso eficiente, transparente y legal de los recursos públicos. Esta función es particularmente relevante en la aplicación del Incentivo Único - CAFAE, ya que el MEF no solo autoriza el marco legal para su otorgamiento, sino que verifica el cumplimiento técnico de los requisitos presentados por cada entidad pública.

La Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, reconoce expresamente que el MEF es la autoridad competente para emitir disposiciones generales sobre programación y ejecución del presupuesto público. En su artículo 4, inciso 4.2, señala:

“La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano rector del sistema nacional de presupuesto y tiene la responsabilidad de emitir directivas, lineamientos y procedimientos aplicables a todas las entidades públicas” (Ley N.º 28411, 2004, art. 4.2).

Asimismo, el Decreto Legislativo N.º 1440, norma vigente que regula el presupuesto público, refuerza esta competencia al indicar que:

“Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de sus órganos competentes, dictar las disposiciones necesarias para la adecuada implementación de la Ley de Presupuesto del Sector Público y resolver los casos no previstos” (Decreto Legislativo N.º 1440, 2018, art. 33).

En ese sentido, el MEF asume un rol no solo normativo, sino también de control preventivo, pues ninguna entidad puede ejecutar gastos vinculados al CAFAE si no cuenta con aprobación previa de su escala y montos mediante resolución directoral expedida por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

(DGGFRH). Este procedimiento responde al principio de equilibrio presupuestal y al deber de control del gasto público.

Como señala Del Solar Peralta (2016), “el Ministerio de Economía y Finanzas no solo establece los techos presupuestales y asignaciones, sino que valida las condiciones técnico-legales que garantizan la sostenibilidad del gasto”. Por tanto, el incumplimiento de los requisitos establecidos por el MEF impide la ejecución del gasto, aun cuando exista una norma habilitante de nivel legal, como una Ley de Presupuesto.

Esta facultad técnica se ha reflejado con claridad en el caso del Gobierno Regional de Pasco, donde, a pesar de contar con leyes que autorizaban el otorgamiento del Incentivo Único - CAFAE, la Dirección General del MEF observó los informes técnicos presentados, impidiendo con ello su aplicación efectiva en cuatro unidades ejecutoras.

La posición del MEF, por tanto, puede determinar si una norma con validez jurídica se convierte o no en norma eficaz, lo que le confiere un papel fundamental en la operatividad del derecho presupuestario. Esta concentración de funciones normativas, técnicas y resolutivas dentro de una misma entidad genera, además, tensiones con los principios de autonomía institucional y descentralización, que también forman parte del sistema jurídico-administrativo peruano.

2.2.7. Teoría de la interpretación jurídica aplicable a normas presupuestales

En el estudio del derecho, la interpretación jurídica es una herramienta esencial que permite dotar de sentido a las normas y resolver los vacíos o ambigüedades que puedan existir en su

redacción. Las normas presupuestales, por su carácter técnico y temporal, requieren de una interpretación rigurosa que combine criterios gramaticales, sistemáticos y teleológicos, especialmente cuando sus disposiciones afectan derechos laborales o la ejecución de beneficios como el Incentivo Único - CAFAE.

Según Tarsicio Castañeda, “interpretar es buscar el sentido de la norma para lograr su aplicación razonada y congruente con el ordenamiento jurídico en su conjunto” (Castañeda, 2014, p. 67). En este sentido, no basta con aplicar de forma literal una disposición contenida en una Ley de Presupuesto; es necesario entender su finalidad, su relación con otras normas, y el contexto en que se produce.

Aunque el Código Civil peruano no establece expresamente un método único de interpretación normativa, el Artículo VIII del Título Preliminar dispone que:

“Los jueces no pueden dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos, deben aplicar los principios generales del derecho y, preferentemente, los que inspiran el derecho peruano” (Código Civil del Perú, 1984, art. VIII).

Esta disposición, si bien se refiere a los vacíos normativos, ha sido interpretada doctrinariamente como una habilitación al juzgador para emplear métodos de interpretación sistemática, teleológica y contextual, considerando no solo el tenor literal de la norma, sino también su finalidad, el marco legal en el que se inserta y los principios jurídicos que orientan el sistema.

Esta perspectiva resulta particularmente útil para analizar normas de naturaleza presupuestal que reconocen derechos laborales, como aquellas que habilitan la entrega del incentivo CAFAE. Su aplicación efectiva no puede quedar limitada al texto

literal, sino que debe atenderse también a los actos administrativos complementarios, la reiteración normativa, y los principios constitucionales vinculados al trabajo y a la legalidad.

Desde la perspectiva constitucional, Landa Arroyo (2006) señala que:

“El principio de interpretación conforme exige que toda norma sea entendida de modo que no contradiga la Constitución, y que se privilegie el sentido que favorezca la eficacia de los derechos fundamentales” (Landa Arroyo, 2006, p. 123).

Este enfoque resulta relevante en el caso de los trabajadores del régimen 276, quienes podrían ver afectados sus derechos al incentivo si las disposiciones presupuestales se interpretan de manera restrictiva o excesivamente técnica, desconociendo la finalidad asistencial de este beneficio.

Asimismo, el Tribunal Constitucional del Perú ha sostenido en reiterada jurisprudencia que la interpretación debe guiarse por el principio de unidad del ordenamiento jurídico, estableciendo que:

“La interpretación de la ley no puede ser aislada o fragmentaria, sino que debe respetar la coherencia del sistema jurídico, considerando la Constitución como norma suprema” (STC Exp. N.º 1417-2005-AA/TC, fundamento 12).

Por ello, en el caso del CAFAE, se debe interpretar las leyes de presupuesto en armonía con los principios de la carrera administrativa, la igualdad ante la ley, la legalidad del gasto público y los derechos laborales reconocidos por el ordenamiento.

En conclusión, la interpretación jurídica de las normas presupuestales no puede limitarse a una visión literal. Debe atender a su función dentro del sistema jurídico y al impacto que generan en

los derechos de los administrados, especialmente cuando se trata de disposiciones que inciden directamente en el bienestar económico de los trabajadores del Estado.

2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES

Incentivo Único – CAFAE: Es una asignación económica no remunerativa, no pensionable ni compensatoria, otorgada a los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N.º 276 que no perciben bonos de productividad u otras asignaciones de similar naturaleza. Su origen está vinculado a los fondos administrados por los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), y su otorgamiento se encuentra regulado anualmente por las leyes de presupuesto del sector público.

El Ministerio de Economía y Finanzas ha establecido que:

“El Incentivo Único constituye una asignación económica adicional, otorgada con la finalidad de brindar estímulo y asistencia social a los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N.º 276 que no perciban otros conceptos remunerativos por productividad o desempeño” (MEF, 2024, p. 4).

Eficacia: Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. (Diccionario de la Lengua Española, RAE).

Norma jurídica: Regla de conducta dictada por una autoridad competente, cuyo incumplimiento conlleva una sanción. (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, RAE).

Derechos sociales: Derechos que garantizan a las personas el acceso a prestaciones básicas como educación, salud y vivienda, promoviendo la igualdad y el bienestar social. (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, RAE).

Política pública: Conjunto de acciones y decisiones del gobierno orientadas a resolver problemas públicos y satisfacer las necesidades de la sociedad. (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, RAE).

Carrera administrativa: La carrera administrativa es el régimen jurídico que regula el ingreso, la permanencia, la promoción y los derechos y deberes del personal civil que presta servicios permanentes al Estado. Según el Decreto Legislativo N.º 276:

“Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública” (D. Leg. N.º 276, art. 1).

Este régimen se basa en los principios de estabilidad, igualdad de oportunidades, garantía del nivel alcanzado y retribución justa y equitativa.

Fiscalización: Acción y efecto de controlar o supervisar la correcta ejecución de actividades, especialmente en el ámbito público, para garantizar la legalidad y eficiencia en la gestión de recursos y cumplimiento de normas. (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, RAE).

2.4. SISTEMA DE HIPÓTESIS

2.4.1. HIPÓTESIS GENERAL

HG. A pesar de las modificaciones normativas emitidas entre 2021 y 2024, la aplicación del Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco no se ha materializado debido a observaciones técnicas recurrentes del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual revela una disfuncionalidad entre la validez formal de las normas presupuestales y su eficacia práctica.

2.4.2. HIPÓTESIS ESPECIFICA

HE1. La Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021), aunque autorizó la escala del CAFAE, no logró su aplicación efectiva en el Gobierno Regional de Pasco debido a observaciones técnicas no superadas por las unidades ejecutoras.

HE2. La Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022) incorporó disposiciones adicionales como la inclusión de sentencias judiciales, pero las unidades ejecutoras observadas del Gobierno Regional de Pasco no cumplieron los requisitos exigidos por el MEF.

HE3. La Ley N.º 32103 (2024) emitida con el objetivo de focalizar soluciones en tres gobiernos regionales, incluido Pasco, no logró superar la ineficacia de años anteriores por falta de articulación entre el marco normativo y la capacidad técnica de implementación.

2.5. SISTEMA DE VARIABLES

2.5.1. VARIABLE DEPENDIENTE

Aplicación del Incentivo Único - CAFAE

2.5.2. VARIABLE INDEPENDIENTE

Modificaciones normativas

2.6. OPERACIONALIZACION DE VARIABLES

Tabla 1

Operación de variables

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	TÉCNICAS /FUENTES
MODIFICACIONES NORMATIVAS	Marco Normativo Anual	Existencia de disposición sobre el CAFAE en la Ley de Presupuesto	Ley N.º 31084, Ley N.º 31365, Ley N.º 32103
	Tipo de Disposición	Decreto supremo o resolución directoral emitida por el MEF	Resoluciones de la DGGFRH-MEF
	Contenido Habilitante	Inclusión de sentencias, consolidación de ingresos, focalización de pliegos	Texto legal
	Año de Aplicación	Periodo fiscal regulado por la norma	Normas presupuestales
	Presentación técnica del GORE Pasco	Informe técnico remitido por unidad ejecutora	Oficios e informes institucionales
APLICACIÓN DEL INCENTIVO UNICO - CAFAE	Evaluación del MEF	Observaciones técnicas formuladas	Resoluciones u oficios del MEF
	Resultado administrativo	Registro o no de la escala del CAFAE	Actos resolutivos u omisiones del MEF
	Afectación al trabajador	Imposibilidad de acceder al beneficio; judicialización del reclamo	Expedientes judiciales, demandas, documentos de reclamo

CAPITULO III

MARCO METODOLOGICO

3.1. TIPO DE INVESTIGACION

3.1.1. TIPO

La investigación fue de tipo aplicada, en tanto se orientó al análisis y comprensión de un problema jurídico concreto vinculado a la eficacia normativa en el ámbito del derecho administrativo y presupuestario. El estudio se centró en determinar por qué, pese a la emisión de normas presupuestales válidas durante los años 2021 a 2024, no se logró aplicar efectivamente el Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco, afectando con ello el derecho de los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N.º 276 a recibir un beneficio legalmente reconocido. A partir de los hallazgos obtenidos, se aportaron elementos que sirvieron de base para mejorar la implementación normativa y el control del gasto público desde una perspectiva técnica y jurídica.

3.1.2. ENFOQUE

La investigación adoptó un enfoque cualitativo, ya que no se basó en la recolección de datos cuantificables ni en la medición estadística de variables, sino en el análisis documental, normativo y doctrinario de un conjunto de leyes, resoluciones, informes técnicos y actos administrativos que reflejaron la evolución normativa del CAFAE y sus dificultades de aplicación. Este enfoque permitió comprender e interpretar las razones de la ineficacia normativa, considerando el contexto institucional y la interacción entre lo jurídico y lo técnico.

3.1.3. ALCANCE O NIVEL

Como refiere el doctor (Zevallos A., 2020) señalando a Hernández Sampieri (2008) sobre el nivel descriptivo: Busca detallar

propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice ... (p. 136).

De la misma forma (Zevallos A., 2020) con mención de Hernández Sampieri (2008) sobre el nivel explicativo: Valen para preparar el terreno y ordinariamente anteceden a los tres tipos (Dankhe, 1968, p. 66). Están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos y sociales ... (p. 136).

El nivel de investigación fue explicativo, porque buscó determinar las razones que impidieron la aplicación efectiva del incentivo, evaluando el papel de las observaciones técnicas, la calidad de los informes presentados y los límites que impone el principio de legalidad presupuestal frente a los derechos laborales.

3.1.4. DISEÑO

Con relación al diseño metodológico (Zevallos A., 2020) opina: El conjunto de decisiones, pasos, esquemas y actividades a realizar en el curso de la investigación.

El diseño de la investigación fue de tipo no experimental y longitudinal con enfoque explicativo.

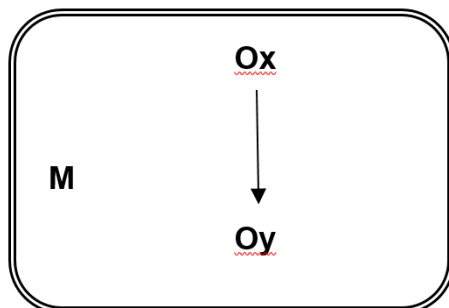
Fue no experimental porque el investigador no manipuló deliberadamente las variables; es decir, no se indujo ningún cambio sobre los actos normativos ni administrativos emitidos en relación con la implementación del Incentivo Único CAFAE. Se analizaron los hechos tal como ocurrieron en el entorno jurídico y administrativo del Gobierno Regional de Pasco.

El diseño fue longitudinal, ya que se examinó la evolución normativa y administrativa ocurrida en el periodo 2021-2024, permitiendo identificar tendencias en las modificatorias normativas, los actos de implementación administrativa y la persistente falta de aplicación del beneficio.

Asimismo, el diseño tuvo carácter explicativo, en la medida en que se analizó la relación entre las modificaciones normativas sucesivas y la persistencia en la no aplicación del beneficio previsto para los trabajadores del régimen 276, buscando comprender cómo las características y limitaciones técnicas de cada norma incidieron en la imposibilidad de materializar su ejecución, pese a su vigencia formal. La investigación no solo describió el fenómeno jurídico, sino que explicó las causas estructurales y jurídicas que impidieron su cumplimiento efectivo.

Este diseño metodológico permitió integrar el análisis normativo y administrativo con una perspectiva explicativa del fenómeno jurídico observado, enfocándose en la relación entre el diseño de las normas y su ineficacia práctica dentro del marco del derecho público y la gestión administrativa:

Cuyo esquema es:



Donde:

Ox= Observación de la variable1

M= Muestra en quien se realiza el estudio

Oy= Observaciones a la variable 2.

↓
= relación jurídico causal explicativa

3.2. POBLACION Y MUESTRA

3.2.1. POBLACION

La población de la investigación estuvo conformada por todos los registros, documentos administrativos y reportes institucionales emitidos por el Gobierno Regional de Pasco en relación con el tema de investigación.

Dado el carácter jurídico y documental del estudio, la población estuvo constituida por las normas presupuestales, disposiciones complementarias y documentos administrativos emitidos entre los años 2021 y 2024, vinculados al Incentivo Único - CAFAE

TIPO DE DOCUMENTO	CANTIDAD	
Leyes De Presupuesto	3	(2021-2022-2024)
Resoluciones Directorales Emitidas Por La Dirección General De Gestión Fiscal De Los Recursos Humanos Del MEF, Relacionadas Con La Aprobación U Observación Del CAFAE.	6	(2021-2022-2024)
Los Informes Técnicos Y Comunicaciones Administrativas Del Gobierno Regional De Pasco.	6	(2021-2022-2024)

3.2.2. MUESTRA

La muestra fue censal; es decir, se utilizó la totalidad de la población identificada. Estuvo conformada por:

Las Leyes de Presupuesto del Sector Público correspondientes a los años 2021 (Ley N.º 31084), 2022 (Ley N.º 31365) y 2024 (Ley N.º 32103), las resoluciones directorales emitidas por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del MEF relacionadas con la aprobación u observación del CAFAE (6 en total), así como los informes técnicos y comunicaciones administrativas del Gobierno Regional de Pasco vinculados al proceso de aprobación del CAFAE (6 en total).

3.3. TECNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS

3.3.1. PARA LA RECOLECCION DE DATOS

Dado que la presente investigación adopta un enfoque cualitativo, se utilizarán técnicas centradas en la recolección estructurada y sistemática de información jurídica y administrativa, a fin de obtener elementos suficientes para comprender y explicar por qué, pese a la existencia de normas válidas entre 2021 y 2024, el Incentivo Único - CAFAE no ha sido aplicado efectivamente en el Gobierno Regional de Pasco. Técnicas de recolección de datos:

Análisis bibliográfico: Esta técnica permitirá sustentar el marco teórico y normativo de la investigación mediante la revisión de fuentes doctrinarias y jurídicas relevantes. Se revisarán libros especializados en derecho administrativo, derecho presupuestario, teoría de la eficacia normativa, así como artículos académicos, jurisprudencia, informes de entidades como SERVIR, y normas legales como el Decreto Legislativo N.º 276, la Ley N.º 28411, el Decreto Legislativo N.º 1440 y las leyes anuales de presupuesto.

Análisis documental: Consistirá en la revisión sistemática de documentos oficiales emitidos por el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y el Gobierno Regional de Pasco. Se examinarán las leyes de presupuesto de los años 2021, 2022 y 2024, resoluciones directorales del MEF, informes técnicos presentados por las unidades ejecutoras, oficios con observaciones técnicas, comunicaciones internas, y

de ser el caso, demandas judiciales promovidas por trabajadores afectados.

Instrumentos de recolección de datos:

Fichas bibliográficas: Se emplearán para registrar, organizar y clasificar la información doctrinaria y normativa revisada durante la construcción del marco teórico. Estas fichas permitirán vincular autores, normas y conceptos clave a cada uno de los apartados de la investigación.

Ficha de análisis documental: Se diseñará un formato estructurado para recopilar información clave de cada documento revisado. Esta ficha incluirá campos como:

Tipo de norma o documento (ley, resolución, informe, oficio, demanda)

Año de emisión

Unidad ejecutora involucrada

Resultado (aprobación, observación o denegatoria)

Fundamentos técnicos o jurídicos de la observación

Consecuencias institucionales (registro o no del CAFAE)

Este instrumento facilitará una lectura crítica de las fuentes y permitirá sistematizar los datos bajo las dimensiones definidas en la tabla de operacionalización de variables.

3.3.2. PARA LA PRESENTACIÓN DE DATOS

a. TABLAS

Estas fueron diseñadas para reflejar la información obtenida en la investigación, mediante la aplicación de los instrumentos en los sujetos de estudio, Se van a diseñar de acuerdo a los datos obtenidos del análisis de los sujetos y las solicitudes de publicidad registral materia de estudio.

3.3.3. Técnicas para el procesamiento y análisis de la información

El análisis de la información recolectada se realizará aplicando técnicas de interpretación jurídica y análisis documental cualitativo, orientadas a extraer significados normativos, identificar patrones institucionales y explicar las causas de la ineficacia en la aplicación del CAFAE.

Análisis normativo-jurídico: Permitirá examinar las disposiciones legales relacionadas con el Incentivo Único - CAFAE, determinando su contenido, finalidad, jerarquía y congruencia con el resto del ordenamiento jurídico. Se emplearán criterios de interpretación gramatical, sistemática y teleológica, conforme al artículo II del Título Preliminar del Código Civil y la doctrina especializada.

Análisis longitudinal: Se aplicará para observar y comparar el comportamiento de la norma y su aplicación en tres momentos distintos (2021, 2022 y 2024). Esto permitirá detectar continuidad, cambios normativos, patrones de observación del MEF y la persistencia del problema.

Análisis de congruencia normativa y operativa: Se contrastará lo dispuesto en las leyes de presupuesto y normas complementarias con las acciones administrativas desarrolladas por el Gobierno Regional de Pasco y las respuestas del MEF. Esta técnica busca

explicar la relación (o ruptura) entre la validez formal de las normas y su eficacia práctica.

Triangulación documental interna: Se compararán los informes técnicos emitidos por el GORE Pasco con las resoluciones o respuestas del MEF y los criterios normativos vigentes, con el fin de identificar contradicciones, vacíos o excesos técnicos que expliquen el rechazo o postergación de la aprobación del CAFAE.

Criterios de inclusión y exclusión documental:

Inclusión: Se analizarán exclusivamente documentos emitidos entre 2021 y 2024, vinculados a la aprobación o denegatoria del Incentivo Único - CAFAE, emitidos por entidades oficiales (MEF, GORE Pasco, Congreso, SERVIR, etc.).

Exclusión: Se excluirán documentos sin valor normativo o administrativo, así como aquellos que no estén directamente relacionados con la problemática de estudio.

CAPITULO IV

RESULTADOS

4.1. PROCESAMIENTO DE DATOS

4.1.1. Análisis de las leyes de presupuesto

El procesamiento de datos se inició por las leyes de presupuesto de los años 2021, 2022 y 2024, esto con la finalidad de determinar la incidencia de las modificaciones normativas en la aplicación del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco, también se buscó verificar las disposiciones complementarias relacionadas con el otorgamiento de dicho incentivo, este análisis permitió identificar las normas presupuestales vigentes que consideraron de manera general el otorgamiento del Incentivo Único – CAFAE para las entidades del régimen del Decreto Legislativo N.º 276 y si incluyeron disposiciones específicas dirigidas al Gobierno Regional de Pasco.

En ese contexto, se desarrollo el contenido de la Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021), la Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022) y la Ley N.º 32103 (Presupuesto 2024), así como las normas complementarias emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, con el propósito de determinar el alcance de las autorizaciones otorgadas, las condiciones exigidas para su implementación y su impacto en la aprobación de escalas CAFAE para el Gobierno Regional de Pasco.

Los resultados de dicho análisis se presentan en las siguientes tablas, donde se sistematiza la evolución normativa del Incentivo Único – CAFAE en el periodo estudiado:

Tabla 2*Ley N.º 31084, Ley de presupuesto - 2021*

Año	Norma	Disposición CAFAE	Contenido principal	Condiciones establecidas	Implicancia para el GORE Pasco
2021	Ley N.º 31084 – Ley de Presupuesto 2021	Disposición complementaria sobre Incentivo Único CAFAE	Se autorizó al MEF aprobar escalas CAFAE mediante Decreto Supremo para entidades del régimen DL 276.	Presentación de informe técnico sustentado por la entidad, validación de disponibilidad presupuestal y evaluación de la DGGFRH-MEF.	El GORE Pasco presentó informes técnicos; 4 unidades ejecutoras fueron observadas y no lograron registro.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

El examen de la Ley N.º 31084, correspondiente al Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021, evidenció que el legislador autorizó expresamente al Ministerio de Economía y Finanzas a aprobar escalas del Incentivo Único – CAFAE para entidades del régimen del Decreto Legislativo N.º 276, condicionando dicha aprobación a la presentación de informes técnicos sustentados y a la verificación de disponibilidad presupuestal por parte de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

Esta disposición constituyó el primer marco normativo relevante dentro del periodo de estudio, pues habilitó jurídicamente a las entidades públicas a gestionar la aprobación de sus escalas CAFAE mediante un procedimiento técnico-administrativo ante el MEF. Desde la perspectiva del derecho administrativo presupuestario, la norma buscó compatibilizar el reconocimiento de beneficios laborales con el principio de equilibrio fiscal y la sostenibilidad del gasto público, estableciendo requisitos previos que aseguraran la viabilidad financiera de las escalas propuestas.

En el caso del Gobierno Regional de Pasco, la revisión documental permitió verificar que la entidad presentó los informes técnicos requeridos conforme a lo dispuesto por la ley. No obstante, las observaciones formuladas por la DGGFRH-MEF a cuatro de sus unidades ejecutoras impidieron el registro oficial de la escala CAFAE. Este resultado evidenció que, si bien la norma habilitó formalmente el otorgamiento del incentivo, su aplicación práctica dependió de la conformidad técnica del órgano rector en materia fiscal, lo que introdujo una barrera procedimental que no fue superada en esta etapa inicial.

Desde el punto de vista jurídico, la situación observada muestra una primera manifestación de la tensión entre la validez formal de la norma presupuestal y su eficacia real. La Ley N.º 31084 reconoció la posibilidad de aprobar escalas CAFAE; sin embargo, al supeditar su ejecución a requisitos técnicos y presupuestales cuya evaluación corresponde al MEF, la materialización del derecho quedó condicionada a la capacidad institucional de la entidad solicitante y a los criterios técnicos aplicados por el órgano rector.

En consecuencia, la aplicación de la Ley N.º 31084 permitió advertir que la existencia de una habilitación normativa no garantizó, por sí misma, la implementación del incentivo en el Gobierno Regional de Pasco, configurándose así el primer antecedente del problema estructural analizado en la investigación.

Tabla 3

Ley N.º 31365, Ley de presupuesto - 2022

Año	Norma	Disposición CAFAE	Contenido principal	Condiciones establecidas	Implicancia para el GORE Pasco
2022	Ley N.º 31365 – Ley de Presupuesto 2022	Disposición sobre Incentivo Único CAFAE	Se amplió la facultad al MEF para aprobar escalas mediante Resolución Directoral, permitiendo consolidar ingresos históricos y sentencias con cosa juzgada.	Sustento técnico, certificación presupuestal, compatibilizada con escalas vigentes y revisión de DGGFRH.	Las mismas unidades ejecutoras del GORE Pasco volvieron a ser observadas, sin aprobación de escala.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

El análisis de la Ley N.º 31365, correspondiente al Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, evidenció que el legislador mantuvo la habilitación para la aprobación de escalas del Incentivo Único – CAFAE y, además, introdujo precisiones relevantes en el procedimiento de aprobación. En particular, se amplió la facultad del Ministerio de Economía y Finanzas para aprobar dichas escalas mediante Resolución Directoral, permitiendo considerar la consolidación de ingresos históricos y el reconocimiento de sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada vinculadas al incentivo.

Desde la perspectiva del derecho administrativo presupuestario, esta modificación tuvo como finalidad dotar de mayor operatividad al procedimiento, reduciendo formalidades innecesarias y permitiendo que situaciones jurídicas previamente reconocidas —como derechos derivados de decisiones judiciales firmes— pudieran ser incorporadas en las escalas CAFAE. La norma, por tanto, buscó superar las dificultades advertidas en

ejercicios anteriores, otorgando al órgano rector mayor flexibilidad para evaluar propuestas de escalas presentadas por las entidades públicas.

Sin embargo, la revisión de la documentación institucional permitió verificar que, en el caso del Gobierno Regional de Pasco, las mismas unidades ejecutoras observadas en el ejercicio 2021 volvieron a recibir observaciones por parte de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del MEF. Ello impidió nuevamente la aprobación de las escalas CAFAE solicitadas, a pesar de la ampliación normativa introducida por la ley.

Este resultado evidencia que la modificación normativa no fue suficiente para superar las dificultades técnicas detectadas en la elaboración de los informes presentados por la entidad. Desde el punto de vista jurídico, la Ley N.º 31365 reafirmó la habilitación legal para el otorgamiento del incentivo, pero mantuvo intacta la exigencia de cumplir con estándares técnicos y presupuestales que, en la práctica, continuaron limitando la aprobación de las escalas.

En consecuencia, el examen de la Ley N.º 31365 permite advertir que la persistencia de observaciones técnicas en el Gobierno Regional de Pasco no se debió únicamente a la ausencia de habilitación normativa, sino a factores relacionados con la calidad de los informes presentados, la compatibilidad presupuestal de las escalas propuestas o los criterios de evaluación aplicados por el MEF. Esta situación refuerza la hipótesis de la investigación en el sentido de que las modificaciones normativas sucesivas no lograron traducirse en la aplicación efectiva del Incentivo Único – CAFAE en el ámbito institucional analizado.

Tabla 4

Ley N.º 32103, Ley de presupuesto - 2024

Año	Norma	Disposición CAFAE	Contenido principal	Condiciones establecidas	Implicancia para el GORE Pasco
2024	Ley N.º 32103 – Ley de Presupuesto 2024	Disposición específica para GORE Pasco, Áncash y Loreto	Se autorizó expresamente al MEF aprobar escalas CAFAE para estos gobiernos regionales con dificultades previas.	Presentación de nuevo informe técnico ajustado a criterios MEF y validación presupuestal.	El informe presentado por Pasco volvió a ser observado, persistiendo la falta de registro de escala.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

El análisis de la Ley N.º 32103, correspondiente al Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2024, evidenció un cambio relevante respecto de los ejercicios anteriores, en tanto el legislador incluyó disposiciones específicas dirigidas a determinados gobiernos regionales, donde se incluyó a Pasco, que presentaban dificultades reiteradas para la aprobación de sus escalas CAFAE. Con ello, se buscó reconocer normativamente una problemática previamente identificada y brindar un marco más directo con la intención de que esta modificatoria o nueva propuesta normativa viabilizarían el otorgamiento del Incentivo Único.

Desde el punto de vista jurídico-presupuestario, esta disposición representó un intento explícito de superar las barreras detectadas en ejercicios anteriores, al autorizar nuevamente al Ministerio de Economía y Finanzas a aprobar escalas CAFAE para estos gobiernos regionales, previa presentación de informes técnicos ajustados a los criterios establecidos por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos. La norma evidenció, por tanto, la voluntad del legislador de facilitar la implementación del incentivo en entidades que no habían logrado su aprobación pese a contar con habilitación normativa previa.

Sin embargo, la revisión de la documentación institucional permitió verificar que el informe técnico presentado por el Gobierno Regional de Pasco volvió a ser observado por el MEF, lo que impidió nuevamente el registro oficial de la escala CAFAE. Este resultado confirmó la persistencia de las dificultades advertidas en los ejercicios 2021 y 2022, aun cuando la norma de 2024 incluyó un tratamiento específico para gobiernos regionales con antecedentes de observación.

Desde una perspectiva de eficacia normativa, la situación analizada muestra que la reiteración de marcos legales no fue suficiente para materializar el incentivo en el ámbito institucional estudiado. La Ley N.º 32103 reforzó una vez mas la parte normativa para la aprobación de escalas CAFAE; sin embargo, la implementación efectiva continuó dependiendo del cumplimiento de exigencias técnicas y presupuestales cuya evaluación correspondió al órgano rector en materia fiscal.

En consecuencia, el examen de la normativa del año 2024 permitió confirmar que la problemática en el Gobierno Regional de Pasco no se explicó únicamente por la ausencia de autorización legal, sino por factores estructurales relacionados con la elaboración de los informes técnicos, la interpretación de los criterios del MEF o la capacidad institucional para cumplirlos. Este resultado consolidó la evidencia de un problema persistente de ineficacia normativa en la aplicación del Incentivo Único – CAFAE en la entidad analizada.

4.1.2. INFORMES TECNICOS

En este punto se desarrollara un análisis de los informes técnicos emitidos tanto por el Ministerio de Economía y Finanzas como por el Gobierno Regional de Pasco, así como de otros documentos administrativos vinculados al proceso de aprobación y aplicación del Incentivo Único – CAFAE, estos documentos se relacionan con la ejecución normativa que se implementaría en el Gobierno Regional de Pasco, y las circunstancias que se evidenciaron para su ejecución parcial, aun con las disposiciones legales que lo permitían, los informes técnicos constituyen instrumentos relevantes, en tanto reflejan las actuaciones administrativas, los criterios de evaluación aplicados por los órganos competentes, así como las limitaciones y observaciones que se han presentado durante el proceso de consolidación y aprobación de las escalas del incentivo; de esta manera, el análisis de estos documentos permite una comprensión más integral del problema de investigación.

Tabla 5

Informe Ministerio Economía y Finanzas 2021

Documento	Entidad emisora	Fecha	Objetivo del Documento	Aspectos relevantes	Implicancia para el caso Pasco
Informe N.º 1194-2021-EF/53.04	Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos	28 de junio de 2021	Evaluar la consolidación de los montos y escalas del Incentivo Único CAFAE del Gobierno Regional de Pasco	Se identificó que varias unidades ejecutoras no presentaron información necesaria para la evaluación del incentivo	La falta de información impidió validar técnicamente la escala CAFAE propuesta

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

El Informe N.º 1194-2021-EF/53.04 constituye un documento técnico emitido por el órgano rector en materia de gestión fiscal de recursos humanos, cuya finalidad se orienta a evaluar la procedencia de la consolidación de los montos y escalas del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco. Su contenido no se limita a una verificación formal, sino que incorpora un análisis técnico sustentado en la información remitida por las unidades ejecutoras del pliego, así como en los criterios establecidos en la normativa presupuestal vigente.

Una de las principales características del documento es su enfoque condicionante, en la medida que la aprobación de las escalas no se plantea como un acto automático derivado de la habilitación normativa, sino como el resultado de un proceso de validación técnica que exige el cumplimiento de requisitos específicos, tales como la consistencia de la información, el sustento de los montos propuestos y la acreditación de los ingresos previamente percibidos por el personal. En este punto, el informe evidencia que el procedimiento de consolidación del CAFAE se encuentra sujeto a un control previo por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que introduce un nivel adicional de exigencia en su implementación.

Asimismo, el documento permite advertir una debilidad en el ámbito institucional del Gobierno Regional de Pasco, vinculada a la falta de remisión o a la remisión incompleta de información por parte de algunas unidades ejecutoras. Esta situación no solo limita la evaluación integral del incentivo, sino que también impide la validación de las escalas propuestas, generando una restricción práctica en la aplicación del beneficio. En ese sentido, el informe pone en evidencia que la problemática no se agota en el plano

normativo, sino que se extiende al ámbito de la gestión administrativa y la capacidad operativa de la entidad.

En consecuencia, el análisis de este documento permite identificar que la no aprobación de las escalas del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco responde, en parte, a factores técnicos y administrativos asociados al cumplimiento de los requisitos exigidos por el ente rector, lo que resulta relevante para comprender las limitaciones en la aplicación efectiva del beneficio durante el periodo analizado.

Tabla 6

Informe N.º 0968-2022-GR-PASCO-GRPPAT/SGPT

Documento	Entidad emisora	Fecha	Objetivo del Documento	Aspectos relevantes	Implicancia para el caso Pasco
Informe N.º 0968-2022-GR-PASCO-GRPPAT/SGPT	Gobierno Regional de Pasco – Subgerencia Regional de Presupuesto	24 de agosto de 2022	Evaluar la certificación presupuestal para el pago del CAFAE	Se identificó disponibilidad presupuestal para financiar el incentivo	La existencia de recursos demuestra que el problema no se originó exclusivamente en la falta de presupuesto

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

El Informe N.º 0968-2022-GR-PASCO-GRPPAT/SGPT constituye un documento técnico emitido por la Subgerencia Regional de Presupuesto del Gobierno Regional de Pasco, orientado a evaluar la certificación presupuestal necesaria para el financiamiento del Incentivo Único – CAFAE. Su contenido se enmarca dentro de las funciones de gestión presupuestaria de la entidad, particularmente en lo referido a la disponibilidad de recursos para atender obligaciones vinculadas al personal.

Una de las características principales del documento es su enfoque financiero, en tanto se centra en la verificación de saldos presupuestales dentro de las partidas correspondientes a personal y obligaciones sociales. A partir de dicha evaluación, el informe identifica la existencia de recursos disponibles que podrían ser destinados al pago del incentivo, lo que evidencia que, desde el punto de vista presupuestal, la entidad contaba con condiciones para asumir el gasto correspondiente.

Asimismo, el documento refleja un tratamiento técnico de la información presupuestaria, sustentado en la revisión de asignaciones, saldos disponibles y fuentes de financiamiento, lo cual permite advertir que la gestión interna del presupuesto consideró la posibilidad de implementar el beneficio. En este contexto, el informe no se limita a una solicitud genérica de recursos, sino que incorpora un análisis que busca respaldar la viabilidad financiera del incentivo dentro del marco de la programación presupuestal vigente.

En términos de su alcance, el documento pone en evidencia que el proceso de implementación del Incentivo Único – CAFAE no se encuentra condicionado únicamente a la existencia de recursos económicos, sino que involucra otros elementos de carácter técnico y administrativo que exceden el ámbito estrictamente presupuestal. La evaluación contenida en el informe permite identificar que, al menos desde la perspectiva financiera, se habían realizado acciones orientadas a viabilizar el otorgamiento del beneficio.

En consecuencia, el análisis de este documento permite reconocer que el Gobierno Regional de Pasco efectuó una revisión interna de su capacidad presupuestal para atender el pago del CAFAE, lo que constituye un elemento relevante dentro del proceso de implementación del incentivo, al evidenciar la existencia de

condiciones financieras que debían ser consideradas en el marco del procedimiento técnico-administrativo correspondiente.

Tabla 7

Informe N.º 1369-2022-GR.PASCO-GCR-GRPPAT/SGPT

Documento	Entidad emisora	Fecha	Objetivo del Documento	Aspectos relevantes	Implicancia para el caso Pasco
Informe N.º 1369-2022-GR.PASCO-GCR-GRPPAT/SGPT	Gobierno Regional de Pasco—Área de Presupuesto	02 de noviembre del 2022	Evaluar la disponibilidad presupuestal para la implementación del Incentivo Único – CAFAE	Se determinó que existe disponibilidad presupuestal para financiar el incentivo, sin requerir modificaciones presupuestarias adicionales. No obstante, se precisa que dicha evaluación no implica validación del contenido técnico ni del cumplimiento de la normativa aplicable en los documentos a ser presentados ante el MEF.	La existencia de recursos no garantiza la aprobación del incentivo, ya que el cumplimiento de requisitos técnicos y normativos es evaluado por el MEF de manera independiente.

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

La información contenida en la tabla evidencia que el Informe N.º 1369-2022-SGPTO se orienta a evaluar la disponibilidad presupuestal del Gobierno Regional de Pasco para la implementación del Incentivo Único – CAFAE, determinando que la entidad cuenta con los recursos necesarios para su financiamiento, sin requerir modificaciones presupuestarias adicionales.

No obstante, dicha evaluación se realiza en relación con determinadas unidades ejecutoras que aún no han logrado la aprobación de sus escalas del incentivo, lo que permite advertir que

el análisis presupuestal no es general, sino focalizado en aquellos casos donde el proceso de implementación se encuentra pendiente.

Asimismo, se precisa que la disponibilidad presupuestal identificada no implica la validación del contenido técnico ni del cumplimiento de la normativa aplicable en los documentos que deben ser presentados ante el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta delimitación resulta relevante, en tanto evidencia que el informe restringe su alcance al aspecto financiero, dejando a salvo la evaluación técnica y normativa que corresponde a otras instancias.

En ese sentido, la tabla permite identificar que, si bien las unidades ejecutoras evaluadas contaban con respaldo presupuestal para la implementación del incentivo, ello no garantizaba su aprobación, al depender este proceso del cumplimiento de requisitos técnicos y normativos que exceden el ámbito de evaluación del referido informe.

4.2. CONTRASTACION DE HIPOTESIS

Partiendo de los resultados obtenidos en el análisis de las normas presupuestales y los informes técnicos vinculados al Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco, corresponde efectuar la contrastación de las hipótesis planteadas en la investigación. El cual tiene como finalidad determinar si la evidencia recogida permite confirmar o no los supuestos formulados inicialmente, considerando para ello la relación entre la evolución normativa, la actuación administrativa de la entidad y las observaciones técnicas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta contrastación se realiza sobre la base de una interpretación integral de los hallazgos, a fin de establecer las causas que han impedido la aplicación efectiva del incentivo en el periodo analizado.

4.2.1. HIPÓTESIS GENERAL (HG):

La hipótesis general plantea que, pese a las modificaciones normativas emitidas entre los años 2021 y 2024, la aplicación del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco no se ha materializado debido a observaciones técnicas recurrentes formuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas, evidenciando una disfuncionalidad entre la validez formal de las normas y su eficacia práctica.

A partir de los resultados obtenidos, se advierte que, en el año 2021, con la emisión de la Ley N.º 31084, se habilitó normativamente la aprobación de las escalas del CAFAE; sin embargo, el Gobierno Regional de Pasco, pese a presentar el informe técnico correspondiente, no logró su registro debido a observaciones formuladas por el MEF a 4 de sus unidades ejecutoras, entre ellas la sede central. Esta situación evidencia que, desde la primera oportunidad, la aplicación del incentivo no dependió de la existencia

de la norma, sino del cumplimiento de requisitos técnicos específicos.

En el año 2022, con la entrada en vigencia de la Ley N.º 31365, se amplió el marco normativo incorporando elementos adicionales como la consolidación de ingresos y la inclusión de sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada. No obstante, el Gobierno Regional de Pasco volvió a presentar la documentación correspondiente respecto de las unidades previamente observadas, las cuales nuevamente no lograron superar las observaciones técnicas del MEF, manteniéndose la imposibilidad de registrar la escala del incentivo. Este hecho permite advertir una continuidad en la problemática, pese a la ampliación normativa.

Posteriormente, en el año 2024, mediante la Ley N.º 32103, se estableció una disposición específica orientada a viabilizar la aprobación del CAFAE en determinados gobiernos regionales, incluyendo expresamente al Gobierno Regional de Pasco. A pesar de este tratamiento focalizado, la entidad volvió a presentar el informe técnico correspondiente para las unidades ejecutoras observadas, las cuales nuevamente no lograron superar las observaciones formuladas por el MEF, persistiendo la falta de aprobación del incentivo.

En ese sentido, la revisión cronológica de los hechos permite identificar que, en las tres oportunidades analizadas, el Gobierno Regional de Pasco contó con habilitación normativa e incluso con condiciones presupuestales para la implementación del incentivo; sin embargo, la reiteración de observaciones técnicas en las unidades ejecutoras impidió su materialización.

Por lo tanto, se confirma la hipótesis general, en tanto se evidencia que existe una disfuncionalidad entre la validez formal de las normas presupuestales y su eficacia práctica, derivada del incumplimiento de requisitos técnicos exigidos en el proceso de aprobación del Incentivo Único – CAFAE.

4.2.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICA 1 (HE1):

La hipótesis específica 1 sostiene que la Ley N.º 31084 (2021), pese a autorizar la escala del CAFAE, no logró su aplicación efectiva debido a observaciones técnicas no superadas por las unidades ejecutoras.

De acuerdo con los resultados analizados, se verificó que en el año 2021 el Gobierno Regional de Pasco presentó el informe técnico correspondiente; sin embargo, 4 de sus 13 unidades ejecutoras fueron observadas por el MEF, lo que impidió el registro de la escala del incentivo. En ese sentido, se confirma que la sola habilitación normativa no resultó suficiente, en tanto las observaciones técnicas no fueron superadas.

4.2.3. HIPÓTESIS ESPECÍFICA 2 (HE2)

La hipótesis específica 2 plantea que la Ley N.º 31365 (2022), pese a incorporar disposiciones adicionales como la inclusión de sentencias judiciales, no permitió la aprobación del incentivo debido al incumplimiento de los requisitos exigidos por el MEF.

Del análisis efectuado se advierte que, en el año 2022, el Gobierno Regional de Pasco volvió a presentar la documentación correspondiente respecto de las unidades ejecutoras previamente observadas; no obstante, estas no lograron superar las observaciones técnicas formuladas por el MEF, manteniéndose la imposibilidad de aprobar la escala del CAFAE.

4.2.4. HIPÓTESIS ESPECÍFICA 3 (HE3)

La hipótesis específica 3 establece que la Ley N.º 32103 (2024), pese a su carácter focalizado en determinados gobiernos

regionales, no logró superar la ineficacia previa debido a la falta de articulación entre el marco normativo y la capacidad técnica de implementación.

Los resultados evidencian que, en el año 2024, el Gobierno Regional de Pasco contó con una disposición normativa específica que buscaba facilitar la aprobación del incentivo; sin embargo, al presentar nuevamente la documentación correspondiente, las mismas unidades ejecutoras continuaron siendo observadas por el MEF, lo que impidió la aprobación del CAFAE.

CAPITULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los resultados obtenidos en la presente investigación permiten afirmar que la problemática vinculada a la no implementación del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco no se explica por la ausencia de disposiciones normativas que en este caso hubo hasta 3 normas emitidas vigentes, sino por una desconexión entre el diseño normativo y la capacidad real de ejecución de las unidades responsables. Esta conclusión se sostiene a partir del análisis individual de las normas presupuestales estudiadas, así como de su evolución progresiva, la cual evidencia un esfuerzo reiterado del legislador por viabilizar el incentivo, pero sin lograr resultados efectivos en el plano operativo.

En el caso de la Ley N.º 31084, correspondiente al año 2021, se observa que esta norma constituye el punto de partida en la habilitación del Incentivo Único – CAFAE, en la medida que autoriza la aprobación de su escala bajo determinadas condiciones. Sin embargo, su contenido revela un enfoque predominantemente formal, dirigido a permitir la existencia del beneficio dentro del marco legal, pero sin incorporar mecanismos que aseguren el cumplimiento de los criterios técnicos exigidos para su validación, dicho sea de paso, exigencias técnicas determinadas por el MEF. En ese contexto, las unidades ejecutoras del Gobierno Regional de Pasco que presentaron información incompleta o inconsistente no lograron superar las observaciones formuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que impidió la materialización del incentivo. Este primer momento normativo evidencia que la habilitación legal, por sí sola, no resulta suficiente cuando no se acompaña de capacidades técnicas que permitan su adecuada implementación, tomando en cuenta la experiencia de esta primera norma y sus obstáculos técnicos se gestionó nuevamente la habilitación normativa al respecto.

Posteriormente, la Ley N.º 31365, correspondiente al año 2022, introduce ajustes orientados a facilitar la aprobación del CAFAE, ampliando el alcance de la norma e incorporando elementos adicionales que buscan atender situaciones específicas de los trabajadores, como la inclusión de condiciones previamente no consideradas. No obstante, pese a este avance, el análisis de los resultados muestra que la problemática no fue superada, ya que las observaciones técnicas del Ministerio de Economía y Finanzas persistieron en relación con determinadas unidades ejecutoras. Este escenario pone en evidencia que la mejora normativa no estuvo orientada a resolver el problema central identificado en el periodo anterior, es decir, las deficiencias en la elaboración, sustento y consistencia de la información técnica requerida. En consecuencia, la ampliación de la norma no se tradujo en una mejora en los resultados, sino en la continuidad de una situación de ineficacia, evidenciando que el problema trasciende el contenido de la norma y se sitúa en el ámbito de su implementación, circunstancia repetitiva que, aunque se sustentó cierto parámetros y casos aislados por cambios o rotaciones u otros factores incidían en el informe final y por ende en la aplicación general.

En un tercer momento, la Ley N.º 32103 del año 2024 representa un intento más específico de intervención, en la medida que incorpora disposiciones focalizadas dirigidas a determinados gobiernos regionales, entre ellos el de Pasco, con la finalidad de superar las limitaciones advertidas en años anteriores. Este cambio revela un reconocimiento implícito por parte del legislador de que las medidas generales no habían sido suficientes, lo que motiva una intervención más dirigida. Sin embargo, los resultados obtenidos en la investigación evidencian que, incluso bajo este nuevo enfoque, la implementación del Incentivo Único – CAFAE no se concretó en las unidades ejecutoras observadas. La persistencia de las observaciones técnicas demuestra que el problema no radica en la falta de especificidad normativa, sino en la ausencia de una adecuada articulación entre la norma y la capacidad técnica de quienes deben ejecutarla. En ese

sentido, la focalización normativa, aunque relevante en términos de diseño, no logró revertir una problemática que tiene un origen estructural.

Desde una perspectiva comparativa, el análisis de las tres normas permite identificar una evolución normativa progresiva, que transita desde una habilitación general hacia mecanismos más específicos e incluso focalizados. Sin embargo, esta evolución no se traduce en una mejora en la eficacia de la norma, lo que evidencia una disociación entre el plano formal y el plano material de su aplicación. En otras palabras, se observa un incremento en la intensidad regulatoria, pero sin un impacto real en la resolución del problema, lo que permite afirmar que la reiteración normativa sobre un mismo objeto no garantiza su implementación efectiva cuando no se abordan las limitaciones técnicas de las entidades responsables.

Este comportamiento normativo tiene una manifestación concreta en el caso del Gobierno Regional de Pasco, donde, a pesar de contar con disponibilidad presupuestal y con un marco legal habilitante, determinadas unidades ejecutoras no lograron cumplir con los requisitos exigidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. Esta situación genera una afectación directa en la gestión de los recursos humanos, al impedir la implementación de un beneficio reconocido normativamente, y evidencia, además, debilidades en los procesos internos de elaboración, revisión y validación de la información técnica. La ausencia de una adecuada coordinación entre las áreas involucradas, así como la falta de estandarización de criterios técnicos, contribuyen a la persistencia del problema.

Un aspecto que merece especial atención es el contexto en el que surge la regulación vinculada al Incentivo Único – CAFAE. Durante décadas, los trabajadores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N.º 276 han estado sometidos a diversas restricciones legales y presupuestales que limitaron la posibilidad de efectuar incrementos remunerativos directos, situación que generó una demanda constante por mecanismos alternativos que permitieran mejorar sus condiciones económicas. En ese escenario, las gestiones realizadas por los

trabajadores y sus organizaciones representativas tuvieron como finalidad promover cambios normativos que posibilitaran una mejora efectiva de sus ingresos, encontrando en el CAFAE una de las principales vías para materializar dicho objetivo. En términos prácticos, este incentivo ha funcionado como un mecanismo complementario orientado a compensar las limitaciones existentes en materia de incrementos salariales directos, permitiendo atender una necesidad históricamente postergada dentro del empleo público.

Asimismo, los resultados permiten advertir que la reiteración de habilitaciones normativas a favor del CAFAE constituye una evidencia de la voluntad del legislador de atender esta problemática y de generar mecanismos que permitan mejorar las condiciones económicas de los trabajadores del régimen 276. Sin embargo, la experiencia del Gobierno Regional de Pasco demuestra que la sola emisión de normas no resulta suficiente cuando su ejecución continúa condicionada a exigencias técnicas que, en determinados casos, terminan prevaleciendo sobre la finalidad material perseguida por la regulación. Esta situación evidencia una tensión permanente entre el objetivo de mejorar las condiciones remunerativas de los servidores públicos y los mecanismos de control técnico establecidos para garantizar la sostenibilidad presupuestal.

Desde esta perspectiva, la investigación permite sostener que la problemática del CAFAE difícilmente encontrará una solución definitiva mientras continúe dependiendo de procedimientos extraordinarios, habilitaciones temporales o validaciones técnicas sucesivas. La experiencia analizada demuestra que, pese a los esfuerzos normativos desarrollados entre los años 2021 y 2024, subsisten obstáculos estructurales que impiden alcanzar una aplicación uniforme y efectiva del incentivo. Por ello, resulta necesario que el Estado evalúe mecanismos más estables y permanentes de reconocimiento económico para los trabajadores del régimen 276, de manera que las mejoras remunerativas respondan a políticas públicas claras y sostenibles, evitando que beneficios

destinados a corregir brechas históricas queden supeditados a procedimientos técnicos que, en la práctica, dificultan su materialización.

Asimismo, resulta gratificante haber podido comprender esta problemática desde una perspectiva académica y jurídica, pues ello permite advertir que una norma, por más adecuada que sea en su formulación, difícilmente podrá cumplir su finalidad si no se encuentra acompañada de las condiciones técnicas y operativas que hagan posible su aplicación en la realidad. El caso del Incentivo Único – CAFAE demuestra que la producción normativa, por sí sola, no garantiza la solución de los problemas públicos, siendo necesario que la regulación dialogue permanentemente con el contexto institucional donde será aplicada. En el presente caso, es evidente que el Ministerio de Economía y Finanzas, en su condición de entidad encargada de la aplicación operativa de la norma, debió asumir una actuación más activa para superar las barreras advertidas; sin embargo, también corresponde reconocer que las propias modificaciones normativas pudieron haberse construido a través de espacios de trabajo técnico entre las entidades involucradas, permitiendo identificar anticipadamente las dificultades de implementación y garantizando una mayor operatividad de las disposiciones aprobadas.

Del mismo modo, esta investigación permite sostener que las limitaciones de carácter técnico no pueden llegar al extremo de impedir indefinidamente el ejercicio de derechos laborales cuya protección ha sido reiteradamente reconocida por el propio legislador mediante sucesivas habilitaciones normativas. La reiteración de leyes destinadas a viabilizar el Incentivo Único – CAFAE constituye una manifestación clara de la voluntad estatal de atender una demanda histórica de los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N.º 276, quienes durante años han visto restringidas las posibilidades de mejora de sus ingresos debido a las limitaciones impuestas a los incrementos remunerativos directos. En consecuencia, esta experiencia debe servir como una lección para el futuro, a fin de que las normas orientadas a beneficiar a los trabajadores y a la población en

general no encuentren su principal obstáculo precisamente en las instituciones llamadas a garantizar su aplicación, sino que cuenten desde su diseño con mecanismos que permitan una implementación real, efectiva y compatible con la realidad de las entidades públicas.

Finalmente, los resultados obtenidos guardan coherencia con los antecedentes revisados en la investigación, los cuales advierten que en el ámbito de la gestión pública no basta con la emisión de normas para garantizar resultados efectivos, sino que es indispensable que dichas normas se encuentren acompañadas de capacidades institucionales que permitan su implementación. En ese sentido, el caso analizado confirma que existe una brecha entre la validez formal de las disposiciones normativas y su eficacia práctica, situación que ya ha sido identificada en otros contextos administrativos y que se reproduce en el proceso de aprobación del Incentivo Único – CAFAE. Por tanto, la investigación no solo valida el problema planteado, sino que lo sitúa dentro de una problemática más amplia relacionada con la capacidad del Estado para traducir decisiones normativas en resultados concretos.

CONCLUSIONES

Se ha determinado que las modificaciones normativas emitidas entre los años 2021 y 2024 no han logrado garantizar la aplicación efectiva del Incentivo Único – CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco, no por ausencia de habilitación normativa ni por limitaciones presupuestales, sino debido a la reiteración de observaciones técnicas formuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas respecto de determinadas unidades ejecutoras. Esta situación evidencia una disfuncionalidad entre la validez formal de las normas presupuestales y su eficacia práctica.

Se concluye que la Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021) estableció una habilitación normativa para la aprobación del Incentivo Único – CAFAE; sin embargo, su aplicación efectiva en el Gobierno Regional de Pasco no se materializó debido a que 4 de sus unidades ejecutoras no lograron superar las observaciones técnicas formuladas por el MEF, lo que impidió el registro de la escala del incentivo.

Se concluye que la Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022), pese a introducir modificaciones orientadas a facilitar la aprobación del CAFAE, como la consolidación de ingresos y la inclusión de sentencias judiciales, no permitió superar las observaciones técnicas formuladas por el MEF, ya que las unidades ejecutoras previamente observadas no lograron cumplir con los requisitos exigidos, manteniéndose la imposibilidad de aprobar el incentivo.

Se concluye que la Ley N.º 32103 (2024), aun cuando incorporó una disposición específica dirigida a facilitar la aprobación del CAFAE en determinados gobiernos regionales, incluido Pasco, no logró superar la ineficacia observada en años anteriores, debido a que las unidades ejecutoras continuaron presentando deficiencias en el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por el MEF, lo que impidió la aprobación del incentivo.

RECOMENDACIONES

Se recomienda que el Gobierno Regional de Pasco implemente un sistema integral de fortalecimiento técnico para la formulación, revisión y validación de los informes vinculados al Incentivo Único – CAFAE, que permita asegurar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, reduciendo la brecha existente entre la habilitación normativa y su aplicación efectiva.

Se recomienda que las unidades ejecutoras del Gobierno Regional de Pasco adopten un protocolo técnico estandarizado para la elaboración de la información requerida para el registro del CAFAE, que incluya criterios claros de consistencia de datos y sustento técnico, a fin de evitar la reiteración de observaciones como las ocurridas en el año 2021.

Se recomienda mejorar la articulación entre las áreas de presupuesto, recursos humanos y asesoría jurídica del Gobierno Regional de Pasco, a fin de que la implementación del CAFAE responda a un enfoque integral que permita cumplir con los requisitos técnicos exigidos por el MEF, aprovechando adecuadamente las disposiciones normativas específicas como las establecidas en el año 2024.

Se recomienda fortalecer los mecanismos de revisión interna y control de calidad de los informes técnicos antes de su remisión al MEF, asegurando que la información presentada cumpla con los criterios establecidos en la normativa vigente, especialmente en lo referido a la consolidación de ingresos y cumplimiento de requisitos técnicos, a fin de superar las deficiencias identificadas en el año 2022.

BIBLIOGRAFIA

- Gaceta Juridica. (2020). Código Civil Comentado - Comentan más de 200 Especialistas en las Diversas Materias del Derecho Civil (cuarta ed., Vol. X). Gaceta Juridica S.A.
- Hernandez S, & Et al (2010). Metodología de la Investigación. McGRAW-HILL /INTERAMERICANA EDITORES S.A. de C.V. Obtenido de <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Sampieri.Met.Inv.pdf>
- Hernandez, W. (2009). Revista de la Facultad de Derecho PUCP. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/3120/2957/>
- Martinez, R. (2020). El secreto Detras de una Tesis. Crea Imagen S.A.C.
- Ministerio de Justicia. (11 de diciembre de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/460895/DECRETO_SUPREMO_N__021-2019-JUS_.pdf?v=1577110416
- Ossorio, M. (2003). Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales (décimo tercera ed.). Argentina: Heliasta S.R.L.
- Segrera T. (2006). La seguridad jurídica en el registro público de la propiedad. Tesis de maestría, Tecnológico de Monterrey. <http://hdl.handle.net/11285/629163>
- Palacios Zorrilla, I. (17 de 12 de 2021). Facebook. Obtenido de Estudio Jurídico Palacios % Abogados: <https://www.facebook.com/watch/?v=4049189411850580>

- Plataforma Digital Única del Estado Peruano. (30 de junio de 2023).
gob.pe. Recuperado el 31 de 07 de 2023, de
<https://www.gob.pe/22904-que-es-el-gobierno-abierto>
- Ramos C. (2018). Como Hacer una Tesis de Derecho y no envejecer
en el intento. Editora y Librería Jurídica Grijley.
- Sanchez H. (1992). Metodologia de la Investigacion Cientifica.
Universidad Nacional Ricardo Palma.
- Sierra R. (2001). Tecnicas de Investigacion Social, Teorias y Ejercicios
(Decimocuarta ed.). España: Thomson Editores Spain.
Retrieved 20 de 11 de 2022, from
https://significanteatro.files.wordpress.com/2017/08/docslide-com-br_tecnicas-de-investigacion-social-r-sierra-bravo.pdf
- Trujillo H. (2018). La investigacion Cientifica y los metodos estadisticos
de la evaluacion de hipotesis. amarilis indiana Editores E.I.R.L. Avila,
A. (2016). El ejercicio del derecho de acceso a la información pública
en el Distrito Federal. mexico. Obtenido de
<http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/334>
- Clery, A. (2015). El acceso a la informacion publica: analisis de la
experiencia europea y española y bases para su regulacion en la
Republica del Ecuador. Obtenido de
<http://hdl.handle.net/10803/376708>
- Congreso Constituyente Democratico. (1993). *Constitucion Politica del
Perú*. Obtenido de
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>
- Constitución Política del Perú. (1993). Congreso de la Republica.
Recuperado el 02 de Junio de 2023, de
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf

- Cordova, G. (2018). El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento peruano. En particular sobre las entidades públicas bajo régimen privado. Obtenido de <https://hdl.handle.net/11042/3431>
- Dextre, R. (2020). Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública y su relación con los procedimientos administrativos en el gobierno regional de Huánuco, 2018. Obtenido de <http://repositorio.udh.edu.pe/123456789/2389>
- habeas Data, N° 2579*2003-HD/TC (Tribunal Constitucional 2003). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>
- Hernandez sampieri, S. R., Fernandez Collado, C., & Batista Lucio, M. (2010). Metodología de la Investigación. McGRAW-HILL /INTERAMERICANA EDITORES S.A. de C.V. Obtenido de <https://www.icmujeres.gob.mx/wpcontent/uploads/2020/05/Sampieri.Met.Inv.pdf>
- Hernandez, W. (2009). *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/download/3120/2957/>
- Ministerio de Justicia. (11 de diciembre de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/460895/DECRETO_SUPREMO_N__021-2019-JUS_.pdf?v=1577110416
- Ossorio, M. (2003). *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales* (decimo tercera ed.). Argentina: Heliasta S.R.L.

Plataforma Digital Unica del Estado Peruano. (30 de junio de 2023). *gob.pe*. Recuperado el 31 de 07 de 2023, de <https://www.gob.pe/22904-que-es-el-gobierno-abierto>

Ponce, M. (2011). La Experiencia de CONAMA sobre Acceso a la Informacion Publica: Analisis desde un Enfoque de Derechos. Chile. Obtenido de <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/102570>

Ramirez, M. (2019). Gobierno abierto y la gestion municipal en el distrito de Pillcomarca, Huánuco, Huánuco 2019. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.13080/4722>

Ruiz Molleda, J. C. (2019). *Instituto de Defensa Legal IDL*. Recuperado el 18 de noviembre de 2022, de <https://www.idl.org.pe/el-desarrollo-normativo-de-la-justicia-comunal-en-el-peru/>

Saavedra perez, T., & Vasquez Chong, N. K. (2021). Acceso a la informacion publica y transparencia de los actos administrativos de la municipalidad distrtial de Punchana-2019. Obtenido de <http://repositorio.ucp.edu.pe/handle/UCP/1578>

Sanchez Carlessi, H. (1992). *Metodologia de la Investigacion Cientifica*. Universidad Nacional Ricardo Palma.

Sierra Bravo, R. (2001). *Tecnicas de Investigacion Social, Teorias y Ejercicios* (Decimocuarta ed.). España: Thomson Editores Spain. Recuperado el 20 de 11 de 2022, de https://significanteatro.files.wordpress.com/2017/08/docslide-com-br_tecnicas-de-investigacion-social-r-sierra-bravo.pdf

Tribunal Constitucional, sentencia N° 0959-2004-HD/TC (Tribunal Constitucional 19 de noviembre de 2004). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00959-2004-HD.html>

Tribunal Constitucional, sentencia N° 02945-2011-PHD/TC (Tribunal Constitucional 6 de setiembre de 2011). Obtenido de

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02945-2011-HD%20Resolucion.html>

Tribunal Constitucional, sentencia N° 04710-2011-PHD/TC (Tribunal Constitucional 11 de mayo de 2012). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/04710-2011-HD.html>

Trujillo Martinez, H. (2018). *La investigacion Cientifica y los metodos estadisticos de la evaluacion de hipotesis*. amarilis indiana Editores E.I.R.L.

COMO CITAR ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Martin Arzapalo, E. F. (2026). Modificaciones Normativas y Aplicación del Incentivo Único - Cafae en el Gobierno Regional de Pasco (2021 - 2024) [Tesis de pregrado, Universidad de Huánuco]. Repositorio Institucional UDH. <http://>

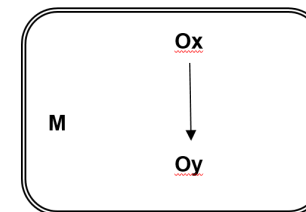
ANEXO

ANEXO 01

MATRIZ DE CONSISTENCIA

TEMA: MODIFICACIONES NORMATIVAS Y APLICACIÓN DEL INCENTIVO ÚNICO - CAFAE EN EL GOBIERNO REGIONAL DE PASCO (2021-2024)

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	METODOLOGIA
Problema General ¿Por qué las modificaciones normativas emitidas entre 2021 y 2024 no han logrado garantizar la aplicación efectiva del Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco?	Objetivo General Analizar por qué las modificaciones normativas emitidas entre 2021 y 2024 no han permitido la aplicación efectiva del Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco.	Hipótesis General A pesar de las modificaciones normativas emitidas entre 2021 y 2024, la aplicación del Incentivo Único - CAFAE en el Gobierno Regional de Pasco no se ha materializado debido a observaciones técnicas recurrentes del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual revela una disfuncionalidad entre la validez formal de las normas presupuestales y su eficacia práctica.	Aplicación del Incentivo Único - CAFAE	Marco normativo anual.	Existencia de disposición sobre el CAFAE en la ley de presupuesto.	Tipo de investigación Aplicada
				Tipo de disposición.	Decreto supremo o resolución directoral emitida por el MEF.	Enfoque Cualitativo
				Contenido habilitante.	Inclusión de sentencias, consolidación de ingresos, focalización de pliegos.	Alcance o nivel Descriptivo - Explicativo
				Año de aplicación.	Periodo fiscal regulado por la norma.	Diseño no experimental y longitudinal con enfoque explicativo



Donde:
 Ox= Observación de la variable1
 M= Muestra en quien se realiza el estudio
 Oy= Observaciones a la variable 2.

						= relación jurídico causal explicativa		
Problemas Específicos	Objetivos Específicos	Hipótesis Específicas	Modificaciones normativas	Presentación técnica del gore pasco.				
¿Qué disposiciones estableció la Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021) respecto al Incentivo Único - CAFAE y cuáles fueron los factores que impidieron su aplicación efectiva en el Gobierno Regional de Pasco?	Examinar las disposiciones de la Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021) sobre el Incentivo Único - CAFAE y los factores que impidieron su aplicación efectiva en el Gobierno Regional de Pasco.	La Ley N.º 31084 (Presupuesto 2021), aunque autorizó la escala del CAFAE, no logró su aplicación efectiva en el Gobierno Regional de Pasco debido a observaciones técnicas no superadas por las unidades ejecutoras.			Informe técnico remitido por la unidad ejecutora.			
				Evaluación del MEF.	Observaciones técnicas formuladas.			
				Resultado administrativo.	Registro o no de la escala de CAFAE.			
¿Qué modificaciones introdujo la Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022) en relación con el CAFAE, y por qué no se logró superar las observaciones técnicas formuladas por el MEF al Gobierno Regional de Pasco?	Analizar las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022) respecto al CAFAE, y determinar por qué no se superaron las observaciones técnicas del MEF en el caso del Gobierno Regional de Pasco.	La Ley N.º 31365 (Presupuesto 2022) incorporó disposiciones adicionales como la inclusión de sentencias judiciales, pero las unidades ejecutoras observadas del Gobierno Regional de Pasco no cumplieron los requisitos exigidos por el MEF.		Afectación al trabajador.	Imposibilidad de acceder al beneficio; judicialización del reclamo.			
¿Qué medidas incorporó la Ley N.º 32103 (2024) para	Evaluar las medidas incorporadas en la Ley N.º	La Ley N.º 32103 (2024) emitida con el objetivo de focalizar soluciones en tres gobiernos regionales, incluido Pasco, no logró superar la ineficacia						
						Población y Muestra:		
							POBLACIÓN	MUESTRA
						Leyes de presupuesto	3	3
						Direcciones directorales emitidas por la DGGFRH	6	6
						Informes técnicos y comunicaciones administrativas	6	6
						Técnicas e Instrumentos		
						- FICHAJE BIBLIOGRÁFICO		
						- FICHA DE ANALISIS DOCUMENTAL		

facilitar la aplicación del Incentivo Único - CAFAE, y por qué, a pesar de tratarse de una disposición focalizada, no se logró su ejecución en las unidades observadas del Gobierno Regional de Pasco?	32103 (2024) destinadas a facilitar la aplicación del Incentivo Único - CAFAE, y explicar por qué no se logró su ejecución en las unidades observadas del Gobierno Regional de Pasco.	de años anteriores por falta de articulación entre el marco normativo y la capacidad técnica de implementación.
--	---	---
