

Descentralización

Rossana Polastri y Fernando Rojas

Resumen

Hasta el año 2002, el Perú era uno de los países más centralizados de América Latina. Desde entonces se han aprobado y aplicado importantes leyes para transferir competencias a los gobiernos subnacionales. El Congreso, diferentes niveles de gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil han participado en este complejo proceso político, que ha exigido introducir una serie de cambios en el funcionamiento del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales. A pesar de que estos cambios se han realizado manteniendo una estabilidad macroeconómica, no han sido acompañados de una estructura institucional adecuada para desarrollar, monitorear y aplicar la política de descentralización. Son muchos los desafíos que pueden poner en peligro el sistema de descentralización peruano; entre ellos, una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del Gobierno Central y una baja tasa de generación de ingresos propios; un débil control sobre la acumulación de deuda subnacional; la limitada capacidad de gestión en materia de prestación de servicios públicos, responsabilidades recientemente transferidas, y los desequilibrios de recursos y capacidades en diferentes regiones del país. Este capítulo revisa la situación actual, discute los retos más importantes y presenta algunas alternativas de política para superarlos.

I. Antecedentes

El Perú ha sido uno de los últimos países de la región en implementar un proceso de descentralización. Hasta el año 2002 era uno de los países más centralizados de América Latina, con más de 97 por ciento de la recaudación fiscal en manos del Gobierno Nacional. La Constitución de 1993 adoptó la descentralización, pero las elecciones regionales

no se celebraron sino hasta 2003, cumpliendo con una enmienda de 2002 a la Constitución que ordenaba la creación de gobiernos regionales. A partir de este último año se han ido aprobando importantes leyes para constituir gobiernos regionales, propiciar una descentralización fiscal sólida, garantizar la responsabilidad y la transparencia fiscal en el nivel subnacional, reforzar la capacidad de recaudación de los gobiernos locales, establecer criterios de acreditación para la transferencia de funciones y competencias, introducir presupuestos participativos locales e iniciar una reforma del sector público para adaptarlo a las demandas de un nuevo escenario descentralizado. En la actualidad hay 26 regiones y 1.832 municipios. Dentro de esta última categoría, 194 son municipios provinciales y el resto, distritales (véase el recuadro 1).

En este proceso, el Perú se ha valido de las lecciones aprendidas de otros países de América Latina que adoptaron y pusieron en marcha políticas de descentralización hace dos o más décadas, así como de su propia, y en buena medida fracasada, experiencia previa en este campo. Sobre la base de todo ello, la agenda descentralizadora del Perú ha sido concebida para lograr los siguientes objetivos: el desarrollo económico y la competitividad; la modernización y simplificación de sistemas y procedimientos administrativos; la asignación de competencias de los servicios públicos en niveles más próximos a los usuarios; y la participación ciudadana en el gobierno.

La Ley Orgánica de la Descentralización (LOD), pieza central de la legislación en materia de descentralización, contiene las directrices básicas del proceso, y hace hincapié en la necesidad de restricciones presupuestarias estrictas y de un proceso fiscal neutral. En particular, determina que la descentralización fiscal debería: (i) implicar una transferencia

Recuadro 1. Los niveles de gobierno en el Perú

Nacional: Poder Legislativo (Congreso), Poder Ejecutivo (encabezado por el Presidente) y Poder Judicial. El nivel central gestiona normalmente problemas de ámbito nacional, incluidos programas contra la pobreza que serán descentralizados.

Regional: Los departamentos están constituidos en veintiséis regiones que fueron diseñadas para convertirse en macrorregiones en una etapa posterior. Los gobiernos regionales son dirigidos por el Presidente Regional, el Consejo Regional y el Consejo de Coordinación Regional, y están integrados por alcaldes provinciales y distritales y representantes de la sociedad civil. Su función es promover el desarrollo regional y la competitividad por medio de la inversión pública y la movilización de los recursos públicos y privados. Todavía no se han determinado con precisión las competencias sectoriales específicas que serán descentralizadas a las regiones.

Municipios 1.832 municipios con alcaldes electos, un Concejo Distrital/Provincial y consejos de coordinación. Sus competencias abarcan todos los asuntos relevantes que caen bajo su jurisdicción. Todavía no se han determinado con precisión las competencias sectoriales específicas que serán descentralizadas a los municipios.

Fuente: Banco Mundial 2005a.

ordenada de competencias (evitando las transferencias de recursos sin las correspondientes transferencias de responsabilidades); (ii) establecer límites (mediante reglas fiscales) sobre el endeudamiento y el aumento del gasto público de los gobiernos regionales y locales; y (iii) imponer restricciones sobre los préstamos del extranjero y prohibir al Gobierno Central la cobertura de la deuda no garantizada de las entidades regionales y locales.

La LOD ha previsto un calendario de descentralización con una fase preparatoria y cuatro fases específicas. La fase preparatoria, que concluyó en 2002, se centró en la creación del marco legal e institucional de la descentralización. La primera fase específica culminó con la creación de los gobiernos regionales. Estos gobiernos se financiaban inicialmente con transferencias de cuantía equivalente a los recursos asignados previamente a las unidades territoriales del Gobierno Nacional, los consejos transitorios de administración regional (CTAR). Las fases posteriores se han ejecutado de forma simultánea y no siempre han respetado la secuencia propuesta en la LOD. La segunda fase se centra en la consolidación de la estrategia de descentralización mediante la integración de las veintiséis regiones en un número más reducido de estas. El referéndum para la formación de macrorregiones, celebrado del 30 de octubre de 2005, fracasó en este propósito.¹ La tercera fase, que se inició en 2003, consistía en la transferencia de competencias sectoriales distintas de la educación y la salud. Los programas de protección social (PRONAA y FONCODES) y los proyectos de inversión pública con impacto regional (INADE) se transfirieron a los gobiernos periféricos sobre la base de un proceso de acreditación. La cuarta fase perseguía la transferencia de las competencias de educación y salud a los gobiernos subnacionales. Esta última fase no ha concluido, y no está claro el calendario de las transferencias de estos dos importantes sectores.

En términos generales, todas estas reformas han modificado el modo de funcionamiento del sector público peruano. La descentralización ha supuesto un cambio de las asignaciones presupuestarias: los gobiernos subnacionales disponen de 35 por ciento del gasto público no financiero en el año 2006, por encima del 28 por ciento correspondiente al año 2003. Asimismo, los gobiernos subnacionales están cumpliendo un papel importante en materia de inversión pública. Son responsables de más de la mitad de la inversión pública realizada en 2006, frente a solo 20 por ciento en 2003. Estos cambios se han llevado a cabo manteniendo la estabilidad económica. La primera generación de reformas se ha centrado en medidas financieras y de control para garantizar la disciplina fiscal y financiera de todos los niveles de gobierno. El marco legal ha sido diseñado para favorecer un proceso de descentralización paulatino y fiscalmente neutral que garantice la prestación de servicios públicos esenciales. En este sentido, el marco fiscal básico ya está

1 Las principales ventajas de formar estas macrorregiones (que excluyen a las provincias de Lima y el Callao) consisten en incentivos para obtener más recursos: 50 por ciento de los recursos propios procedentes del IGV, los impuestos específicos sobre el consumo y el impuesto a la renta personal y, si fuera necesario, transferencias discrecionales. Por desgracia, la población no fue adecuadamente informada ni comprendió estas ventajas, y no se logró el proceso de regionalización.

en vigor y constituye el primer paso en un esfuerzo a largo plazo para descentralizar funciones y recursos públicos a los niveles inferiores de gobierno y a las comunidades.

La descentralización brinda la oportunidad de mejorar la provisión de bienes públicos mediante su adecuación a las preferencias locales. Además, una ventaja de la descentralización es que la competencia, la proximidad y la transparencia suponen un poderoso estímulo para que los gobiernos locales respondan mejor a las necesidades de la población. Junto con una recaudación y un gasto eficientes, la descentralización en el Perú tiene el potencial de elevar el bienestar en todas las regiones y reducir las grandes desigualdades geográficas de los ingresos. La decisión del Perú de proceder con la descentralización ha sido gradual, para garantizar que los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales guarden correspondencia con los gastos transferidos una vez que estos han certificado la recepción de las competencias transferidas. Sin embargo, aún hay retos pendientes en los próximos años para que la agenda de descentralización logre sus objetivos, en particular en lo que se refiere a la garantía del acceso a los servicios públicos y a la calidad de estos. Los altos niveles de pobreza y de desigualdad de los ingresos en el Perú, y las grandes diferencias regionales en cuanto a las transferencias y capacidad recaudatoria, constituyen retos importantes en sí mismos.

II. Desafíos

El desafío general consiste en culminar la agenda de descentralización. En caso contrario, la autonomía política de las regiones y municipios se verá seriamente reducida por la gran dependencia de las transferencias del Gobierno Central; la brecha entre las regiones ricas en recursos naturales y las demás seguirá aumentando; las regiones y municipios menos privilegiados acudirán cada vez en mayor medida al endeudamiento para poder atender los servicios básicos en el nivel subnacional; la deficiente calidad de la información y su escaso reporte pondrán en peligro la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana; la descentralización puede acabar amenazando la responsabilidad fiscal, y el objetivo de la competitividad regional y local puede fracasar. Si no se culmina durante la próxima legislatura, el proceso de descentralización puede atomizar aún más el gasto público, sin que haya coordinación intergubernamental ni economías de escala. La descentralización, entonces, agravaría las actuales presiones tendientes a una mayor fragmentación del proceso político de toma de decisiones en materia fiscal. Por otro lado, la culminación de la agenda de descentralización exigirá la adopción de políticas y actuaciones en la introducción de impuestos en el nivel subnacional, las transferencias fiscales intergubernamentales, la calidad del gasto y de la prestación de servicios, y la gestión financiera y de la deuda subnacional.

IMPUESTOS: El acceso a ingresos de fuentes propias es importante para aproximar la recaudación a los beneficios y para mantener restricciones presupuestarias rigurosas en el nivel subnacional del gobierno. Es necesario controlar los ingresos de los gobiernos subnacionales con el fin de poder adaptar las políticas cuando hay que hacer ajustes. Por lo tanto, para que el proceso de descentralización funcione adecuadamente, es importante

reforzar las bases impositivas de los gobiernos regionales y locales. El dilema tradicional de garantizar que la jurisdicción responsable del gasto sea la misma que recauda los ingresos tiene que encontrar solución en el marco del sistema de transferencias intergubernamentales. Sin embargo, la Constitución Política del Perú no permite la implementación de impuestos en el nivel regional. Incluso el precio de los servicios y las tasas de los impuestos a la propiedad se establecen por medio de una ley nacional. Pese a que el peruano es un Estado unitario en el que el Congreso ejerce la competencia exclusiva en materia tributaria, cabe la posibilidad de delegar o transferir la gestión y los ingresos derivados de ciertas bases impositivas a los gobiernos regionales.

En este momento, los ingresos impositivos de los gobiernos subnacionales cubren una pequeña parte de sus gastos. El desafío de las tasas impositivas municipales es muy distinto del regional. Los municipios disponen de bases impositivas potencialmente dinámicas y, sin embargo, en buena medida subutilizadas, y necesitan incentivos adecuados para movilizar sus propios ingresos impositivos. En el periodo 2002-05 los ingresos de los gobiernos municipales han aumentado en 0,6 por ciento del PBI. Ello no obstante, las transferencias del canon representan 70 por ciento de este incremento, mientras que los ingresos impositivos solo dan cuenta de 8 por ciento. Los impuestos representan alrededor de 13 por ciento de los ingresos municipales totales, mientras que las tasas y contribuciones equivalen a 30 por ciento (véase el cuadro 1).

A diferencia de los de otros países de ingresos medios de América Latina, los municipios peruanos no gestionan enteramente su impuesto a la propiedad, ya que todas las políticas tributarias dependen del Congreso (Ruhling 2005). La recaudación del impuesto a la propiedad, en particular, es muy baja, y se sitúa en 0,2 por ciento del PBI. Algunos municipios están buscando la forma de mejorar esta recaudación y, con la colaboración del Gobierno Nacional, han puesto en marcha un módulo catastral para la recaudación de estos impuestos. La ampliación de esta práctica a escala nacional potenciará la capacidad de los municipios para generar sus propios recursos y gestionarlos mejor. Otra posibilidad consiste en documentar y difundir las prácticas de los municipios con mejores resultados de recaudación mediante intercambios horizontales de aprendizaje mutuo. Si el Perú pudiera elevar la recaudación del impuesto a la propiedad al nivel promedio de la OCDE, ello implicaría 1.200 millones de dólares anuales para los gobiernos locales, más de diez veces el valor total del canon.

Las regiones solo tienen competencias para cobrar tasas. Todavía hay un potencial para introducir impuestos específicos sobre el consumo en el ámbito regional sin poner en peligro la gestión tributaria nacional ni desplazar la base imponible nacional. Por ejemplo, crear el impuesto a la promoción regional (IPM) contribuiría con los ingresos de los gobiernos regionales. Otra posibilidad sería introducir un sistema de reparto de impuestos entre las entidades territoriales y la SUNAT, para permitir a las primeras participar en la recaudación de impuestos nacionales.

**Cuadro 1. Ingresos corrientes de los gobiernos locales
(En porcentaje del PBI)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	1,95	1,96	2,07	2,19	2,29	2,53
Ingresos tributarios	0,25	0,25	0,27	0,28	0,29	0,29
Otros ingresos propios	0,59	0,63	0,69	0,67	0,69	0,67
Transferencias del						
Gobierno Central	1,11	1,08	1,11	1,24	1,31	1,57
FONCOMUN	0,77	0,74	0,73	0,76	0,77	0,79
Canon	0,12	0,12	0,15	0,25	0,32	0,51
Otros	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,27

Fuentes: BCRP y MEF.

Uno de los retos fundamentales consiste en identificar los incentivos adecuados para aumentar la recaudación fiscal en el ámbito subnacional. Es importante establecer un incentivo fiscal para los gobiernos locales vinculado a sus esfuerzos para incrementar la recaudación impositiva, y que sea coherente con la introducción del módulo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el catastro y los ingresos. En este sentido, un incentivo no utilizado es el indicador de esfuerzo fiscal para distribuir el FONCOMUN, un fondo creado especialmente para municipios cuya fuente de financiamiento es el 2 por ciento del impuesto general a las ventas recaudado por el Gobierno Central, que se llevará a cabo una vez que estén disponibles los datos del nuevo censo de población. Se prevé que esta nueva distribución se aplique hacia el año 2007 y que incluya tanto el indicador de esfuerzo fiscal como el de pobreza.

LAS TRANSFERENCIAS. La estrategia del Gobierno respecto del sistema de transferencias en la fase temprana de la descentralización ha sido la de proteger la prestación de servicios públicos, garantizar la transparencia y mantener el equilibrio vertical. El equilibrio vertical, entendido como el equilibrio a mediano plazo entre la renta (los ingresos potenciales más las transferencias) y las responsabilidades, es esencial para garantizar la sostenibilidad fiscal y financiera en el proceso de descentralización. En ausencia de un equilibrio vertical, los gobiernos subnacionales se verán obligados a asumir niveles excesivos de deuda.

La introducción de la acreditación formal tiene como finalidad proteger la prestación de servicios públicos. El Gobierno ha respetado el objetivo de neutralidad fiscal, por el que las transferencias se han ido incrementando de acuerdo con tres factores: la tasa de crecimiento de los recursos públicos,² el equilibrio fiscal del sector público consolidado de acuerdo con el marco macroeconómico multianual, y el financiamiento de transferencias de competencias adicionales a los niveles subnacionales con el correspondiente recorte de

2 Bien basados en un impuesto amplio, como en el caso del FONCOMUN, que está vinculado al IGV, bien en la tasa de crecimiento de ingresos derivados de fuentes específicas, como el canon y las regalías asociados a los ingresos derivados de los recursos naturales.

gastos en el nivel nacional. Pero el sistema de transferencias en el Perú podría ser más simple y predecible y así controlar la calidad en la prestación de los servicios públicos. En este momento existen en el Perú diez grandes programas de transferencias a los gobiernos subnacionales. Las dos principales categorías de transferencias son los llamados fondos de compensación a los municipios y las regiones: FONCOMUN y FONCOR. Seis de los programas de transferencias³ están vinculados a los ingresos derivados de los recursos naturales y asignados de forma específica a financiar el gasto de capital.

Los municipios son muy dependientes de las transferencias basadas en fórmulas de participación en los ingresos, como el financiamiento del FONCOMUN, del canon y parte de las regalías asociadas a la minería y los hidrocarburos (véase el cuadro 2). Estas transferencias ya existían antes de la descentralización regional y han sido incorporadas al nuevo marco político.⁴ Las transferencias del Gobierno Central representan 57 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos locales en promedio, aunque el porcentaje varía mucho entre las municipalidades. En los municipios, la importancia relativa del canon minero se ha más que duplicado desde el año 2000, mientras que otras fuentes de ingresos han permanecido estables. Los ingresos de los gobiernos locales tienen distintas fuentes: 56 por ciento de sus ingresos procede del FONCOMUN. Las regalías y el impuesto a la renta de las sociedades que explotan recursos naturales equivalen a 30 por ciento de sus ingresos. Estos recursos solo pueden destinarse a proyectos de inversión y proceden de diferente canon: minería (18 por ciento), petróleo (8 por ciento), hidrocarburos (2 por ciento), pesca (1 por ciento) y bosques (0,2 por ciento). El programa social transferido del Vaso de Leche representa 10 por ciento de los ingresos de los gobiernos locales. La renta de aduanas supone 3,4 por ciento de los ingresos, y el Fondo de Desarrollo de Camisea, uno por ciento.

Cuadro 2. Transferencias a los gobiernos locales, 2004-05
(En miles de nuevos soles)

	2004	2005	% cambio
Fondo de Compensación Municipal	1'793.654	2'031.674	13,3
Canon minero	346.167	666.105	92,4
Vaso de Leche	360.001	363.001	0,8
Renta de aduanas	101.908	122.719	20,4
Canon de hidrocarburos	83.921	84.464	0,6
Canon de pesca	30.127	21.773	-27,7
Canon y sobrecanon del petróleo	225.657	304.036	34,7
Canon de bosques	658	668	1,5
Fondo de Desarrollo de Camisea	0	33.316	.-
Total	2'942.093	3'627.756	23,3

Fuente: MEF.

3 Estos consisten en seis cánones: minería, hidrocarburos, pesca, petróleo, gas y bosques.

4 La fórmula de distribución del FONCOMUN se modificó en 2004 para incluir índices de pobreza.

La dependencia de las transferencias es incluso más importante para los gobiernos regionales, porque estos carecen de una fuente de recaudación fiscal.⁵ Los antiguos CTAR, así como los actuales gobiernos departamentales, tienen acceso a las tasas y contribuciones, pero hacen un uso limitado de ellas. Los gobiernos regionales reciben los ingresos procedentes del canon y de las regalías, aunque en menor cuantía que lo que reciben los gobiernos locales, pues solo perciben 20 por ciento del canon distribuido. Los gobiernos locales y regionales de Lima y el Callao reciben una participación de los ingresos recaudados por el servicio de Aduanas en su jurisdicción (como hacen otros gobiernos subnacionales donde hay puertos).

Las transferencias del canon y de las regalías han experimentado un gran incremento en los últimos años, debido al espectacular aumento de los precios de los minerales. Gastar una cantidad grande e inesperada de ingresos no es tarea fácil. De hecho, las regiones y municipios que reciben estas transferencias especiales han sido incapaces de ejecutar todos los recursos que se acumulan en cuentas de los bancos comerciales y del Banco de la Nación. Las tasas de utilización pueden ser inferiores a 60 por ciento en los gobiernos subnacionales que reciben estas transferencias. Los recursos procedentes del canon y de las regalías se asignan específicamente al gasto en inversión, incluyendo el diseño y el mantenimiento de proyectos. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) evalúa proyectos de inversión de acuerdo con criterios preestablecidos. Pero el SNIP es un mecanismo relativamente lento que no está preparado para prestar asistencia técnica constante a todas las regiones y municipios ávidos de proyectos. Aunque se ha descentralizado y adaptado para tener mayor proximidad y ser más responsable respecto de regiones y municipios, queda mucho por hacer si los gobiernos subnacionales quieren ofrecer proyectos de inversión de calidad nacional. Se ha presentado al Congreso una propuesta, aún pendiente de aprobación, para crear un fondo de estabilización con los recursos derivados del canon y las regalías, con el fin de limitar su carácter procíclico y suavizar el flujo de inversiones realizado por los gobiernos subnacionales.

Las grandes diferencias en la dotación de recursos naturales y la concentración económica pueden tener un efecto negativo sobre la desigualdad horizontal, como ha ocurrido en otros países. Esta desigualdad podría mitigarse mediante un sistema bien diseñado de transferencias intergubernamentales compensatorias. La cuantía de los recursos per cápita varía notablemente entre regiones, con un coeficiente de variación de 0,9, muy superior a los estándares internacionales. Es más: la variación de las transferencias no se correlaciona fuertemente con la pobreza (véase el cuadro 3). El coeficiente de correlación de las transferencias per cápita y de las necesidades básicas insatisfechas (índice NBI) es insignificante: 0,07 en el año 2004. Ayacucho, una de las regiones más pobres, recibió 144 nuevos soles per cápita, mientras que Tacna, una de las regiones más ricas, obtuvo 465 nuevos soles per cápita. El sistema de participación de los ingresos procedentes del canon ha agravado las desigualdades. Para resolver las desproporciones de las transferencias

5 Hasta el año 2002, cuando estos gobiernos fueron elegidos, el nivel regional de gobierno (CTAR) era una rama desconcentrada del Gobierno Central que se financiaba con las asignaciones del presupuesto de aquel.

Cuadro 3. Distribución de transferencias y pobreza

	<i>Transferencias per cápita</i>	<i>Índice de necesidades básicas insatisfechas</i>
Moquegua	1.521	43
Tacna	919	25
Cusco	431	74
Loreto	388	64
Tumbes	371	55
Huancavelica	370	93
Ucayali	366	60
Cajamarca	322	85
Pasco	294	66
Puno	249	74
Piura	245	64
Apurímac	209	87
Madre de Dios	201	61
Ayacucho	198	87
Áncash	182	66
Amazonas	180	84
Arequipa	164	36
Huánuco	158	80
Junín	150	57
San Martín	147	67
Ica	132	34
La Libertad	104	55
Lambayeque	83	45
Lima	60	47

Fuentes: MEF e INEI.

fiscales, especialmente en regiones que carecen de recursos naturales, el Gobierno ha respondido con medidas *ad hoc* como el Fondo de Desarrollo de Camisea, que realiza transferencias compensatorias a municipios pobres en recursos naturales situados cerca de minas o campos de gas o de petróleo. Este tipo de políticas *ad hoc* deberían limitarse para evitar la arbitrariedad y la rigidez adicional de esta transferencia volátil.

Una cuestión pendiente en la agenda de la descentralización es la definición de objetivos compensatorios (también conocidos como de compensación territorial, orientados al restablecimiento de ciertos estándares mínimos comunes de servicios públicos en las distintas regiones y municipios) y su aplicación a través de transferencias fiscales y sectoriales. Hay una fuerte tendencia en el sistema intergubernamental peruano al incremento de las desigualdades horizontales. Estas podrían agravarse si los departamentos se agrupan en regiones, dada la decisión de devolver los ingresos generados en el ámbito local. Si el país aún desea mantener en todo el territorio un nivel y calidad mínimos de servicios, deberá desarrollar una nueva política compensatoria. Además, la oferta abierta de financiar las inversiones

regionales podría crecer de forma desproporcionada si no se verifica y controla de acuerdo con la capacidad de inversión del sector público consolidado.

También es importante abordar la gestión de la transferencia del canon y el modo de gestionar la volatilidad y la falta de capacidad de absorción en el ámbito subnacional. Ello exige reforzar la capacidad de inversión y los mecanismos de institucionalización para la auditoría y el control social de las regiones y municipios que perciben más canon y regalías.

EL GASTO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. La asignación de atribuciones en el nivel de gobierno subnacional, y en particular en el de las regiones, aún se encuentra en una fase muy temprana, con pocas competencias transferidas. La estrategia adoptada ha sido la de disminuir la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos departamentales y locales, mientras el Gobierno Central realiza una planificación sectorial y presupuestaria más cuidadosa y se introducen sistemas de control en el ámbito subnacional. Aunque esta estrategia puede provocar una presión del Congreso y de los gobiernos departamentales que desean acelerar el ritmo de la descentralización, era el único modo de proteger la calidad de los servicios y, al mismo tiempo, respetar la neutralidad fiscal. La transferencia de personal también es un problema complicado y comprometedor desde el punto de vista fiscal. De hecho, debería procederse a una reforma del servicio público antes de que se transfieran competencias específicas, como las de salud y educación, a los gobiernos regionales y locales. Ya se han transferido algunas competencias, sobre todo programas de protección social que se financiaban con recursos especialmente destinados a tal fin, y algunos proyectos de infraestructura fácilmente identificables en el presupuesto. Sin embargo, es necesario definir las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. Hoy por hoy, no existen definiciones exactas y hay muchas responsabilidades duplicadas. En un momento en el que la economía está creciendo parecieran no tener importancia, pero hay un mal uso de los recursos públicos como consecuencia de esa duplicidad. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) trata específicamente estos temas, pero aún está pendiente de aprobación.

El proceso de acreditación se ha diseñado para garantizar la continuidad (y, de hecho, la mejora) de la calidad en la prestación de servicios de acuerdo con el modelo descentralizado. Con esta finalidad se creó un ciclo anual de transferencias en virtud del cual las decisiones sobre transferencias de gasto se toman en primer lugar en el Consejo de Ministros, y a continuación los gobiernos subnacionales individuales realizan sus peticiones formales para adoptar ciertas funciones, se verifican las capacidades institucionales locales y, finalmente, se procede a la acreditación. En 2005 los gobiernos departamentales hicieron notables avances en materia de acreditación: la verificación de capacidades institucionales se ha producido para alrededor de 70 por ciento de todas las competencias que deben transferirse conforme al Plan Nacional de Descentralización. Esto implica competencias en distintos proyectos regionales de infraestructura, mantenimiento de carreteras, desarrollo agrícola y electrificación rural. En términos estrictamente financieros, sin embargo, estas competencias son limitadas, puesto que las competencias transferidas representan 130 millones de nuevos soles en el año 2004, mientras que el presupuesto total del gobierno departamental alcanza los 8.300 millones de nuevos soles.

Debería tenerse en cuenta que en el año 2004 los gobiernos departamentales asumieron la responsabilidad del pago de salarios de los trabajadores de salud y profesores (que en la actualidad representan un elevado porcentaje de sus gastos, sin las correspondientes competencias de gestión sectoriales).

Hasta el año 2004 (no se transfirieron competencias adicionales en el año 2005), 125 de los 194 municipios provinciales se acreditaron para administrar el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Esto representa aproximadamente 20 por ciento de los gastos totales del Programa. Además, 406 de los 1.832 municipios distritales se acreditaron para gestionar los proyectos de infraestructura de FONCODES; esto representa alrededor de 17 por ciento del gasto total de este Fondo. En cuanto al programa de mantenimiento de carreteras Proviás Rural, se han acreditado 40 de los 194 municipios provinciales, lo que representa 98 por ciento del gasto total del programa. Las competencias de gasto recientemente transferidas significan apenas una pequeña porción del gasto total municipal: alrededor de 15 por ciento. En el caso de los gobiernos regionales, las funciones transferidas están relacionadas con la gestión de algunos proyectos de electrificación rural y mantenimiento de carreteras rurales.

La transferencia de las principales competencias en materia social, de infraestructura, así como de otras significativas, sigue pendiente. Aunque el ritmo pausado del proceso de descentralización en el Perú es una estrategia prudente si se tiene en cuenta la necesidad de preservar la calidad de los servicios y los equilibrios fiscales, es importante mantener el impulso y seguir transfiriendo nuevas competencias y recursos a los gobiernos locales. En caso contrario, las tensiones (fiscales y de otro tipo) generadas por los gobiernos regionales y locales electos que no tienen un claro mandato podrían acabar con el equilibrio vertical, la neutralidad fiscal y la introducción paulatina de la descentralización.

Para lograr una rendición de cuentas por la calidad de la prestación de servicios, el proceso de acreditación *ex ante* tiene que acompañarse de mecanismos de responsabilidad *ex post* en el nivel nacional y local. Dos son hoy los instrumentos que sirven a este propósito: (i) los convenios de administración de resultados (CAR) que tiene que suscribir el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales; y (ii) los convenios de gestión, que fijan objetivos de cobertura y calidad en la prestación de servicios, y que deben suscribir los ministerios sectoriales y los gobiernos subnacionales. Los CAR fijan objetivos en la prestación de servicios, establecen los criterios de reporte, especifican responsabilidades para el reforzamiento institucional y determinan el flujo de los recursos. Los convenios de gestión, que ahora constituyen un paso formal dentro del proceso de transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales, refuerzan el compromiso de las instituciones clave para mantener un determinado nivel de servicios. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) es el primero en esforzarse por poner en marcha los convenios de gestión. Hacia finales de 2005, 125 municipios provinciales habían firmado convenios de gestión con el MIMDES para la transferencia de funciones en el PRONAA, y 406 municipios distritales han firmado estos convenios para obtener transferencias de FONCODES.

Hasta ahora el proceso de descentralización ha respetado la neutralidad fiscal, pero la limitada capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales y la predominancia de bases

imponibles pequeñas podría ocasionar problemas en el futuro. Es necesario especificar de forma clara y explícita las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno y diseñar un mecanismo financiero adecuado que permita a los gobiernos subnacionales recibir los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. Y, lo que es más importante, urge, en el nivel subnacional, la formación e investigación en capital humano y la gestión de recursos humanos basada en el mérito, para hacer posible una gestión eficiente de los recursos públicos y una provisión óptima de bienes y servicios públicos.

EL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL. Cuando el Gobierno Central mantiene una política creíble respecto del rescate de la deuda, obliga a los gobiernos subnacionales y a sus prestamistas a asumir las consecuencias derivadas de sus decisiones. Es decir, se hacen responsables de sus créditos y demás compromisos. En estas circunstancias, los proveedores y los prestamistas tienden a evitar, a la hora de anticipar trabajos o préstamos, a gobiernos subnacionales que no gozan de crédito, porque el Gobierno Central sí les exige a ellos que sean puntuales en el pago de los impuestos o las contribuciones. Cuando no está claro quién es el responsable de la deuda (como sucede cuando hay razones para esperar un rescate nacional de las entidades subnacionales morosas), los gobiernos subnacionales y sus prestamistas tienen más incentivos para asumir riesgos a costa de los contribuyentes nacionales (Banco Mundial 1999b).

A diferencia de la de otros países de América Latina, la gestión peruana de las finanzas públicas regionales y locales no ha afectado ni al sector financiero del país ni la estabilidad macroeconómica. La magnitud de la deuda subnacional todavía no supone un problema. Los gobiernos regionales no se han endeudado aún significativamente, y se estima que la actual deuda municipal acumulada se sitúa en 1,5 por ciento del PBI. El marco jurídico e institucional del endeudamiento subnacional está muy desarrollado, con toda una serie de topes reglamentarios y legales y requisitos contables y de reporte para los gobiernos regionales y locales, incluyendo reglas fiscales sobre la deuda pendiente, el servicio de la deuda, el superávit primario y el crecimiento anual del gasto.

Sin embargo, estas cifras pueden ocultar la magnitud real del endeudamiento municipal, debido a la ausencia de prácticas contables normalizadas. La mayor parte de la deuda se concentra en un pequeño número de municipios, muchos de ellos muy poblados, lo que puede generar un problema de riesgo moral. Además, 90 por ciento de los municipios transgredieron al menos una de las ocho reglas de endeudamiento regional o local en el año 2003. Otro serio desafío es que una elevada proporción de las obligaciones financieras está relacionada con la deuda laboral, que representa 47 por ciento de la deuda municipal acumulada a largo plazo. La solución al problema de la deuda laboral municipal pasa por la reforma del servicio público. Además, a medida que los gobiernos regionales han ido asumiendo la facultad de contraer deuda, el Gobierno Central tiene que concentrar más esfuerzos en la gestión de las finanzas regionales y locales. Al margen de la descentralización, los mercados siguen tendiendo a reaccionar a las noticias sobre el sector público agregado, que incluye los niveles nacional, regional y local.

Las reglas siguen pendientes de aplicación y no se han establecido sanciones. Mientras tanto, la ausencia de prácticas contables normalizadas en los municipios también constituye un problema potencial. Aunque la contabilidad nacional está adoptando un sistema basado en valores devengados, aún hay margen para mejorar el cumplimiento de las

normas de contabilidad. No se dispone de estadísticas consolidadas sobre los gobiernos subnacionales. En este momento, la mayor parte de los datos financieros relativos a los gobiernos subnacionales están agregados, no consolidados. La deficiente contabilidad hace que resulte difícil aplicar los topes legales de endeudamiento. El MEF ha establecido un periodo transitorio durante el cual los gobiernos subnacionales tienen que elaborar informes financieros, sin que puedan ejecutarse sanciones. En 2008 los gobiernos subnacionales aplicarán sanciones por incumplimiento de las reglas fiscales, pero estas sanciones aún no han sido reguladas. Recientemente se ha establecido un módulo de endeudamiento en el SIAF, y su puesta en marcha proporcionará información específica sobre los flujos de deuda. Un problema importante que hay que resolver ahora es cómo estimar la deuda municipal acumulada y qué medidas adoptar para hacer frente a los atrasos.

LA GESTIÓN FINANCIERA. Dado que los gobiernos subnacionales tienen una autoridad limitada y una escasa capacidad para incrementar sus recursos propios, el SIAF-Gobierno Local (SIAF-GL) se ha convertido en una herramienta esencial para gestionar de manera eficaz los recursos y mejorar la eficiencia en su asignación. A diferencia de otros países de América Latina, la introducción de normas de gestión financiera en los niveles subnacionales se ha hecho voluntariamente por medio de acuerdos entre el SIAF-GL y cada Municipio. Hasta la fecha, la cobertura lograda por el SIAF-GL en los gobiernos regionales y locales es muy elevada en comparación con la de otros países de la región. Casi 600 de los 1.800 municipios, incluidos la mayoría de los municipios de mayor tamaño e intermedios, gestionan las partidas de gasto de acuerdo con el sistema, y más de 95 por ciento están elaborando sus presupuestos con el SIAF-GL.

A pesar de que la cobertura de los módulos relativos al presupuesto, el Tesoro y la contabilidad ha mejorado, aún no se ha logrado la plena integración de la gestión financiera ni en el ámbito central ni en el local. En estos momentos el sistema no integra ni concilia la clasificación presupuestaria con los códigos de contabilidad del país, lo que dificulta la supervisión de las reglas presupuestarias relacionadas fundamentalmente con el proceso de la formulación del presupuesto. También en el ámbito local la integración ha sido limitada, y el registro y reporte en línea se limitan todavía a los municipios de mayor tamaño. En segundo lugar, el SIAF no dispone de una cuenta única del Tesoro y, por lo tanto, no puede contribuir con una gestión eficiente del efectivo o un control de los saldos. La multiplicidad de cuentas del Tesoro no solo impide disponer de un flujo de información financiera específico y riguroso, sino que perjudica también la transparencia y da margen a la corrupción.

III. Alternativas de política

INGRESOS. A corto plazo, es preciso introducir incentivos para mejorar la recaudación tributaria de los municipios. La plena aplicación de la nueva fórmula del FONCOMUN brinda una buena oportunidad. Además, algunas de las transferencias o certificaciones pueden condicionarse a la reducción de las actuales tasas de dependencia fiscal (porcentaje de transferencias respecto de los ingresos totales). En caso contrario, las tasas de

dependencia fiscal podrían aumentar desproporcionadamente, con la consiguiente perez tributaria de los gobiernos locales. Aunque la devolución a los municipios de la plena competencia sobre los impuestos a la propiedad era previsible a mediano plazo, el reto más urgente consiste en aumentar los ingresos tributarios locales propios. A mediano plazo, lo que quiere el Perú es ofrecer a sus gobiernos regionales una base imponible que pueda ser gestionada por ellos mismos. Los impuestos de base territorial que gravan el consumo de bienes y servicios específicos han demostrado ser bases manejables y eficientes para los gobiernos regionales de toda la región.

EL GASTO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. LAS TRANSFERENCIAS FISCALES INTERGUBERNAMENTALES. Resulta imperativo elaborar rápidamente un calendario de transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales que sea realista y responsable. Para ello, este nuevo calendario debería proteger el actual nivel y calidad de los servicios mientras se preserva la neutralidad fiscal, reduciendo la provisión directa de servicios por el Gobierno Central y potenciando su capacidad de monitoreo, evaluación y promoción del buen desempeño en los niveles subnacionales.

Las nuevas transferencias deberán orientarse a los resultados y condicionarse a la obtención de estos. Es recomendable intensificar el uso de acuerdos intergubernamentales de la prestación de servicios. Esto podría incluir acuerdos para la formación o la contratación externa de asociaciones público privadas (APP). Las transferencias también pueden basarse en la unidad de servicios (por ejemplo, transferencias por escuela basadas en el número de alumnos matriculados), sin dejar de supervisar y coordinar la capacidad en el ámbito local. No todos los servicios tienen que ser prestados directamente por los gobiernos subnacionales; hay que estimular la creatividad para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios. En última instancia, la certificación, los acuerdos intergubernamentales por desempeño y las transferencias basadas en resultados provocarán una situación asimétrica en las responsabilidades sobre los servicios en la que las entidades que obtienen buenos resultados estarán por delante de las demás.

A mediano plazo, los gobiernos regionales y locales necesitarán disponer de un servicio público. En el sector público hay que introducir nuevas relaciones laborales basadas en los resultados. En caso contrario, alcaldes y gobernadores no tendrán margen para reorganizar sus funciones de producción, demostrar una mayor eficiencia y satisfacer a su electorado. No es recomendable transferir los servicios de salud y educación antes de que los gobiernos regionales y locales puedan gestionar adecuadamente los contratos laborales.

ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL. A corto plazo, es esencial aprobar una ley de sanciones por infringir las reglas de responsabilidad fiscal y endeudamiento en el nivel subnacional. También es importante seguir identificando el problema de la deuda acumulada y proponer planes de ajuste a mediano plazo, empezando por los municipios de mayor tamaño. Asimismo, deberían adoptarse prácticas más estrictas en el ámbito nacional para exigir el cumplimiento de las obligaciones financieras de los gobiernos subnacionales con el Gobierno Central.

LA GESTIÓN FINANCIERA. Urge avanzar rápidamente en la puesta en marcha de la agenda del SIAF para que, en tres o cuatro años, pueda garantizar la integración y la consolidación de las cuentas subnacionales y su divulgación normalizada y específica.

Como en otros países unitarios (Colombia) o federales (el Brasil) de la región, la transferencia de ingresos y competencias puede hacerse depender de la introducción y la plena aplicación del SIAF. Es recomendable identificar y hacer pública la cobertura y los objetivos de calidad del SIAF tanto en el próximo año como en los siguientes dos, tres y cuatro.

DESEQUILIBRIOS VERTICALES Y HORIZONTALES. El canon y las regalías se han convertido en la principal fuente de desigualdad territorial creada por el Gobierno. Estas transferencias también son el origen de la pereza fiscal, la existencia de ingresos desproporcionados en relación con las actuales competencias o capacidad de gasto y, posiblemente, de la tendencia al endeudamiento cuando los precios de los minerales disminuyan en los mercados internacionales. El problema de la desigualdad territorial tiene que corregirse con una política explícita de compensación.

Una política territorial explícita de compensación debería basarse en el análisis del actual impacto compensatorio de los programas públicos en los territorios. Siguiendo el ejemplo del pacto federal social del Canadá, ese estudio podría desarrollarse como un ejercicio de cinco fases.⁶ Primero, debería descomponer la incidencia per cápita interregional e intrarregional de las transferencias y de otros tipos de gastos e inversiones públicas, por fuente de financiamiento y a lo largo del tiempo. Segundo, los ingresos propios recaudados principalmente en el ámbito local deberían sumarse a las transferencias nacionales y al gasto directo en los respectivos municipios. Tercero, habría que determinar el costo aproximado per cápita de la prestación de un mínimo subnacional de servicios que hay que garantizar a todo ciudadano peruano, sin importar su lugar de residencia. Cuarto, una propuesta de transferencia compensatoria que garantice un gasto mínimo per cápita para asegurar niveles mínimos de servicios. Los territorios que carecen de los ingresos suficientes para satisfacer esos niveles mínimos deberían recibir una compensación. Para preservar la neutralidad fiscal, los territorios que ya disponen de los ingresos necesarios para prestar servicios mínimos subnacionales deberían recibir menos transferencias en el futuro. Y, quinto, el estudio debería incluir una evaluación de las capacidades institucionales regionales y locales.

El problema de la lenta capacidad de gasto no debería resolverse mediante la relajación de los requisitos de inversión pública. Como lo demuestran los casos de Chile y de los otros países en relación con las transferencias regionales y locales de inversión, la solución a mediano plazo consiste en la creación de un banco de proyectos de inversión elegibles previamente evaluados por el SNIP. De ser necesario, el Gobierno Central debería cooperar con los gobiernos subnacionales que carecen de capacidad suficiente para elaborar proyectos de inversión de calidad. Como en las reformas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) de 2005 en Chile, podría ampliarse el uso de las transferencias del canon y de las regalías para cubrir el gasto corriente en programas sociales; pero todavía es necesario evaluar estos programas *ex ante* y *ex post*, de acuerdo con las exigencias del Gobierno Central.

6 Cf. Courchene 1998 y Giugale y Webb 2000: capítulo 5.

El problema de los posibles desequilibrios verticales que pueden surgir cuando desciendan los precios de los minerales debe afrontarse mediante la creación de un fondo de estabilización o un mecanismo similar.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2005a. ***PREMD Subnational Borrowing Regime: Peru***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005b. ***Decentralization and Competitiveness Development Policy Loan (DCDPL)***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004a. ***Second Programmatic Decentralization and Competitiveness Structured Adjustment Loan (DECSAL II)***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004b. ***Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. ***Programmatic Decentralization and Competitiveness Structured Adjustment Loan (DECSAL I)***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1999a. ***Beyond the Center: Decentralizing the State***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1999b. ***PREM Notes Public Sector: Decentralizing borrowing powers***. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Courchene, Thomas J. 1998. ***Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy***. C.D. Howe Commentary n.º 113. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Fondo Monetario Internacional. 2006. ***Fiscal Decentralization and Public Sub-National Financial Management in Peru***. Washington D. C.: FMI.
- Fondo Monetario Internacional. 2005. ***Modernizing Budget Processes, Institutions and Information Systems***. Washington D. C.: FMI.
- Fondo Monetario Internacional. 2005. ***Staff Report and Draft LOI for the Third Review under the Stand By Arrangement and Request for Establishment of Performance Criteria***. Washington D. C.: FMI.
- Giugale, M y Steven Webb, editores. 2000. ***Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ley 27245. 2003. Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Lima, Perú.
- Ley 27783. 2002. Ley de Bases de la Descentralización. Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005a. ***Marco macroeconómico multianual revisado 2006-2008***. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005b. ***Boletín de transparencia fiscal***. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005c. ***Aspectos fiscales de la descentralización en el Perú. Diálogo global con el Banco Mundial***. Lima: MEF.
- Oates, Wallace. 1972. ***Federal Fiscalism***. Nueva York: Harcourt, Brace, and Javonovich.
- Programa Pro Descentralización. 2006a. «Aportes al debate en temas de descentralización». Seminario de Descentralización Fiscal. Lima: PRODES.

- Programa Pro Descentralización. 2006b. «Aportes al debate en temas de descentralización». II Cumbre Nacional de Cámaras de Comercio-La Agenda Interna 2006-2011 para el Desarrollo de las Regiones. Lima: PRODES.
- Ruhling, M. 2005. «Is There a Substitution Effect on Property Tax through Fiscal Transfers in Peru?». Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD: «La Reforma del Estado y la Administración Pública». Santiago de Chile.