

TIEMPO DE TRANSFORMACIÓN, EL LLAMADO DE LA MODERNIDAD: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

MARÍA JULIA SÁENZ RABANAL⁷¹

Abogada por la Universidad Femenina del Sagrado Corazón.
Master en Políticas Públicas por Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse, New York.

SUMARIO:

I. Introducción.- II. Descentralización: 1. Definiciones preliminares; 2. Descentralizar o no descentralizar; 3. El marco normativo en el Perú; 3.1. Aspectos constitucionales; 3.2 Ley de bases de descentralización.- III. Descentralización fiscal.- IV. Descentralización Fiscal en el Perú: 1. Algunas consideraciones preliminares; 2. Ley de bases de la descentralización; 3. Regulación peruana sobre descentralización fiscal.- V. Descentralización fiscal en nuestra experiencia comparada: 1. Experiencia colombiana; 2. Experiencia mexicana; 3. Experiencia chilena.- VI. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Muchos de los procesos de descentralización han tenido lugar por motivaciones de carácter político. Por ejemplo, en América Latina la descentralización en los años noventa ha sido esencial para la democratización de los viejos y desacreditados sistemas políticos basados en gobiernos autoritarios y centralizados, permitiendo el ingreso a regímenes electivos bajo el imperio de la constitución aprobada democráticamente.

Uno de los principales argumentos que sustentan la descentralización es la eficiencia en el uso de recursos ya que se entiende, teóricamente, que los gobiernos locales pueden proveer servicios diferenciados de acuerdo con preferencias y necesidades locales. En este sentido, un efectivo "proceso de devolución" incluye no solo responsabilidades en las autoridades locales en la adecuada provisión de servicios (incluyendo los gastos asociados), sino también el poder tributario local en la generación y control de ingresos (balance). Cuando los gobiernos locales no tienen real autonomía en términos económicos, están sujetos a la voluntad de los gobiernos centrales y sus sistemas de transferencia de recursos que frecuentemente se encuentran altamente influenciados por motivaciones políticas. En consecuencia, autonomía fiscal es la clave para una descentralización que permitirá que los ciudadanos puedan influir en la toma de decisiones sobre el tipo de servicios que requieren de sus gobiernos locales y el valor que están dispuestos a pagar por los mismos. En otros términos, la autonomía fiscal y la cercanía de los ciudadanos a las decisiones gubernamentales locales, hacen efectivo el control y la responsabilidad en el gasto público.

Sin embargo, la descentralización en términos de autonomía para los gobiernos locales –como los peruanos– está lejos del balance ideal entre ingresos y gastos, no solo porque la mayoría de sus recursos están controlados por el gobierno central, sino debido a la debilidad de la base tributaria local que no representa una fuente estable de recaudación de recursos.

Este trabajo, dividido en cuatro partes, se refiere a la experiencia peruana en descentralización fiscal. La primera de ellas, revisa las cuestiones principales relativas a la descentralización y el marco regulatorio peruano vigente. La segunda parte, se refiere a la asignación de recursos locales o descentralización fiscal (principales fuentes de ingreso y criterios de atribución), transferencias intergubernamentales y procesos de equalización. La tercera, está destinada a estudiar la legislación

⁷¹ Mi agradecimiento especial a Carlos Chirinos Soto sin cuya persistencia y aporte en la culminación de este trabajo, no habría podido concluir este análisis.

sobre descentralización fiscal a la luz del nuevo marco normativo aprobado luego de la reforma constitucional introducida por la Ley 27680 y, finalmente, la última parte refiere la experiencia de descentralización fiscal en otras latitudes.

II. DESCENTRALIZACIÓN

I. Definiciones preliminares

El Banco Mundial, reconociendo las diferencias que podrían encontrarse en las diversas latitudes, ha definido a la descentralización como la transferencia de autoridad y responsabilidad en las funciones públicas del gobierno central a gobiernos intermedios y locales, a organizaciones semi-independientes y/o al sector privado.

La literatura sugiere básicamente cuatro tipos de descentralización, a saber: política, administrativa, fiscal y económica. Sin embargo, no es posible concluir que se trate de tipos puros, en la medida que las características de cada uno pueden estar presentes en cada proceso de descentralización que pudiera implementarse. Lo importante al referirnos a la descentralización es entender que se trata de un proceso complejo y altamente comprensivo, que responde a las particularidades y necesidades de los países en los cuales es ejecutado.

La Descentralización política otorga a los ciudadanos más poder en el proceso de decisión pública. Se asocia, frecuentemente, con conceptos de política plural y gobierno representativo que permite sustentar procesos de democratización, dando a los ciudadanos más influencia en la formulación e implementación de las políticas públicas. La teoría sobre descentralización política concluye que las decisiones públicas tomadas con mayor participación son mejor informadas y más relevantes para los diversos intereses sociales que aquellas tomadas únicamente por las autoridades políticas; permite conocer mejor a las autoridades elegidas y, a estas, ser conscientes de las necesidades y deseos de sus representados. Para su implementación, usualmente se requiere de reformas constitucionales y legales, de partidos políticos diferenciados, de poderes legislativos fuertes, de la creación de unidades políticas locales y el reforzamiento o generación de fuertes grupos de interés público.

La Descentralización administrativa busca redistribuir autoridad, responsabilidad y recursos para la provisión de servicios públicos, entre los diferentes niveles de gobierno. Se trata de la transferencia de responsabilidades de planificación, financiamiento y administración de ciertas funciones públicas originalmente ejercidas desde el centro, hacia instancias regionales, locales, semi-privadas, autoridades autónomas y similares. Presenta tres principales formas: desconcentración, delegación y devolución.

- Desconcentración es la forma más simple y débil de descentralización. Supone la delegación de autoridad en el proceso de decisión financiera y administrativa entre los diferentes niveles de gobierno una vez que las decisiones son tomadas desde el centro. Es decir, se delega básicamente la ejecución de las decisiones que son tomadas por el gobierno central.
- Delegación es un concepto más extenso que el anterior. Aquí los gobiernos centrales suelen transferir responsabilidades en la toma de decisiones de carácter administrativo a organismos semi-autónomos, no solo controlados completamente desde el centro, sino responsables frente al gobierno central. Se produce, por ejemplo, cuando se crean empresas públicas, autoridades autónomas, autoridades de transporte (como la del tren eléctrico), proyectos especiales, distritos especiales (como los escolares), entre otros. Normalmente se otorga importante autonomía a estas entidades y hasta excepciones

de carácter público en el cumplimiento de normas presupuestales o en la contratación de personal.

- Devolución es la transferencia de autoridad para la toma de decisiones, finanzas y administración de unidades locales autónomas. Usualmente transfiere la responsabilidad para la prestación de servicios a los alcaldes electos y sus concejos, para la generación de sus propios ingresos e independencia en la toma de decisiones sobre inversiones públicas locales. En su forma más perfecta, los gobiernos locales tienen claros linderos geográficos reconocidos por ley dentro de los cuales pueden ejercer autoridad y realizar funciones públicas. Es la forma de descentralización que está detrás de la descentralización política.

La Descentralización fiscal se refiere a la responsabilidad financiera. En la medida en que los gobiernos locales vayan a realizar funciones públicas efectivas, es necesario que puedan contar con el nivel adecuado de ingresos –recaudados localmente o transferidos por el gobierno central– así como autoridad para tomar decisiones sobre gastos. La descentralización puede presentar varias formas, a saber: i) auto-financiación o recuperación de costos a través de tasas; ii) co-financiación o co-producción en la cual los usuarios participan en la mejora de los servicios y la infraestructura a través de contribuciones monetarias; iii) crecimiento de los ingresos locales a través de impuestos a las ventas, patrimoniales, o tasas indirectas; iv) transferencias intergubernamentales derivadas de recaudación general efectuada por el gobierno central; y, v) autorización municipal para endeudamiento y movilización de recursos nacionales o locales en préstamos garantizados. Muchos de los gobiernos locales pueden tener autorización legal para imponer tributos, pero la base tributaria suele ser realmente muy débil y la dependencia de subsidios del gobierno central reduce el ejercicio de la autoridad local para procurarse un balance fiscal que logre cubrir las expectativas de gasto de la población.

La descentralización económica o de mercado se expresa en los procesos de privatización y desregulación por medio de los cuales el gobierno transfiere sus responsabilidades y/o funciones del ámbito público al estrictamente privado. Permite que funciones que fueron primeramente o exclusivamente ejercidas por el gobierno, sean ejecutadas por empresas, grupos de negocios, cooperativas, asociaciones y otro tipo de organizaciones no gubernamentales. Estos procesos suelen estar acompañados de liberalización de la economía y desarrollo de políticas de mercado.

- La privatización puede presentar varios niveles, que van desde la provisión de servicios públicos basada en la elección libre del mercado, hasta el impulso de sociedades públicas-privadas por medio de las cuales el gobierno y el sector privado cooperan en la provisión de servicios e infraestructura. La privatización puede permitir a las empresas ejecutar funciones que pudieran haber sido monopolizadas por el gobierno y también puede significar contratar fuera del estado para la provisión de servicios o administración de servicios o bienes públicos. También puede incluir financiamiento para ciertos programas públicos mediante el mercado, con adecuada regulación o medidas que aseguren al gobierno central el no tomar riesgos de endeudamiento no cubiertos, y permitan a organizaciones privadas participar en estos programas. Finalmente, privatización también puede suponer la transferencia de responsabilidades para la provisión de servicios del sector público al privado a través de la venta de empresas públicas.
- La desregulación reduce las ataduras legales para la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos, la competencia entre proveedores privados para servicios previamente provistos por el gobierno, o conduce a la regulación de monopolios.

2. Descentralizar o no descentralizar

Existen posiciones económicas que abonan a favor de los procesos descentralizadores y otras que encuentran básicamente problemas en su implementación, desalentando su uso. Sin embargo, luego de revisar literatura autorizada en relación con la descentralización, consideramos que el desarrollo económico y social de un país puede alcanzarse, además de otros factores, por medio de una exitosa descentralización.

En primer término, creemos que la descentralización, reconocida como un proceso altamente complejo, puede contribuir al crecimiento económico del país, cuando es implementada de manera prudente. Además de ello, ayuda a mejorar las políticas de desarrollo del gobierno en materia económica.

Prud'homme¹, originalmente crítico de los procesos de descentralización, ha señalado que la descentralización reduce la eficiencia en la ejecución de políticas de gobierno fundamentalmente por tres razones: i) las principales diferencias entre las jurisdicciones locales y regionales que no están vinculadas con las preferencias de los ciudadanos sino más bien con niveles de ingresos y satisfacción primaria de necesidades; ii) el voto no necesariamente es la expresión de las preferencias de los contribuyentes; y, iii) las autoridades locales rara vez pueden satisfacer las preferencias locales debido a inconsistencia, falta de recursos o falta de apoyo de las burocracias locales. Asimismo, la presencia de corrupción es más probable que ocurra en grados locales donde existen menos obstáculos y controles.

Por el contrario, como lo ha precisado McLure², creemos que la descentralización incrementa el grado de control que los ciudadanos tienen sobre las decisiones tomadas por las autoridades locales que les afectan directamente y éstas están más alerta de las preferencias particulares. En tal sentido, los gobiernos locales cuentan con mayores posibilidades de satisfacer las necesidades básicas locales que el gobierno central. Adicionalmente, de acuerdo con Oates³, el bienestar que pudiera obtenerse en la descentralización de la provisión de servicios públicos, tiende a ser mayor cuando los individuos con preferencias similares se encuentran en las mismas jurisdicciones.

Manor también ha probado que la descentralización de hecho cataliza actividades asociativas y el desarrollo de la capacidad organizacional entre grupos locales en los niveles más bajos de la población. En tal sentido, ayuda a mejorar la baja participación colectiva de la gente más pobre, fortaleciendo la sociedad civil en la medida en que ayuda a la población a desarrollar sus capacidades analíticas y a usarlas. Este descubrimiento permite también generar niveles de control y responsabilidad (*accountability*) frente a las autoridades locales y, puede ciertamente incrementar la presión local en el cumplimiento de las necesidades y preferencias locales. Finalmente, los argumentos sobre corrupción no debieran ser considerados como definitivos por cuanto se ha probado también durante las últimas décadas que este es un complejo fenómeno no privativo de los gobiernos locales, sino que ha estado -y está- intensamente presente incluso en los más altos niveles de gobierno. Más aún, cuando los niveles centrales y superiores de gobierno experimentan casos de corrupción sistemática, la cercanía de los ciudadanos a sus autoridades, mejora de hecho los niveles de control que la reducen.

¹ PRUD'HOMME, Remy. *On the Dangers of Decentralization*, World Bank, 1994.

² MCLURE, Charles E., Jr. *The Tax Assignment Problem: Illuminations on How Theory and Practice Depend on History*, *National Tax Journal*, Vol. 54, N. 2 (June 2001), pp. 239-364.

³ OATES, Wallace E. *Fiscal Decentralization and Economic Development*, *National Tax Journal*, Vol. 46 N. 2 June 1993 pp. 237-243.

OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich, Inc. 1972.

Prud'homme⁴ también argumenta que la descentralización puede incrementar las disparidades en términos de equidad a nivel de individuos y de jurisdicciones. Por esta razón, el gobierno central debe controlar un mayor número de impuestos. Teóricamente, señala, las diferencias interjurisdiccionales son raramente consideradas en procesos de descentralización y las transferencias fiscales atribuidas a las áreas de mayor pobreza no aseguran que sus beneficios alcanzarán a las personas de mayores necesidades localizadas en cada jurisdicción. Similarmente, la reducción de las disparidades individuales no conduce a la reducción de las diferencias jurisdiccionales. Regularmente, acota, la descentralización ha favorecido a las ciudades y por ello es el gobierno central quien tiene que enfrentar estos problemas y resolverlos mediante una adecuada estructura del presupuesto central, con el fin de evitar provisiones insuficientes de recursos y negativos enfrentamientos entre las localidades.

Contrariamente a esta opinión, la literatura sobre efectos positivos de la descentralización, específicamente la relativa a transferencias fiscales, es extensa. En este sentido, entre otras razones, las transferencias fiscales pueden resolver regularmente los asuntos relativos a desbalances verticales (responsabilidades de ingresos versus asignación de gastos), desbalances horizontales (ingresos locales y necesidades locales), ecualización (para romper disparidades entre los gobiernos locales), y la reducción del efecto *spillover* (sujetos que usan los servicios y no los pagan) que podría conducir a una prestación deficitaria de los servicios.

Señala Prud'homme⁵, asimismo, la necesidad de tratar de manera diferenciada los gastos necesarios de la asignación de impuestos debido a que no existe razón para que ambos deban conducir a resultados similares. Él establece que el ratio óptimo en el caso de descentralización es mayor que en el caso del relativo a los impuestos. En ese orden de ideas, las transferencias son preferibles porque pueden controlar la estabilidad y asegurar la apropiada distribución de recursos. No obstante, como posteriormente el citado autor ha reconocido, (ver Prud'homme and Shah, 2003⁶), la descentralización es un proceso complejo que no se puede reducir a un ratio simple (de gastos por impuestos). Más bien involucra actores, regulación, instituciones, políticas públicas, etc., en una actividad dinámica. Esencialmente, como lo reconoce McLure⁷, el sustento para la asignación de gastos precede a la asignación de impuestos, pero la coincidencia de ambos es el elemento clave para un efectivo proceso de devolución. Las responsabilidades de los gobiernos locales en la provisión de servicios (asociada con los gastos locales) tienen que estar ligadas a su poder en la generación y control de sus propios ingresos. Como lo hemos podido comprobar en Bird y Vallancourt⁸, si los países descentralizan más responsabilidades de gasto que de ingreso, el nivel de los servicios caerá o los gobiernos locales presionarán más por transferencias o mayores deudas, o ambas. En contraste, cuando mayores ingresos son descentralizados, es muy posible que la movilidad local de los ingresos baje y puedan surgir desbalances macroeconómicos.

⁴ PRUD' HOMME, Ramsey. Op. Cit.

⁵ Loc. Cit.

⁶ Loc. Cit. SHAH, Anwar. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Markets Economies*, World Bank 1994.

⁷ Mc LURE, Charles. Op. Cit.

⁸ BIRD, Richard M. *Thriving in the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, National Tax Journal, Vol. 46, N. 2 (June 1993), pp. 207-27.(a). BIRD, Richard M. *Asymmetric Fiscal Decentralization: Give or Solved?*, International Studies Program Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper0309, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, BIRD, Richard M. 2000. *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*, International Studies Program Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper0002, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, BIRD, Richard M. and François Vallancourt. *Fiscal decentralization in developing countries: an overview*. Cambridge University Press 1998, BIRD, Richard M. and Christine Wülich. *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies – Toward a Systemic Framework Analysis*, World Bank 1993.

Prud'homme¹ precisa que la teoría de la descentralización ignora las diferencias geográficas. Sin embargo, no solo McLure² discrepa sino también Oats³, quien reconoce que es probable que varíe el nivel eficiente de provisión de servicios entre localidades dependiendo de preferencias y necesidades y, a ellas es a las que la teoría debería aludir para identificarlas al momento de planificar una descentralización y poner atención en su resolución. En otras palabras, las guías económicas sobre descentralización no pueden medir al proceso como si se tratara del mismo en cualquier lugar. No es posible concluir que un tipo de modelo abarca a todos los casos. El proceso de descentralización no ocurre de manera general, se genera en un país particular, con historia particular, tradiciones propias, instituciones especiales, ambiente político diferente y en un contexto económico especial. En tal sentido, la teoría no puede ser aplicada con iguales resultados. La experiencia demuestra que la misma teoría implementada en diversos lugares, es el resultado de una combinación de factores que definitivamente llevan a resultados diferentes.

Prud'homme⁴ remarca finalmente que los servicios diferentes deben recibir un tratamiento diferenciado, especialmente en lo relativo a externalidades, atribución de funciones y tecnificación. Sin embargo, McLure⁵ precisa que la literatura sobre asignación de gastos analiza, en primer lugar, la diversidad de servicios y su pertinencia para un gobierno local, de acuerdo con economías de escala y el efecto *spillover* entre jurisdicciones. Contra estas afirmaciones, es preciso señalar que en lo relativo a atribución de funciones, el caso se refiere a si el servicio debe ser proveído por el gobierno (central o local) o por empresas privadas y no si se trata de una función pública para empezar. Son de la misma opinión Bird y Vaillancourt⁶ cuando dicen que el foco del proceso descentralizador debe estar en los servicios locales y no en los gobiernos locales.

Consecuentemente, nuestra opinión favorece al proceso descentralizador y a la creencia que el mismo incrementa la eficiencia económica que permite a las autoridades locales proveer diferentes tipos de servicios, de acuerdo con las preferencias y necesidades locales, y posibilita a los ciudadanos ejercer un mayor y efectivo control sobre sus autoridades. Cuando no tienen real autonomía en términos de fondos, los gobiernos locales están sujetos a la voluntad del gobierno central de transferir los recursos apropiados para prestar los servicios requeridos, la que frecuentemente es influenciada por motivaciones políticas. También debemos decir que la autonomía fiscal es la clave del éxito de todo proceso descentralizador, el cual es posible cuando los ciudadanos pueden influenciar en las decisiones sobre el tipo de servicios que están dispuestos a recibir del gobierno local y el monto que están dispuestos a pagar por los mismos.

El Banco Mundial indica que al menos son cinco las condiciones básicas para lograr una descentralización exitosa, a saber: i) el marco descentralizado debe permitir un equilibrio entre finanzas locales y la autoridad fiscal en las responsabilidades y funciones del gobierno local, de modo que los políticos locales puedan asumir los costos de sus decisiones y entender el valor de sus promesas electorales; ii) la comunidad local debe estar informada sobre los costos de los servicios y las opciones para su provisión, así como los recursos involucrados y sus fuentes, de modo que las decisiones que ellos tomen tengan significado (presupuestos participativos han sido un resultado interesante en experiencias como la brasileña y más recientemente en Perú, por lo menos a nivel legislativo); iii) debe crearse un mecanismo para que la comunidad pueda expresar sus preferencias de una manera que obligue a los políticos, así existirá un incentivo creíble para las personas que

¹ PRUD' HOMME, Remmy. Op. Cit.

² Mc LURE, Charles. Op. Cit.

³ OATS, Wallace. Op. Cit.

⁴ PRUD' HOMME, Remmy. Op. Cit.

⁵ Mc LURE, Charles. Op. Cit.

⁶ BIRD Robert. Op. Cit.

participan; iv) tiene que haber un sistema de control que se sustente en la publicidad y transparencia de la información que permita a la comunidad un efectivo monitoreo de la performance de los gobiernos locales y pueda reaccionar frente al comportamiento público de las autoridades, de ese modo los políticos y funcionarios públicos tienen un incentivo para ser responsables; y, v) los instrumentos de la descentralización –marco legal e institucional, estructura de la responsabilidad en la provisión de servicios y el sistema fiscal intergubernamental– estén diseñados para respaldar los objetivos políticos del proceso. Cumplir estas condiciones o al menos dotar de condiciones para que los gobiernos locales lo hagan mejor que los gobiernos nacionales, es un objetivo complicado pero alcanzable.

Concluye el Banco Mundial señalando que el éxito de la descentralización está estrechamente vinculado con la observación de principios de sanas finanzas (asignación de recursos y funciones), la toma de decisiones informadas, el cumplimiento de las prioridades locales, la responsabilidad de las autoridades locales y el control por parte de la ciudadanía.

3. El marco normativo en el Perú

3.1. Aspectos constitucionales

El Perú ha experimentado muchos procesos de descentralización, legislativamente hablando, con marchas y contramarchas a lo largo de los años. La última Constitución, aprobada en el año 1993, reformada en los años 1995 y 2002, organiza al país sobre la base de un sistema unitario donde todos los gobiernos subnacionales derivan su poder directamente del centro. El país tiene tres niveles de gobierno: central, regional y local. Actualmente las regiones coinciden geográficamente con los departamentos que, a su vez, están formados por gobiernos locales (provincias y distritos). La duplicidad de funciones y territorios (regiones y departamentos) es el resultado del último acuerdo político que fue aparentemente la única forma en términos de oportunidad de iniciar el proceso de descentralización que ha querido llevar a cabo el régimen que termina su mandato.

El artículo 189 de la Constitución, según el texto reformado por la Ley 27680, precisa que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

De acuerdo con la Constitución sin enmiendas, los gobiernos regionales eran intermediarios administrativos con poder no real o autonomía financiera. En lo relativo a las municipalidades, ellas han experimentado un proceso de re-centralización durante la década pasada, decreciendo su ya limitado poder financiero y su autonomía, amén de sus debilidades institucionales. Servicios públicos como educación, salud y energía son proveídos básicamente por el gobierno central. No obstante, algunos servicios públicos, especialmente aquellos vinculados estrechamente con actividades locales (como recojo de basura, comercio ambulante, entre otros), son prestados por las municipalidades.

El reformado texto constitucional corrige las deficiencias existentes en lo que se refiere a regulación sobre descentralización. Entre las disposiciones más importantes la Constitución señala, en su Artículo 188, que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

3.2. Ley de bases de la descentralización

La Ley 27783, como su propio texto lo indica, desarrolla el capítulo de la Constitución Política sobre descentralización, y regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. De igual manera, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Establece a su vez la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

Estipula esta disposición que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Se sustenta en los siguientes principios:

- a) Es permanente: constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los poderes del estado, organismos constitucionales autónomos y al gobierno en su conjunto.
- b) Es dinámica: es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.
- c) Es irreversible: el proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
- d) Es democrática: es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.
- e) Es integral: abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.
- f) Es subsidiaria: las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.
- g) Es gradual: el proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

Tiene los siguientes objetivos:

- a) A nivel político:

- Unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal.
 - Representación política y de intermediación hacia los órganos de gobierno nacional, regional y local, constituidos por elección democrática.
 - Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad.
 - Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales.
- b) A nivel económico:
- Desarrollo económico auto-sostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva.
 - Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.
 - Disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión en las diferentes circunscripciones del país.
 - Redistribución equitativa de los recursos del Estado.
 - Potenciación del financiamiento regional y local.
- c) A nivel administrativo:
- Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos.
 - Simplificación de trámites en las dependencias públicas nacionales, regionales y locales.
 - Asignación de competencias que evite la innecesaria duplicidad de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios.
- d) A nivel social:
- Educación y capacitación orientadas a forjar un capital humano, la competitividad nacional e internacional.
 - Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social.
 - Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación.
 - Promover el desarrollo humano y la mejora progresiva y sostenida de las condiciones de vida de la población para la superación de la pobreza.
- e) A nivel ambiental:
- Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.
 - Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
 - Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Esta Ley define la autonomía como el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación. La autonomía se ejerce en tres dimensiones: i) autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus

órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes; ii) autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad; y, iii) autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Como es posible advertir, esta Ley ha recogido la teoría política y económica sobre descentralización que hemos esbozado en el acápite anterior.

III. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Teóricamente hablando, la descentralización fiscal hace posible a las personas el tener mayor influencia en las decisiones gubernamentales que afectan directamente sus vidas. Sin embargo, para que sea real, los gobiernos subnacionales (locales y regionales) deben ser capaces de controlar sus propias fuentes de ingresos. Esta afirmación trae a colación el problema de asignación de recursos fiscales y cuestiones de balance fiscal, en donde es deseable que los gobiernos locales puedan tener niveles razonables de responsabilidad en el gasto y en la generación de ingresos locales.¹⁵

Siguiendo la teoría clásica referida a las principales funciones que son privativas del gobierno central, es posible concluir que aquellas que no son tales, en principio, debieran ser asignadas a los gobiernos locales. En este sentido, Musgrave¹⁶ ha señalado que los instrumentos fiscales de los gobiernos centrales deben asegurar estabilidad: i) en la distribución de recursos; ii) en la distribución de la riqueza; y, iii) económica.¹⁷

No obstante, la asignación fiscal no es una meta sencilla. McLure¹⁸ ha resumido los mayores problemas que se presentan, agrupándolos en cuatro. En primer lugar, están los problemas conceptuales. No es recomendable, acota, asignar impuestos a los gobiernos locales que luego sean exportados a residentes de otras jurisdicciones o que interfieran con el comercio interno o externo. En segundo término, algunas asignaciones podrían generar reacciones políticamente no deseadas cuando se trate de gravar ciertos bienes como los recursos naturales. Tercero, algunos tributos no son fáciles de administrar. Cuarto, la asignación fiscal que puede tener mucho sentido en términos teóricos, políticos y administrativos, podría conducir a desbalances verticales en ingresos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales; o problemas de disparidades horizontales entre los propios gobiernos sub-nacionales. Este tipo de problemas son resueltos a través de la utilización de transferencias intergubernamentales.¹⁹

Las transferencias intergubernamentales son fuentes básicas de ingresos para las finanzas locales, especialmente en países en desarrollo como el nuestro, y su influencia determina y muchas veces limita la capacidad de los gobiernos locales de prestar servicios públicos básicos a los ciudadanos. Asimismo, su existencia perpetúa el control del gobierno central sobre las decisiones locales y su mal uso podría influir negativamente en el éxito de cualquier efectivo proceso de descentralización.

La utilización de transferencias gubernamentales, en vez de la entrega directa del poder tributario a los gobiernos locales, puede tener justificación en términos económicos, de acuerdo con Bahl²⁰, por las razones que comentamos a continuación. Primero, por razones de balance

¹⁵ Mc LURE, Charles. Op. Cit.

¹⁶ MUSGRAVE, Richard A. *The Theory of Public Finance*. NY McGraw-Hill, 1959.

¹⁷ Loc. Cit.

¹⁸ Mc LURE, Charles. Op. Cit.

¹⁹ Loc. Cit.

²⁰ B AHL, Roy. *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. World Bank, 2000.
BAHL, Roy. *Fiscal Decentralization in Indonesia: the first year in review and challenges ahead*. January 2002.

vertical, cuando las responsabilidades de ingreso de los gobiernos locales están muy por debajo de sus necesidades de gasto (ingresos adecuados). En segundo lugar, las opciones limitadas para la delegación de autonomía fiscal a gobiernos locales, especialmente presente en países en desarrollo (debilidad de la base tributaria). Tercero, balance horizontal (redistribución interjurisdiccional) o diferencias entre ingresos (capacidad fiscal) en gobiernos locales y necesidades locales –basadas en algún tipo de criterio como el de “mínimo nivel de servicios”– o restricciones de presupuesto (*budget constraint*).²¹ Cuarto, razones de **ecualización**, que busca superar o cubrir las disparidades fiscales entre los gobiernos locales. Si un gobierno nacional decide implementar medidas de ecualización, es importante definir las fuentes para esa ecualización –qué impuestos financiarán las transferencias–, qué tipo de servicios prestarán los gobiernos locales, y cuál será la fórmula de distribución para la entrega de recursos. Quinto, externalidades que deben ser reducidas (efecto *spillover* que puede conducir a la provisión deficitaria de servicios), considerando el tamaño del subsidio y el rol de los gobiernos sub-nacionales (regionales y locales). Sexto, justificaciones administrativas, las cuales reconocen que el gobierno central puede recaudar impuestos de manera más efectiva que los gobiernos locales (menores costos de recaudación de ingresos frente a recaudación directa de los gobiernos locales).

También existen justificaciones negativas para la existencia de transferencias intergubernamentales, a saber: reducción de la autonomía de los gobiernos locales; mantenimiento o reforzamiento de la unidad del Estado; razones de supuesta mayor corrupción a nivel local; y reducción de déficit presupuestarios en los gobiernos locales.²²

Después de definir los objetivos perseguidos por los gobiernos en la implementación de los sistemas de transferencias, es crítico evaluar los resultados que serán obtenidos con estos tipos de programas. Entre los más importantes están: adecuación y crecimiento (la habilidad de los sistemas de transferencias intergubernamentales de cubrir las legítimas necesidades locales de gasto con ingresos adecuados de modo que no existan déficit); predictibilidad, simplicidad y transparencia (para propósitos de planeamiento fiscal); eficiencia en la asignación de recursos (servicios públicos proveídos al menor costo posible y de acuerdo con las mayores necesidades); equidad (redistribución, ecualización horizontal); incentivos para el manejo fiscal y movilización de recursos sub-nacionales (esfuerzos propios en materia de recursos).²³ La autonomía presupuestaria también promueve buenos resultados y desalienta la existencia de déficit fiscales o *soft budget constraint*.

Como puede ser observado de lo hasta ahora indicado, las transferencias intergubernamentales tienen dos dimensiones: una vertical, relacionada con la distribución de ingresos entre el gobierno central y el local; y otra horizontal, que tiene que ver con la atribución de transferencias entre gobiernos locales. Siguiendo esta doble estructura, existen básicamente tres aproximaciones que determinan el tamaño del total de transferencias: i) transferencias como parte del gran total de los ingresos nacionales; ii) transferencias determinadas de manera *ad-hoc* (ligadas a cierto planeamiento de gasto); y, iii) transferencias determinadas en base a devoluciones.²⁴

Existe, asimismo, una variedad de aproximaciones para la atribución de las transferencias. En primer término, las transferencias determinadas sobre la base de impuestos compartidos que

²¹ “Si la ecualización horizontal está pensada para intentar reducir las diferencias entre los gobiernos del mismo nivel, la diferencia para los gobiernos sub-nacionales puede ser identificada como:
 $Diferencia\ Fiscal\ i = Necesidad\ Fiscal\ i - Capacidad\ Fiscal\ i$
 (en donde capacidad fiscal debería incluir subsidios no ecualizados transferidos a gobiernos sub-nacionales i). (Schroeder and Smolek, 2003).

²² Loc. Cit.

²³ Schroeder, Larry and Paul Smolek. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues*. In *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future*. Ed. Paul Smolek and Yun-Hwan Kim. Manila: Asian Development Bank, 2003.

²⁴ BAH. Roy. Op. Cit.

retornan a los gobiernos sub-nacionales en su totalidad o en parte del total recaudado por el gobierno central en la jurisdicción del gobierno local. Segundo, transferencias *ad-hoc* asignadas utilizando una fórmula definida de atribución. Tercero, transferencias basadas en devoluciones de atribución de acuerdo con criterios de subsidio de parte o todo el gasto por servicios pre-definidos como prioritarios por el gobierno central. El nivel de autonomía de los gobiernos locales con relación al uso de transferencias puede ser determinado también de acuerdo con cada tipo de transferencia.²⁵

Las transferencias pueden ser genéricamente divididas en transferencias no vinculadas (*nonmatching*) y vinculadas (*matching*). Las no vinculadas, a su vez, pueden ser divididas en selectivas (condicionales) y generales (incondicionales). La condicionalidad asegura que el receptor de las mismas gaste al menos el monto recibido en las funciones o gastos definidos previamente a pesar de la fungibilidad de los fondos que podrían permitir utilizar el dinero recibido en otras actividades no deseadas. Las transferencias vinculadas requieren que los fondos sean gastados para propósitos específicos y que el receptor de alguna manera identifique la transferencia fuera de sus propios fondos.²⁶

De acuerdo con Ma²⁷, existen básicamente dos tipos de entregas o transferencias: las condicionales y las incondicionales.

- **Transferencias condicionales.** Algunas veces denominadas transferencias con propósitos específicos o transferencias categorizadas. El gobierno central especifica los propósitos para los cuales cada uno de los receptores puede usar los fondos. Este tipo de transferencias es utilizado frecuentemente para solucionar problemas de alta importancia para el gobierno central pero que no necesariamente tienen el mismo nivel de atención por los gobiernos locales. Ejemplos típicos de estos casos son los proyectos para eliminar los efectos interregionales de usuarios de servicios que no pagan por ellos (*inter-regional spillovers*). Entre las transferencias condicionales a su vez, existen diversos tipos:

1. *Transferencias vinculadas open-ended.* Por cada unidad de dinero que otorga el donante para financiar una actividad particular, una cierta suma debe ser gastada por el receptor. Por ejemplo, una transferencia podría indicar que cada vez que el gobierno local gaste un sol en educación, el gobierno central contribuirá con otro sol. Con este tipo de transferencias, el costo para el donante al final depende del comportamiento del receptor. Si el gobierno local gasta vigorosamente estimulado por el programa, la contribución del gobierno central será muy importante y viceversa.
2. *Transferencias vinculadas closed-ended.* Para poner un techo en el costo asumido por el gobierno central, este puede especificar una suma máxima para su contribución. Dicho mecanismo es usado por la mayoría de países que tienen dificultades presupuestarias. En algunos países, el total de estas transferencias está limitado por la selección del mecanismo por parte del gobierno central.
3. *Transferencias no vinculadas.* En este caso, el gobierno central ofrece una suma fija de dinero con una estipulación de que puede ser gastado en determinado bien público. El receptor no está obligado a vincular la contribución del gobierno central.

- **Transferencias incondicionales.** No tienen restricciones para el uso de los fondos. La principal justificación para que el gobierno central otorgue este tipo de transferencias a gobiernos intermedios o locales es que este tipo de incentivos pueden ser usados para equalizar las capacidades fiscales de los diferentes gobiernos locales y aseguren un mínimo nivel razonable

²⁵ SCHROEDER, Larry y SMOKE, Paul. Op. Cit.

²⁶ LITVACKI, Jerro, Jusaid AHMAD, and Richard BIRD, *Rethinking Decentralization in Developing countries*, World Bank, 1998.

²⁷ MA, Jun. *Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries: Lessons for Developing Countries*, World Bank, 1997.

en la provisión de servicios públicos. En la mayor parte de los países, las transferencias de equalización son hechas por el gobierno central hacia gobiernos sub-nacionales (Canadá, Australia, Reino Unido, Japón, Korea, etc.), mientras que en Alemania, estas transferencias son hechas por estados con mayor nivel de capacidad fiscal hacia estados con menor grado de capacidad fiscal. En otros estados, estas transferencias toman la forma de una participación general en las rentas (*general revenue-sharing*). Las fórmulas usadas para atribuir las transferencias de equalización hacia gobiernos sub-nacionales son el elemento central de este sistema y están sujetas a un intenso debate académico y político.

Volviendo a la equalización, Boadway²⁸ acota que este proceso está basado en la noción de que la descentralización fiscal supone necesariamente de las habilidades de los gobiernos sub-nacionales en proveer bienes públicos y servicios a cierto nivel de tasas tributarias. Estas diferencias, en los niveles relativos de gasto respecto de las tasas tributarias también generan dos efectos complementarios, a saber: el primero, es el denominado "ineficiencia fiscal" que reconoce el hecho que las personas, empresas o las actividades económicas tendrán un incentivo para ubicarse en provincias que puedan proveer niveles de servicio público aceptables a las más bajas tasas tributarias posibles (o altos niveles de servicio público a ciertas tasas tributarias). Técnicamente, la diferencia entre el valor de los servicios públicos recibidos y los impuestos pagados por un determinado individuo se denomina beneficio fiscal neto. El segundo efecto es el denominado inequidad fiscal.²⁹

En el proceso de equalización es importante definir qué tipo de servicios pueden ser proveídos por los gobiernos locales (cantidad y calidad). Ello trae a colación aspectos de capacidad fiscal y necesidad fiscal, dos lados de la misma moneda en el intento de cerrar la brecha entre ingresos y gastos que los gobiernos locales deben enfrentar permanentemente.

El primer aspecto –capacidad fiscal– normalmente vinculado con la riqueza, la renta o el consumo, está referido a la habilidad del gobierno local de recaudar ingresos. Existen dos aproximaciones para la definición de equalización de capacidad fiscal. La primera, es la aproximación macro-económica que se focaliza en sumar y medir la capacidad fiscal en la que la actividad económica dentro del gobierno local limita la habilidad de recaudar ingresos y, consecuentemente, alguna medida, como el producto local bruto, puede ser usada para determinar esa capacidad de generar ingresos. La segunda aproximación es la micro-económica, que mide la capacidad fiscal usando el sistema tributario representativo en el que los gobiernos locales tienen la habilidad de definir su base tributaria local. Este método intenta estimar los ingresos que el gobierno local puede generar dado el tamaño de su base tributaria a una tasa común.³⁰

En cuanto a necesidades fiscales se refiere, ellas deben ser equalizadas también, debido a las diferencias entre las localidades en términos de niveles de gasto con relación a niveles mínimos de servicios a ser proveídos. En esta materia dos decisiones son críticas. La primera, es determinar qué funciones de gasto serán equalizadas (servicios críticos o básicos); y, la segunda, tiene que ver con equalizar los gastos corrientes o los gastos de capital.³¹

El mecanismo de equalización también tiene ciertos principios que permiten alcanzar los objetivos perseguidos en su implementación. Entre los más importantes hemos podido identificar a los siguientes: i) el fondo debe proveer recursos adecuados balanceando las prioridades nacionales y la autonomía local; ii) el fondo debe ser distribuido de manera equalizada; iii) la atribución debe ser

²⁸ BOADWAY, Robbing, *Assessing Equalization Agreements: A Macro Approach*, Queen's University, BOADWAY, Robbing, Sandra Roberts and Anwar Shah. *The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies – A Northern perspective*, World Bank 1998.

²⁹ Loc. Cit.

³⁰ SCHROEDER, Larry y SMOKE, Paul. Op. Cit.

³¹ Loc. Cit.

predecible en el tiempo; iv) el mecanismo debe ser simple y transparente; v) el mecanismo debe usarse de manera confiable y con data generalmente aceptada; vi) la metodología debe evitar incentivos negativos; vii) las transferencias deben ser incondicionales; viii) las reformas deben evitar cambios grandes y repentinos (*hold harmless*); y, ix) usar fondos separados para gobiernos regionales y locales.¹²

En suma, los componentes principales de cualquier sistema de equalización deben: i) determinar los objetivos buscados con la equalización (qué debe ser equalizado y por cuánto); ii) definir las fuentes (Ingresos del gobierno central frente a contribuciones fraternales (transferencias "Robin Hood"); iii) establecer el tamaño del fondo de equalización (atribución vertical de recursos); iv) determinar el mecanismo de equalización (fórmula); v) determinar las variables o factores de atribución que serán usados (por ejemplo medidas de capacidad fiscal, necesidad fiscal, esfuerzo fiscal, entre otros); vi) ajustar los pagos por otras transferencias; y, vii) simulación, implementación y evaluación.

IV. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ

I. Algunas consideraciones preliminares

La Exposición de Motivos de la Ley de Descentralización Fiscal, aprobada por Decreto Legislativo 955, hace una clara reseña de la situación de descentralización en el país luego de la década pasada, en la cual más bien la tendencia fue a centralizar el país por medio del control cerrado desde el centro y el debilitamiento de los niveles de gobierno local poseedores de limitadas capacidades de gestión e independencia económica y administrativa. Los ingresos y gastos se encuentran concentrados en el gobierno central, dejando a los gobiernos locales con responsabilidades muy limitadas. En lo concerniente a gobiernos regionales, el proceso se encuentra en marcha pero aún no existe una línea de gobierno consolidada e independiente. Esta situación evidencia las razones por las cuales las instancias sub-nacionales aún no son capaces de mejorar la provisión de servicios que cubran las necesidades locales.

Como lo precisa el Informe al Congreso del año 2004 del Consejo Nacional de Descentralización, el Presupuesto General de la República para el año 2005, sin incluir los recursos directamente recaudados por los gobiernos regionales y locales, asciende a S/. 47,317 millones (10.7% mayor al del 2004), correspondiendo el 23.3% de este monto a los gobiernos descentralizados (gobiernos regionales y gobiernos locales).

En el período 2002-2005 el Presupuesto General de la República se incrementó en 28.6% respecto a este crecimiento global, destacando el incremento mostrado en el presupuesto local (120%) y en el regional (63%). Paralelamente, el crecimiento presupuestario del gobierno nacional solo ha sido de 19% en el mismo período, lo cual evidencia el importante crecimiento de la presencia de gobiernos sub-regionales en materia presupuestaria.

Si quisiéramos dar una mirada en la evolución del crecimiento en términos de presupuesto, se puede concluir que desde el año 2002 a 2005, la participación conjunta de los gobiernos regionales y gobiernos locales ha pasado de 16.8% a 23.3%, es decir, más de cinco puntos porcentuales. Asimismo, la participación del gobierno central en el presupuesto en el mismo período ha pasado de 83.1% a 76.7%.

¹² MARTINEZ-VÁZQUEZ, Jorge. *Principles for Designing Transfers*. Georgia State University. Intergovernmental Fiscal Relations in East Asia. Bali, Indonesia, January 2002.

En cuanto a los gobiernos regionales, el crecimiento de su presupuesto se debe fundamentalmente a la existencia de transferencias, especialmente del canon (45% entre 2003 y 2004), la distribución del FONCOR¹⁹, así como los recursos ordinarios (12% entre 2003 y 2004).

En lo relativo a gobiernos locales, la participación en el mismo período ha pasado de 4.3% a 7.4% debido fundamentalmente a las transferencias directas (que representan el 97% de las transferencias totales), las mismas se han incrementado en 19% entre el 2003 y el 2004, y en 52% entre el 2002 y el 2005, el incremento sostenido del FONCOMUN (12% entre 2003 y 2004) y el canon (52% entre 2003 y 2004). Las transferencias programáticas (PRONAA, FONCODES, PROVIAS RURAL, ORDESUR) generadas a raíz de la implementación del proceso de fiscalización, se han incrementado en el mismo período en 11%.

Es de resaltar también la importancia de la recaudación propia de los gobiernos locales, la cual creció en 7% entre 2003 y 2004. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que se ha reducido su participación en la estructura de financiamiento del referido nivel de gobierno, habiendo pasado de 49% en el 2003 a 38% en el 2005.

Coincidimos con el Consejo Nacional de Descentralización cuando señala que "el incremento de las transferencias intergubernamentales dependerá en el futuro, en primer lugar, de la continuación del proceso de descentralización, con lo cual se trasladarán las funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, se debe precisar que si se quiere que dichos recursos sigan creciendo es indispensable que todos los actores de la reforma descentralista se preocupen por mantener el crecimiento de la economía y la recaudación tributaria a nivel nacional. Para ser sostenible, la apuesta descentralista en las transferencias intergubernamentales, debe ir de la mano con un pacto por el crecimiento sostenido de la economía y la tributación. A tal fin, estas posibilidades de la descentralización deben ser establecidas en las proyecciones de los marcos macroeconómicos multianuales de corto, mediano y largo plazo, incorporando de la manera más clara posible las tendencias y cambios de la economía y precios internacionales cuyo fluctuación va a afectarnos sobre todo en el caso del canon. Por ejemplo (sic), pues no siempre va a mantenerse la coyuntura de los precios internacionales de los minerales".

Finalmente, es importante precisar que la rigidez del presupuesto general de la República no permite acelerar el proceso de descentralización fiscal debido a que las partidas severas (deuda pública, gasto de personal y gasto previsional) representan una participación del 65% en el presupuesto sin considerar instancias descentralizadas. El gasto de inversión solo representa el 8% de este presupuesto, según cifras del Ministerio de Economía y Finanzas.

2. Ley de bases de la descentralización

Como ya lo hemos mencionado, esta disposición desarrolla el capítulo constitucional sobre descentralización. En su artículo 5 contiene los principios específicos de la descentralización fiscal, a saber:

- a) Competencias claramente definidas. Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el objetivo de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes. Como resulta obvio, se incorpora la teoría económica de la definición de capacidad y necesidad fiscal.

¹⁹ El Fondo de Compensación Regional (FONCOR), creado por la Ley de Bases de la Descentralización, inició sus operaciones en el 2004. Está destinado a financiar a los Gobiernos Regionales, y su mantención está condicionada exclusivamente al gasto de inversión. Para el ejercicio 2004, el Fancor fue de S/. 369 millones y para el año 2005 se ha incrementado en 15% al llegar a S/. 425 millones. Su fuente de recursos es lo destinado por el gobierno central a obras de infraestructura y de inversión de alcance regional que hasta el momento realizan diferentes ministerios y también se ha establecido que está compuesto en un 30% por recursos provenientes de las privatizaciones y concesiones.

- b) **Transparencia y predictibilidad.** Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales. De este modo se asegura el control de la ciudadanía frente a la actuación de los gobiernos subnacionales.
- c) **Neutralidad en la transferencia de los recursos.** Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto. Este principio reconoce la necesidad imperiosa de evitar la descentralización de funciones desfinanciadas que solo condenarían al fracaso el proceso de descentralización por cuanto ningún gobierno sub-nacional será capaz de responder a las necesidades locales de provisión de servicios, si no tiene, al mismo tiempo, la capacidad de manejar la base tributaria con la que contará para asegurar la citada provisión.
- d) **Endeudamiento público externo.** Es competencia exclusiva del gobierno nacional y debe concordar con el límite del endeudamiento del sector público y las reglas de transparencia y prudencia fiscal que señala la ley. Los gobiernos regionales y locales solo puedan asumir endeudamiento público externo, emitir bonos y titularizar cuentas con el aval o garantía del Estado.
- e) **Responsabilidad fiscal.** Se debe establecer reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización. El gobierno nacional no podrá reconocer deudas contraídas por los gobiernos subnacionales.

Entre los principios mencionados, destaca el de la neutralidad fiscal. Este supone que ninguna competencia se traspasaría sin los recursos suficientes ni viceversa. Ello con el fin de evitar desequilibrios verticales que pudieran influir en la estabilidad fiscal del país.

Por otro lado, se establece que las operaciones de endeudamiento externo, que quisieran contratar los gobiernos subnacionales, tendrían que contar con un control por parte del gobierno nacional, la obligatoriedad de tener un desempeño fiscal responsable y una correcta asignación de competencias para evitar la superposición de funciones y evitar los conflictos de competencia y ahorrar recursos para la nación.

3. Regulación peruana sobre descentralización fiscal

El 5 de febrero de 2004 fue publicado el Decreto Legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, la misma que contiene los principios básicos de descentralización fiscal que serán aplicados en el país, los incentivos para la generación de ingresos locales, reglas de responsabilidad fiscal y nueva regulación para los gobiernos regionales.

Esta disposición, al igual que todas las referidas a materia descentralizadora, precisa que el proceso es impulsado por el gobierno de manera progresiva para lograr resultados ordenados y sistemáticos. Los principios contenidos en el artículo 2 de esta Ley son:

- a) **No duplicidad de funciones.** La asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, deberá ser equilibrada y adecuada para la mejor prestación de los servicios del estado a la comunidad, evitando la duplicidad de funciones.
- b) **Neutralidad en la transferencia de los recursos.** La asignación de recursos acompaña a la asignación de responsabilidades de gasto. El programa ordenado de transferencia de competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales debe

tener efectos fiscales neutros, es decir, el proceso de transferencia de responsabilidades de gasto deberá ser financiado por las transferencias de recursos y los recursos propios de cada gobierno regional y local.

- c) **Gradualidad.** La descentralización fiscal se realizará por etapas, en forma progresiva y ordenada, de manera que se permita una adecuada y transparente transferencia de competencias y de recursos a los gobiernos regionales, así como de facultades para que puedan generar recursos propios.
- d) **Transparencia y Predictibilidad.** El proceso de descentralización fiscal debe llevarse a cabo mediante mecanismos transparentes y predecibles que estén previstos en la ley.
- e) **Responsabilidad fiscal.** Con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica y hacer fiscalmente sostenible el proceso de la descentralización fiscal, deben establecerse principios de disciplina fiscal que incluyan reglas de endeudamiento y de límites al aumento anual de gasto para los gobiernos regionales y locales, compatibles con las reglas de transparencia y responsabilidad fiscal del gobierno nacional. El gobierno nacional no reconocerá deudas contraídas por los gobiernos regionales y locales, salvo las debidamente avaladas.
- f) **Equidad.** Con el objetivo de permitir reducir los desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional.

En ese orden de ideas, por medio del Decreto Legislativo mencionado se consagran principios generalmente aceptados en materia de descentralización, los cuales, sin lugar a dudas, determinan un parámetro esencial en el proceso de nuestro país.

Por su parte el artículo 8 de la norma en comentario señala las etapas en la que consistirá el proceso. Establece que, en una primera etapa, los gobiernos regionales obtendrán ingresos a partir de Transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional - FONCOR. En una segunda etapa, dichos ingresos estarán conformados por transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por determinados impuestos del gobierno nacional, incentivos al esfuerzo fiscal y celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Con relación a la primera etapa citada, el artículo 11 del mismo cuerpo normativo consigna que esta comprende las transferencias presupuestales realizadas por el gobierno nacional en favor de los gobiernos regionales y la asignación de los recursos del FONCOR, en función del cronograma de transferencias de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional, aprobado por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

En relación a la segunda etapa, el numeral 15.1 del Artículo 15 establece que para ingresar a esta deben encontrarse vigentes las leyes del Sistema Nacional de Acreditación y de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y sus respectivos reglamentos, así como haberse conformado las Regiones, de conformidad con el artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización. Agrega que el ingreso y la evaluación de la Segunda Etapa será competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización.

La segunda etapa comprende la asignación a cada región de los recursos efectivamente recaudados en ellas por determinados impuestos del Gobierno Nacional, así como la cooperación de la región con la SUNAT en el cumplimiento de las funciones de esta última sobre dichos impuestos.

Los impuestos internos nacionales cuya recaudación se asignarán a la región, son:

- a) El Impuesto General a las Ventas, sin comprender el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).
- b) El Impuesto Selectivo al Consumo.
- c) El Impuesto a la Renta de Personas Naturales, correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

Finalmente, se establece que la SUNAT es el ente encargado de recaudar y cuantificar la recaudación obtenida en cada región, en el entendido que las regiones, conformadas de acuerdo con un proceso de integración según el artículo 29 de la Ley de Bases de la Descentralización, tendrán una asignación del 50% de la recaudación de los impuestos internos nacionales señalados precedentemente.

Como se puede apreciar, se establece que los gobiernos regionales ya no dependerán de las transferencias de recursos que cada año les haga el gobierno central vía presupuesto (como es hasta ahora), sino que podrán contar con recursos previsibles y permanentes, provenientes de la recaudación de los impuestos que se generan en las propias Regiones, así como de otros fondos que prevé la norma. Es decir, se les da –aun por una vía indirecta al hacer intervenir a la SUNAT que es una entidad pública centralizada– cierta autonomía fiscal.

El 30 de octubre de 2005 se llevó a cabo el referéndum con el objetivo de aprobar la conformación de macrorregiones, estableciéndose, como sabemos, un resultado adverso a las expectativas de los propulsores del proyecto. Sin perjuicio de este hecho histórico real y concreto, la experiencia normativa en este aspecto es a todas luces enriquecedora y provechosa. En efecto, las futuras regiones que se conformen tendrán la potestad de recibir los incentivos fiscales señalados, lo cual genera el desafío de poder implementar en cada región acciones que tiendan a incrementar y fortalecer sus respectivas bases tributarias y, por tanto, la recaudación. Entre las acciones que podrían realizar las regiones estarían la reducción de la evasión y elusión tributaria, considerando la cercanía ciudadana que un gobierno supranacional podría desarrollar a diferencia de las administraciones centralizadas y desconectadas de las bases. De esta manera, por este esfuerzo fiscal las administraciones suprarregionales podrían obtener mayores recursos propios para llevar a cabo obras de inversión que fomenten el desarrollo económico de la región, respetando las necesidades locales y la voluntad tributaria de sus pobladores.

A su turno, mediante Decreto Supremo No. 114-2005-MEF, de fecha 9 de setiembre de 2005 se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo 955. En ese orden, dicho instrumento normativo plasma la versión oficial de lo que entiende el Ministerio de Economía por “incentivos” a la integración.

En efecto, con anterioridad a la publicación del citado Decreto Supremo existían dos interpretaciones: la del Ministerio de Economía, algo más conservadora en cuanto a la autonomía regional; y, la del Consejo Nacional de Descentralización, que ha tratado de impulsar con mayor fuerza este esfuerzo descentralizador –aunque no con mucho éxito por lo pareciera ser un débil apoyo político del Ejecutivo–. La primera de las opciones sostiene que el 50% de los impuestos recaudados no es adicional a la inversión programada, sino que la sustituiría. Por el contrario, el Consejo Nacional de Descentralización afirma que dichos recursos constituyen importes adicionales a las transferencias comunes y periódicas.

El Decreto Supremo referido no deja duda alguna: los recursos equivalentes al 50% del Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Selectivo al Consumo y el Impuesto a la Renta de las personas naturales no son adicionales sino sustitutorios a los que ya reciben las regiones. En efecto,

en el inciso a) del artículo 17, el Reglamento establece con claridad que esta "asignación (...) sustituirá en igual importe a las transferencias presupuestales que realiza el tesoro público".

Quedaron, pues, descartadas las expectativas de las autoridades regionales y los líderes sociales de recibir los montos establecidos en los expedientes técnicos, que sumaban, según las fuentes consultadas, aproximadamente 1,900 millones de soles, como consecuencia de estimar como recursos adicionales el 50% del valor de los recursos que esas regiones generan por concepto de Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo e Impuesto a la Renta de Personas Naturales.

El problema planteado genera discusiones de ilegalidad, pues el Decreto Legislativo 955 no establece que los mencionados incentivos de carácter fijo sean sustitutorios a los importes que ya reciben los gobiernos regionales por transferencias intergubernamentales.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Reglamento tiene una serie de problemas adicionales. Por ejemplo, la Ley señalaba como incentivo que los Gobiernos Regionales podrían retener para sí, el incremento que lograsen en la recaudación tributaria en sus regiones como recurso de inversión. Se entendía que la base era lo actualmente recaudado, pero el Reglamento aprobado en su artículo 26 precisa que esta eventual mayor recaudación a ser retenida en las regiones, se estimará por la diferencia entre el total de la recaudación obtenida en cada región y las metas fijadas cada año, lo cual disminuye sobremedida el importe a su disposición para el siguiente período. Igualmente, en este extremo observamos una interesante discusión sobre la ilegalidad del Reglamento.

Por otro lado, un tema que no se plantea en el Reglamento se encuentra vinculado a establecer si las empresas deben o no fijar domicilio fiscal, ahí donde generan la renta sobre la que se tributa, para de esa manera sincerar de una vez el mapa tributario del país. En esta materia, la norma se limita a establecer que se construirá dicho mapa.

Asimismo, se establece como incentivo en el artículo 17 del Reglamento que las nuevas regiones retendrán para sí como recursos de inversión los ahorros que hagan en el marco de su integración en gastos corrientes. Es decir, la integración regional entendida como estrategia de ahorro en personal al mismo tiempo que las regiones siguen pagando la planilla de los trabajadores públicos y tienen que fortalecer su capacidad de gestión para asumir nuevas e importantes competencias. Esto último es un aspecto positivo, pero muchos considerábamos que el Reglamento contendría mucho más.

En efecto, de manera general, el Reglamento desarrolla una concepción de la descentralización fiscal que consiste en otorgar a las regiones los recursos necesarios para seguir pagando la planilla y ejercer las competencias que se les vayan transfiriendo, cerrando la puerta a una descentralización fiscal que realmente plantee la reforma tributaria; es decir, la manera como se establecen, cobran y distribuyen los impuestos en el Perú. De esta forma, el Reglamento de la Descentralización Fiscal, más que promover una sustantiva reforma en este terreno, apunta a asegurar la estabilidad tributaria que el Marco Macroeconómico Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas establece como objetivo para el período.

Peor aún, en sentido estricto, el único incentivo real contemplado en el Reglamento no responde a ningún criterio de descentralización fiscal, pues se trata de la asignación —por una vez— de una suma fija (840 millones de soles) que hubiera sido entregada a lo largo de cuatro años (2007-2010) a las regiones que se hubiesen integrado, a razón de una quinta parte (42 millones de soles anuales) para cada una.

Claro está que este Reglamento, más allá de los cuestionamientos formulados, constituye un avance en el intento de implementar un proceso de descentralización fiscal que promueva la generación de polos de desarrollo en los lugares más excluidos de nuestra patria.

En el futuro, las razones principales para la integración serán sin duda las condiciones para promover y planificar el desarrollo regional y local, además de mayor poder y capacidad de negociación con el gobierno nacional. Siendo estas las dos razones principales, es también claro que los incentivos fiscales no son la razón central de cualquier integración.

Así, es evidente que regiones más grandes y más fuertes tendrán mejores condiciones para negociar con el gobierno nacional una verdadera descentralización fiscal, que involucre la transferencia de competencias que permitan implementar políticas regionales, las mismas que exigen inversión tanto en recursos humanos como en equipamiento y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales.

A la fecha, el proceso se encuentra detenido, pues según el artículo 14 del Reglamento, el acceso a la segunda etapa en la asignación de recursos se encuentra condicionada al cumplimiento de determinados procedimientos, así como a la conformación de regiones, lo que se ha frustrado con la expresión legítima de la voluntad popular.

Si perjuicio de ello, es necesario construir un acuerdo político y una propuesta técnica de transferencia gradual de recursos a las regiones que se integren en el futuro. Ese era precisamente el objetivo deseado del Decreto Legislativo 955.

Es necesario, pues, criticar los contenidos del Decreto Supremo No. 114-2005-MEF, en lo que corresponda, y a la vez, persistir en la integración de las regiones, mientras se preparan las propuestas técnicas y de acción que permitan la verdadera descentralización fiscal que genera tanta resistencia y que se expresó en octubre pasado.

V. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN NUESTRA EXPERIENCIA COMPARADA¹⁴

I. Experiencia colombiana

Colombia ha tenido una larga tradición centralista que reunía las facultades políticas, administrativas y la provisión de servicios en el gobierno nacional. Este comportamiento apareció por la necesidad de lograr estabilidad en un contexto de graves crisis políticas, conflictos regionales y problemas de integración nacional. Es con la Constitución de 1991 que se da un impulso al proceso descentralista de ese país, en parte motivado por la situación de violencia, pues el fortalecimiento de los gobiernos locales favorecía la presencia del Estado y el apoyo local a la democracia.

Hasta 1991, los intentos de descentralizar se basaron meramente en compartir recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA, que equivale al Impuesto General a las Ventas peruano), sin embargo el control del poder central todavía era importante y no se logró fortalecer efectivamente los gobiernos locales.

Con la nueva Constitución colombiana (1991) se ampliaron las facultades de los gobiernos subnacionales, otorgando mayor autonomía política, administrativa y fiscal. Para ello, se amplió la participación de tales gobiernos en los ingresos tributarios. En la actualidad la participación no es sobre el Impuesto al Valor Agregado, sino sobre todos los ingresos corrientes (impuestos a la renta, de aduanas e Impuesto al Valor Agregado).

En este nuevo esquema, el Gobierno Central tiene responsabilidad sobre la estabilización y la distribución de recursos, en tanto los gobiernos subnacionales son responsables de la asignación de dichos recursos y de la provisión de servicios como educación y salud.

¹⁴ Nuestro interés en la revisión de las experiencias latinoamericanas sobre descentralización apunta a expresar nuestra preocupación frente al retraso que tiene el Perú en el proceso descentralizador a diferencia de sus vecinos.

Por otro lado, entre los problemas que enfrentó la descentralización en Colombia se encuentra la presencia de incentivos incorrectos, los cuales no favorecen la eficiencia del gasto en los gobiernos subnacionales. En especial, se argumenta que las transferencias reducen el incentivo a incrementar la recaudación de recursos propios de los gobiernos subnacionales.

Si bien las transferencias han sido crecientes a lo largo del proceso en Colombia, el haber asignado estos recursos antes que las funciones a descentralizar y de asegurar la institucionalidad de los gobiernos que recibían funciones, generó desperdicio de recursos y mala calidad de gasto en algunos casos.²⁵

Otro problema, importante radica en que los criterios de distribución no dan mucho peso a criterios de eficiencia (fiscal y administrativa) y a los resultados en incrementos del nivel de vida. Aunado esto, los municipios más pequeños reciben asignaciones extras que generan un incentivo a la atomización y al desperdicio de recursos.

Otro riesgo es el de la existencia de déficit excesivos que lleven a incrementar la deuda y a la necesidad de rescate de parte del Gobierno Central. Fue una constante el hecho de que al relajarse los controles se incrementaban los déficit y, por tanto, la deuda (básicamente con acreedores internos, pues los créditos externos fueron estrictamente controlados).

Solo una combinación de restricciones de oferta y de demanda parecen haber sido efectivos, aunque siempre existe el riesgo moral de que el Estado se vea obligado a rescatar a algún departamento o municipalidad.

Sin embargo, la importancia de estos problemas debe ser correctamente valorada, pues se debe reconocer la mejora en la eficiencia del sector público en general y las perspectivas de mayores progresos. Para lograr ello, el principal problema es la modificación del sistema de incentivos que permita una movilización de recursos más eficiente.

2. Experiencia mexicana

El federalismo en México data desde su primera Constitución (1824), en la que se adopta el Régimen Federal como respuesta a diversas tendencias separatistas en su territorio. Posteriormente, a inicios del Siglo XX, es promulgada la tercera Constitución del País (1917), la cual continúa vigente. En ésta se mantuvo el Régimen Federal bajo la figura de república representativa, democrática y federal, la cual en la actualidad está conformada por 31 estados libres y soberanos que, a su vez, se han conformado por 2,400 municipios libres, de conformidad a la Constitución particular de cada Estado.

En 1984, el presidente De la Madrid instituyó el "Programa de descentralización de la administración pública federal", con el objetivo de desconcentrar la administración federal, con la creación de centros regionales. Sin embargo, es en el período comprendido entre los años 1989 y 1993 en que el gobierno mexicano decide profundizar la reforma del estado de manera significativa, cobrando real trascendencia y dimensión.

Esto se logró mediante el impulso de un programa de desarrollo y lucha contra la pobreza a nivel nacional, (Programa Nacional de Solidaridad), el cual financiaba y gestionaba directamente, aunque no definía objetivos concretos, sino que estimulaba a los entes y comunidades locales a que definieran sus prioridades mediante acuerdos locales de solidaridad.

²⁵ En realidad, conforme se incrementaban las funciones de los gobiernos locales, mayor era su dependencia de transferencias del Gobierno Central. Sin embargo, este control permitió que la mayoría de incrementos en las transferencias fueran al rubro inversión subnacional (1,4% del PIB).

La descentralización fiscal, fue uno de los programas de la reforma que, sin embargo, no constituyó un tema importante debido a que, por un lado, se iniciaba la descentralización del gasto federal en educación hacia los estados y, por otro, la administración del Impuesto al Valor Agregado se centralizaba.

Por otra parte, en este período, el mayor avance de la descentralización en términos de políticas públicas se manifestó claramente en 1992, con la transferencia completa del área de la educación básica a los estados, por parte del gobierno federal. Posteriormente, a partir de 1994, la iniciativa "Nuevo Federalismo" contempló un conjunto de acciones más decididas en materia de descentralización. Al respecto, se realizaron importantes traslados de competencias y recursos en las áreas de la salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la educación, en la agricultura, el medio ambiente, los transportes, entre otros sectores.

El proceso de descentralización fiscal en México cobró fuerza a partir del año 1972 con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal, a pesar de que ya desde la Constitución de 1917 se permitió la existencia de contribuciones federales. Con la formalización de este sistema, se suceden reuniones anuales de los funcionarios fiscales de los estados. Así, en 1980, entra en vigor la denominada Reforma Fiscal que dio una estructura definida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la Ley de Coordinación Fiscal. Dentro de este sistema fueron creados otros mecanismos de coordinación de las políticas públicas como son: el Sistema de Distribución de Participaciones Federales a estados y municipios y, la colaboración administrativa de los estados a la Federación en materia fiscal federal.

El sistema se basa fundamentalmente, desde sus inicios, en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. De esta manera, el funcionamiento del nuevo sistema tiene como objeto poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales.

El gobierno federal ofreció a los estados un porcentaje fijo de todos los ingresos impositivos, incluyendo los beneficios de la venta de petróleo y minería (llamada la recaudación federal participable). Esto se mantiene durante la década de los ochenta; no obstante ello, posteriormente durante los años noventa se establecieron diversos fondos, cada uno con un criterio de distribución distinto. El fondo más importante en volumen de recursos es el Fondo General de Participaciones, que inicialmente ascendió a un 13% de la recaudación global, creciendo hasta un 20% en la actualidad. Además, también se creó un fondo más pequeño para el desarrollo municipal, el Fondo de Fomento Municipal.

Las políticas descentralizadoras en México, fueron aumentando en los años noventa, con énfasis en el campo social. Las nuevas áreas descentralizadas se financiaron en sus primeros años mediante convenios puntuales, que reflejaban decisiones *ad-hoc*, lo cual generaba una fuerte inestabilidad y dificultades de previsión. Hacia la mitad de esa década, también se desarrolla en este país un Programa Nacional de Solidaridad, con el cual se reformó el instrumento financiero de las nuevas políticas de descentralización y, en 1998 se establecieron un conjunto de cinco fondos distintos, orientados a diferentes sectores como: educación, salud, infraestructura social, municipios, aportaciones múltiples, con distintas distribuciones. Los fondos más importantes en volumen son los de educación y salud, el primero tiene como base de cálculo el gasto histórico y la valoración de los recursos existentes. Debido al conjunto de los fondos transferidos, durante los últimos años de los noventa el volumen de gasto descentralizado se ha elevado significativamente, considerando que México tiene una tradición centralista (sobretudo durante la mayor parte del Siglo XX).

La mayor parte de este gasto subnacional, poco más del 80% proviene de transferencias del gobierno central por medio de los diferentes fondos y convenios (de los cuales, en 1999, un 45% eran participaciones no condicionadas, otro 45% correspondían a fondos condicionados y cerca de un 10% convenios de descentralización), según datos del informe de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

3. Experiencia chilena

Chile agrupa una serie de características particulares en el esquema de financiamiento de los gobiernos regionales, con respecto a las experiencias colombianas y mexicana revisadas hasta ahora. Es de notar, por ejemplo, que la proporción de los ingresos tributarios de los gobiernos locales chilenos es mucho mayor que en otros países de la región. Sin embargo, en común con el resto de países, se mantiene un esquema de descentralización limitado básicamente a decisiones administrativas y con alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

En Chile, existen dos niveles de gobiernos subnacionales: los gobiernos regionales y las municipalidades. En general, la institucionalidad de las municipalidades está mejor establecida en tanto sus autoridades son elegidas mediante elección universal; en cambio, los gobiernos regionales no cuentan con elecciones. Se componen de un Intendente (órgano ejecutivo) y un Consejo Regional (como nuestros CTAR); el Intendente es elegido por el Poder Ejecutivo, mientras que el Consejo es elegido por los alcaldes entre candidatos propuestos por los partidos políticos.

El gobierno regional cuenta con varias funciones, muchas de ellas superpuestas a las de otros organismos del Estado, pero su función básica es la ser asignador de recursos. Decide entre una cartera de proyectos (presentados por ministerios, municipalidades y proveedores de servicios públicos como salud y educación) cuál será ejecutado.

Sin embargo, la evaluación técnica está en manos de otros organismos: ministerios asociados al sector respectivo o de los secretaríos regionales de planificación y coordinación en el caso de proyectos de inversión. Por otra parte, la ejecución de los proyectos tampoco se encuentra en manos de los gobiernos regionales.

En el caso de las funciones asignadas por ley, pero compartidas con otros organismos del ámbito nacional, las escasas competencias y recursos de los gobiernos regionales impiden la ejecución de las mismas. Esto incluye el fomento de la actividad productiva, de la investigación y la cultura, del turismo, asesoría para municipios, entre otras.

En general, no se puede hablar de descentralización fiscal en este ámbito, existe más bien una descentralización administrativa y una descentralización política en menor grado. Los ingresos propios provienen fundamentalmente por cobro de servicios prestados y permisos, y concesiones de bienes de su pertenencia. Además, lo que proviene de donaciones, herencias y legados.

En el caso de los gobiernos municipales, estos cuentan con elecciones desde 1992, lo cual les concede un mayor contacto y responsabilidad con la ciudadanía. El proceso de descentralización en este caso se aceleró en los años ochenta con la transferencia de los servicios de educación y la mayoría de los servicios de salud primaria. Además, se les hizo partícipe de la política social a través de su decisión en la focalización de subsidios monetarios.

El financiamiento de los gobiernos locales proviene de ingresos propios, el Fondo Común Municipal, transferencias e ingresos tales como la venta de activos, recuperación de préstamos

y otros. La particularidad de Chile consiste en otorgar mayor importancia a los ingresos propios en comparación con Latinoamérica (aunque aún baja en comparación con países desarrollados) y el mecanismo de transferencias del Fondo Común Municipal, el cual es único en Latinoamérica.

Los ingresos propios son básicamente el Impuesto Territorial (como el Impuesto Predial peruano), las patentes comerciales, los permisos de circulación (Impuesto progresivo automotor), los derechos (pagos por servicios o permisos municipales) y los ingresos por concesión de bienes públicos bajo la autoridad municipal. Hay que anotar que en el caso del Impuesto Territorial, este es definido y cobrado por el Gobierno Central, para luego pasar a los municipios.

El Fondo Común Municipal es el mecanismo más interesante en Latinoamérica. Este se nutre de la recaudación de los propios municipios, es una redistribución de los distritos con mayor capacidad fiscal al resto (aunque todos reciben parte del Fondo Común Municipal) para compensar brechas fiscales causadas por problemas de economías de escala y concentración de ingresos en algunas comunas (siguiendo el modelo alemán de redistribución horizontal).

En general, el problema de este esquema es que el grado de descentralización fiscal aún es mínimo; los ingresos locales con respecto al total siguen siendo muy pequeños y no se han delegado o coparticipado otros impuestos. De igual manera, como en otros países de Latinoamérica, existe una fuerte dependencia de transferencias condicionadas del gobierno.

Más aún, los organismos que transfieren u otorgan capacidad de decisión sobre sus fondos muchas veces financian proyectos similares y no coordinan entre sí. Esto resulta en el abandono de las preferencias regionales por los proyectos y privilegia la obtención de fondos, lo cual reduce uno de los principales beneficios esperados del proceso de descentralización: el acercamiento entre las decisiones administrativas de inversión y las preferencias de la población local.

VI. CONCLUSIÓN

En el Perú, el proceso de descentralización de las fuentes de ingreso fue diseñado en dos etapas, y solo incluye a los gobiernos regionales. La primera, implicaba transferencias presupuestales mientras que la segunda etapa contemplaba que los gobiernos regionales de regiones integradas tengan una coparticipación en determinados impuestos nacionales, lo cual implica que recibirán una parte de lo recaudado en su jurisdicción (50%) por ciertos impuestos.

Necesariamente, este proceso de descentralización fiscal debe mirarse de manera integral, con el fin de evitar posibles desequilibrios entre jurisdicciones y asegurar a los gobiernos descentralizados recursos suficientes para que brinden a la población los servicios básicos de acuerdo a estándares nacionales.

Debemos pues, persistir en el proyecto descentralizador, cuestionando simultáneamente las imprecisiones normativas o los intereses político partidarios, que más que coadyuvar en el avance del proceso, perjudican su crecimiento. No obstante, ello no puede ser óbice para apostar por el desarrollo de nuestra patria a partir del fortalecimiento de los gobiernos supranacionales, que garantice la efectiva participación en el crecimiento macro económico que ha experimentado nuestro país durante los últimos años. No hacer partícipes del desarrollo a los peruanos que no viven en Lima solo mina tal impulso económico y debilita las bases de la incipiente democracia en la que la mayoría de los peruanos ha optado por vivir.