

# Las normas como herramientas de combate

**ROGER PAREDES MARTÍNEZ**

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Magíster en Derecho con mención en Política Jurisdiccional por la Pontificia  
Universidad Católica del Perú.

## SUMARIO:

- I. **Introducción.**
- II. **Transferencias del gobierno nacional vs. Propia captación tributaria.**
- III. **Programa del Vaso de Leche.**



## RESUMEN:

Tras la implementación de políticas para la liberalización de la economía peruana en la década de 1990, el país experimentaría un notable incremento en su recaudación fiscal. Esto permitió la realización de diversas obras públicas, especialmente por parte de los gobiernos locales, las cuales generaron réditos políticos hacia las figuras de diversos alcaldes que hallaron un creciente respaldo entre la población. No obstante, esto implicó el surgimiento de recelos en el seno del gobierno central, el cual se valdría de la promulgación de diversas normas tendentes a perjudicar la recaudación y financiación de los gobiernos locales, sin reparar en las repercusiones negativas que las mismas tendrían en la población, especialmente entre los más necesitados.

**Palabras clave:** Ley 30407, liberalización de la economía peruana, gobiernos locales, municipalidades provinciales y distritales, Impuesto de Promoción Municipal — IPM, pugnas políticas, programa del Vaso de Leche.

## ABSTRACT:

After the implementation of policies for the liberalization of the Peruvian economy in the 1990s, the country experienced a notable increase in its tax collection. This allowed various public works to be carried out, especially by local governments, which generated political gains for various mayors who found growing support among the population. However, this implied the rise of misgivings within the central government, which took advantage of the promulgation of various regulations tending to undermine the collection and financing of local governments, without considering the negative repercussions that they would have on the population, especially among the neediest people.

**Keywords:** liberalization of the Peruvian economy, local governments, provincial and district municipalities, Municipal Promotion Tax — IPM, political struggles, *Vaso de Leche* program.

## I. INTRODUCCIÓN

El Perú fue escenario de un radical cambio económico en la primera parte de la década de los 90s del siglo XX. Se trató de una acelerada evolución, desde un estatismo centralizado hacia una apertura liberal que obtuvo el manejo súbito de las finanzas públicas luego de varios lustros de indebido e inconmensurable crecimiento

del Estado. Luego del auge generado en la posguerra y la guerra en Corea<sup>1</sup>, que brindó al país un crecimiento importante, advino la ola migratoria del campo hacia las urbes y los conflictos que ello supuso. Perú seguía las orientaciones cepalinas de sustitución de importaciones<sup>2</sup> y el docenio militar estatizó la economía al costo de una impagable deuda externa. La crisis estalló en 1973, aunque el drama había empe-

1. *“La coyuntura internacional favoreció a la economía peruana a inicios de los años cincuenta. En particular, la Guerra de Corea tuvo efectos positivos en las cotizaciones de los productos agrícolas y minerales en los mercados internacionales. Así, los precios de las exportaciones crecieron en 9% en 1950 y 33% en 1951. Los precios cayeron luego fuertemente en 1952 y 1953, pero volvieron a crecer en 1954, 1955 y 1956. La tendencia en este período no fue siempre positiva. De hecho, entre 1948 y 1956, los precios de las exportaciones solo crecieron en 0,5% por año. Sin embargo, pese a este comportamiento errático, los precios de las exportaciones peruanas en los años cincuenta se encontraban altos en relación con los niveles históricos. Así, en promedio, en el período 1950-1955, los precios de las exportaciones fueron 60% mayores que entre 1940 y 1949 y 150% mayores que entre 1930 y 1939”.* Carlos Contreras, *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, (Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, 2020), 58.
2. *“La sustitución de importaciones ha sido un elemento integrante de un patrón de industrialización caracterizado por un conjunto de elementos que se apoyan y refuerzan entre sí; aislar cualquiera de estos componentes y centrar en él la atención resulta más simple, pero improcedente cuando se trata de diseñar estrategias diferentes de industrialización. Sin embargo, cabe destacar que una región en que el costo horario del sector manufacturero fluctúa entre un séptimo y un veintavo del que prevalece en los países desarrollados, con una carga tributaria inferior, con niveles de productividad que no alcanzarían al 50% del vigente en los países desarrollados y con acceso a tecnologías similares,*

zado en 1967 con la brutal devaluación del sol de oro<sup>3</sup> y se agudizó en los 80s en forma inédita<sup>4</sup>. El fenómeno de El Niño causó estragos muy serios y las lluvias en el norte y la sequía del sur produjeron muy malas temporadas. Como ya se ha escrito, entonces los principales actores de la escena lograron: *“restablecer la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal en un contexto de hiperinflación, aislamiento internacional por la moratoria de la deuda, y desequilibrios fiscales”*<sup>5</sup>.

Todo esto sucedió en medio de una agresiva asonada terrorista que por más de dos décadas asoló al país como en muy pocas naciones se ha padecido. Lo que generó varias decenas de miles de muertos y desaparecidos, así como varios presupuestos nacionales en irrecuperables pérdidas.<sup>6</sup>

Fujimori había sido elegido en julio de 1990, prometiendo un gradualismo que no fue tal. Aplicó todas las medidas que su oponente Mario Vargas Llosa había ofertado a un electorado que decidió no aventurarse por la opción liberal<sup>7</sup>. En agosto se inició el llamado shock en la economía peruana, cuya finalidad era detener

la espiral hiperinflacionaria y empezar a reordenar las finanzas públicas, en medio de asonadas terroristas cada vez más intensas en Lima y principales ciudades del país.

Desde 1992 con su autogolpe, canceló al Congreso y cerró el Poder Judicial, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público, sometiendo al país a la política que los economistas denominan el consenso de Washington. Se trataba de desmontar al Estado elefantiásico que nos legó un docenio militar al que nada hicieron las administraciones de Belaúnde II y García I, pero que incubaron una hiperinflación que tenía que ser revertida al igual que la simultánea subversión terrorista de los comunistas de Sendero Luminoso — SL, y, en menor grado, del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru — MRTA.

La administración 1990-1995 empezó a desarticular la intervención del Estado, que se diera desde los 70s a través de las empresas públicas, hecho que había traído desequilibrio e ineficiencia. Se privatizó una gran parte de dichas empresas —de minería, generación y distri-

---

*diffícilmente puede mantener pasivamente un proteccionismo elevado e indiscriminado. La experiencia internacional enseña que tampoco conviene una apertura radical y cándida, sino que habrá que definir sectorial y temporalmente un trayecto de aprendizaje tecnológico interno que lleve a una colocación segura en el mercado internacional*. Fernando Fajnzylber, “Industrialización en América Latina: de la ‘Caja Negra’ al Casillero Vacío”, en *Cincuenta años del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): textos seleccionados*, ed. CEPAL (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S.A., 1998), 829.

4. *“...los años de 1980 a 1985 fueron dramáticos para el Perú, cuando la actividad económica primero se estancó durante 1980-1982 y luego se contrajo en 16% durante los 15 meses siguientes. A su vez, la tasa de inflación se duplicó, llegando a 120% a principios de 1983, y volvió a duplicarse a 250% a principios de 1985. Durante esos años, las autoridades peruanas enfrentaron retos económicos y sociales nunca antes vistos en el Perú”*. Carlos Contreras, *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*, (Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, 2020), 336.
5. Santa María, Hugo, José Carlos Saavedra, y Lucero Burga. “Historia de la política fiscal en el Perú 1980-2009.” Asociación Fiscal Internacional (IFA) Grupo Peruano, (2009): 125-194. [https://ifaperu.org/wp-content/uploads/2020/07/274\\_08\\_ct29\\_hsm-jcs-lb.pdf](https://ifaperu.org/wp-content/uploads/2020/07/274_08_ct29_hsm-jcs-lb.pdf)
6. *La Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional ha señalado que “la cifra más probable de víctimas fatales de la violencia es de 69,280 personas. Estas cifras superan el número de pérdidas humanas sufridas por el Perú en todas las guerras externas y guerras civiles ocurridas en sus 182 años de vida independiente. ... el conflicto abarcó una proporción mayor del territorio nacional que cualquier otro conflicto, provocó enormes pérdidas económicas expresadas en destrucción de infraestructura y deterioro de la capacidad productiva de la población y llegó a involucrar al conjunto de la sociedad”* <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>
7. Mario Vargas Llosa, *El Pez en el agua*, (Barcelona: Editorial Seix Barral, 1993).

bución eléctrica, industria del acero, cemento, banca y seguros, telefonía y cuantiosas actividades en las que el Estado era interventor de singular ineficiencia— aunque hoy en día algunos consideren que faltó tiempo para hacerlo con las distribuidoras de agua y saneamiento o de petróleo. Lo cierto es que esta política contribuyó a que el Ejecutivo se dedique a cosas de significativa importancia, tales como sanear las finanzas del Estado, cerrar brechas macroeconómicas que debían corregir para detener la espiral inflacionaria y el severo déficit fiscal. Uno de estos tópicos fue convertir a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria — SUNAT, en una entidad eficiente que eleve la presión tributaria —necesario indicador para atender los compromisos del Estado— y entre éstos una elevada deuda externa que agobiaba las finanzas públicas e impedía la apertura hacia los mercados del exterior. Siendo una institución estatal, la SUNAT fue remozada, empezando por ser dotada de servidores sujetos a la ley de los trabajadores privados —la entonces vigente Ley 4916<sup>8</sup>— es decir, con un tratamiento mucho más justo, adecuado y competitivo. Sólo el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros y unas cuantas entidades más tuvieron esa suerte, alcanzando niveles de indiscutible eficiencia. Si se hubiera adoptado una política similar con las demás entidades del Estado sin duda los resultados hubieran sido similares para todos, pero ya se sabe que no ha sido así.

La reforma tributaria que lideró el Ministerio de Economía y Finanzas entre 1992 y 1993 — iniciada con el autogolpe y terminada con el Congreso Constituyente Democrático y la Carta Fundamental de 1993—, se enfocó en fortalecer a la SUNAT y elevar sus ingresos. Y es curioso como un hecho trivial, casi inadvertido en medio de estas gestas, sirvió de base para que des-

de la cúspide del Estado nacional se desatase una lucha política de la más baja estofa usando las normas legales y claro, las instituciones. Es el caso del Impuesto de Promoción Municipal, como principal componente del Fondo de Compensación Municipal — FONCOMUN.

## EL IMPUESTO DE PROMOCIÓN MUNICIPAL

Todos suelen decir que la tasa del Impuesto General a las Ventas — IGV es de 18%. Pocos recuerdan que, en realidad, el Impuesto General a las Ventas tiene una tasa —alícuota— del 16%, sólo que a su lado existe un impuesto que posee la misma base imponible y se recauda también por la SUNAT y se denomina Impuesto de Promoción Municipal — IPM, que registra una alícuota del 2%. Sumados ambos guarismos se totaliza 18% —Dieciocho por ciento—. La SUNAT recauda ambos impuestos como si fuera uno solo, sólo que mientras el rendimiento del IGV lo destina al Tesoro Público, el del IPM lo destina a ser redistribuido entre las casi dos mil municipalidades provinciales y distritales que hay en toda la República<sup>9</sup>.

Durante los años 1993 y siguientes, la recaudación del IGV —y, por tanto, también la del IPM— creció vertiginosamente. Lo que favoreció fundamentalmente al Gobierno Nacional, pero también a las principales municipalidades provinciales a las que el FONCOMUN redistribuyó significativamente. Tenemos el caso especial de Lima Metropolitana y el Callao, que además de favorecerse con una suba importante en la captación del IPM, consiguió que tales recursos fueran asignados al Fondo de Inversiones Metropolitanas —se denomina INVERMET— lo que hizo posible las fortísimas inversiones en infraestructura vial de la ciudad capital —culminación de la avenida Universitaria, el trébol e intercambio vial de Javier Prado y otras de enorme significación tras varios lustros de in-

- 
8. *La Ley 4916 fue promulgada por Augusto B. Leguía en 1924 y normaba a los empleados del sector privado. En 1995 fue derogada por la Ley 26513.*
  9. *El artículo 86° del TUO de la Ley de Tributación Municipal enuncia que el Impuesto de Promoción Municipal se agrega al rendimiento del Impuesto al Rodaje y del Impuesto a las Embarcaciones de Recreo, lo que constituye el Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN-*

movilidad y carente inversión en un rubro tan largamente descuidado—.

Esta inversión, en uno de los aspectos menos atendidos en varias décadas en la ciudad capital, fortaleció la candidatura de Ricardo Belmont, quien no dudó en lanzarse y ganar la reelección —1993-1995—. Mientras que Alberto Fujimori alistaba las candidaturas de su Partido Cambio 90 en las Elecciones Municipales de 1992 —que por el terrorismo fueron realizadas en enero de 1993—. Y desde el Ejecutivo se impartieron medidas orientadas a frenar el súbito éxito del alcalde limeño y de otros líderes regionales del interior del país que, con fondos provenientes del IPM, hacían obras que otrora se habían dejado de realizar<sup>10</sup> y que ciertamente suscitaban su popularidad entre los votantes. La principal de ellas, sino la más “eficiente”, fue una norma legal: el muy recordado Decreto Legislativo 776, emanado del Poder Ejecutivo el 31 de diciembre de 1993 y que entró en vigor el día siguiente, el 1 de enero de 1994.

Fue una clara muestra de cómo las normas, entre muchas otras funciones que la ciencia y doctrina del Derecho le confiere de adquirir “el rasgo de obligatoriedad propio del Derecho y, por lo tanto, la característica de ser impuestas legítimamente a las personas mediante los instrumentos de coacción del Estado”<sup>11</sup>, sirven para el combate entre distintos focos de poder, con las víctimas que toda pugna logra herir y hasta matar.

Esta norma se propuso “racionalizar el sistema tributario municipal, a fin de simplificar la administración de los tributos que constituyan renta de los Gobiernos Locales y optimizar su recaudación”.

Si se evaluara la genuina calidad del dispositi-

vo, encontraríamos que nunca racionalizó —al menos no de forma adecuada y positiva para los sujetos activos y pasivos de los diferentes tributos municipales— el sistema tributario municipal, aun cuando la norma ha cumplido largos veintinueve años de vigencia. Y la mayor parte de los gobiernos locales —es sencillo afirmar que al menos un noventa por ciento de ellos— no ha visto simplificada la administración de sus tributos y todavía menos ha logrado ninguna óptima recaudación<sup>12</sup>. Cuando ha existido la ocasión de modificar esta ley en beneficio de las municipalidades de la República, se han maquillado ciertos aspectos muy parciales y hasta mezquinos, sin reestructurar las taras y deficiencias manifiestas de un ordenamiento normativo en exceso imperfecto y hecho desde la punible distancia de un gabinete ajeno a la realidad de lo que se buscó legislar.

La exacta finalidad del Decreto Legislativo 776, publicado el último día del año 1993, fue mezquinar recursos para los gobiernos locales, en diversos aspectos y rentas, empezando por el Impuesto de Promoción Municipal, que se dispuso sea redistribuido de una forma muy distinta a la que se hacía antes de esta norma. Como se sabe, el rendimiento de este IPM junto a los impuestos al Rodaje y a las embarcaciones de recreo, en teoría el Ministerio de Economía y Finanzas lo redistribuye: “a) entre las Municipalidades Provinciales y Distritales, preferentemente de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo urbano, violencia y recursos naturales. b) El porcentaje que se asigne a las Municipalidades Provinciales no será mayor del 20% del Fondo”<sup>13</sup>.

Este último factor —que el porcentaje para las co-

10. También en Callao (Woll), Huancayo (Morales), Huaraz (Romero), Chiclayo (Castillo), Trujillo (Murguía), Tacna (Chocano), entre otras provincias y distritos hubo reelección de alcaldes por el mismo fenómeno.

11. Marcial Rubio, *El sistema jurídico. Introducción al derecho*, (Lima: Fondo Editorial de la Universidad Católica del Perú, 2009), 111.

12. Antonio Morales, *Los impuestos locales en el Perú: Aspectos institucionales y desempeño fiscal del impuesto predial*, (Arequipa: Consorcio de Investigación Económica y Social, Universidad Nacional de San Agustín, 2009).

13. Es el texto original que rigió hasta el año 2005, ya que en ese año se lo modificó.

munas provinciales no supere apenas un quinto del fondo— es el que atentó contra los proyectos más ambiciosos y que exigen mayores recursos en las diversas circunscripciones distritales y provinciales del territorio nacional. Precisamente los que suelen ser de alcance multidistrital y dimensión conurbana, provincial y hasta departamental. Fueron muchos los proyectos que —en los 90s en que la economía se estaba reordenando— se debieron encargar a la espera de que los gobiernos regionales, creados en el 2005 y años siguientes, con los serios tropiezos que ello representó para casi todos ellos, los asumiesen no sin antes reactualizarlos y modernizarlos en medio de gestiones más bien timoratas.

A la par, fue el origen de que muchos municipios distritales del interior del país se hayan encontrado con ingentes recursos que, desde el inicio no supieron darles adecuado destino e imperó el dispendio y la malversación. Monumentos sin sentido, estadios deportivos o coliseos de toros con diez mil localidades para pueblos que no superaban cinco mil habitantes, puentes que no llevan a ninguna parte o que muy fácilmente se desploman, mientras se descuidan caminos esenciales, la electrificación y el saneamiento y el agua potable inexistentes en muchos pueblos del interior. Casos que se multiplicaron con el boom del canon minero, gasífero y otros que sería muy largo narrar en poblaciones de escasos habitantes, aunque de grandes e insatisfechas necesidades.

## II. TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL VS. PROPIA CAPTACIÓN TRIBUTARIA

Destinar recursos desde el gobierno nacional

hacia las regiones, provincias y distritos de todo el territorio de la República es un rol sumamente complejo y, por sobre todo, muy politizado. De sus resultados casi nadie expresa su satisfacción y tenemos muchos lustros discutiendo sobre las injusticias y arbitrariedades de la capital de la República, especialmente encarnadas por los sucesivos titulares del MEF —que suelen contar con el sucesivo beneplácito acaso ignorante del Poder Legislativo— y los desaciertos de los gobernadores y alcaldes provinciales y distritales de las tres regiones del país.

Hasta ahora se suele destacar que los presupuestos aprobados desde diciembre del año precedente no se ejecutan en su integridad aun cuando se está en el mes de noviembre del año en curso y se moteja de incapaces a las administraciones regionales y ediles por esta causa, siendo muy frecuente que estos gobernadores y alcaldes —las más de las veces, sin faltarles razón— redarguyan que en el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>14</sup> se dilatan las transferencias y mezquina las partidas hasta la exasperación y no pocas veces al precio de alguna inmoralidad o la habitual inequidad.

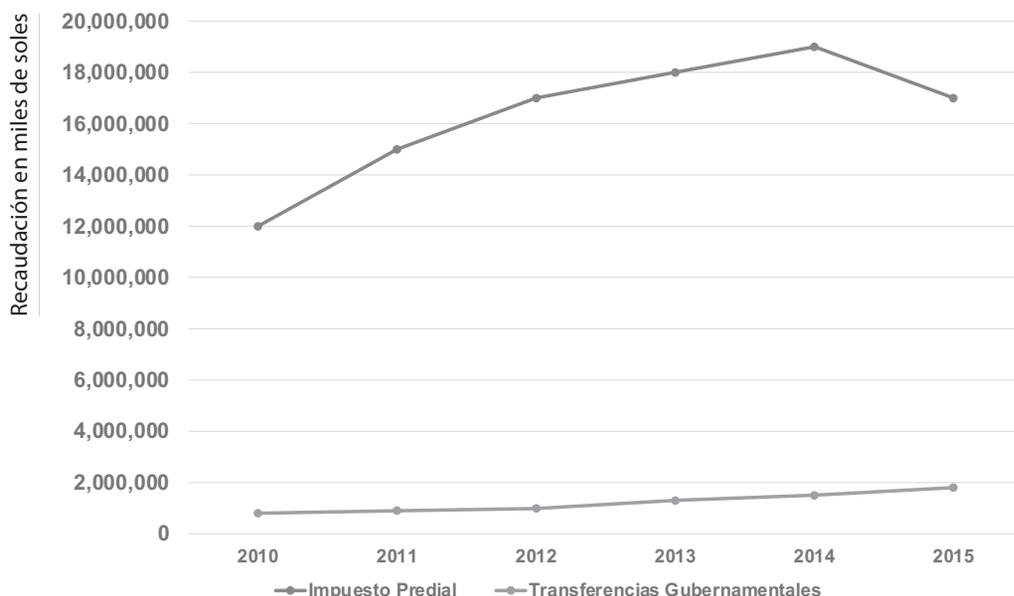
En un trabajo de la economista Rosa Seminario Chávez, se exhibe un comparendo entre el volumen de las transferencias provenientes del Gobierno Central —MEF— hacia las municipalidades de toda República y la captación que todas estas entidades realizan para recaudar el rendimiento del Impuesto Predial en el mismo lapso —años 2010 al 2015—<sup>15</sup>.

El siguiente es el cuadro que expresa por sí mismo la brecha:

14. *Hay una terrible conclusión en la Tesis TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y RECAUDACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS EMPÍRICO de la Eco. Rosa Seminario Chávez de la Universidad de Piura. Piura, octubre 2021* Pág. 46: “A partir, de los modelos estudiados, se concluye que un mayor nivel de transferencias de recursos por parte del Gobierno Central se relaciona de manera negativa con la recaudación de recursos propios del gobierno local. Esta asociación es mayor para el caso de impuestos locales que requieren un mayor esfuerzo de recaudación como el impuesto predial. Finalmente, se corrobora la existencia de una relación negativa entre la recaudación del impuesto predial, a la alcabala y otros impuestos, en términos per cápita, con las transferencias gubernamentales según determinadas características del alcalde”. Rosa Seminario, “Transferencias del gobierno central y recaudación municipal en el Perú: un análisis empírico” (Tesis para optar al título de economista, Universidad de Piura, Piura, 2021), [https://pirhua.upeu.edu.pe/bitstream/handle/11042/5293/ECO\\_2103.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://pirhua.upeu.edu.pe/bitstream/handle/11042/5293/ECO_2103.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

(Continúa en la siguiente página)

### Transferencias gubernamentales y el impuesto predial



**Nota:**  
cuadro elaborado por la economista Rosa Lourdes Isabel Seminario Chávez.

En el cuadro se observa que la recaudación del impuesto Predial está en el rango de 0 a 2 millones de soles, mientras que las transferencias oscilan entre los 12 millones de soles y los 20 millones de soles. La brecha es inmensa e inadmisibles.

Lo que equivale a afirmar que las 1,834 municipalidades con que cuenta nuestro país no logran captar el rendimiento de su principal impuesto en montos que no llegan a una fracción de lo que captarían de transferencias provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas; solo que éstas son entregadas por arbitrarias decisiones del Poder Ejecutivo mientras que las primeras son generadas por su propia capacidad y eficiencia administradora de tan importante pero poco redituado tributo que se obtiene de las propiedades subvaloradas del territorio nacional.

Históricamente han existido dos maneras de postergar la economía de los gobiernos locales

de territorio nacional:

- a) No destinar los recursos debidos a voluntad, por razones ajenas a consideraciones técnicas y aun cuando la legislación así lo hubiera establecido.
- b) Reducir intrínsecamente dichos recursos de manera tal que un determinado tributo no genere el rendimiento debido

En el primer caso, cuando se ha encomendado al Ministerio de Economía y Finanzas o a alguna instancia del Poder Ejecutivo planear y materializar la redistribución de un fondo —tributario o de otra índole— a favor de las provincias y distritos de la República, pese a que los criterios aparentan lógica y razonabilidad, se ha impuesto con indudable insistencia la mayor arbitrariedad en el reparto y el olvido de algunas circunscripciones. De nada o muy poco sirve que las normas indiquen con la mayor claridad una serie de parámetros e indicadores que, a la pos-

15. *Apéndice A. Transferencias gubernamentales y el impuesto predial. De la Tesis TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y RECAUDACIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS EMPÍRICO - Eco. Rosa Seminario Chávez. Universidad de Piura. Piura, octubre 2021. Pág.64 Apéndice A. Transferencias gubernamentales y el impuesto predial. Rosa Seminario, Transferencias del gobierno central y recaudación municipal en el Perú: un análisis empírico.*

tre, casi nunca son tenidos en consideración. No más que los *dicterios* de algún funcionario encumbrado por la coyuntura. Ya se nota tamaño brecha en el cuadro exhibido que hemos comentado, perteneciente al lapso 2010–2016, pero que, sin lugar a duda, se ha reiterado desde 1994 y aun en la actualidad en donde también es notorio el modesto volumen del rendimiento del Impuesto Predial para el grueso de gobiernos locales.

La redistribución del FONCOMUN es, pues, el más típico ejemplo de esta tara que afecta a la institucionalidad nacional y que se agudizó significativamente a partir de 1994 con la Ley de Tributación Municipal.

En la segunda manera, la forma de disminuir el tamaño de los recursos es como en el caso del Impuesto Predial y del Impuesto de Alcabala<sup>16</sup>, congelando el valor de los inmuebles —terrenos y construcción— lo que a su vez garantiza que las alícuotas del impuesto se mantengan inalteradas y frenadas hasta la irrealidad. El valor que sirve de base impositiva para fines del Impuesto Predial suele ser una suma muy simbólica, casi siempre de una sexta o décima parte del valor real o de mercado. En consecuencia, el impuesto, que de por sí no supera el 1% anual, no es de una suma significativa y ello sustrae los recursos en perjuicio de los sujetos activos del tributo, es decir, en perjuicio de las municipalidades provinciales y distritales del territorio nacional que pese a este impuesto no alcanzan a cubrir lo más elemental de sus reales requerimientos.

Sucede que corresponde al Ministerio de Vivienda y Construcción, perteneciente al Poder Ejecutivo, la determinación del valor de los terrenos —aranceles— y del de las construcciones —tablas de valorización en costa, sierra y selva—. Desde hace no menos de unos treinta años tales valores se encuentran sistemáticamente congelados, sin exhibir valores razonables que a la vez mezquinan los recursos que espera y merecen las municipalidades del país. Pues debe tenerse presente que los recursos del Impuesto Predial representan el rubro permanente de mayor volumen para todos los gobiernos locales y si se asegura que su rendimiento sea modesto, pues se condena a estas poblaciones a la mayor postergación y se les impide un desarrollo elemental.

En esta segunda manera de retacear recursos a los gobiernos locales, está la propia existencia de dos impuestos ligados a la propiedad inmobiliaria: el Impuesto Predial y el Impuesto de Alcabala<sup>17</sup>. En el caso del Impuesto de Alcabala sucede otro tanto, agravado por el hecho de que las transferencias de inmuebles no suceden con frecuencia y si bien la mezquindad perpetrada por el Ejecutivo en el Decreto Legislativo 776 en 1993 fue “corregida” por el Gobierno de Transición del 2001<sup>18</sup>, ello apenas si fue para favorecer a los gobiernos locales provinciales en desmedro de los gobiernos locales distritales.

Ambos surgieron en 1967, con la reforma tributaria del ministro Ulloa en el primer gobierno de Fernando Belaunde, denominado Impuesto al Valor del Patrimonio Predial y el llamado Al-

16. Es necesario señalar que el Impuesto de Alcabala no es de mucha significación ni rendimiento si lo comparamos al Impuesto Predial, que lo pagan todos los propietarios de inmuebles y en forma anual, lo que asegura su permanencia. Con todo, su base impositiva fue arbitrariamente reducida en 1993 con el famoso Decreto Legislativo 776, cuyo sentido era perjudicar a todas las administraciones ediles.

17. Es un impuesto proporcional que grava las transferencias a título oneroso del dominio, acciones o de derechos sobre inmuebles, naves, aportes y adjudicaciones de los mismos.

18. El Art.24° de la norma, expresaba: La base imponible del impuesto es el valor de autoavalúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia ajustada por el Índice de Precios al por Mayor (IPM) para Lima Metropolitana que determina el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Desde el 2001 se modificó y se regresó al valor de la transferencia y no al esmirriado autavalúo:

Artículo 24.- La base imponible del impuesto es el valor de transferencia, el cual no podrá ser menor al valor de autoavalúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia ajustada por el Índice de Precios al por

(Continúa en la siguiente página)

cabala de Enajenaciones, que se proponían gravar las propiedades destinando su rendimiento a las municipalidades de toda la nación. Ha de recordarse que, en 1963, con la Ley 14669, Belaunde Terry convocó a elecciones municipales por primera vez en la historia y el proceso de elegir autoridades en todos los gobiernos locales, cuya antigüedad es mayor a la de la propia República<sup>19</sup>, se repitió en 1966.

Si bien el propósito real de estas variaciones normativas fue debilitar al alcalde de Lima, potencial contendor que disputaría con Alberto Fujimori la presidencia de la República, el logro se concretó empobreciendo a la ciudad de Lima, sustrayendo los recursos que le correspondía y que habrían contribuido a que supere una larga postergación en lo que atañe a contar con una infraestructura urbanística pública deficitaria.

*“Ahora bien, es preciso indicar que la descentralización en el Perú es un proceso y se concretiza a partir de distribución gradual de la gestión de todas las materias que corresponden ser administradas por el Estado, a cada nivel de gobierno, considerando para dichos efectos qué órgano es el que se encuentra en mejor posición para gestionar determinada materia, tal como establece el criterio de subsidiaridad que dispone: el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales,*

*y estos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones”.*

Desde todo punto de vista, la solución más eficiente en materia de gestión pública es descentralizarla o descentralizarla hacia los órganos especializados en la materia o que se encuentren más cercanos a la problemática.

No existe la intención de enmendar esta postergación. Entre los congresistas de sucesivos lapsos legislativos en el siglo XXI no anida la menor preocupación por una enmienda de esta naturaleza y mucho menos por reestructurar una legislación tan deficiente como la que se decretó con el Decreto Legislativo 776 y que aseguró la más dura amnesia histórica con las poblaciones del interior del país.

### III. PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

Este programa, lanzado por el ex alcalde de Lima Alfonso Barrantes —1984/1986—, en medio de una crisis alimentaria de grandes proporciones, que en el verano de 1983 se agudizó por el fenómeno de El Niño, tuvo una respuesta del segundo Belaundismo que dictó la Ley 24059<sup>20</sup> el 2 de diciembre de 1984. Las municipalidades provinciales estaban encargadas de organizar la distribución de millones de vasos de leche cada día, a niños y madres gestantes y lactantes, lo que supuso una logística impresionante que dependió mucho de las madres que estaban organizadas en muchas zonas del país. Lo

---

*Mayor (IPM) para Lima Metropolitana que determina el Instituto Nacional de Estadística e Informática.*

*El ajuste es aplicable a las transferencias que se realicen a partir del 1 de febrero de cada año y para su determinación, se tomará en cuenta el índice acumulado del ejercicio, hasta el mes precedente a la fecha que se produzca la transferencia”. Texto conforme al D. Leg. 952 del año 2004.*

19. *“En el Perú existen 1,828 municipalidades —194 provinciales y 1,634 distritales—. Solamente el 6% de los gobiernos locales —106—, tiene a su cargo distritos donde viven más de 50 mil personas; en ese 6% de distritos vive, aproximadamente, el 53% de la población”. María Isabel Remy, Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política (Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, 2005), 113.*
20. *El Programa del Vaso de Leche en todos los municipios provinciales de la República, destinaba a la población materno - infantil en sus niveles de niños de 0 a 6 años de edad, de madres gestantes y en período de lactancia, el derecho a la provisión diaria por parte del Estado, a través de los municipios, sin costo alguno para ellas, de 250 cc. de leche o alimento equivalente.*

habían hecho más de una década antes, con las crisis alimentarias de los 70s en que los ingresos de muchos hogares no cubrían lo que se dio en denominar la canasta básica familiar.

En 1996, debido a la Ley 26637, que se promulgó el 24 de junio de este año, se “distritalizó” este importante programa social. Los recursos —siempre provenientes del Tesoro público— fluyeron hacia casi dos mil distritos en lugar de las casi doscientas provincias que debieron reducir al mínimo sus aparatos de distribución. Huelga decir que cada municipalidad distrital debía alistar sus propios aparatos logísticos a fin de poder distribuir los vasos de leche entre cada población distrital

En el caso de la provincia de Lima, con 43 distritos y casi 8 millones de habitantes, el caso fue patético. Un aparato metropolitano de distribución, que existía desde la época del alcalde Barrantes, tuvo que ser sustituido por 43 aparatos distritales de distribución, con el dispendio de recursos y duplicidad que ello conlleva. Pero “distritalizar” este Programa le restaba réditos políticos al señor Belmont Cassinelli, quien era visto por Alberto Fujimori como un potencial oponente para postular a la presidencia de la República en el año 2000. Lo mismo en lo que atañe a “distritalizar” los recursos del FONCOMUN, que ya no se destinaron a financiar las grandes obras de infraestructura metropolitana que mucha falta le hizo y hacen a Lima desde los años 70s y que inclusive en el siglo XXI aún representan un déficit que supera los 50 mil millones de dólares<sup>21</sup> en el ámbito de la provincia capital<sup>22</sup>.

Lima y todas las provincias del país, han pagado la infamia de ese precio impuesto por la pugna política y que uso las normas para ponerlas al servicio de la mezquindad más incomprensible e innecesaria. Se desorganizó una estructura de distribución de raciones alimentarias orientada a inmensas capas de gentes menesterosas, del sector más vulnerable de la población como son los niños de 0 a 6 años de edad y a sus madres gestantes y lactantes, a fin de satisfacer un apetito de inquina y agresión política verdaderamente despreciable.

La existencia de programas sociales en el Perú surge como una respuesta solidaria ante la extrema pobreza de muy gruesos sectores poblacionales, especialmente de las urbes que inusitadamente crecieron desde la segunda mitad del siglo XX, debido a la ola migratoria del campo a la ciudad. Desde los años de la Alianza para el Progreso de los 60s hasta los programas financiados por el Tesoro y la cooperación externa de muy diverso origen, han servido para cooperar con importantes estratos postergados a los que se ha rescatado de la miseria extrema. En tal contexto, el Programa del Vaso de Leche, hay que remarcarlo, contribuyó y aún coadyuva al sector más vulnerable de todos los pobres: la infancia desvalida y sus madres.

Por eso no dejó de ser una ignominia que se haya “distritalizado” el Programa del Vaso de Leche solo y exclusivamente para usar esta medida como un ataque entre oponentes políticos en pos de infligir una derrota tan temporal

- 
21. *“En la capital del Perú, Lima, el déficit de infraestructura llegaría a los US\$ 50,000 millones, debido a las condiciones de las vías, deficiencias en el transporte, servicios básicos, entre otros, según el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao (PLAM) 2035”.* “PLAM 2035: Déficit de infraestructura de Lima sería de US\$ 50,000 millones.” Nitro.pe. Nitro.pe, 4 de junio de 2014. <https://www.nitro.pe/el-urbano/plam-2035-deficit-de-infraestructura-de-lima-seria-de-us-50-000-millones.html>
  22. *“El principal elemento que diferencia a Lima de otras ciudades latinoamericanas es el gran desequilibrio existente entre la ciudad y el resto del país. Lima, con su alrededor de 8 millones de habitantes, concentra un tercio de la población y la mitad del PBI de Perú”, ha escrito Daniel Ramírez Corzo Nicolini (Transformación metropolitana y exclusión urbana en Lima: del desborde popular a la ciudad fractal – CLACSO 2009. Buenos Aires) Daniel Ramírez, “Transformación metropolitana y exclusión urbana en Lima: del desborde popular a la ciudad fractal”, Debates en Sociología, No. 31, (2006), <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2705/2649>*

como infame. Como del mismo modo la forma indebida y desleal en que se dañó y por varios decenios a las ciudades más pobladas del país, al negárseles el merecido progreso de una más adecuada infraestructura urbana que le propiciaban sus propios ingresos o una redistribución tributaria menos mezquina y arbitraria y mucho más propicia y propositiva.

Aunque en toda sociedad las normas cambian

para perfeccionar la realidad y los hábitos, siempre en búsqueda de sobreponer los fines superiores y mayoritarios a los egoístas y de escasa relevancia, encontramos que no pocas veces —como en el caso de una norma tributaria que pervive casi veintinueve años— se echa mano a alguna triquiñuela o leguleyada destinada a imponer realidades despreciables por encima del imperio de intereses, ideales y valores que a todos une y congrega.