

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN EL PERÚ: CONCEPTOS Y REALIDADES

Mario D. Tello¹

Resumen

Dos aspectos que distinguen las teorías del desarrollo económico a nivel “local” (DEL) –regional, distrital, etcétera– de aquellas del desarrollo económico a nivel nacional (Tello, 2010a) son: los factores de localización (o del territorio) y la provisión de los bienes y servicios públicos locales (BSPL).² Procesos de descentralización que toman en cuenta estos aspectos resultan relevantes para la efectividad y viabilidad del desarrollo económico local. Los hechos estilizados y el marco legal de la descentralización en el Perú muestran que este dista mucho de considerar dichos aspectos implicando que la descentralización no sólo pierda relevancia para el desarrollo económico local, sino que además genere conflictos entre los diferentes estamentos del gobierno. Por otro lado, la descentralización peruana tampoco ha seguido las pautas de las fuentes de ingresos y la asignación del gasto señaladas por las teorías tradicionales y modernas de la descentralización. La presente nota pretende sustentar estas dos proposiciones. Para ello, el trabajo se divide en tres secciones. La primera presenta una serie de hechos estilizados de la descentralización en el Perú. La segunda contrasta estos hechos estilizados con los aspectos teóricos de la descentralización y los dos aspectos teóricos de las teorías del desarrollo económico local. La tercera presenta una reflexión final de la presente nota.

Palabras clave: descentralización; desarrollo económico; bienes y servicios públicos locales

¹ Centrum Católica y Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

² Dos adicionales aspectos no considerados aquí por ausencia de evidencias y estudios sobre ellos son la participación activa de distintos agentes privados y el enfoque multidisciplinario de las teorías DEL.

La descentralización en el Perú

Si bien los dispositivos de descentralización en el Perú datan desde 1930, en la presente década los gobiernos de turno le han otorgado un gran impulso, creando una serie de dispositivos legales para plasmar y hacer efectivo el proceso (Vega, 2008). Dos dispositivos pilares del proceso de descentralización peruano son la Ley de Bases de la Descentralización, N.º 27783 (julio de 2002) y la Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N.º 955 (febrero de 2004).

Bajo el primer dispositivo, se postula que el objetivo de la descentralización es: “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”. De otro lado, se establecen las funciones y competencias de los tres estamentos de gobierno: central o nacional, regional y local o municipal. Las “competencias” son de tres tipos: las exclusivas para cada estamento de gobierno, las compartidas por dos o más estamentos de gobierno y las delegadas por un tiempo desde un estamento de gobierno a otro.

Bajo el segundo dispositivo, se establecen las “reglas, transferencias y asignaciones” de recursos financieros destinados a los gobiernos subnacionales (regional y municipal). Estas asignaciones comprenden dos etapas. En la primera etapa los recursos provienen de dos fuentes: (1) transferencias presupuestales realizadas por el gobierno nacional a favor de los gobiernos regionales, y (2) el Fondo de Compensación Regional (Foncor).⁴ En la

segunda etapa, la asignación de ingresos⁵ tiene las siguientes modalidades: (1) transferencias presupuestales, (2) asignación de recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional,⁶ (3) incentivos al esfuerzo fiscal, y (4) celebración de convenios de cooperación interinstitucional. De otro lado, los gastos-presupuesto de los gobiernos subnacionales son aprobados por el gobierno central conforme a la Ley N.º 27209 de Gestión Presupuestaria del Estado (diciembre de 1999), la Ley N.º 27958 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (mayo de 2003), la Ley N.º 28056 del Marco del Presupuesto Participativo (agosto de 2003) y la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27958, así como con las políticas nacionales y el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

A la luz de estos dispositivos, los hechos estilizados sobre la descentralización peruana señalan:

- En promedio del periodo 2001-2008, el 98% de la recaudación de los tributos lo realiza y recibe el gobierno central y el 2% los gobiernos municipales. Los gobiernos regionales tienen facultades para cobrar tasas, pero en la contabilidad de las finanzas públicas estas son consideradas ingresos no tributarios (Arias y Casas, 2010; Gonzales, 2010).
- En promedio del periodo 2004-2008, el 91% de los gastos del gobierno regional han sido financiados por transferencias desde el gobierno central, el 9.7% de dicho porcentaje proviene del canon, sobre-canon, regalías y participaciones (Arias, 2008). En el caso de los gobiernos municipales, estimaciones entre los años 2000 y 2005 señalan que entre el 51 y el

³ Vega (2008) y Tello (2006) resumen estos dispositivos legales.

⁴ Provenientes del 30% de los recursos obtenidos de los procesos de privatización y concesiones del gobierno nacional (Leyes N.º 27783 y 27867. Esta última es la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de noviembre de 2002).

⁵ Esta segunda etapa no se aplica para la municipalidad de Lima Metropolitana ni al gobierno regional del Callao.

⁶ La asignación de recursos efectivamente recaudados en cada región corresponde al 50% de los siguientes tributos: (1) impuesto general a las ventas (IGV), sin considerar el Impuesto de promoción municipal (IPM), (2) impuesto selectivo al consumo (ISC), (3) impuesto a la renta de personas naturales (IRPN) correspondiente a las rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categorías.

65% de los ingresos han sido obtenidos por transferencias del gobierno central (Arnao, 2010; Vega, 2008). Estimaciones de 2008 (Arias y Casas, 2010) señalan que el 75% de los ingresos de las municipalidades provienen de transferencias (incluyen el canon o rentas de propiedad).

- Las fuentes principales de recursos de las transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales en 2008 han sido: el canon⁷ y sobrecanon petrolero, el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), la Renta de Aduanas, el Vaso de Leche, regalías mineras, Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam), y el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (Foniprel). Las variaciones de estos recursos son volátiles y sujetas a los cambios de la actividad primaria y los precios internacionales (Arias y Casas, 2010).
- En promedio para el periodo 2003-2008, las participaciones de los gastos no financieros del producto bruto interno (PBI) de los gobiernos locales, regionales y el central han sido, respectivamente, 15%, 21,4% y 63,5%. La tendencia de estas participaciones ha sido creciente para los gobiernos locales, ligeramente creciente para los regionales y decreciente para el gobierno central.
- En promedio para el periodo 2004-2009, los porcentajes de participación del gasto corriente (que comprende mayormente remuneraciones y compra de bienes y servicios) y del gasto en capital (que comprende mayormente inversiones en proyectos de infraestructura) del gasto no

financiero en los gobiernos central, regional y local fueron, respectivamente, 84.5%, 78.6% y 55.6%, con tendencias crecientes para todos los estamentos del gobierno (Zegarra, 2010; Arias, 2008; BCRP, 2010).

- De acuerdo con la Ley N.º 28273 del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales (julio de 2004) y su reglamento (Decreto Supremo N.º 080-2004-PCM, noviembre de 2004), para las transferencias de funciones a los gobiernos subnacionales (definidas en las leyes N.º 27783 y 27680) es necesario que estos acrediten la existencia de capacidades de gestión efectiva en los respectivos gobiernos y así logren asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos que les corresponden de acuerdo a la ley. El estudio de la Defensoría del Pueblo (2009) señala que en el periodo 2004-2008 se acreditaron un total de 4.500 funciones. De ellas, el 39% (1.734 funciones) consistieron en funciones “por potenciar”. El 61% restante consistió en funciones aptas. Las funciones “por potenciar” resultaron de la flexibilización de los criterios para la acreditación establecidos en 2007, la cual permitió acreditar a todos los gobiernos regionales, incluyendo aquellos que no cumplían con los requerimientos mínimos para asumir las nuevas funciones. Diversas funciones se han transferido a los gobiernos regionales bajo la modalidad “por potenciar” sus capacidades mediante la suscripción de Convenios Macro Intergubernamentales de Cooperación (CMI) entre gobiernos regionales y los ministerios sectoriales (Zegarra, 2010).

⁷ El canon proviene de los sectores de: minería, forestal, pesca, gas, agua, y petróleo. A excepción del petróleo, el canon se distribuye a los gobiernos locales (75%), los regionales (20%) y las universidades (5%). La distribución del canon petrolero varía según el departamento. En promedio, el 27% es asignado a los gobiernos regionales, el 65% a los gobiernos locales y el 8% a las universidades e institutos superiores (Vega, 2008).

⁸ Mediante la Ley N.º 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la Constitución sobre Descentralización (marzo de 2002), los veinticinco departamentos, incluyendo la provincia constitucional del Callao, se convierten en el inicio del proceso de regionalización en regiones con el propósito de conformar luego (de acuerdo con la Ley N.º 28274) las “macrorregiones”.

- A la fecha no se han conformado las “macrorregiones”, las cuales requieren ser conformadas por dos o más circunscripciones departamentales colindantes.⁸ La Ley N.º 28274 de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (julio de 2004), luego del fracaso del referéndum de octubre de 2005, dispone que para el año 2013 se realice un nuevo referéndum para conformar dichas macrorregiones.
- De acuerdo con lo anterior y la ley de descentralización fiscal, la primera etapa de las asignaciones de recursos a los gobiernos subnacionales todavía no está concluida.⁹
- Estimaciones realizadas por Arias (2008) para el periodo 2002-2006 indican que, aun cuando se cumpla de forma completa la segunda etapa de la asignación de recursos a los gobiernos regionales, existirían once regiones (departamentos)¹⁰ que tendrían desbalances horizontales en los cuales los gastos asignados serían mayores que los ingresos que recibirían si todos los tributos internos¹¹ originados territorialmente en las regiones fuesen recaudados por los gobiernos regionales.¹² En adición, el gobierno central también estaría desbalanceado.

La teoría y la praxis de la descentralización en el Perú

Las deficiencias del proceso de descentralización peruano, a pesar de los incrementos de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales (originados por el crecimiento de los sectores primario exportadores), han sido abordadas recientemente por Gonzales (2010) y Zegarra (2010). El primero enfatiza deficiencias de origen (tales como el iniciar el proceso de descentralización sin definir las “macrorregiones”, falta de una estrategia política, administrativa y fiscal, y el no considerar las desigualdades económicas entre regiones) y de proceso relacionadas con la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y del gobierno central. El segundo enfatiza también la falta de capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, en particular la de su capacidad de ejecución de los presupuestos, y adiciona que los recursos transferidos no requieren ser en función de los ingresos, sino en función de las necesidades de los gastos de las regiones y gobiernos locales. Ambos trabajos también enfatizan problemas de coordinación entre los distintos estamentos del gobierno.

La presente nota utiliza un marco alternativo de evaluación de la descentralización, enfatizando los aspectos teóricos de la descentralización y su relación con el desarrollo económico local (regional, municipal o áreas específicas del territorio nacional).¹³

⁹ Dos requisitos que se requieren para el inicio de la segunda etapa de la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales son la conformación de las “macrorregiones” y que los gobiernos subnacionales estén acreditados en las funciones transferidas.

¹⁰ Las trece regiones con ingresos de origen territorial mayores a los gastos de los gobiernos regionales son: Lima y Callao, Arequipa, Piura, Ancash, Cajamarca, La libertad, Lambayeque, Huancavelica, Moquegua, Tacna, Pasco, Cajamarca e Ica. Esto se explica por la gran concentración de la actividad manufacturera en Lima y Callao, Arequipa e Ica y la existencia de empresas que explotan los recursos naturales (particularmente mineros y agrícolas) en la mayoría de estas regiones.

¹¹ Los tributos internos comprenden: (i) el impuesto a la renta (primera, segunda, tercera, cuarta y quinta categoría, régimen especial de rentas y otras rentas); (ii) el impuesto a la producción y consumo: IGV, ISC (combustibles, cervezas, gaseosas, cigarrillos y otros); (iii) el impuesto de solidaridad a la niñez desamparada; (iv) el impuesto extraordinario para la promoción y desarrollo turístico nacional; (v) otros ingresos tales como el impuesto a las transacciones financieras (ITF), el impuesto temporal a los activos netos (ITAN), el impuesto a las acciones del Estado, el régimen único simplificado (RUS), el impuesto extraordinario a la solidaridad, fraccionamiento y otros.

¹² Cabe anotar que los desbalances son aún mayores a los estimados por Arias (2008), dado que la ley de descentralización fiscal en la segunda etapa sólo considera la transferencia del 50% de lo recaudado por tres tributos el IGV, el ISC y los impuestos a las rentas.

¹³ Una descripción más extensa de los aspectos teóricos de la descentralización y su relación con el desarrollo económico local es expuesta en Tello (2010a).

¿Por qué descentralizar?

La razón económica para que exista una división del gobierno es la existencia de bienes y servicios públicos locales.¹⁴ El teorema de Oates (1972) sostiene que cuando las preferencias de los individuos son heterogéneas y no hay externalidades de los bienes y servicios públicos a través de las jurisdicciones donde se ofrecen, entonces los gobiernos locales son los más eficientes en suministrar los BSPL a sus respectivas localidades. Mientras que el principio de “subsidiariedad” establecido en la ley de bases de la descentralización se asemeja al principio de eficiencia económica postulado en Oates (1972), no es lo mismo dado que este principio se basa en la asignación equilibrada y adecuada prestación de los servicios del Estado a la comunidad. Por otro lado, la lista de las funciones y competencias asignadas a los gobiernos subnacionales no distingue los BSPL de aquellos nacionales. La lista incluye además la provisión compartida de BSPL que no sólo aumentan el grado de ineficiencia en la provisión de los bienes y servicios (duplicando los gastos), sino que además generan conflictos entre los estamentos del gobierno.¹⁵

Dos adicionales y complementarias razones económicas de la existencia de gobiernos subnacionales son la existencia de fallas y distorsiones de mercado a nivel local y las desigualdades de ingresos de la población residentes en las áreas o territorios locales.

Independiente del territorio que los gobiernos subnacionales están circunscritos, la ausencia

de identificación de los BSPL, fallas de mercado a nivel local, y de los recursos necesarios para disminuir o reducir las inequidades de la población en cada área territorio, ha generado que el proceso de descentralización peruana se base en una arbitraria transferencia de recursos asociada más a los ingresos generados en las circunscripciones territoriales que a los recursos requeridos para el adecuado “papel o rol” de los gobiernos subnacionales en el desarrollo económico regional o local: el de proveer los BSPL, el de reducir (eliminar) las fallas del mercado en la esfera local y en reducir la pobreza y desigualdades de ingreso de los residentes de las áreas locales.¹⁶

El marco legal de la descentralización no sólo adolece de fundamentos teóricos basados en las teorías de descentralización,¹⁷ sino que además postula (en la ley de bases de la descentralización) que el objetivo de la descentralización es: “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”.

El desarrollo económico y social a nivel nacional, regional o local es competencia de todos los miembros en la economía y no exclusividad del gobierno (en todos sus estamentos). El desarrollo económico se logra en la medida que cada miembro de una sociedad cumpla con su “papel” en función de dicho objetivo. La descentralización en teoría no tiene como objetivo el desarrollo económico, aunque sí contribuye a la consecución del mismo.

¹⁴ Una carretera que cruza todo el territorio es un ejemplo de bien público “nacional”, y una carretera que cruza una calle dentro de un distrito es un ejemplo de bien público local. El servicio de “seguridad” tiene componentes nacionales (por ejemplo, debido a crímenes perpetuados en distintas localidades por las mismas personas) y locales (por ejemplo, debido a delinquentes distritales).

¹⁵ Por ejemplo, los “servicios públicos” de educación y salud. Cabe anotar que estos servicios teóricamente no son públicos. Estos pertenecen a la categoría de “bienes meritarios” que por las externalidades positivas que generan la provisión del gobierno de estos servicios puede originar asignaciones más eficientes en la economía.

¹⁶ Sin embargo, Watt (2006) y King (1984), entre otros, sostienen que la estabilización y la redistribución (normalmente por medio de transferencias) son los roles principales del gobierno central, mientras que el rol del gobierno local consiste en asignar con eficiencia los bienes y servicios públicos locales.

¹⁷ Un resumen apretado de estas teorías y de experiencias de descentralización en los países en desarrollo es presentado en Tello (2008).

Otro aspecto teórico que asocia la provisión de los BSPL con los territorios en los cuales los gobiernos subnacionales se circunscriben es expuesto por Hochman, Pines y Thyse (1995). Bajo el enfoque geográfico, territorial o de localización de estos autores, por el hecho de que el consumo de los BSPL conlleva costos de transporte y que estos aumentan en función de la distancia entre las ubicaciones residenciales y las facilidades públicas donde los bienes y servicios están disponibles, la descentralización puede basarse en territorios que proveen de forma eficiente toda la gama de bienes y servicios públicos “locales” que se requieran.

¿Cómo se financian las actividades de los gobiernos subnacionales?

El proceso de descentralización, de acuerdo con el marco legal peruano, comprende tres formas: la “política”, la administrativa¹⁸ y la fiscal. Determinada la descentralización política y administrativa (es decir, el número y tipos de gobiernos subnacionales, y realizada la “transferencia administrativa” de las funciones, responsabilidades, y competencias), las actividades (incluyendo la provisión de los

BSPL) de los gobiernos subnacionales requieren ser financiadas a través de la descentralización fiscal. El financiamiento de dichas actividades, o la descentralización fiscal, puede adoptar tres formas. La primera, a través de transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales vía la asignación de los tributos entre los diferentes estamentos del gobierno. La segunda, otorgando autonomía plena a los gobiernos subnacionales en sus actividades que impliquen gastos e ingresos. La tercera es una mixtura de las dos formas anteriores, donde, si bien existe autonomía, los “déficits” en las actividades que deriven de los “roles” de los gobiernos subnacionales son cubiertos por el gobierno central. Estos déficits, en la práctica, son generados por la divergencia en recursos y grados de desarrollo entre las circunscripciones territoriales de los gobiernos subnacionales.¹⁹

Para el primer caso de transferencias, la teoría de descentralización tradicional define cuatro criterios de asignación de los recursos (tributos).²⁰ La experiencia de los países bajo este tipo de financiamiento es diversa y se ha basado en distintos criterios,²¹ no todos ellos asociados a los criterios teóricos. Shah (2004), usando el modelo

¹⁸ La descentralización política se refiere al grado de representatividad de los entes políticos de los intereses de los ciudadanos en las diferentes áreas locales de un país. La literatura de los aspectos políticos de la descentralización es extensa e incluye: (1) problemas de la “agencia” o “governabilidad” (“agente”, los ciudadanos, y “principal”, los entes políticos) por la existencia de costos de transacción; costos “políticos” e información asimétrica de los agentes; (2) problemas de “responsabilidad” e incentivos para el cumplimiento de las actividades delegadas a los entes políticos; (3) problemas de participación de los ciudadanos de las áreas locales en función del interés local; (4) problemas de sistemas de votación y descentralización de los entes políticos. La descentralización administrativa se refiere a la capacidad de los entes políticos de alcanzar asignaciones de recursos eficientes y equitativas a través de “intervenciones” fiscales y regulaciones (Tello, 2008).

¹⁹ Ver el resultado (8) de la sección anterior del caso peruano.

²⁰ Estos son. El criterio de la eficiencia económica, el cual señala qué impuestos sobre los factores móviles y los bienes transados internacionalmente que inciden en el mercado doméstico (o interno) deben ser asignados al gobierno central. Si los gobiernos subnacionales tuvieran asignados impuestos a los factores móviles, podrían originar políticas socialmente negativas de “mendigar al vecino”, atrayendo recursos hacia sus circunscripciones territoriales. El segundo criterio es el de la equidad nacional, la cual señala qué progresivos impuestos redistributivos requieren ser asignados al gobierno central, dado que los gobiernos subnacionales pueden usar impuestos y transferencias para atraer personas de altos ingresos y expulsar las de menos ingresos. Sin embargo, los gobiernos subnacionales pueden usar tasas fijas y locales sobre los impuestos a los ingresos nacionales basados en la residencia. El tercer criterio es el administrativo, el cual señala que, por fines de reducción de costos administrativos y de conformidad, los impuestos deberían ser asignados a la jurisdicción con la mejor habilidad de monitoreo de estos. Así, por ejemplo, impuestos a la propiedad, la tierra y mejoras de la infraestructura pueden ser mejor administrados por los gobiernos subnacionales. El cuarto criterio es el fiscal, el cual señala que para asegurar una mayor responsabilidad de la asignación de los recursos la habilidad de recaudar ingresos de sus propias fuentes requiere estar igualada a las necesidades de gastos de los gobiernos.

²¹ Arias (2008) y Tello (2008) presentan experiencias de transferencias en diversos países en desarrollo.

tradicional de descentralización fiscal (basado en el enfoque de las fallas del mercado, la provisión de bienes y servicios públicos y la división de responsabilidades del gobierno formulado por Musgrave, 1959, y Samuelson, 1954), presenta una clasificación de los distintos gastos, provisión de bienes y servicios públicos, responsabilidades de gobierno en materia fiscal e ingresos tributarios de acuerdo con los tres niveles de gobierno: central (o federal), regional (estados o provincias) y local (municipios o áreas metropolitanas). La clasificación de los ingresos tributarios es reproducida como ejemplo en el Cuadro 1.

Comparando esta asignación representativa de los tributos con los postulados en el marco legal y descritos detalladamente en Vega (2008), a excepción de los impuestos por la explotación de los recursos naturales (como los cánones mineros, gasíferos, forestales, etcétera), el criterio del financiamiento de las actividades de los gobierno subnacionales difiere notablemente de los criterios teóricos de la descentralización, y el financiamiento de los gobiernos subnacionales se basan mayoritariamente en transferencias desde el gobierno central.²²

Enfoques modernos de la descentralización y la gobernabilidad a nivel local, los cuales incorporan aspectos como la información, fallas del gobierno, la economía política e institucional, enfatizan, por un lado, los arreglos institucionales en las interrelaciones entre los diferentes estamentos del gobierno y el rol de estos en “servir” las necesidades de la población. Estos arreglos definen el tipo y fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales. Así, por ejemplo, con la misma base del papel del gobierno (fallas del mercado y provisión de bienes y servicios públicos) de Musgrave (1959) y Samuelson (1954), la nueva perspectiva de gestión pública se centra en lo que los gobiernos locales deberían hacer y en cómo

deberían hacerlo mejor. Desde esta perspectiva, el gobierno (central y local) se considera el “agente” de la población (la cual constituye el “principal”); por lo tanto, su responsabilidad consiste en servir al interés público y crear valor público (medido como las mejoras en los resultados sociales o la calidad de vida). Por otra parte, esta perspectiva sugiere un cambio en la manera en que el gobierno local debería cumplir con su responsabilidad: desde el enfoque de arriba hacia abajo del federalismo fiscal al enfoque de abajo hacia arriba, en el que los gobiernos se comportan como administradores que sirven a la población en sus jurisdicciones locales. Este enfoque postula diversos órdenes de gobierno (como agentes) para servir a los intereses de los ciudadanos (como principales). El diseño jurisdiccional debería asegurar que esos agentes sirvan al interés público minimizando los costes de transacción que recaen sobre los principales (Shah, 2005).²³

Por otro lado, enfatizan las otras dos formas de financiamiento basadas en la autonomía fiscal (OECD, 2009 y 1999). Así, la perspectiva de la elección pública y de la nueva economía institucional se interesa por los fracasos del gobierno más que por los del mercado. Estos enfoques proponen distintas maneras de organizar el gobierno a fin de evitar las ineficiencias causadas por sus propios fracasos. Por un lado, la literatura sobre elección pública respalda la doctrina del interés propio y sostiene que los participantes envueltos en la formulación y la implementación de las políticas aprovechen las oportunidades y los recursos para fomentar sus propios intereses. En consecuencia, para que los gobiernos locales trabajen al servicio de los intereses de la población, necesitan tener autonomía plena en gastos e impuestos locales (Caulfield, 2003). Si no se dan estos requisitos, es probable que los gobiernos locales sean ineficientes e insensibles a las preferencias de los ciudadanos (Boyne, 1998).

²² Arias y Casas (2010) y Vega (2008) identifican las fuentes de los recursos de las transferencias realizadas desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (ver ítem ii de la sección anterior).

²³ Este autor analiza cuatro formas de arreglos institucionales: (1) modelo del gobierno central como “agencia”, (2) modelo de la legislatura nacional, (3) modelo del foro intergubernamental, (4) modelo de la agencia independiente.

Cuadro 1. Representativa asignación de los tributos de acuerdo con la teoría de descentralización fiscal tradicional				
Tipos de impuesto	Determinación de Base	Determinación de Tasa	Recaudación y Administración	Comentarios
■ Aduanas	GC	GC	GC	Impuestos al valor (y/o cantidad) de los flujos de bienes y servicios internacionales
■ Impuesto sobre las utilidades corporativas	GC	GC	GC	Factor móvil, herramienta de estabilización
■ Impuesto a los recursos				
– Impuesto a la renta (utilidades e ingreso)	GC	GC	GC	Alto, impuesto bases distribuidas desigualmente
– Regalías, cuotas, cargos; indemnizaciones; producción, producto e impuestos a la propiedad	GR, GL	GR, GR	GR, GL	Impuestos de beneficios y cargos para los servicios del gobierno local
– Cargos de conservación	GR, GL	GR, GR	GR, GL	Previsto para preservar el medio ambiente local
■ Impuesto a la renta a los individuos	GC	GC, GR, GL	GC	Redistributivo, factor móvil, herramienta de estabilización
■ Impuesto sobre el patrimonio (impuestos de capital, patrimonio, transferencia de patrimonio, impuesto a la herencia, y donación de un bien heredado)	GC	GC, GR	GC	Impuesto para fines redistributivos
■ Impuesto de planilla	GC, GR	GC, GR	GC, GR	Cargo de beneficios, como la cobertura de seguridad social
■ Impuesto multietapas a las ventas (impuesto al valor agregado)	GC	GC	GC	Ajuste de impuesto fronterizo sobre la asignación del gobierno central; herramienta potencial de estabilización
■ Impuesto por etapa a las ventas (manufacturas, al por mayor y al por menor)				
– Opción A	GR	GR, GL	GR, GL	Mayor costo de conformidad
– Opción B	GC	GR	GC	Armonizado, menor costo de conformidad
■ Impuestos a bienes y servicios no deseables				
– Impuesto sobre el alcohol y el tabaco	GC, GR	GC, GR	GC, GR	Responsabilidad compartida en salud
– Impuestos sobre las apuestas y el juego	GR, GL	GR, GL	GR, GL	Responsabilidad regional y local
– Juegos de lotería	GR, GL	GR, GL	GR, GL	Responsabilidad regional y local
– Impuesto a las carreras	GR, GL	GR, GL	GR, GL	Responsabilidad regional y local
■ Impuesto de bienes y servicios con efectos “nocivos” al medio ambiente				
– Impuesto al carbón	GC	GC	GC	Previsto para combatir la contaminación global o nacional
– Impuesto de energía	GC, GR, GL	GC, GR, GL	GC, GR, GL	Impacto de contaminación, puede ser nacional, regional o local
– Peajes para motores de gasolina	GC, GR, GL	GC, GR, GL	GC, GR, GL	En las carreteras, nacional, provincial o local
– Cargos de aguas residuales	GC, GR, GL	GC, GR, GL	GC, GR, GL	Previsto para combatir los temas de contaminación regional, municipal o local
– Cuota de congestión	GC, GR, GL	GC, GR, GL	GC, GR, GL	Peajes en las carreteras a nivel nacional, provincial o local
– Cuota de parqueo	GL	GL	GL	Previsto para controlar la congestión local
■ Vehículos motorizados				
– Registro, impuestos de transferencias y cuota anual	GR	GR	GR	Responsabilidad regional
– Licencias de conducir y cuotas	GR	GR	GR	Responsabilidad regional
■ Impuestos a los negocios	GR	GR	GR	Impuestos de beneficios
■ Impuesto a las ventas	GR, GL	GR, GL	GR, GL	Impuesto basado en la residencia
■ Impuesto a la propiedad	GR	GL	GL	Factor completamente inmóvil, impuesto de beneficio
■ Impuesto a la tierra	GR	GL	GL	Factor completamente inmóvil, impuesto de beneficio
■ Impuesto de mejoras y de portadas de edificios	GR, GL	GL	GL	Recuperación del costo
■ Cargos de usos de servicios	GC, GR, GL	GC, GR, GL	GC, GR, GL	Pago por servicios recibidos

Fuente: Shah (1994). Abreviaturas: GN = Gobierno Nacional, GR = Gobierno Regional, GL = Gobierno Local.

¿Regiones o Macrorregiones?

Gonzales (2010) ha argumentado la “falla de origen” del proceso de descentralización peruano al no conformarse las macrorregiones desde el comienzo. En el inicio del proceso se asoció cada departamento a una región. Esta regionalización (departamental) generó desbalances de recursos entre regiones causados por la divergencia en las transferencias a los departamentos y distritos (asociados al canon a las actividades de los sectores primarios) y por las diferencias en el grado de desarrollo y factores territoriales de los mismos. Estas diferencias originan que casi la mitad de los departamentos (regiones) del Perú no puedan financiar sus necesidades de gastos aun en los casos que recibiesen todos los tributos generados por las actividades económicas localizadas en las jurisdicciones territoriales de las regiones. Cabe además señalar que en la mayoría de regiones los ingresos son fluctuantes por las inestabilidades de los precios internacionales de los productos primarios.

Como resultado de esta regionalización departamental, la conformación de macrorregiones prevista para el año 2013 enfrenta una serie de dificultades para su realización. En primer lugar, regiones que han recibido proporcionalmente mayores niveles de recursos no tendrán motivación de compartirlos con otros distritos y regiones que han recibido menores niveles de recursos. Más aun, debido a que los recursos transferidos se han usado en una mayor proporción para gastos corrientes, la motivación para compartir dichos recursos con otras regiones sería aún menor. En segundo lugar, diversos estudios y encuestas²⁴ señalan el alto grado de desconfianza que existe en la población sobre las instituciones públicas. Esta desconfianza podría

evitar que en los referéndums las asociaciones entre regiones no sean opciones atractivas para los residentes. En tercer lugar, las divergencias entre el grado de desarrollo de las regiones que originan los desbalances entre ingresos (generados en las jurisdicciones regionales) y gastos en las regiones podría agravar los desbalances en la medida que se unan regiones colindantes de mayor grado de desarrollo, dejando de lado las regiones más deprimidas. Alternativamente, podría desmotivar la unión de regiones “relativamente más ricas” con las más pobres. Finalmente, bajo el marco legal vigente, los conflictos entre los diversos estamentos del gobierno se incrementarían no sólo entre el gobierno nacional y los subnacionales, sino al interior de los gobiernos subnacionales de las regiones asociadas.

Los hechos estilizados de la primera parte de este artículo y las tres consideraciones precedentes muestran, por un lado, la discrepancia que existe entre la praxis de la descentralización peruana y los aspectos teóricos tradicionales y modernos de la teoría de la descentralización. Por otro lado, muestran que dos de los aspectos distintivos del desarrollo económico local (regional, distrital o áreas territoriales específicas) del nacional no están completamente incorporados en el proceso de descentralización vigente. Así, los factores territoriales, sustentos del crecimiento y desarrollo económico a nivel local, no son incorporados en la asignación del gasto y ni lo serán cuando se llegue a la segunda etapa de la descentralización. La provisión de los bienes y servicios locales tampoco es ofrecida a los residentes de las regiones de forma eficiente, dado el compartimento de funciones y competencias en la provisión de estos bienes, lo cual genera conflictos entre los estamentos del gobierno.²⁵

²⁴ Por ejemplo, PNUD (2006), Tello (2010b), Panfichi (2009) y ENAHO (2008).

²⁵ Un claro ejemplo de este conflicto fue el terremoto de Ica en 2007. La no clara distinción de los BSPL (originados por desastres naturales localizados) ha implicado que todavía no se solucione los problemas de vivienda derivados del sismo. A consecuencia de este evento, todas las instancias de gobierno desearon intervenir para controlar los recursos asignados a la reconstrucción originando conflictos políticos entre dichas instancias.

Reflexión final

La presente nota ha mostrado las deficiencias del proceso de descentralización peruano vigente no sólo en términos de los hechos estilizados acontecidos en los últimos cinco años, sino también en términos de los aspectos teóricos modernos y tradicionales de la descentralización que se requieren para que los gobiernos subnacionales cumplan eficientemente su “papel” en las actividades de las regiones y contribuyan también al desarrollo económico local (regional, distrital, etcétera) de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Dos evidencias adicionales que muestran que la descentralización en el Perú no ha conducido al desarrollo económico de las regiones²⁶ a pesar de las altas tasas de crecimiento de los departamentos (o regiones) y la reducción porcentual de la población (particularmente las residentes en las áreas urbanas) en situación de pobreza en el período 2002-2008 (INEI, 2009 y 2010) son, por un lado, que en 2008, en promedio por departamentos del Perú, el 66% de la población económicamente activa recibía en ingresos menos de 550 soles por mes, es decir, menos que el salario mínimo vital (Tello, 2010c). Los departamentos más pobres superan este porcentaje, llegando a cifras mayores al 80% de la población de dichos departamentos. Por otro lado, en los departamentos más pobres del Perú (tales como Huancavelica, Apurímac, Huánuco y Ayacucho), la pobreza (en particular en las zonas rurales) se ha incrementado, siendo el porcentaje de la población en pobreza mayor al 60% de dichos departamentos.

Subsanar estas deficiencias, mejorar la eficiencia del papel de los gobiernos subnacionales y que el proceso de descentralización peruano contribuya al desarrollo regional requiere, por un lado, una reevaluación del marco legal vigente y, por otro, considerar la posibilidad

de otras formas de descentralización fiscal, incluyendo la autonomía en ingresos y gastos de las regiones y una mejora y clara división de los roles de los gobiernos central y subnacionales en el desarrollo económico local.

Bibliografía

ARIAS, Luis y CASAS, Carlos

2010 “Propuesta Técnico Legal de Descentralización Fiscal”. En *Documentos de Debate* 4. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR.

ARIAS, Luis

2008 “La Descentralización Fiscal en Perú”. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR, Indes Consultores.

ARNAO, Raymundo

2010 *Contribución a la Descentralización desde las Municipalidades: Diagnóstico y propuestas para el caso peruano*. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2010a/640/index.htm>.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ, BCRP

2010 www.bcrp.gob.pe.

BOYNE, George

1998 *Public Choice Theory and Local Government*. Houndmills: Macmillan.

CAULFIELD, J.

2003 “Local government reform in comparative perspective”. En DOLLERY, B., MARSHALL, N. y WORTHINGTON, A. (comps). *Reshaping Australian Local Government*. Sydney: University of New South Wales Press.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 *Hacia una Descentralización al Servicio de las Personas: Recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales*. Serie Informes Defensoriales, Informe N.º 141. Lima: Defensoría del Pueblo.

ENAH0

2008 *Encuesta Nacional A Hogares, 2008*. Modulo Gobernabilidad, Democracia y Transparencia. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima.

GONZALES, Efraín

2010 “Descentralización, Divergencia y Desarrollo Regional en el Perú del 2010”. En TELLO, M. D. y RODRÍGUEZ, J. (eds.). *Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015*. Lima: PUCP (en proceso de publicación).

²⁶ Un análisis detallado de los factores que inciden en el desarrollo económico de la región Ica, a pesar de ser una de las regiones con las tasas más altas del PBI, es presentado en Tello (2010b).

HOCHMAN, O., PINES, D. y THISSE, J.

1995 "On the optimal structure of local governments". En *American Economic Review*, vol. 85, N.º 5. Nashville, Tennessee: American Economic Association.

INEI

2010 "Indicadores de Pobreza. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática". Lima. Disponible en: <http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-soc/cuadro.asp?cod=8333&name=pob23&ext=gif>.

2009 *Producto Bruto Interno por Departamentos, 2001-2008*. Lima: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.

KING, D. N.

1984 *Fiscal Tiers*. Londres: Allen & Unwin.

MUSGRAVE, R. A.

1959 *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.

OATES, W.

1972 *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

2009 "The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update". París: OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.

1999 *Taxing Powers of State and Local Government*. OECD Tax Policy Studies, N.º 1, París.

PANFICHI, A.

2009 "Desconfianza y Control: ONG y Política en el Perú". Lima: PUCP (mimeo).

PNUD

2010 *Reforma, administración pública y fiscalidad*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colaboradores Cecilia Blume, Mayen Ugarte, Luis Arias y César Janto

2006 *La democracia en el Perú: Vol. 1*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SAMUELSON, P.

1954 "The pure theory of public expenditure". En *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, N.º 4. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

SHAH, A. y SHAH, S. (eds)

2006 *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

SHAH, A.

2005 "A framework for evaluating alternate institutional arrangements for fiscal equalization transfers". Policy Research Working Paper Series, N.º 3785, Washington, D.C.: Banco Mundial.

1994 *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, D.C.: World Bank.

TELLO, M. D.

2010a "From National to Local Economic Development: Some Theoretical Aspects". En *Cepal Review*. Santiago de Chile (en proceso de publicación).

2010b *Micro y Pequeñas Empresas Bajo el Enfoque de Competitividad: El Caso de la Región ICA*. Lima: Instituto de Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz, Agencia Española de Cooperación Internacional.

2010c "Un Estudio Diagnóstico que Identifique Sectores de la Economía Donde Existe Mayor Informalidad de Mypes/Pymes, Aporte del Sector al PBI, Potencial Exportador, Capacidad de Formalizarse y Asociases Y la Necesidad de requerir Normas Técnicas Peruanas". Lima: Programa Compal-Unctad, Indecopi.

2008 *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencias y aplicaciones*. Lima: Centrum Católica-CIES.

2006 "Las Teorías del Desarrollo Económico Local y la Teoría y Práctica del Proceso de Descentralización en los Países en Desarrollo". Documento Cisepa N.º 247. Lima: PUCP.

VEGA, J.

2008 "Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú". Documento Cisepa, N.º 266. Lima: PUCP.

WATT, P.

2006 "Principles and theories of local government". En *Economic Affairs*, vol. 26, N.º 1. Oxford: Blackwell Publishing.

ZEGARRA, Luis

2010 "Competitividad y Desarrollo Regional". En TELLO M. D. y RODRÍGUEZ, J. (eds.). *Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015*. Lima: PUCP (en proceso de publicación).