

Finanzas municipales:
ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central

Serie: Documento de Trabajo No. 25

Este estudio forma parte de las investigaciones efectuadas en el marco del Consorcio de Investigación Económica, apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

**FINANZAS MUNICIPALES: INEFICIENCIAS Y EXCESIVA
DEPENDENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL**

Mercedes Araoz

Roberto Urrunaga

1a. Edición: abril 1996

Diseño de la carátula: Chantal Nichtawitz

Esta publicación ha sido hecha con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

BUP - CENDI

Araoz Fernández, Mercedes Rosalba

Finanzas municipales : ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central / Mercedes Araoz y Roberto Urrunaga. -- Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1996. -- (Documento de Trabajo ; 25)

/GOBIERNO LOCAL/FINANZAS LOCALES/IMPUESTOS LOCALES/
DESCENTRALIZACIÓN/PERÚ/

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a Ley.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 13 |
| 1. Síntesis del marco conceptual de la descentralización . . | 16 |
| 1.1 Funciones del gobierno | 17 |
| 1.2 Criterios de evaluación de las políticas públicas | 22 |
| 1.3 Federalismo fiscal | 33 |
| 1.4 Modelos de implementación | 38 |
| 1.4.1 Teoría de la elección pública | 38 |
| 1.4.2 Modelo agente-principal | 39 |
| 2. Estado y entorno institucional de la descentralización en el Perú | 41 |
| 2.1 Papel del Estado y su importancia en la economía | 41 |
| 2.1.1 Papel del Estado | 43 |
| 2.1.2 Evidencia del centralismo | 44 |
| 2.2 Estructura tributaria del gobierno central | 53 |
| 2.3 Entorno institucional de la descentralización | 59 |
| 2.3.1 Antecedentes | 59 |
| 2.3.2 Marco constitucional | 62 |
| 2.3.3 Marco legal general | 65 |
| 2.4 Tributación local: análisis del D.L. 776 | 69 |
| 2.4.1 Impuestos municipales | 70 |
| 2.4.2 Contribuciones y tasas | 79 |
| 2.4.3 Impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades: el Fondo de Compensación Municipal | 81 |
| 2.4.4 Otras transferencias | 85 |

| | |
|--|------------|
| 3. Finanzas municipales | 87 |
| 3.1 Importancia relativa de las cuentas locales y su rivalidad con los organismos desconcentrados del gobierno central | 87 |
| 3.1.1 Principales indicadores de las cuentas locales y su relación con las cuentas del gobierno central | 90 |
| 3.1.2 Los organismos desconcentrados del gobierno central | 98 |
| 3.2 Algunos indicadores de autonomía municipal | 103 |
| 3.3 Análisis de las fuentes de ingresos | 109 |
| 3.3.1 Recursos propios | 129 |
| 3.3.2 El Fondo de Compensación Municipal | 141 |
| 3.3.3 Otras transferencias | 182 |
| 3.3.4 Otras fuentes de financiamiento | 187 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones | 190 |
| Bibliografía | 199 |
| Anexos | 203 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | | |
|------|--|-----|
| 2.1 | Depósitos y colocaciones de la banca comercial | 47 |
| 2.2 | <i>Ranking</i> de recaudación tributaria por departamento | 49 |
| 2.3 | Clasificación departamental según niveles de pobreza | 50 |
| 2.4 | Ingresos de los gobiernos locales 1993 y 1994 | 71 |
| 3.1 | Ingresos y gastos por niveles de gobierno, 1979-1992 | 88 |
| 3.2 | Operaciones de los gobiernos locales, 1968-1993 | 91 |
| 3.3 | Estructura financiera de los gobiernos locales, 1968-1980 | 93 |
| 3.4 | Operaciones de los gobiernos locales, 1968-1993 | 95 |
| 3.5 | Participación de las instituciones gubernamentales en la formación bruta de capital | 102 |
| 3.6 | Algunos índices de autonomía de los gobiernos locales, 1970-1992 | 105 |
| 3.7 | Equilibrio horizontal, 1980 | 107 |
| 3.8 | Cuentas municipales 1993, Lima Metropolitana | 111 |
| 3.9 | Cuentas municipales, muestra a nivel nacional | 113 |
| 3.10 | Distritos y capitales de provincia considerados, muestra a nivel nacional | 116 |
| 3.11 | Población e ingresos municipales 1993, Lima Metropolitana | 119 |
| 3.12 | Población e ingresos municipales 1993, muestra a nivel nacional | 121 |
| 3.13 | Eficiencia municipal, Lima Metropolitana | 125 |
| 3.14 | Eficiencia municipal, muestra nacional | 127 |
| 3.15 | Recursos propios municipales, Lima Metropolitana | 132 |
| 3.16 | Recursos tributarios, Lima Metropolitana | 134 |
| 3.17 | Recursos no tributarios, Lima Metropolitana | 137 |
| 3.18 | Recursos propios municipales, muestra nacional | 139 |
| 3.19 | Recursos tributarios, muestra nacional | 142 |
| 3.20 | Recursos no tributarios, muestra nacional | 144 |
| 3.21 | Fondo de Compensación Municipal ejecutado a nivel departamental | 146 |

| | | |
|------|--|-----|
| 3.22 | Población y PBI per cápita a nivel departamental | 148 |
| 3.23 | Fondo de Compensación Municipal presupuestado a nivel departamental | 152 |
| 3.24 | Fondo de Compensación Municipal ejecutado a nivel regional, 1993 y 1994 | 155 |
| 3.25 | Fondo de Compensación Municipal presupuestado a nivel regional | 156 |
| 3.26 | Fondo de Compensación Municipal a nivel provincial, muestra a nivel nacional | 157 |
| 3.27 | Tasa de mortalidad infantil a nivel provincial, muestra a nivel nacional | 161 |
| 3.28 | Fondo de Compensación Municipal ejecutado de los concejos provinciales, 1993 y 1994 | 163 |
| 3.29 | Fondo de Compensación Municipal presupuestado de los concejos provinciales y de los cercados | 165 |
| 3.30 | Fondo de Compensación Municipal ejecutado, distritos de Lima Metropolitana, 1993 y 1994 | 168 |
| 3.31 | Fondo de Compensación Municipal, Lima Metropolitana | 173 |
| 3.32 | Fondo de Compensación Municipal ejecutado, muestra a nivel nacional, 1993 y 1994 | 175 |
| 3.33 | Fondo de Compensación Municipal, muestra a nivel nacional | 179 |
| 3.34 | Ingresos por transferencias, Lima Metropolitana | 183 |
| 3.35 | Ingresos por transferencias, muestra a nivel nacional | 185 |
| 3.36 | Otras fuentes de financiamiento municipal, Lima Metropolitana | 188 |
| 3.37 | Otras fuentes de financiamiento municipal, muestra a nivel nacional | 189 |
| | | |
| A.1 | Superávit o déficit de los gobiernos locales, Latinoamérica, 1979-1991 | 207 |
| A.2 | Superávit o déficit de los gobiernos locales, Norteamérica y Europa, 1979-1990 | 208 |
| A.3 | Estructura de las finanzas municipales, Norteamérica, Europa y Latinoamérica | 209 |
| A.4 | Operaciones de los gobiernos locales: 1968-1993 | 212 |
| A.5 | Operaciones del gobierno central: 1968-1993 | 215 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | Número de empresas entre las primeras mil según región | 45 |
| 2.2 | Participación del PBI comercial entre Lima y provincias | 46 |

| | | |
|-----|--|----|
| 2.3 | Población económicamente activa de 15 años o más, según departamento | 52 |
|-----|--|----|

Introducción

Existe un consenso amplio en la mayoría de sociedades sobre la necesidad de descentralizar la gestión pública y la toma de decisiones, especialmente con respecto a la inversión. El germen de la descentralización se crea a partir de la demanda creciente de los sectores populares, los que exigen un esquema de participación ciudadana más amplio y democrático, y una oferta de servicios básicos más eficiente y directa para satisfacer sus necesidades y preferencias elementales.

En la mayoría de países de América Latina se ha desarrollado un proceso de descentralización formal desde mediados de la década de 1980. Al respecto merecen especial atención los casos de Chile, Colombia, y Brasil. En el caso peruano, con la Constitución del año 1979, se inició también un proceso de descentralización política, que se ha visto alterado por la nueva Constitución de 1993. Aparentemente, el deseo del actual gobierno es centrar el "proceso" descentralizador en los gobiernos locales, es decir, en las municipalidades.

* Los autores desean agradecer especialmente los comentarios de Efraín Gonzales de Olarte a una versión preliminar del documento, los que nos han permitido completarlo y ordenarlo mejor. Asimismo, nuestra gratitud a los sucesivos asistentes de investigación, César Bouillon, Andrés Milla, Renzo Massari, Hanny Cueva y Roberto Bel, quienes no sólo dedicaron grandes esfuerzos dentro de los aspectos que les correspondía desarrollar, sino que también aportaron sugerencias muy interesantes.

Sin embargo, en todos estos casos, y especialmente en el Perú, se debe luchar contra la institucionalidad heredada en el centralismo, proceso que tiene bases históricas muy antiguas. Desde la época colonial, Lima se organizó como un centro administrativo desde donde se supervisaba la explotación de los recursos al interior del territorio. Luego de la Independencia, muchas de las relaciones existentes con las regiones se cortaron; y, en la práctica, el Estado peruano nunca existió para buena parte de las zonas alejadas del país.

Además de este problema, la inestabilidad política llevó a los gobernantes a concentrar el poder en un entorno muy cercano al suyo, de forma que fuera más difícil enfrentarse al Presidente de turno. Por este motivo, en el Perú no existió la delegación de funciones suficiente, y el gobierno central tuvo que intervenir hasta en los asuntos más nimios y locales por falta de subniveles de toma de decisiones.

El resultado ha sido la dedicación casi exclusiva de las energías del Estado a la ciudad de Lima, donde está la opinión pública más fuerte y más exigente; por ello, los gobiernos han debido satisfacer sus necesidades en detrimento de las regiones. También se encuentra en Lima una parte decisiva de la masa electoral del país, por lo que siempre ha ocupado el primer lugar en los beneficios del populismo.

La mayoría de dependencias públicas se ubican en la capital, y las que se encuentran en el interior están subordinadas a ésta, lo que induce a la ineficiencia y la lentitud de los trámites y las decisiones importantes. Este abandono de las provincias ha originado, finalmente, que los habitantes de las mismas hayan migrado hacia la capital y algunas otras ciudades mayores en búsqueda de un mejor nivel de vida, dado que sólo allí se podía obtener servicios públicos, educación y oportunidades de trabajo, en forma adecuada. Éste es un largo proceso histórico, pero se acentuó a partir de la década de los sesenta, cuando los migrantes empezaron a llegar a la ciudad, desbordando todas sus posibilidades y generando el caos urbano en que se encuentra actualmente.

Es así que también para el caso de la sociedad peruana, se ha hecho cada vez más evidente que el modelo centralista de toma de decisiones que ha primado en el país ha llegado a su fin, y que ahora debe abrirse paso a un mecanismo de participación más activo de las comunidades, a través de verdaderos gobiernos representativos más ligados a las necesidades y las preferencias de los pobladores. Existen múltiples ejemplos de este cambio en la actitud ciudadana; entre ellos, destacar en el área urbana los comités de barrios (con objetivos que van desde el mantenimiento del ornato hasta la coordinación de la seguridad de los mismos) y los comités de mujeres (para proveer servicios como el vaso de leche y los comedores populares), y, en el ámbito rural, las rondas campesinas y las actividades de recuperación de áreas cultivables en andenes precolombinos. No sólo se trata de un cambio de actitud, sino de un accionar ante la ausencia de mecanismos formales de participación y provisión de los servicios locales básicos.

Aparentemente, existe consenso en que este proceso social debe articularse a través de la descentralización de la actividad del Estado. Sin embargo, es en la forma como esta descentralización debe llevarse a cabo donde el acuerdo no se concreta. Aun después de promulgada la nueva Constitución Política de 1993, la discusión continúa y todavía muchas de las propuestas constitucionales no se han podido poner en marcha.

Esta situación puede ser hasta cierto punto comprensible, en la medida en que el objetivo principal del actual gobierno ha sido obviamente la estabilización de la economía, lo cual, como se discutirá posteriormente, es una función que debe ser manejada a nivel central. No obstante, dado el contexto actual de relativa estabilidad macroeconómica, y sin descuidar este logro, se considera que el énfasis gubernamental debe estar orientado en adelante hacia el mejoramiento de la eficacia en la gestión pública y de la asignación del gasto social, lo que pasa necesariamente por la descentralización de sus funciones. La premisa anterior se refuerza al considerar el proceso de reformas estructurales que ha venido experimentando el país en búsqueda de una economía eficiente, y donde es muy poco lo avanzado en la reforma del Estado que sea consistente con dicha meta. Debe entenderse entonces que una reforma estructural clave es la descentralización, concebida de manera global, es decir, tanto en el ámbito administrativo como político y fiscal.

He aquí, pues, la justificación para realizar un estudio que presente tanto el diagnóstico de las competencias y las finanzas municipales, así como las recomendaciones que permitan mejorar su operatividad. Ahora bien, dada la complejidad y la extensión del tema en estudio, así como la coyuntura de la reforma tributaria (fuertemente cuestionada por diversos sectores), se ha optado por concentrar esfuerzos en los aspectos tributarios. La hipótesis de trabajo que se desprende naturalmente de estas líneas es que no existe una efectiva autonomía de los gobiernos locales en el Perú, lo que genera ineficiencias importantes, y cuya causa principal radica en su frágil situación financiera, la cual es muy dependiente del gobierno central. Este problema financiero ha impedido la realización de una serie de obras y servicios municipales y ha afectado la gestión municipal ante la falta de recursos para capacitación del personal.

El presente documento se divide en cuatro secciones. La primera se dedica a presentar una síntesis de los principios teóricos que resaltan la conveniencia de la descentralización. La segunda sección se refiere al análisis institucional del gobierno central y de los gobiernos locales en el Perú, el cual pone énfasis en los aspectos tributarios. La tercera sección presenta la evidencia comentada de las

finanzas municipales; la discusión se centra en las fuentes de ingresos¹. Por último, la cuarta sección incluye las principales conclusiones y recomendaciones de política que debieran ser tomadas en consideración para potenciar el accionar de las municipalidades. Los autores esperan que este documento contribuya al debate técnico en torno a la descentralización, y que deje así menos espacio a las consideraciones meramente políticas que tanto daño han causado en el pasado.

1. Síntesis del marco conceptual de la descentralización

La intención de esta sección es simplemente brindar algunos conceptos básicos en torno a la descentralización con el fin de orientar mejor la discusión subsiguiente. Se define descentralización como "un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado hacia las administraciones subnacionales..."². La historia de los países latinoamericanos señala que, a diferencia de los países de América del Norte y algunos europeos, el centralismo tiene una larga data, que se remonta al período colonial e, inclusive en algunos casos, al período precolombino. En muchas de las naciones del norte, los estados se formaron sobre la base de jurisdicciones preexistentes que decidieron entregar a una entidad suprajurisdiccional algunas funciones y que mantuvieron algunas de sus prerrogativas fiscales en aras de un mejor desempeño como conjunto. En cambio, en Latinoamérica sucedió lo contrario, el centralismo ha sido siempre una constante durante toda su historia republicana.

Sin embargo, en la actualidad, la necesidad de contar con un sistema donde las decisiones se tomen de manera más descentralizada se hace evidente. Las razones son muchas: desde una más eficiente asignación de recursos hasta la búsqueda de una mayor equidad. El proceso de descentralización, entonces, tiene que pasar por una reforma del Estado que implique la transferencia de derechos y obligaciones desde la instancia central a la instancia local y una transformación del sistema de toma de decisiones.

Para comprender mejor el concepto de descentralización definido, se ha considerado conveniente, por lo tanto, discutir los siguientes puntos:

1. Dado que uno de los principales inconvenientes para discutir acerca de la descentralización se encuentra en la escasa o inadecuada información disponible sobre las cuentas municipales, en este documento se incluye un gran número de cuadros estadísticos. Es así que lo que en otras circunstancias podría ser sujeto de críticas (el excesivo número de cuadros), se constituye aquí en uno de los principales aportes del estudio.

2. CEPAL, *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Serie Política Fiscal No. 44, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, 1993, p. 8.

- el rol del Estado en el mercado, definiendo sus funciones y enfatizando aquéllas relevantes a nivel local;
- la calificación del desempeño del Estado, en función a algunos criterios básicos de evaluación de las políticas públicas;
- la teoría subyacente al proceso de descentralización, aglutinada en torno al concepto de federalismo fiscal; y
- los modelos de implementación de la descentralización, que se resumen en la teoría de la elección pública y en el modelo agente-principal.

1.1 Funciones del gobierno

Si se parte de las siguientes premisas generalmente aceptadas en toda sociedad:

- que la composición del producto debería estar de acuerdo con las preferencias de los consumidores individuales, y
- que existe una predilección por adoptar decisiones descentralizadas,

surge entonces naturalmente la interrogante sobre el motivo por el cual toda economía no es totalmente privada y descentralizada. Dicho cuestionamiento se justifica puesto que la intervención gubernamental implica, por definición, la presencia de ideologías políticas y sociales que se alejan del cumplimiento de las premisas anteriores.

Sin embargo, se argumenta que el libre funcionamiento del mercado no puede cumplir, en la práctica, con todas las funciones económicas. En particular, se dice que la política pública es necesaria para conducir o sustituir al mercado en las siguientes funciones:

- intervención cuando existan "fallas" del mercado, por ejemplo externalidades, o cuando no exista un mercado, como es el caso de la provisión de bienes públicos;
- ajuste en la distribución del ingreso y de la riqueza; y
- utilización del presupuesto para estabilizar la economía.

La primera función es lo que se conoce con el nombre de función de asignación. Muchas veces encontramos situaciones que nos alejan del equilibrio competitivo ideal. Por lo tanto, se busca el ingreso del gobierno para el logro del objetivo de eficiencia en el sentido paretiano, es decir, la plena utilización de recursos, de tal manera que se haga imposible la mejora de un individuo sin que se reduzca el bienestar de otro.

Uno de esos casos en los que se justifica la presencia del Estado es la existencia de monopolios en el mercado. El gobierno debe limitar las prácticas monopólicas; y cuando el monopolio se justifica por razones de minimización del costo social, entonces el gobierno deberá regularlo. Otra situación en la que el Estado juega un

rol importante y debe tenerse en consideración es el caso de los bienes privados que enfrentan externalidades. Las transacciones en el mercado pueden generar efectos no deseados o planeados sobre terceros. Si los costos de resolver el conflicto de interés entre los afectados son bajos, cualquier arreglo entre las partes al que se llegue, beneficiase quién se beneficie, será eficiente. Sin embargo, en la medida en que ningún individuo en particular cuenta con un incentivo natural a reconocer e incorporar el efecto externo que genera su actividad productiva o de consumo, y los costos de transacción del arreglo privado suelen ser muy altos, el gobierno juega un rol muy claro en cuanto al establecimiento y la defensa de los derechos de propiedad³.

Otras veces encontramos bienes y servicios que no pueden ser provistos por el mercado en su totalidad y/o con eficiencia, no obstante que el beneficio social marginal que generan sobrepasa el costo social marginal; tal es el caso de los bienes (o servicios) públicos⁴. Estos bienes se caracterizan por la ausencia de rivalidad en su consumo y la imposibilidad de la exclusión de consumidores. La característica de no rivalidad se refiere a que el consumo del bien público por uno o más consumidores no reduce el beneficio del consumo a otros consumidores, con lo cual se dificulta el establecimiento de un precio para el mencionado bien; mientras que la no exclusión implica que es muy costoso establecer un sistema que excluya a aquellos miembros de la comunidad que se rehúsen a pagar por el beneficio que les depara una determinada cantidad del bien público.

El punto es que, dado que los beneficios que brindan los bienes públicos se encuentran disponibles para todos los individuos, o al menos para un grupo más amplio que el que compraría tales bienes, no existe un incentivo para que los consumidores paguen voluntariamente por la provisión de aquéllos. Ello es así puesto que cada uno conoce que su contribución es un monto insignificante en relación al costo total, por lo que aun sin su pago esperaría que el bien sea provisto (problema del *free rider*).

En este contexto surge la figura del gobierno como la del agente encargado de hacer pagar a los consumidores y de asegurar el financiamiento de la provisión de los bienes públicos. Ello evidentemente soluciona el problema del financiamiento, pero enfrenta todavía los problemas de cuantificación de la demanda (los consumidores no se ven incentivados a reflejar sus verdaderas preferencias ante la "amenaza" del pago de impuestos) y de distribución de la carga impositiva.

3. Ver Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost", en *Journal of Law and Economics*, vol. 3, octubre 1960.

4. También se presenta este problema con algunos bienes privados cuyos mercados, por una razón u otra, son incompletos, es decir, no se llega a la óptima o deseada provisión del bien, por ejemplo en los mercados de capitales y algunos bienes meritorios como la salud o la educación.

Precisamente la segunda función del gobierno es la función de distribución, lo cual involucra al menos consideraciones éticas en términos de juicios de valor⁵. Lamentablemente, en muchas oportunidades terminan primando las consideraciones políticas, debido a los problemas inherentes al trasladar las normas de justicia al campo de la distribución efectiva.

El criterio de eficiencia económica no puede traducirse tal cual al campo de la justicia social: el primero asume una dotación de recursos dada y una retribución a los factores de producción de acuerdo a su productividad, con lo que la distribución del ingreso resulta sólo un dato. Sin embargo, las sociedades tienen criterios de justicia que pueden diferir de la eficiencia pura. El altruismo de los diferentes grupos de la sociedad puede constituirse en un elemento decisivo en cuanto a la política fiscal. Una mejor distribución del ingreso podría generar mayor bienestar entre todos los miembros de una comunidad, tanto los que reciben directamente el beneficio de las transferencias como aquéllos dispuestos a entregarlas.

No obstante, un problema vinculado a lo anterior es la prácticamente imposible comparación entre las utilidades que obtienen diferentes individuos de sus ingresos y, por lo tanto, la evaluación de los cambios de bienestar de los individuos ante cambios en la distribución. Por ello, se ha desarrollado fuertemente el área de la evaluación social de proyectos como una alternativa de medición, ya que supone trabajar con los llamados precios sombra (o sociales). Sin embargo, éstos son difíciles de calcular y no están exentos de críticas.

Otro problema fundamental es que toda política de redistribución suele llevar consigo un costo en términos de la eficiencia sacrificada. En este campo se da, pues, de manera importante el típico conflicto entre eficiencia y equidad. Al escoger una política fiscal determinada se puede alterar las señales del mercado y, por consiguiente, las decisiones de consumo, trabajo e inversión de los miembros de la comunidad. Se trata pues de buscar un equilibrio entre las consideraciones de equidad y de eficiencia al momento de tomar una decisión pública.

En todo caso, vale la pena resaltar que se ha avanzado significativamente en términos de eficiencia al colocar la atención de la función distributiva en la fijación de pisos a los estratos de ingresos más bajos (en previsión de la pobreza), dejándose de lado los criterios igualitarios que colocaban techos a los estratos de

5. "La función principal del gobierno no es simplemente el proveer servicios, sino también el administrar conflictos, y una de las principales maneras en la que los gobiernos de todo el mundo administran conflictos es a través de políticas distributivas..." (Bird, Richard, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", en *National Tax Journal*, vol. 46, junio 1993, p. 203, traducción propia).

ingresos más altos (reduciendo los incentivos para un accionar más eficiente de los agentes económicos).

La tercera función es la denominada función de estabilización, la cual se basa en el hecho de que la economía suele depender de fluctuaciones considerables que pueden generar largos períodos de inflación y/o desempleo. Dado lo anterior, hay quienes sostienen que el gobierno debe contar con el grado de discrecionalidad suficiente como para estabilizar la economía mediante la aplicación de políticas económicas contracíclicas, para asegurar la eficiencia de los mercados. Sin embargo, debe tenerse presente que una política económica inadecuada puede ser desestabilizadora, lo cual agravaría los efectos perversos de las fluctuaciones.

Ahora bien, desde el punto de vista de la descentralización, la literatura económica hace una distinción que depende de la función del gobierno. Es así que mientras la función de asignación sí podría ser ejecutada a nivel de gobiernos locales, sería mejor efectuar las funciones de distribución y de estabilización desde el gobierno central.

La razón fundamental para explicar la descentralización de la función de asignación es la siguiente. Dado que la incidencia del beneficio de los bienes públicos está sujeta a limitaciones espaciales, su provisión debería decidirse y pagarse dentro de la jurisdicción en la cual se producen los beneficios.

En cambio, debido a que existen diferentes preferencias respecto a la distribución de ingresos y a que podría darse una movilidad de los individuos entre las diversas localidades, eventualmente se juntarían aquellos individuos con iguales preferencias y con ingresos similares, por lo que la redistribución local perdería sentido.

Por su parte, la función de estabilización también debiera ser manejada por el gobierno central, debido a que los mercados están interrelacionados, generando ello economías de escala. Es decir, la eficiencia y la coordinación en el manejo de las políticas macroeconómicas y en la preservación del equilibrio de los grandes agregados económicos, difícilmente serían logradas si fuesen responsabilidad de los gobiernos locales.

Así, es posible concluir que en lo que concierne a "las funciones de distribución y estabilización, las distintas argumentaciones apuntan a la conveniencia de su manejo centralizado por parte del gobierno nacional y tan sólo en la función asignativa, las discusiones y el análisis dan importancia a la participación de los gobiernos subnacionales en la consecución de una asignación eficiente de recursos, particularmente en el ofrecimiento y provisión de bienes públicos"⁶.

6. CEPAL, *op. cit.*, p. 9.

1.2 Criterios de evaluación de las políticas públicas

En la sección previa se ha hecho referencia en varias oportunidades a los criterios básicos que deben primar en el accionar del gobierno (cualquiera sea su nivel). Específicamente, se ha hablado de eficiencia y equidad. Las líneas que siguen se dedican a precisar dichos conceptos, así como a incorporar un tercer criterio importante: la rendición de cuentas.

El concepto de eficiencia típicamente utilizado es el *paretiano*, el que establece que una asignación económica es eficiente si no es posible obtener otra asignación que mejore la situación relativa de algún individuo sin empeorar las de otros. En este sentido, si tal modificación es factible se dice que la asignación inicial es ineficiente, puesto que podría obtenerse una mejora sin perjudicar a individuo alguno a través del cambio.

Vale la pena precisar que una asignación eficiente no requiere compensar en términos efectivos a las personas perjudicadas con el cambio. Para concluir si una asignación es eficiente basta con calcular las ganancias y las pérdidas de los individuos involucrados en el cambio, de tal manera de apreciar si las primeras alcanzarían para compensar exactamente a las segundas, o si además quedaría un excedente.

Un proyecto de gasto público será eficiente, entonces, si los beneficios totales generados sobre la colectividad son mayores que los costos, aún cuando pueda resultar perjudicado algún individuo. Lo importante es que el excedente generado alcanzaría, en este caso, para compensar al (a los) perjudicado(s).

Existe una serie de reglas básicas que deben cumplirse para que una asignación sea eficiente, las cuales se presentan a continuación:

- La producción de cualquier bien debe permitir, simultáneamente, la mayor producción posible de otros bienes; es decir, debe utilizarse la mejor tecnología disponible.
- La tasa marginal de sustitución en el consumo entre dos bienes cualquiera debe ser la misma para todos los consumidores.
- La tasa marginal de sustitución en el consumo entre dos bienes cualquiera debe ser igual a su tasa marginal de transformación en la producción.

Estas condiciones son las más relevantes cuando se trata de bienes privados. Sin embargo, cuando se incluyen bienes públicos, las reglas anteriores, a excepción de la primera (la cual se mantiene), requieren de cierta adecuación. Por ejemplo, dado que diversos consumidores pueden consumir diferentes cantidades de bienes privados, sus tasas marginales de sustitución de bienes privados por bienes públicos pueden diferir. Además, como la tasa marginal de transformación es

igual para todos los individuos, ésta no puede igualarse con la tasa marginal de sustitución de los diversos consumidores. Es así que, en este contexto, la eficiencia requiere de la igualdad entre la tasa marginal de transformación en la producción y la suma de las tasas marginales de sustitución en el consumo.

De lo anterior debe tenerse presente que lo que importa en términos paretianos es la percepción de cada individuo de su propio bienestar, dejando fuera las consideraciones de equidad. Esto es consistente con el principio de libertad individual o soberanía del consumidor, el que establece que cada individuo es el mejor juez de sus necesidades. Por lo tanto, este criterio se opone al paternalismo del Estado.

En el caso particular de los impuestos, precisamente uno de los requisitos básicos de una adecuada estructura tributaria es el referido a la eficiencia. Específicamente, la idea es optar por impuestos que, individualmente o en combinación con otros, minimicen el llamado "exceso de gravamen", es decir, la interferencia con las decisiones económicas tomadas libremente en mercados eficientes.

Lo anterior no debe perder la perspectiva de la intertemporalidad de las decisiones. Si bien es importante el análisis de la estructura tributaria en un momento dado, como el actual, también es fundamental la discusión de los efectos futuros que ella impone y de los ajustes que corresponda efectuar. En particular, el hecho de que un gobierno enfrente en un período un déficit en sus cuentas, dada una recaudación insuficiente, implica necesariamente que tendrá que generar un superávit en algún período futuro para repagar los préstamos en los que haya incurrido para financiar su déficit. Es así que, para un gasto público relativamente estable, la única alternativa consiste en subir la presión tributaria en algún momento futuro.

Por lo tanto, el hecho de que el gobierno financie sus operaciones inicialmente con endeudamiento puede que no genere efecto riqueza alguno sobre los individuos, y que sea un mero desfase temporal de impuestos. Esta preferencia del gobierno por impuestos futuros y no por impuestos presentes, podría implicar que el grupo favorecido con un gasto público en particular fuera el mismo encargado de pagar los mayores impuestos posteriormente, con lo cual su situación podría seguir siendo la misma. Esto es lo que en la literatura económica se conoce con el nombre de "equivalencia ricardiana".

En términos del diseño de una estructura impositiva a nivel local, el criterio de eficiencia requiere de la aplicación de impuestos locales para financiar los servicios provistos por las respectivas jurisdicciones. La cuestión es permitir que los individuos disfruten las cantidades y las calidades de servicios públicos que mejor se acomoden a sus preferencias, donde estas últimas podrían ser reveladas

mediante el sistema de votación "con los pies"⁷. Lo anterior constituye el principio del modelo básico de descentralización de Tiebout⁸.

Un aspecto que determina la asignación de funciones entre diferentes niveles de gobierno es la existencia de las externalidades interjurisdiccionales. De allí que algunos bienes públicos sean provistos por gobiernos locales solamente, mientras que otros, como la defensa nacional, sean encargados al gobierno central. Sin embargo, los límites son difíciles de establecer y dependerán mucho de cada bien. Algunos bienes provistos a nivel local e inclusive nacional resultan tener características de bienes privados, como por ejemplo educación o salud, que pueden ser excluyentes, pero que son considerados públicos por su valor redistributivo.

Si el gobierno central tratara de brindar servicios locales surgirían algunas ineficiencias, como la probable provisión de algo no requerido por la comunidad y el mantenimiento de demandas insatisfechas, debido a los problemas de información. Son precisamente estos últimos los que se atenúan a nivel de los gobiernos locales, y de allí su ventaja relativa para atender adecuadamente a las comunidades. Además, del teorema de descentralización de Oates se deriva el principio de subsidiariedad, el cual consiste en que cada función debe ser asignada al menor nivel de gobierno que pueda ser consistente con un desempeño eficiente⁹.

Ahora bien, para que los gobiernos locales puedan efectivamente crear y recaudar impuestos u otras fuentes de ingresos, es fundamental que cuenten con derechos de propiedad claramente delimitados y asignados. Como sostiene Coase, esto contribuiría a la consecución de la eficiencia, en términos de la reducción de los significativos costos de transacción presentes en las negociaciones al interior de las comunidades, sobre todo en las más pobladas¹⁰. Además, debería tender a disminuir la probabilidad de que ocurran duplicidades y superposiciones de funciones con otras instituciones y fondos centralizados, que no hacen sino agrandar innecesariamente el tamaño del gobierno general.

7. La votación "con los pies" consiste en la probable tendencia de los individuos a formar comunidades con intereses comunes, en la medida en que pueden movilizarse buscando la jurisdicción más atractiva para ellos. Sin embargo, este sistema es poco real pues supone que el componente fiscal, y no el de oportunidades de empleo y vivienda, es el factor decisivo en la elección de la localidad.

8. Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditure", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956.

9. Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

10. Coase, Ronald, *op. cit.*

En la medida en que suele suponerse razonablemente que el sector privado es más eficiente que el sector público en una serie de aspectos, un gobierno muy grande estaría generando un problema de eficiencia. Como sostienen Buchanan y Tullock, el presupuesto público tiende a ser demasiado grande debido al intercambio de votos (*logrolling*) entre las minorías, las que buscan que salgan aprobados sus respectivos proyectos¹¹. En esta misma lógica, la utilización de impuestos "ocultos" por parte del gobierno puede conducir a los votantes a subestimar la verdadera obligación, aprobando, de esta manera, demasiado gasto público.

El inconveniente con el criterio de eficiencia es que no resuelve la cuestión de la distribución de los recursos; es decir, pueden existir diversos puntos eficientes cada uno de los cuales represente una distribución distinta. Por ello, para evaluar las consideraciones distributivas se hace necesario introducir otro criterio como el de equidad. El problema con este último radica en su propia definición, la que al constituir un juicio de valor puede estar influenciada por aspectos éticos, políticos o de otra índole, pero igualmente subjetivos.

Este problema de definición puede apreciarse nítidamente cuando se utiliza a la equidad como un argumento, tanto a favor como en contra, para la redistribución del ingreso por parte del gobierno. Desde el punto de vista a favor, existe la creencia de que es éticamente inaceptable permitir grandes desigualdades en el ingreso; el juicio de valor aquí es que una mayor igualdad es una cosa "buena" (el problema es medirla). Por otro lado, desde el punto de vista en contra, se dice que es justo que exista el derecho a mantener el ingreso que se gana; la premisa aquí es que el sistema competitivo distribuye adecuadamente.

Seguindo a Musgrave y Musgrave¹² pueden considerarse los siguientes criterios para definir un estado justo de distribución:

Criterios basados en la dotación:

- recibir lo que puede ganarse en el mercado
- recibir lo que podría ganarse en un mercado competitivo
- recibir sólo la renta ganada del trabajo
- recibir lo que podría ganarse en un mercado competitivo con iguales posiciones iniciales

Criterios utilitaristas:

- se maximiza el bienestar total

11. Buchanan, James y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962.

12. Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública teórica y aplicada*, 5a. ed., McGraw-Hill, 1992.

- se maximiza el bienestar medio

Criterios igualitarios:

- se iguala el bienestar
- se maximiza el bienestar del grupo de renta más baja
- equidad categórica

Criterios mixtos:

- el límite inferior del bienestar se determina con la regla de dotación aplicable por encima del mismo
- la distribución se ajusta para maximizar el bienestar en función con las valoraciones del bienestar social

Con respecto a los criterios basados en la dotación, la premisa es el principio de titularidad o el derecho a percibir los frutos del trabajo. El ámbito de su aplicación va desde lo menos restrictivo, como lo que puede ganarse en cualquier mercado (que es lo que preferirían las personas con rentas más altas), hasta la inclusión de limitaciones importantes. Por ejemplo, el hecho de que se sostenga que lo justo sería lo que puede ganarse en un mercado competitivo, estaría castigando las rentas monopólicas o aquéllas superiores a la productividad marginal del factor. Por otro lado, lo que puede ganarse en un mercado competitivo con igualdad de condiciones iniciales no acepta, además, los ingresos por herencias. Por último, recibir sólo la renta del trabajo implica gravar más fuertemente las rentas del capital.

A diferencia de los anteriores, los criterios utilitaristas no están de acuerdo con que la distribución se determine en función a las capacidades innatas de los individuos. Estos criterios plantean, por ejemplo, la consecución del mayor nivel posible de bienestar, tal que su distribución se haga de acuerdo a los niveles de utilidad derivados para diferentes individuos. Así, mientras más alta sea la capacidad de un individuo de derivar felicidad de su renta personal, mayor debiera ser el monto que reciba.

Los criterios igualitarios, por su parte, sostienen que lo verdaderamente importante es la posición relativa de los individuos. Por ello, su premisa fundamental es la igualdad de situaciones. En el caso de la equidad por categorías, por ejemplo, suele encontrarse que las autoridades prefieren efectuar la distribución en especies (en función a las falencias de los grupos objetivo) en lugar de hacerla en dinero, lo que es una muestra del predominio del criterio paternalista del gobierno.

Por otro lado, en el caso de la maximización del bienestar del grupo de renta más baja, la redistribución deseada depende estrechamente del grado de aversión al riesgo de la población, en términos de que existe incertidumbre respecto a las rentas personales futuras. Éste es el criterio de justicia de Rawls, el cual pareciera

ser el más utilizado, intencionalmente o con conocimiento de causa (o sin ellos), por las instituciones y fondos dedicados a la redistribución¹³.

En realidad, los criterios anteriores no suelen utilizarse en forma pura, sino que suelen combinarse y adecuarse a las circunstancias cambiantes. Un ejemplo de estos criterios mixtos es evitar la pobreza o poner un piso a la misma (maximizando el bienestar del grupo de renta más baja), lo que una vez logrado lleve a aplicar un enfoque basado en la dotación.

En el ámbito específico de la tributación, se sostiene que un requisito importante es la equidad: la carga tributaria debe estar distribuida con igualdad o justicia entre los miembros de la colectividad, de tal manera que cada contribuyente pague una "parte justa". El problema obvio es, nuevamente, la definición de dicha "parte justa", para lo cual se ha desarrollado básicamente un par de enfoques que guardan relación con algunos criterios de los anteriormente mencionados: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago.

Según el principio del beneficio, un sistema tributario es equitativo si el monto del impuesto pagado por un contribuyente mantiene una relación directa con los beneficios que percibe de los bienes y los servicios públicos. La clave aquí es la conexión entre los ingresos tributarios y los gastos públicos.

De acuerdo con lo anterior, cada contribuyente debería ser gravado en función a su demanda por bienes públicos. Sin embargo, ello es sumamente complicado debido, fundamentalmente, al problema del *free rider*, es decir, al incentivo racional a no revelar las verdaderas preferencias (subvaloración de los bienes públicos) para evitar o disminuir el pago individual.

El principio de la capacidad de pago, en cambio, sostiene que un sistema tributario es equitativo si las personas contribuyen de acuerdo con su capacidad financiera. Por lo tanto, aquí no es relevante la relación directa entre impuestos y gastos públicos. Este principio plantea dos definiciones de equidad: la horizontal (cuando los individuos con capacidades de pago iguales contribuyen con la misma cantidad) y la vertical (cuando los individuos con posiciones financieras más holgadas contribuyen con una mayor cantidad).

Este principio está basado en una noción de justicia que establece que la igualdad en pagos tributarios implica igualdad en sacrificio o pérdida de bienestar. En función a ello se distinguen tres criterios: igual sacrificio absoluto (cuando cada individuo experimenta la misma pérdida de utilidad total), igual sacrificio proporcional (cuando cada individuo experimenta la misma pérdida de utilidad en términos proporcionales), o igual sacrificio marginal (cuando cada individuo

13. Sobre la base de esto último, éste será el indicador de equidad preferido en el análisis de la presente sección. Rawls, J.A., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.

experimenta la misma pérdida de utilidad en términos marginales). El paso de un criterio a otro (empezando por el mencionado en primer lugar) implica ir cambiando a estructuras impositivas cada vez más progresivas; es decir, el grado de equidad se va profundizando en dicha dirección.

El tercer y último criterio a considerar es la rendición de cuentas o *accountability*, el cual se refiere al conjunto de mecanismos y prácticas utilizados por la comunidad receptora de bienes públicos para asegurar su provisión adecuada y de calidad. Su efectividad depende básicamente de la influencia que tendría la comunidad para monitorear y del sistema de incentivos que tenga el agente proveedor de los bienes o servicios.

Esta rendición de cuentas para los servicios públicos ha sido vista, tradicionalmente, desde el lado de la oferta, y los factores que han recibido mayor atención han sido el diseño de los servicios y la estructura de incentivos para los ofertantes. Mejorando ambos factores, se aumentaría la efectividad del *accountability*.

Este enfoque es válido sólo cuando el problema de las relaciones agente-principal dentro de una agencia pública puede ser solucionado sin mayores inconvenientes¹⁴. Sin embargo, cuando existen varios principales con objetivos en conflicto y cuando prevalecen las imperfecciones del mercado y el oportunismo, se incrementa el ámbito de confrontación y el problema de la agencia permanece sin solución. En este último contexto es difícil esperar que funcione este tipo de *accountability*. Esto explicaría en gran medida los problemas de coordinación interinstitucional que suelen ser bastante comunes.

Desde el punto de vista del público, el argumento central de este criterio es que debiera existir un sistema de control sobre los agentes proveedores, el cual debe ser reforzado por la capacidad de la comunidad para ejercer dos derechos o funciones básicas: "salida" (*exit*) y "voz" (*voice*).

La "salida" consiste en presionar mediante la amenaza de no financiar la provisión del bien público, es decir, salirse del sistema anterior e irse a ofertantes alternativos. Por otro lado, la "voz" se refiere al ejercicio de la presión mediante la manifestación pública de la disconformidad con la forma de llevar a cabo la provisión del bien público.

"Salida" y "voz" pueden ser sustitutos o complementarios. Por ejemplo, en un mercado competitivo donde existen muchos ofertantes alternativos para los bienes o servicios provistos por las agencias gubernamentales, no debiera ser muy importante el costo de "salida". En cambio, cuando las fallas del mercado se van

14. Este enfoque agente-principal se desarrolla con mayor detalle en el acápite 1.4.2.

tornando más significativas, debiera esperarse que el costo de "salida" vaya en aumento, debido a que cada vez habrían menos alternativas a la pública.

Además, el costo de "voz" podría ser mayor que el de "salida", dada la necesidad de una acción colectiva para que tenga sentido la primera opción. En la medida en que exista una gran libertad de expresión y amplia difusión de información, el costo de "voz" debiera ser reducido. En función a lo anterior, suele decirse que la "voz" guarda mayor relación con el entorno político y social, mientras que la "salida" guarda mayor relación con el ámbito económico.

A manera de resumen, entre los determinantes de la "salida" puede considerarse a los siguientes:

- Puesto que las economías de escala son importantes en la producción de muchos bienes públicos, su provisión suele darse mediante monopolios naturales con retornos crecientes. En tales casos, el potencial de "salida" del público es casi nulo.
- Pueden existir barreras legales a la entrada y salida del mercado.
- La existencia de barreras espaciales puede limitar el potencial de "salida", al menos para algunos segmentos de la población.
- La "salida" está descartada por definición cuando la naturaleza del bien o servicio es tal que ningún miembro de la comunidad puede ser excluido de su beneficio.

Por otra parte, entre los determinantes de la "voz" puede mencionarse a los siguientes:

- Pueden existir barreras legales e institucionales para ejercer la "voz", incluso en una democracia.
- Las asimetrías de información pueden ser una fuerte restricción al uso de la "voz". Al respecto, no es raro encontrar gobiernos que limiten el acceso a cierta información.
- La imposibilidad de diferenciación de ciertos servicios públicos (por ejemplo en términos de calidad) puede ayudar a utilizar la "voz", debido a que genera externalidades en el sentido de que los que tienen "voz" débil se sienten representados por los segmentos más fuertes de la comunidad.
- Algunos atributos personales, como el nivel de ingreso y la educación, pueden incrementar la posibilidad de ejercer la "voz".

- Los individuos estarán más dispuestos a hacer valer su derecho a "voz" de acuerdo a la importancia relativa del bien o servicio en particular.

En función a todo lo anterior, puede plantearse que la intensidad de uso de ambos factores ("salida" y "voz") guarda relación con la provisión pública de determinados bienes y servicios.

Así, por ejemplo, la utilización de ambos factores será relativamente débil o baja cuando las instituciones públicas se dediquen a proveer servicios de educación primaria rural y salud rural. De esta manera, el hecho de que las comunidades no cuenten con otras alternativas y que su nivel de educación e ingresos sean escasos, entre otras razones, impide un adecuado grado de *accountability*. En el otro extremo, "salida" y "voz" serán ejercidos de manera relativamente frecuente y fuerte cuando los servicios sean, por ejemplo, transporte urbano, educación universitaria y cuidados especiales de salud.

Por último, las otras situaciones posibles son, por un lado, "salida" baja o débil junto con "voz" fuerte y, por otro lado, el caso precisamente inverso. En la primera situación, los ejemplos que pueden encontrarse son los siguientes: oferta urbana de agua, irrigaciones a gran escala y electrificación. Por su parte, en la segunda situación (alta "salida" y débil "voz"), los ejemplos son vivienda urbana y educación primaria urbana, ambos para los sectores de bajos ingresos.

La rendición de cuentas, entonces, se facilitará cuando ésta se pueda ejercer a nivel local; es un mecanismo ideal para conocer las demandas locales. En cambio, la provisión centralizada de bienes y servicios públicos diluye la capacidad de los individuos de ejercer sus derechos de "salida" y "voz", permitiendo el desarrollo de un estado del tipo "*Leviatán*" que podría explotar a sus ciudadanos a través de la maximización de ingresos provenientes de impuestos sobre los cuales no tienen control alguno.

1.3 Federalismo fiscal

Latinoamérica se ha caracterizado por estados muy centralizados, incluso en aquellos países donde ha existido un régimen federal. La tendencia a la descentralización en esta región es reciente y ha ido de la mano de la reinstauración de regímenes de elección democrática conjuntamente con un contexto de ajuste estructural, donde esto último ha complicado o demorado la consecución definitiva de la misma. Coincidentemente, en los países desarrollados ha vuelto a tomar fuerza la discusión sobre las potestades y responsabilidades de los gobiernos locales frente a estamentos superiores de gobierno. En este sentido, el "nuevo federalismo" de los años ochenta en los Estados Unidos ha significado el revivir de una literatura importante al respecto.

Si bien no puede equipararse el federalismo fiscal norteamericano con el caso latinoamericano, resulta válido revisar la literatura teórica al respecto, en la

medida en que se adecue al contexto latinoamericano. La finalidad de esto es brindar pautas sobre comportamientos generales de los individuos ante el accionar del gobierno, sea éste federal o unitario, en contextos teóricamente neutros.

Un aspecto que merece resaltarse es que la descentralización en América Latina ha sido tradicionalmente un proceso por el cual el gobierno central ha liberado acciones, responsabilidades y recursos hacia las instancias más bajas de gobierno, a diferencia de los procesos vividos en los países desarrollados, donde la dirección ha sido inversa.

El tipo de descentralización seguido en Latinoamérica se conoce con el nombre de "arriba hacia abajo" (*top-down*), pues se origina en el gobierno central, y es éste el que traslada responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales. El objetivo de lo anterior puede ser doble: por un lado, limitar el déficit central y, por otro lado, lograr eficiencia en la asignación. El otro tipo de descentralización es el de "abajo hacia arriba" (*bottom-up*), el que está basado en principios de decisión más democráticos y, por ello, en la eficiencia de la asignación.

En general, la descentralización se justifica más por criterios de eficiencia que de equidad. Sin embargo, ello no impide que se logren objetivos de mayor justicia social, dada la mayor participación de los agentes locales en la toma de decisiones. Es más, la toma de decisiones descentralizadas permitiría, en buena medida, un mejor acceso a bienes y servicios a aquellos individuos que en una economía centralizada no accederían a ellos. Recién entonces el gobierno central podría tener una política de redistribución con menores costos en términos de eficiencia.

Existen bienes públicos locales, es decir, bienes o servicios cuyos beneficios pueden ser excluyentes para diferentes grupos de una nación, pero que no lo son dentro de cierto grupo en determinado territorio. Este hecho genera el surgimiento de gobiernos locales con el fin de proveer esos bienes o servicios, y financiarlos con las contribuciones de los residentes de dichas localidades. Si el gobierno central tratara de proveerlos podrían surgir muchas ineficiencias. Se podría proveer servicios no requeridos por la comunidad, o se mantendrían demandas insatisfechas, puesto que la información que tendría el gobierno central sería la de la mediana de los votantes nacionales, lo que no refleja la variedad de preferencias entre diversas comunidades.

Siguiendo a Mancur Olson, debe existir una "equivalencia fiscal"¹⁵; es decir, resulta necesaria la existencia de una institución gubernamental para cada bien colectivo con límites únicos, de tal manera que exista correspondencia entre

15. Olson, Mancur, "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", en *American Economic Association, Paper & Proceedings*, 59, mayo 1969.

aquellos que reciban el beneficio del bien común y aquellos que paguen por él. Deberá buscarse un equilibrio entre las deseconomías de escala que surjan por la provisión nacional o local del bien o servicio y la internalización de externalidades de su provisión. Esto es importante pues permitirá definir el tamaño óptimo de una jurisdicción y, a su vez, dará las señales para la ubicación de los individuos y las empresas en determinada comunidad.

¿Cómo es entonces que un individuo decide localizarse en una comunidad determinada? En el modelo básico de descentralización, el modelo de Tiebout¹⁶, la competencia entre comunidades resultará en que estas mismas comunidades proveerán los bienes y servicios públicos que los individuos desean, y los producirán de manera eficiente¹⁷. Los individuos revelarán sus preferencias por bienes públicos locales al elegir vivir en aquellas comunidades que provean dichos bienes. Es decir, los individuos "votan con sus pies" incentivando a la provisión eficiente de los servicios públicos. Al poder satisfacer sus demandas de bienes públicos locales en una determinada jurisdicción, los individuos estarán dispuestos a pagar por ellos mudándose a ella e, inclusive, pagando precios más altos para adquirir el derecho a participar en el consumo de dichos bienes¹⁸.

De allí la ventaja de los gobiernos locales para traducir los requerimientos de la población mejor que el gobierno central. Por lo tanto, es en la asignación de recursos donde el accionar descentralizado del gobierno puede tener lugar. Del teorema de descentralización de Oates¹⁹, se deriva el principio de subsidiariedad, el cual consiste en que cada función debe ser asignada al menor nivel de gobierno que pueda ser consistente con un desempeño eficiente.

No obstante, el modelo de Tiebout tiene ciertas limitaciones. Algunos de sus supuestos son demasiado estrictos; por ejemplo, asume perfecta movilidad de los

16. Tiebout, Charles, *op. cit.*

17. "A nivel central, las preferencias del consumidor-votante están dadas, y el gobierno intenta ajustarse al patrón de éstas; mientras que a nivel local, los gobiernos tienen sus patrones de ingreso y gasto más o menos definidos. Dados estos patrones, el consumidor-votante se mudará a la comunidad cuya municipalidad mejor satisfaga su conjunto de preferencias." (Tiebout, Charles, *op. cit.*, p. 418, traducción propia).

18. La alternativa tradicional a lo anterior es el ejercicio del voto democrático. De lo que se trata es que el gobierno local sea responsabilizado de sus decisiones, es decir, que sea castigado o recompensado por los consumidores-votadores: "Es poco probable que las actividades del sector público sean provistas con eficiencia a menos que las líneas de responsabilidad no estén claramente establecidas..." (Bird, Richard y Christine Wallich, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a Systematic Framework of Analysis*, The World Bank: Policy Research Department, 1993, p. 14, traducción propia).

19. Oates, Wallace, *op. cit.*

factores de producción que poseen información perfecta sobre los presupuestos locales, así como muchas comunidades compitiendo por atraer estos factores. Sin embargo, pueden existir costos de movilidad importantes relacionados generalmente con la ubicación de la estructura productiva. Además, normalmente, el número de jurisdicciones es limitado, y la toma de decisiones depende de los respectivos procesos políticos, mientras que la información es incompleta. Asimismo, deja de lado la posibilidad de fallas de mercado, como son las externalidades²⁰, positivas o negativas, que la provisión de bienes y servicios públicos en la localidad pudieran tener sobre otras comunidades, o las economías de escala a diferentes niveles de gobierno. Finalmente, no incorpora los problemas de desigualdad en la distribución del ingreso entre comunidades, que pueden ser gravitantes en la toma de decisiones, tanto por el lado de la demanda de bienes públicos como por el lado de la oferta.

Aun así, el modelo tiene validez explicativa, pues, al menos en el margen, algunas familias y empresas optarán por ubicarse en una determinada jurisdicción en función de los bienes y servicios públicos que se ofrezcan y de los impuestos que se tenga que pagar.

En los países latinoamericanos, muchos de los supuestos criticados no se dan. No obstante, podría pensarse que la provisión centralizada de bienes y servicios públicos ha hecho que los gobiernos focalicen su gasto en los votantes más cercanos a su entorno (básicamente aquéllos en las capitales y algunas pocas ciudades importantes). Este hecho puede haber determinado que los individuos hayan decidido votar con los pies y localizarse en las ciudades donde los servicios requeridos estaban disponibles. Ello podría haber generado un círculo vicioso: a mayores migraciones mayor concentración de los servicios públicos y, por consiguiente, nuevas oleadas de migración a las ciudades centrales²¹.

Un aspecto que determina de manera importante la asignación de funciones entre diferentes niveles de gobierno es la existencia de las externalidades interjurisdiccionales ya mencionadas. Se trata de agotar estas externalidades en los diferentes niveles de gobierno. De allí que algunos bienes públicos sean provistos por gobiernos locales solamente, mientras que otros, como la defensa nacional, sean tarea del gobierno central. Sin embargo, los límites son difíciles de establecer y dependerán mucho de cada bien. Algunos bienes provistos a nivel local e, inclusive, nacional resultan tener características de bienes privados, como por ejemplo educación o salud (ya que permiten la exclusión), pero pueden ser considerados públicos por su valor redistributivo y las externalidades que generan, especialmente en cuanto al desarrollo nacional.

20. Específicamente, los efectos de "derrame" o *spillover effects*.

21. En el Perú esta votación con los pies se pone de manifiesto a través de la concentración de la población y las empresas en la ciudad de Lima y unas pocas áreas urbanas mayores.

Otro elemento a tomar en cuenta al determinar la provisión de un bien público a nivel local es la posibilidad de que este bien sea congestionable. Es decir, si bien existen ventajas de incrementar el número de miembros de una comunidad, ya que aumenta la base tributaria, a su vez podría generarse congestión en el uso del bien público. Por ello, lo conveniente será tomar en consideración los beneficios marginales *versus* los costos marginales de la provisión centralizada de dicho bien. Esto indicaría que existe un tamaño óptimo de comunidad para la provisión de estos bienes.

De todo esto se desprende que los únicos bienes y servicios públicos que deben ser provistos por un gobierno central son aquéllos donde no se den diferencias de demanda, donde existan externalidades interjurisdiccionales y donde los costos adicionales de una administración local sobrepasen los beneficios respectivos. Todos los demás bienes y servicios públicos deberán ser provistos por gobiernos descentralizados²².

Sin embargo, es oportuno recalcar que existen algunos modelos que sugieren que el gobierno central debe intervenir algo más en la asignación de recursos, pues los gobiernos locales no toman en cuenta los efectos de sus decisiones sobre los no residentes²³. No puede hablarse, entonces, de una total e indiscriminada descentralización de la actividad del gobierno; pero tampoco de un completo centralismo. Es evidente que se requerirá de instancias intermedias que minimicen los costos y maximicen los beneficios de la provisión del servicio o bien público, internalizando posibles externalidades y aprovechando economías de escala en su provisión.

1.4 Modelos de implementación

Una vez precisado el marco teórico básico para justificar la descentralización, el siguiente paso es discutir, al menos brevemente, el modelo de organización que defina las relaciones intergubernamentales. Al respecto, la literatura ha priorizado dos modelos de implementación de la estrategia descentralista: la teoría de la elección pública y el modelo agente-principal.

22. "...dejando de lado la importante cuestión distributiva, prácticamente todos los servicios públicos deberían ser provistos a nivel local (exceptuando la defensa nacional, la política externa y, sorprendentemente, muy pocos más); con responsables locales a cargo de las decisiones de qué servicios serán provistos, a quién y en qué cantidad y calidad; y con los aportantes locales pagando por los servicios provistos..." (Bird, Richard, *op. cit.*, p. 205, traducción propia).

23. Por ejemplo, Gordon concluye lo siguiente: "este trabajo ha demostrado las muchas maneras en que la toma de decisiones descentralizada puede llevar a ineficiencias, dado que un gobierno local ignorará los efectos de sus decisiones sobre el nivel de utilidad de los no-residentes." (Gordon, Roger, "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", en *Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1983, p. 584, traducción propia).

1.4.1 Teoría de la elección pública

Esta teoría se ha diseñado para determinar la capacidad del gobierno para promover la eficiencia cuando el sector privado no lo puede hacer (i.e. debido a la presencia de bienes públicos y externalidades). La temática de estudio es la forma mediante la cual se toman e implementan las decisiones gubernamentales, lo que involucra un análisis del proceso político. En resumen, la elección pública es una teoría sobre cómo funciona efectivamente el gobierno y sobre cómo funcionaría ante diferentes escenarios, mas no sobre cómo debería funcionar en términos normativos²⁴.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales, esta teoría se basa en los criterios en función a los cuales los miembros de una comunidad adoptan sus decisiones, por lo que supone un grado importante de autonomía y descentralización de responsabilidades.

Este incremento en las competencias y las responsabilidades de los gobiernos locales se da tanto en términos de gastos como de ingresos. Es así que un porcentaje significativo de los ingresos municipales debiera corresponder a los cobros efectuados a los miembros de la localidad en cuestión.

Ahora bien, la manera más sencilla, a nivel teórico, de incentivar a estos contribuyentes a pagar es mediante la aplicación del principio del beneficio, lo que implica que cada quien contribuya de acuerdo a la utilidad que le brinda el bien o servicio provisto. Lamentablemente, el criterio anterior se estrella con la realidad, en la cual no existen incentivos a revelar las preferencias individuales (problema del *free rider*).

El mecanismo operativo más recomendado por esta teoría para reflejar las demandas locales es el proceso de votación por mayoría, a través del cual los individuos escogen las combinaciones de impuestos y gastos que consideran adecuadas. Lo anterior fomenta la transparencia presupuestal, así como la responsabilidad o rendición de cuentas (*accountability*) ante los ciudadanos.

En síntesis, éste es el modelo que debiera aplicarse cuando el objetivo último es promover la eficiencia en la asignación y la provisión de bienes públicos locales.

1.4.2 Modelo agente-principal

24. "... en términos de una teoría satisfactoria de las finanzas públicas, sería deseable (1) forzar al votante a revelar sus preferencias; (2) poder satisfacerlo del mismo modo en que lo hace un mercado privado; y (3) hacerlo tributar de acuerdo con esto." (Tiebout, Charles, *op. cit.*, pp. 417-418, traducción propia).

Este modelo surge teóricamente del problema de la información asimétrica, lo que significa que existen grupos de individuos que no comparten la misma información y que, por ello, surgen inconvenientes en cuanto al control de unos sobre otros. Este problema se complica aun más ante un escenario incierto, que precisamente suele ser lo más común.

En este contexto suele definirse al principal como aquel individuo que posee menos información, mientras que el agente es aquel que cuenta con más información.

A su vez, este problema de información asimétrica suele plantearse en términos de dos modelos:

- selección adversa: cuando el principal no conoce las características del agente, y
- riesgo moral: cuando el principal no tiene control sobre las acciones del agente, o cuando no puede distinguir el cambio en la conducta del agente ante diversos estados de la naturaleza.

En relación a la descentralización, el agente es definido como la unidad más pequeña y cercana a la comunidad (gobierno local), mientras que el principal es la unidad más grande posible (gobierno central). La idea según este modelo es, entonces, que el principal desea contar con un amplio control sobre las decisiones de los agentes, para lo cual debe establecer una serie de incentivos a tales agentes a fin de que se comporten como él quiere que lo hagan. Lo anterior se basa en la premisa de que los objetivos de ambos tipos de individuos difieren en la realidad, por lo que se hace necesario hacerlos coincidir.

De esta manera, el llamado "problema de agencia" es, precisamente, el diseño de los contratos óptimos (sistema de incentivos) que canalicen las iniciativas locales, en función a las prioridades establecidas por el gobierno central. Dichos contratos constituyen una alternativa al problema del monitoreo del agente por parte del principal, ya que permiten que el primero tome conciencia de sus actos en relación con los objetivos del principal²⁵.

Así, por ejemplo, la estructura impositiva local y el acceso al endeudamiento debieran estar de acuerdo con la política macroeconómica al respecto. Por lo tanto, las transferencias desde el gobierno central adquieren un papel fundamental para orientar el gasto hacia determinados sectores.

25. "... el principal... puede alterar barreras jurisdiccionales, responsabilidades de ingreso y gasto de los gobiernos locales, y arreglos fiscales intergubernamentales en su intento de sobrepasar los problemas familiares de agencia, como la asimetría de la información y los objetivos divergentes entre el principal y el agente." (Bird, Richard, *op. cit.*, p. 203, traducción propia).

El uso de este tipo de modelos ha permitido en alguna manera explicar cómo un principal dentro de un sistema burócratico (como el que caracteriza a muchos países latinoamericanos) toma una decisión racional al momento de optar entre centralizar o delegar funciones a una o más instancias descentralizadas²⁶. Esta decisión estará en función del grado de precisión en la información del que disponga el principal, la divergencia entre los objetivos de los diversos actores y las características particulares del proceso productivo relevante del bien o servicio público. En este caso se tratará de equilibrar la minimización de conflictos a través de la descentralización y la búsqueda de los objetivos centrales de producción a través de la centralización.

En síntesis, puede apreciarse que este modelo es el más recomendable cuando el objetivo básico es fomentar una actividad de ámbito nacional, puesto que brinda mayor seguridad de lograr un comportamiento coherente. El costo del modelo se da en términos de la escasa autonomía que se deja a los gobiernos locales, en comparación con el modelo anterior. En este escenario, los municipios se convierten en simples agencias.

2. Estado y entorno institucional de la descentralización en el Perú

En esta sección se discute el papel del Estado y su evolución durante las últimas décadas, distinguiendo entre el desempeño del gobierno central y de los gobiernos locales; incluso, se incorporan algunos comentarios en torno a los "gobiernos regionales". La idea es, pues, comentar la cuestión institucional en relación a la descentralización (o, más bien, a la centralización) de las responsabilidades públicas, enfatizando en los aspectos tributarios.

2.1 Papel del Estado y su importancia en la economía

Si tuviera que definirse la economía peruana, en términos muy breves y siguiendo la categorización tradicional, habría que decir que es una economía pequeña y abierta, basada fundamentalmente en sus recursos naturales.

De los tres calificativos anteriores en el que existe menos discusión, sin duda, es en el primero. La economía peruana tiene un tamaño insignificante en el contexto internacional. La mejor muestra de lo anterior es su participación en la producción mundial, la que alcanza sólo el 0.16%²⁷.

26. De Groot, Hans, "Decentralization Decisions in Bureaucracies as Principal-Agent Problem", en *Journal of Public Economics*, vol. 36, 1988.

27. Esta cifra se refiere al año 1990, según el *Informe sobre el desarrollo mundial 1992* del Banco Mundial. Es importante mencionar que esta cifra incluso debiera ser menor, debido a que el PBI peruano está sobrevaluado en dólares por el fuerte atraso cambiario.

Por otra parte, donde hay mayor discusión es en la característica referida a la relación de la economía con el exterior. Si bien no se plantea la interrogante respecto a si la economía es cerrada o abierta, ya que en la práctica es muy difícil encontrar alguna economía cerrada al comercio internacional, lo que se cuestiona es el grado de apertura. Tradicionalmente, la economía peruana no se ha caracterizado por tener un gran comercio exterior ni por brindar grandes facilidades al mismo, a pesar de haber experimentado algunos períodos de liberalización comercial y algunos de fomento a las exportaciones²⁸. Es recién con el nuevo gobierno, principalmente a partir de febrero de 1991, que se ha implementado un sistema de importaciones más flexible junto con una liberalización de la cuenta capitales, lo que ha abierto significativamente a la economía²⁹.

Respecto al carácter primario de la economía peruana, puede decirse que ha sido el causante principal de muchas épocas de rápido crecimiento económico. Baste citar los auges del guano (mediados del siglo pasado), caucho (principios de siglo), harina de pescado (1964-1971) y, en menor medida, petróleo y metales (1979). Ello hace al Perú un país sumamente vulnerable a los shocks externos, los cuales son más frecuentes e intensos en el caso de las materias primas respecto a los productos manufacturados.

En las últimas décadas ha venido ocurriendo una pérdida paulatina de la importancia relativa de este carácter primario, frente al proceso de industrialización (aunque bastante lento) y, sobre todo, frente a la terciarización de la economía, proceso este último donde el sector informal ha jugado un papel fundamental. Al respecto ya se habla de la informalización de la economía como, quizás, la principal característica. Sin embargo, la recuperación productiva reciente ha vuelto a poner sobre el tapete el tema de que las ventajas comparativas del país se encontrarían en los sectores primarios.

28. Una mayor discusión se presenta en el acápite 2.1.2.

29. En la actualidad existe libre movilidad de capitales hacia y fuera del país, a la vez que sólo existen dos tasas arancelarias: 15%, que reúne a la mayoría de partidas, y 25%.

2.1.1 Papel del Estado

Un elemento que no fue incluido en la definición inicial, pero que es igualmente importante, es el referido al papel del Estado en la economía. Si bien se reconoce que los indicadores existentes para medir el tamaño del Estado adolecen de una serie de deficiencias, hay un consenso en torno a que en el caso peruano el Estado ha sido muy grande, además de intervencionista e ineficiente. Lejos de dedicarse exclusivamente a sus funciones tradicionales de asignación de bienes públicos, distribución y estabilización, el sector público ha producido bienes privados y, en varias oportunidades, la inversión pública ha desplazado a la inversión privada. Además, algunos gobiernos, como el inmediatamente anterior, exacerbaron el intervencionismo estatal mediante la utilización masiva de controles de precios y subsidios, introduciendo así mayores distorsiones e ineficiencias.

Sin embargo, se está dando marcha atrás en dicho intervencionismo a partir de la llegada del nuevo gobierno. En la actualidad lo que prima es la idea del mercado, por lo que se están eliminando o reduciendo las restricciones para el libre funcionamiento del mismo. De esta manera, la proliferación de empresas públicas no sólo ha llegado a su fin, sino que, además, dicho proceso se ha estado revertiendo con la privatización de tales empresas.

Unida al problema del Estado grande y poderoso ha estado la centralización, no sólo política, sino también económica. Lima concentra el poder político y económico y, a excepción de algunas otras ciudades (aunque mucho menos importantes que Lima), el resto del país no tiene prácticamente figuración alguna. El gobierno anterior hizo un intento de descentralización con la creación de las regiones, lo que fue criticado por su carácter netamente político y no técnico. El gobierno actual está a punto de eliminar tales regiones y piensa potenciar los gobiernos locales; pero el punto es que no hay mayores avances en la descentralización económica.

Otra característica que resalta es la mala distribución del ingreso y el bajo nivel de vida de gran parte de la población. Debido precisamente a la concentración de los poderes y de las fuentes de trabajo en Lima, se ha producido un fenómeno migratorio hacia esta ciudad, la cual no ha podido absorber a toda esa gente y ha determinado la proliferación de barriadas en la periferia de la ciudad y la tugurización en varios distritos.

Una característica más reciente (de los últimos diez años), pero bastante importante, es la dolarización de la economía, la cual es el resultado de la pérdida de credibilidad en la moneda nacional debido al fenómeno inflacionario. En la actualidad se estima que 2/3 de la liquidez está compuesta por dólares, lo que se explica tanto por el narcotráfico como por la afluencia de capitales extranjeros, donde este último hecho fue inicialmente consecuencia de las altas tasas de interés domésticas y de la gran rentabilidad de la Bolsa de Valores de Lima, y más

recientemente como resultado de las buenas perspectivas para las inversiones productivas.

Por último, hay una característica referida al régimen de gobierno que ha tenido mucha influencia sobre el ámbito económico. Poco menos de la mitad del período de análisis el país ha sido gobernado por dictaduras militares (sin contar el golpe del 5 de abril de 1992), por lo que es difícil hablar de una tradición democrática peruana. Además, tanto los diversos gobiernos militares como los civiles han aplicado políticas tan variadas y fundamentalmente cortoplacistas, que no han permitido la implementación de una estrategia de crecimiento de largo plazo, como se desprende de la lectura del siguiente acápite.

2.1.2 Evidencia del centralismo

En términos geográficos, la producción se concentra en Lima. Así, por ejemplo, en 1992 la producción en dicho departamento alcanzó a superar el 53% del total nacional, siendo responsable del resto los otros 23 departamentos. De estos últimos, sólo 5 (Arequipa, La Libertad, Lambayeque, Piura y Loreto, en orden de importancia) alcanzaron a producir en el rango del 4% al 6.5% del total nacional, sumando casi 25%. El 22% restante se obtuvo de las pequeñas participaciones de los 18 departamentos no mencionados.

Otro indicador interesante se encuentra en la distribución geográfica de las empresas. De las 1,000 primeras empresas del Perú, ordenadas según sus ingresos, 750 están en Lima y sólo 250 en todo el resto del país. La segunda ciudad, Arequipa, tiene 52 (ver el Gráfico No. 2.1). Estas empresas, al ser las más grandes, posiblemente son las que tienen una mejor dotación de capital y

Gráfico No. 2.1

emplean a más personas. El reflejo de esta situación es que el 60% de la actividad comercial se concentra en Lima, y sólo 40% en el resto del Perú (ver el Gráfico No. 2.2).

Con el comercio y la industria tan concentrados, los recursos financieros también están mayoritariamente en la capital. En el Cuadro No. 2.1 se presenta la participación de los depósitos y las colocaciones de la banca comercial en cada departamento. Lima, nuevamente, tiene una participación abrumadora: el 78% de los depósitos y el 80% de los créditos se realizan en este departamento. Los demás centros comerciales y productivos del país, que como ya se ha visto producen el 47% del PBI, tienen depósitos por menos del 22%, y reciben créditos por menos del 20% del total de los recursos financieros de los bancos comerciales. Obviamente, la mayoría de sus agencias se encuentran en Lima.

Cuadro No. 2.1

Con empresas tan débiles en el resto del país, lógicamente la base de recaudación del gobierno está casi exclusivamente en Lima, en una proporción mucho mayor que la que le corresponde en la producción global, reflejando una vez más la ineficiencia o inoperancia del Estado en las provincias. En el Cuadro No. 2.2 se presenta la recaudación por departamentos, donde se observa que casi el 85% de los impuestos recaudados por el fisco provienen de Lima Metropolitana y Callao, mientras que sólo el 15% es aportado en las dependencias de impuestos del interior. Con tal recaudación en las provincias, los gobiernos locales tienen muy pocas probabilidades de cumplir con sus funciones básicas.

Todo lo expuesto se resume finalmente en que la política centralista del Perú ha creado dos economías muy diferentes. Una es limeña, ocupada en modernizarse, que sufre periódicamente por las condiciones internacionales y los ciclos económicos, y otra provinciana, sumamente atrasada, que no tiene mucho que ver con una economía moderna e integrada al resto del mundo. El resultado lógico es el empobrecimiento de estas provincias.

Según las últimas encuestas de ingresos, sólo Lima tiene un nivel de ingresos aceptable, es decir, menos de 7% de los niños nacidos vivos muere antes del primer año (ver el Cuadro No. 2.3). Hay un segundo grupo de departamentos que tiene un nivel de ingresos regular (donde el porcentaje de niños que fallecen antes del primer año de vida se sitúa entre el 7% y menos del 9%). El resto del país vive en una pobreza que no permite condiciones dignas de vida.

En relación a lo anterior, la población que vive en pobreza extrema (es decir, que no puede cubrir sus necesidades calóricas diarias) en Lima Metropolitana es sólo el 10%, mientras que en el resto de la costa el 22.3% vive en esas condiciones; en la sierra urbana, el 18.6%; y en la sierra rural, el 47%, según cifras a 1991.

Cuadro No. 2.2

Cuadro No. 2.3

La población total en 1993, en función al censo de dicho año, alcanzó 22,639,443 habitantes. Si esta cifra se compara con la obtenida por el censo inmediato anterior (de 1981), que fue de 17,762,231 habitantes, se concluye que la tasa de crecimiento poblacional para el período intercensal ha sido del orden de 2% promedio anual. Esta tasa de crecimiento poblacional es aún bastante elevada en términos internacionales, a pesar de haberse reducido considerablemente con respecto tanto al 2.8% promedio anual del período 1961-1972 como al 2.6% del período 1972-1981.

De 1972 a 1993, la población del Perú creció en promedio 2.3% al año, mientras Lima lo hacía a 2.8% anual. Tan vertiginoso crecimiento ha llevado a que el departamento de Lima cuente con más de 7 millones de personas, y que Lima Metropolitana borde los 6.5 millones de habitantes, concentrando esta última zona el 28.4% de la población del país, superando así varias veces al segundo departamento, Piura, que cuenta con algo más del 6%³⁰. Ésta es la causa fundamental de la escasez de servicios básicos como agua, desagüe y electricidad.

Todo parece indicar que, inicialmente, la ciudad de Lima estaba planificada para una población mucho menor, y que se ha visto totalmente desbordada. Ante esta situación se plantean problemas muy graves de infraestructura básica que requerirán de grandes inversiones, las cuales no serían necesarias si se hubiera contado con una política poblacional adecuada.

El crecimiento de Lima se ha desacelerado en los últimos años, pero aun así la tendencia continúa. La razón es que aún existen desigualdades muy grandes en la calidad de vida del resto del país. En Lima Metropolitana la tasa de mortalidad infantil es de 40.62 por mil, mientras que el promedio nacional es 75.81 por mil, y en algunos departamentos deprimidos se presentan niveles alarmantes, por encima de los 150 por mil. La esperanza de vida al nacer, en Lima Metropolitana, es de 74 años. En muchos departamentos apenas se sobrepasa los 50 años. La mayoría de indicadores sociales y de salud muestran las precarias condiciones de vida en las provincias.

La fuerza laboral de 1993, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ha sido ligeramente superior a los 7 millones 100 mil personas, con lo cual continúa con el lento proceso de aumento de su participación respecto al total de la población, y llegando ya a representar alrededor de una tercera parte. Al respecto, se hace necesario precisar que la población peruana es en promedio bastante joven, de tal manera que los individuos menores de 15 años representan el 37% del total de habitantes.

La concentración industrial en Lima mencionada anteriormente determina, en gran medida, que casi el 34% de la población económicamente activa se encuentre en este departamento (ver el Gráfico No. 2.3).

Mención aparte merece el proceso de desmejoramiento en el empleo, sobre todo durante la última década. Las cifras para Lima Metropolitana muestran que mientras en 1982 las personas adecuadamente empleadas representaban el 65% de la fuerza laboral, en 1993 no llegaban siquiera al 13%. Sin embargo, lo anterior no ha significado un aumento proporcional en el desempleo abierto, ya que éste ha pasado de 6.6% a 9.9% durante dicho período. El problema ha estado más bien

30. La participación porcentual de cada departamento en relación al total de población se presenta más adelante, cuando se analiza las finanzas municipales.

en el crecimiento del subempleo, principalmente entre 1987 (35%) y 1989 (73%), debido a la tremenda pérdida de la capacidad adquisitiva de las remuneraciones (producto de la aceleración de la inflación) y a la mayor informalización de la economía³¹.

Gráfico No. 2.3

Quizás más importante que lo anterior es el proceso de desmejoramiento en la calidad del capital humano, debido fundamentalmente a las severas crisis en los sectores educación y salud, lo que compromete el desarrollo futuro al afectar negativamente las capacidades humanas. A pesar de que se han dado algunos logros, como la gran reducción de la tasa de analfabetismo de un 39% en 1961 a un 13% en 1993, ha existido una falta de preocupación por inversiones y remuneraciones adecuadas en tales sectores³².

2.2 Estructura tributaria del gobierno central

Dado el enfoque del documento que prioriza la cuestión tributaria, se ha considerado conveniente analizar separadamente del resto de reformas los

31. La mayor parte del subempleo peruano se refiere a los trabajadores que reciben remuneraciones exiguas, más que a aquellos que no laboran la jornada completa (8 horas diarias).

32. Debe reconocerse, sin embargo, que durante 1994 se ha construido una buena cantidad de colegios, dada la precaria infraestructura que existía.

cambios recientes en la estructura de impuestos del gobierno central. Un aspecto que merece resaltarse es que éste es uno de los ámbitos que mayores modificaciones ha experimentado en los últimos años, por lo cual no está claro que las últimas medidas (que se explican a continuación) vayan a gozar de estabilidad.

El 30 de diciembre de 1993, el Poder Ejecutivo dictó un conjunto de leyes tributarias que regirían a partir del 1 de enero de 1994, al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Parlamento. Quizás uno de los aspectos más saltantes de estas normas haya sido algo tan básico como incluir, por primera vez, una Ley Marco que especifica de manera sencilla los componentes del sistema tributario peruano.

De esta manera, el sistema tributario nacional ha quedado comprendido por el código tributario y por los siguientes tributos:

para el gobierno central:

- impuesto a la renta
- impuesto general a las ventas
- impuesto selectivo al consumo
- derechos arancelarios
- tasas por prestaciones de servicios públicos
- régimen único simplificado

para los gobiernos locales:

- impuestos municipales, contribuciones y tasas que determinen los concejos municipales dentro de los límites especificados en el D.L. No. 776
- impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades y recaudados por el gobierno central
- Fondo de Compensación Municipal

para otros fines:

- seguridad social
- FONAVI
- SENATI
- SENCICO

Puede apreciarse, pues, la derogación del impuesto al patrimonio empresarial. En realidad, lo reducido de su recaudación (3.1% del total de ingresos corrientes del gobierno durante 1992, y 2.4% del equivalente durante 1993) no justificaba mantenerlo y acrecentar así la presión sobre las empresas, más aún si el impuesto a la renta que un buen grupo de éstas ha venido pagando últimamente ha estado definido sobre los activos (impuesto mínimo a la renta). Además, en términos técnicos, esta medida ha sido acertada puesto que puede demostrarse que un impuesto a la riqueza (patrimonio) puede ser equivalente a un impuesto a los ingresos generados por dicho stock de riqueza (utilidades), por lo que previamente

a esta modificación se estuvo realizando una doble tributación, en lugar de haber optado por un sólo indicador de la capacidad de pago.

Un aspecto novedoso es el Decreto Legislativo No. 777 que crea el régimen único simplificado (RUS), el que comprende el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas (IGV), y que abarca a las "personas naturales y sucesiones indivisas que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría..., cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicios, no exceda de... (S/ 8,400.00) mensuales" (Art. 1o.).

El objetivo claramente es el de ampliar el número de contribuyentes, a través de la incorporación de los informales, los pequeños comerciantes minoristas, los pequeños productores agrarios y los pescadores artesanales, definidos como aquellos que empleen a 4 o menos personas. A la vez, se pretende identificar a sus principales proveedores, mediante la deducción que pueden efectuar presentando las facturas o boletas de sus compras. Ahora bien, los individuos que se acojan a este régimen deben entregar boletas que no permitan ejercer el derecho a crédito fiscal ni ser usadas para sustentar gastos para efectos tributarios.

Con el fin de determinar el impuesto a pagar se ha establecido una tabla con 5 categorías, de acuerdo al monto de ventas o servicios mensuales, y se han fijado topes máximos para el crédito deducible. En la medida en que se llegue a esos máximos, las tasas impositivas se tornan muy reducidas, y van desde 0.67% (para los de menores ingresos) hasta 2.6% (para los de un ingreso igual al tope permitido). En la medida en que un buen número de estos individuos posiblemente efectúa muy pocas adquisiciones, ellos no podrían acceder a una deducción importante. En el extremo irreal que no se efectúe deducción alguna, las tasas impositivas fluctuarían entre 3.33% y 11.9% (según los ingresos), las que todavía son pequeñas sobre todo si se toma en cuenta que reemplazan tanto al IGV como al impuesto a la renta.

Lo que puede discutirse es el monto tope para acceder al RUS y el hecho de que no se haya contemplado la estacionalidad de las ventas para el cambio de categoría. Así, en lo que al segundo punto se refiere, la ley establece que, si ocurre un aumento de los ingresos (que implica subir de categoría), se deberá pagar la cuota de la siguiente categoría a partir del siguiente mes, mientras que si ocurre una caída de los ingresos recién se procederá a pagar la menor cuota a partir del 1 de enero del ejercicio siguiente.

Un punto crítico del RUS se encuentra en el hecho de que constituye un régimen especial y que, por lo tanto, discrimina entre agentes económicos. Podrá decirse que el objetivo de incorporar nuevos contribuyentes justifica tal discriminación; sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia y de la simplicidad tributaria,

este impuesto no debería existir³³. Es más, dado que no queda claro si su vigencia será permanente o sólo temporal, se está afectando negativamente la consistencia intertemporal de la estructura tributaria.

Ahora bien, como si lo anterior no fuese ya suficiente, para 1995 se ha introducido otro régimen especial, esta vez referido sólo al impuesto a la renta (para tercera categoría). El régimen especial del impuesto a la renta (RER) está ideado para aquellas personas naturales y jurídicas que perciban rentas de tercera categoría inferiores a 144 mil soles anuales, en términos brutos. Ello implica un promedio mensual de ingresos de 12 mil soles, monto idéntico al límite establecido por el RUS para 1995. Los contribuyentes que se acojan al RER sólo tributarán como impuesto a la renta el 1% de sus ingresos brutos y estarán inafectos al impuesto mínimo a la renta (IMR). Adicionalmente, deberán pagar el IGV y podrán gozar del crédito fiscal.

Es así que, en la actualidad, existen dos regímenes especiales. Ello, en lugar de simplificar las cosas, vuelve a complicar innecesariamente el sistema tributario en su conjunto. Si en realidad se hacía imprescindible introducir una nueva alternativa impositiva para captar a las pequeñas unidades productivas y de servicios, dado el poco éxito del RUS, la pregunta es por qué no se optó por efectuar un reemplazo de impuestos (el RER por el RUS), en lugar de mantener ambos. Debe tomarse debida cuenta del sentido condicional de la última oración. Es decir, no sólo se cuestiona la coexistencia del RUS con el RER sino que, más fuerte aún, podría cuestionarse la existencia misma de algún régimen especial.

A manera de síntesis, puede decirse que los regímenes tributarios especiales constituyen mecanismos que funcionan, en la práctica, como algo parecido a las exoneraciones tributarias, en términos de que implican algún tipo de "subsidio" o "fomento" al sector, agente o producto favorecido. Ello, como ya se dijo, va tanto contra la eficiencia como contra la simplicidad que debieran caracterizar a un buen sistema tributario. Además, desde el punto de vista de la equidad, el gobierno cuenta con un instrumento más poderoso y efectivo para lograr una redistribución adecuada: el gasto público. Por lo tanto, el criterio de equidad tributaria debiera estar subordinado por los otros mencionados previamente, los que tienden a afectar lo menos posible la generación de riqueza (que luego pueda ser repartida vía gasto público).

En relación al impuesto a la renta, un aspecto importante es la separación de las rentas personales (primera, segunda, cuarta y quinta categoría) de las empresariales (tercera categoría), así como la reducción de la tasa marginal personal máxima hasta por lo menos igualar la tasa empresarial. Además, las tasas marginales personales se han reducido a sólo dos: 15% y 30%, lo que disminuye

33. Para una explicación más detallada puede consultarse Urrunaga, Roberto, "Regímenes tributarios especiales: ¿hasta cuándo?", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, febrero 1995.

significativamente la progresividad de este impuesto. Lo anterior ha sido una medida acertada y puede ayudar a desterrar la idea de que en este impuesto necesariamente debe primar el criterio de equidad.

Con respecto a las rentas de tercera categoría, el principal problema es el mantenimiento del impuesto mínimo a la renta (IMR), cuya eliminación se había especulado. El inconveniente no es sólo el cambio de base tributaria cuando el impuesto a la renta que correspondería pagar a una empresa es inferior al 2% de sus activos netos (se pasa a pagar en función a tales activos precisamente en dicho porcentaje), sino principalmente el hecho de establecer dicho piso incluso cuando se obtienen pérdidas o hay cierre temporal de la empresa.

Sin embargo, debe reconocerse que ha habido un alivio por parte de las nuevas deducciones que se pueden efectuar de los activos brutos para llegar a los netos. Específicamente, se ha creado un incentivo tributario a la inversión (fundamentalmente para las empresas que deben pagar el IMR), en términos de que la adquisición de bienes de capital nuevos no se computa dentro de los activos netos para el cálculo del IMR durante el ejercicio en el que se adquieren y durante el siguiente. Ahora bien, en la medida en que no se especifica la exoneración durante dos años completos contados a partir de la adquisición, esto podría implicar que el beneficio se gozaría sólo durante los meses que restan de dicho ejercicio y el año siguiente completo. De ser así, sería racional concentrar las compras al inicio de cada año, con lo que se generaría una nueva estacionalidad.

Además no debe sorprender el hecho de que las empresas que no estén en buena situación vayan siendo incorporadas o absorbidas por otras, no necesariamente del mismo grupo, en la medida en que las primeras dejarán de estar afectas al IMR y que los pagos a cuenta que efectuaron durante el año constituirán crédito contra el impuesto correspondiente a la empresa absorbente.

Otra novedad interesante es que los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades ya no son considerados como renta gravable en el caso de las personas naturales, debido a que las empresas pagan el 30% de impuesto (que es la tasa marginal máxima que puede llegar a pagar una persona natural) y los dividendos ya están gravados en dicha fuente.

En relación a las rentas de quinta categoría (trabajadores dependientes de una empresa o institución) y cuarta categoría (trabajadores independientes), la nueva legislación ha pretendido acercar las presiones tributarias de ambos grupos, lo que es correcto tanto en términos de eficiencia como de equidad. Así, en la actualidad sólo se permite descontar como máximo por gastos de cuarta categoría el 20% de la renta bruta (incluso con un tope de 24 unidades impositivas tributarias), mientras que anteriormente los descuentos podían exceder largamente dicho porcentaje siempre y cuando se presentasen facturas respaldando los gastos. Por otro lado, debe tomarse en cuenta que se ha redefinido (reduciendo) el ámbito de las rentas de cuarta categoría. Es así que la prestación de servicios de los

profesionales independientes en asociación ha pasado a la tercera categoría; mientras que han pasado a quinta los servicios que presten los independientes en el lugar y horario designado por quien los requiera, y cuando el usuario proporcione los elementos de trabajo y asuma los gastos que la prestación del servicio demanda.

Sin embargo, todavía persisten grandes diferencias en los descuentos exigidos para ambos grupos, dado que a los perceptores de rentas de cuarta categoría sólo se les obliga a realizar pagos a cuenta (de los impuestos) equivalentes al 10% de las mismas. Además, si se incluyen otras aportaciones como el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el seguro social, que son obligatorias sólo para los perceptores de rentas de quinta categoría, los ingresos disponibles (que son los que realmente importan desde el punto de vista de los trabajadores) de los últimos se vuelven significativamente inferiores a los percibidos de acuerdo al régimen de cuarta categoría para rentas brutas similares. Ésta es una de las principales causas de la tendencia hacia la "independización" (incluyendo dentro de ésta a la tendencia hacia la "informalización") observada en el mercado laboral.

En última instancia vale la pena decir algo respecto al IGV, aún cuando es poco lo que se ha avanzado. Uno de los pocos aciertos recientes es el del fraccionamiento de su pago por la primera venta de inmuebles, de acuerdo al cronograma de percepción de ingresos. Otro aspecto positivo es la posibilidad de firmar convenios entre la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y las municipalidades para mejorar la fiscalización de dicho impuesto, y que le asignen a estos últimos un porcentaje de la mayor recaudación en su jurisdicción.

Los problemas con el IGV siguen siendo, por un lado, su tasa demasiado elevada y, por otro lado, las excesivas exoneraciones y la ampliación de su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1995. Aquí se plantea que no se necesita ser demasiado audaz para tomar la decisión de ir reduciendo la tasa para ampliar su base, tanto en términos voluntarios (reduciendo el incentivo a evadir, por los menores beneficios de hacerlo en comparación con los mayores costos dados por el código tributario), como en términos obligatorios (reduciendo las exoneraciones hasta eliminarlas). Bajo las circunstancias actuales está claro que el IGV no es un impuesto general y, más bien, funciona como un selectivo de amplia base, distorsionando entre otras las decisiones de consumo y, por lo tanto, afectando negativamente la eficiencia económica.

Por otra parte, parecería estarse agravando el manejo político del 2% de promoción municipal, en la medida en que ha pasado a formar parte del Fondo de Compensación Municipal, cuyos recursos serán distribuidos de acuerdo a los

criterios e índices que defina el Poder Ejecutivo y se limitarán a financiar gastos no corrientes³⁴.

2.3 Entorno institucional de la descentralización

Esta sección presenta una discusión sobre las normas constitucionales y otras normas legales que guardan relación con la descentralización. Quiere precisarse que este análisis incluye también algunos aspectos operativos, con la finalidad de apreciar la cercanía o la lejanía de las normas anteriores con lo que ocurre efectivamente en la práctica.

2.3.1 Antecedentes

La historia reciente muestra cómo la descentralización ha sido un proceso de marchas y contramarchas que ha obedecido, aparentemente, a una falta de voluntad política para delegar el poder de manera eficiente.

A nivel regional recién comienzan a darse esfuerzos desconcentrados a fines de la década del cincuenta con la creación de las Corporaciones de Desarrollo (CORDES). Su objetivo era desarrollar proyectos de inversión a nivel departamental; sin embargo, dichas instituciones dependían financieramente de las transferencias del gobierno central.

Con el régimen militar se centralizó gran parte de las anteriores instituciones departamentales. Se traspasaron empresas regionales al gobierno central, y se redujo su presupuesto y su capacidad de gestión de proyectos de inversión, los que pasaron al Instituto Nacional de Planificación (INP).

Durante la Segunda Fase del gobierno militar se crearon los Organismos Departamentales de Desarrollo (ORDES), los cuales, si bien dependieron directamente del gobierno central, fueron un hito importante en el proceso de desconcentración regional. Los ORDES estuvieron a cargo de los jefes militares de las regiones, los cuales ejercieron importantes competencias sectoriales y tuvieron el rango de Ministros de Estado.

Hasta ese momento no podía hablarse de intentos de descentralización, pues ella implica la transferencia de autonomía fiscal y de capacidad de decisión desde el gobierno central a los niveles más bajos de gobierno. La desconcentración simplemente se logra cuando la acción del gobierno se hace de manera espacialmente diversificada, sin autonomía.

34. Un mayor análisis del Fondo de Compensación Municipal (y del impuesto de promoción municipal) se efectúa en la sección referida a las finanzas municipales.

Con el retorno a la democracia, y a partir de la Constitución del año 1979, se relanzó legalmente el proceso de descentralización, caracterizando al gobierno de la nación como "unitario, representativo y descentralizado" (Tit. II, Cap. I, Art. 79). La administración pública se articuló, según la Carta Magna, en tres niveles de gobierno: central, regional y local.

Las regiones tenían claramente establecidas sus funciones, como se verá en el siguiente acápite, y para cumplir con ellas, de acuerdo a la Constitución, contarían con autonomía económica y administrativa. Desgraciadamente, si bien la autonomía administrativa era fácilmente alcanzable, dado que se estipulaba que la elección de autoridades debía hacerse de forma democrática, la autonomía económica no estaba asegurada por la ley; más bien, podría suceder lo contrario, en la medida en que dependerían del "Fondo de Compensación Regional", cuya asignación sería potestad del poder central.

Al igual que con los gobiernos regionales, los gobiernos locales durante el gobierno militar estuvieron supeditados al poder central. La Constitución de 1979 restituyó la elección democrática de alcaldes y regidores, la cual se realizó en 1980. Las municipalidades, según esta Constitución, gozaban de autonomía económica y administrativa en asuntos de su competencia, pero su desenvolvimiento posterior siguió en función del financiamiento centralizado.

El proceso de regionalización demoró mucho en concretarse; recién entre 1988 y 1990 se constituyeron 11 regiones, cuyos gobiernos sustituyeron a las autoridades departamentales. Lamentablemente, las autoridades no tuvieron el apoyo del Poder Ejecutivo y prácticamente permanecieron inoperantes hasta el 5 de abril de 1992. Esto se explica en el hecho de que 10 de las 11 regiones estaban controladas por el partido Aprista, entrando en grave conflicto con el gobierno de Fujimori. Ambos, el poder central y las regiones, buscaban fines políticos claros y no el desarrollo de un sistema más democrático de toma de decisiones y gestión.

El gobierno del presidente Fujimori, luego del *impasse* del 5 de abril de 1992, proclamó una nueva Constitución en noviembre de 1993. Esta Constitución estructura la división política del país en regiones, departamentos, provincias y distritos. Aparentemente, el espíritu de la nueva Carta Magna es concentrar la descentralización en las municipalidades³⁵, y que a partir de ellas surjan instancias de gobierno superiores.

Temporalmente, el gobierno central ha creado los Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), en un número de doce, mientras se conforman las respectivas regiones (originalmente programadas para 1995). Aún entonces,

35. Actualmente existen 189 municipalidades provinciales y 1,809 municipalidades distritales. Además, cada municipalidad provincial es, a su vez, una municipalidad distrital para la capital de la provincia, lo que será materia de discusión más adelante.

éstas serán organismos desconcentrados y no descentralizados, pues a diferencia del rol que cumplían en la anterior Constitución, ahora sólo estarían encargadas de coordinar los planes del gobierno central para las regiones y de brindar apoyo a los niveles locales de gobierno.

Actualmente no se tiene ninguna región constituida y el Poder Ejecutivo no ha desarrollado acciones que lleven a la formación de alguna de ellas en el corto o mediano plazo. De esta manera, el gobierno nacional está actualmente articulado en dos niveles básicos: el central y el local, sin instancias intermedias de gobierno efectivas. Como se mencionó en el marco teórico, un sistema tan polarizado no resulta eficiente; por lo tanto, deberían considerarse las instancias intermedias para la mejor provisión de servicios públicos.

2.3.2 Marco constitucional

Como se ha señalado recientemente, la Constitución de 1979 planteó como eje de la descentralización a la regionalización. De acuerdo a dicha Constitución, las regiones serían creadas mediante ley por iniciativa del Poder Ejecutivo, las CORDES o los Concejos Provinciales, con una demarcación territorial determinada sobre la base de los antiguos departamentos; es decir, las propuestas no partirían de las poblaciones afectadas. Supuestamente, el hecho de que fueran áreas contiguas implicaba que tuvieran intereses comunes o lazos que las unieran; sin embargo, esto no ocurrió necesariamente así. Es más, la reunión de algunos departamentos en regiones generó alto grado de conflicto y de lucha por el control político y económico de la región.

A su vez, la organización política de las regiones correspondía, en su forma, más a un sistema federal que a uno unitario como el peruano, con lo que se llegaba a un sistema contradictorio. El esquema de gobierno regional planteado en la Constitución de 1979 incluía una Asamblea Regional, un Concejo Regional y una Presidencia del Concejo. A partir de su funcionamiento, las asambleas regionales se constituyeron en pequeños parlamentos, donde la atención a los requerimientos regionales se dilataba, ya que primaban los aspectos políticos.

Por otro lado, la Constitución de 1979 señalaba que las regiones tenían autonomía económica y administrativa, y reglamentaba detalladamente sus competencias y sus recursos. Sus competencias eran amplísimas dentro de su territorio, porque abarcaban desde los servicios sociales como salubridad, vivienda y educación, hasta sectores productivos (como minería, agricultura, industria y comercio) y política macroeconómica (como empleo y previsión social), pasando por infraestructura física (como obras públicas, vialidad y energía). Por consiguiente, la limitación de funciones entre gobierno central y regional no quedaba clara y podría dar origen a muchas ineficiencias.

Por el lado de los recursos, la Constitución de 1979 no daba a las regiones la potestad de crear tributos, y centraba los ingresos regionales en una cuota del

"Fondo de Compensación Regional". Este fondo estaba fijado por la ley de presupuesto público, dependiendo así de la discreción del poder central. Otros ingresos también dependían de esta discreción y eran, básicamente, las transferencias para la atención de servicios públicos descentralizados, los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado y los tributos creados para ellas.

En el caso de los gobiernos locales, la Constitución de 1979 era sumamente reglamentarista y, si bien señalaba que las municipalidades tenían autonomía económica y administrativa, el grado de detalle con que se señalaba sus competencias, funciones y recursos limitaba su autonomía.

Entre las tareas que las municipalidades deberían cumplir estaban, fundamentalmente, las funciones de regulación del transporte colectivo y tránsito, así como la provisión de servicios públicos locales, destacando entre estos últimos la educación primaria, la cultura, la recreación y los deportes, el turismo y la conservación de monumentos y hasta cementerios. Para esto, la Constitución les otorgaba una serie de ingresos provenientes de tributos específicos, como el impuesto predial, las licencias y patentes, el impuesto al rodaje, el peaje, etc., más las transferencias del gobierno central.

Según la nueva Carta Magna de 1993, "la descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país". Como se mencionó con anterioridad, parece ser que ahora los gobiernos locales fueran el eje de la descentralización. Sin embargo, de la forma como se elaboró este capítulo de la Constitución, no queda clara la vocación descentralizadora³⁶.

Con la nueva Constitución, las regiones "se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones de uno o más departamentos colindantes". No se conoce aún como se va a operativizar este mecanismo. Adicionalmente, las regiones deben ser ratificadas por elección democrática.

Esta Constitución reconoce también para las regiones autonomía política y administrativa en asuntos de su competencia, los cuales son vagamente establecidos como "la coordinación y ejecución de los planes y programas socioeconómicos regionales, así como los servicios inherentes al Estado conforme a ley". Las regiones tienen asegurada la autonomía administrativa dado que sus

36. En las varias versiones de la propuesta constitucional, no se consideraba a las regiones como parte del esquema. Se creó la figura de un Intendente o Prefecto departamental como representante del Presidente de la República, con atribuciones a ser definidas por ley y sin tener ninguna representación de las bases con las cuales habría de vincularse. Luego de múltiples presiones se llegó a la versión actual, lo que señala la falta de real decisión de desconcentrar el poder.

autoridades son elegidas democráticamente; sin embargo, en materia económica sus rentas deberán ser definidas por ley.

La Constitución del año 1993 es muy similar a la de 1979 con respecto a las competencias y la estructura de los gobiernos locales, aunque es menos reglamentarista, especialmente en la designación de funciones. En materia financiera, los ingresos se delimitan por los bienes e ingresos propios, las contribuciones, las tasas, los arbitrios, las licencias y los derechos municipales, por los tributos creados por ley a su favor, por el Fondo de Compensación Municipal y por las transferencias del gobierno central³⁷.

Por el lado del *accountability*, en la nueva Carta Magna, se establece que tanto las regiones como las municipalidades deberán rendir cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República, y serán fiscalizadas de acuerdo a ley. Sin embargo, no se menciona mecanismos de coordinación con las diferentes instancias de gobierno. Es dudoso que el gobierno central pueda coordinar con el gran número y dispersión de municipalidades, si es que no se operativiza a través de la presencia de un ente intermedio como las regiones. Adicionalmente, mientras no se constituyan las regiones la toma de decisiones seguirá centralizada.

La nueva Constitución ha dejado varios vacíos legales. No se han reglamentado las competencias y las funciones de las regiones y tampoco se ha reformulado la Ley Orgánica de Municipalidades. La división política del país mantiene a los departamentos que, dentro del marco regional, no cumplirían ningún rol. En general, puede decirse que la propuesta de descentralización de la Constitución es interesante, en cuanto al planteamiento de que son las municipalidades la base de dicha descentralización; pero, al no establecer mecanismos intermedios más democráticos de participación de los ciudadanos, corre el peligro de generar mayor centralismo en el país.

2.3.3 Marco legal general

Se ha considerado conveniente analizar cada una de las siguientes normas legales:

- Ley de Presupuesto
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley Tributaria (D.L. No. 776)

Mientras las dos primeras se incluyen a continuación, conjuntamente con un acápite referido a la asignación de competencias en favor de las municipalidades, se ha preferido analizar la ley tributaria en una sección independiente de mayor nivel, dada su relevancia para el presente estudio.

37. La siguiente sección se encarga de analizar en detalle las fuentes de ingresos municipales.

2.3.3.1 Ley de presupuesto

Por mandato constitucional, el Presupuesto de la República incorpora entre sus criterios para la programación y la ejecución del mismo a la descentralización, junto con los criterios de eficiencia y necesidades sociales básicas. Se estructura además en dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.

En el caso específico de los gobiernos regionales y las CORDES de Lima y Callao, todos sus ingresos provienen de asignación presupuestal. Los gobiernos regionales y las CORDES reemplazan las labores de inversión de los ministerios en sus respectivas regiones, es decir, funcionan como una especie de ministerios multisectoriales. Los ministerios, además de su actividad reguladora, centran sus labores en el área de Lima Metropolitana y Callao.

Los recursos presupuestados en los gobiernos regionales para apoyo a sus gobiernos locales son asignados directamente, bajo responsabilidad, por el MEF a las municipalidades provinciales y distritales de su ámbito regional, con excepción de los distritos capitales de departamento, sobre la base del índice que para tal efecto determine la Dirección General del Presupuesto Público. Dichos recursos serán destinados exclusivamente a la ejecución de proyectos de infraestructura básica. Es decir, si bien la asignación aparece como transferencia a las regiones, en lo operativo los recursos se entregan directamente a las municipalidades a través del MEF.

La otra transferencia importante del gobierno central a los gobiernos locales está constituida por los recursos asignados al Programa del Vaso de Leche, discriminando a nivel de concejo distrital, conforme a índices de distribución determinados por el MEF.

A su vez, el presupuesto contempla la existencia de organismos descentralizados autónomos, tal como FONCODES, y organismos y programas dentro de los ministerios (INADE, programas especiales regionales, etc.), a los cuales se les asigna recursos y que, al hacer obras locales, duplican las funciones de las instancias de gobierno inferiores y se duplican entre sí. No existen reglas ni mecanismos técnicos de coordinación, seguimiento y control, y mucho menos de priorización de dichas acciones. Sólo existen mecanismos de control y seguimiento de la parte de sus ingresos que provienen de caja fiscal, más no de los recursos externos que pudieran conseguir.

Cuando se pasa a niveles inferiores de gobierno, se encuentra que los mecanismos de seguimiento de la asignación de recursos prácticamente son nulos. Es más, en la ley marco del presupuesto se exonera a los gobiernos municipales y a los organismos descentralizados autónomos financiados íntegramente con ingresos propios de la rendición de cuentas a la Dirección General de Presupuesto Público del MEF. Es decir, la rendición de cuentas se hace sobre un presupuesto anual ya ejecutado a la Contraloría de la República. No se pretende controlar al detalle las

acciones municipales pero, como ya se mencionó, en la práctica se da demasiada duplicación de acciones al no haber instancias de coordinación adecuadas.

2.3.3.2 Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No.23853) es previa a la nueva Constitución, ya que data de junio de 1984; por lo tanto, debería adecuarse al nuevo ordenamiento legal. Asimismo, la legislación tributaria reciente (el D.L. No. 776) altera su estructura de financiamiento, como se verá posteriormente. Sin embargo, debe tenerse presente que esta última es una norma de menor rango que la ley orgánica, por lo que deberá darse un ordenamiento jurídico en este sentido.

La ley orgánica normaba la organización, la autonomía, la competencia, las funciones y los recursos de las municipalidades, así como el régimen especial de la capital de la república, bajo el ordenamiento de la Constitución de 1979. Entre ellas, cabe señalar la autonomía en cuanto a los recursos provenientes de contribuciones, arbitrios y derechos; así como la competencia en cuanto a servicios locales, tales como el aprovisionamiento de servicios de agua y desagüe, energéticos y cualquier otro servicio encargado a una entidad nacional o regional, en los lugares donde se carezca de alguno de dichos servicios. Algunas de estas funciones han sido modificadas por la Constitución de 1993.

En cuanto a las rentas municipales, se consideraba entre ellas todas aquéllas mencionadas en la Constitución de 1979, más el impuesto de alcabala, las tarifas por servicios públicos que provea la municipalidad, las utilidades de las empresas municipales y las transferencias que percibieran del Tesoro Público. El D.L. No. 776 ha introducido cambios importantes al respecto.

Asimismo, a través de esta ley, se crearon los Fondos de Inversión Municipal, con el fin de proporcionar los recursos para el financiamiento de los programas de inversiones y obras de las municipalidades provinciales. El primer fondo en crearse (y, en la práctica, el único) fue el de Lima, el Fondo de Inversiones Metropolitanas (INVERMET). Los recursos de este fondo eran el impuesto de alcabala, el canon sobre recursos naturales de la zona, la proporción del impuesto al rodaje correspondiente a cada provincia, donaciones y lo que cada concejo decidiera aportar de sus rentas propias. Se indicaba además que estos recursos se debían aplicar en un 40% a obras de carácter interdistrital y 60% a obras específicas en cada distrito, en proporción al número de habitantes y sus perspectivas de crecimiento. Las fuentes de financiamiento de los Fondos de Inversión Municipal se han visto modificadas por el D.L. 776, como se discute más adelante.

2.3.3.3 Asignación de competencias

El rol de las municipalidades distritales y provinciales peruanas es bastante limitado en términos efectivos, y se encuentra reducido al suministro de seguridad,

dotación de infraestructura local, mantenimiento urbano y recolección de residuos. Sobre éstos, es responsable por el financiamiento y la regulación y, excepto por los dos últimos, esta responsabilidad es compartida con el gobierno central. En el campo del apoyo social, el único programa en funcionamiento es el del Vaso de Leche, el cual es enteramente financiado por transferencias del gobierno central.

El rol de la municipalidad provincial es aprovechar las economías de escala al realizar proyectos sobre un área mayor. Sin embargo, existe algo de confusión en la asignación de responsabilidades dada la coincidencia de cada municipalidad provincial con una distrital.

La confusión anterior se aprecia no sólo en las funciones, sino también en los órganos de gestión y en las competencias tributarias. En cuanto a las funciones "teóricas", sólo parece haber distinción (siendo ésta, incluso, muy sutil) en la provisión de agua y desagüe: mientras los concejos provinciales tienen esa función de manera generalizada (menos los casos de Lima y Callao, dada la existencia de Sedapal), los concejos distritales están facultados sólo en algunos casos (como en las situaciones en las que los distritos posean pozos de agua propios); el resto de funciones (desarrollo urbano, limpieza pública, ornato, seguridad ciudadana -en coordinación con la policía nacional-, mercados, cementerios, tránsito y vialidad, y en general desarrollo local) son idénticas para ambos tipos de municipalidades. En cuanto a los órganos de gestión (alcalde, regidores y empresas municipales), no hay diferencia alguna. Igual sucede con las competencias tributarias, donde ambos niveles de gobierno tienen autonomía para crear tasas y contribuciones con los límites que fije la ley y los impuestos municipales son determinados por ley del Congreso.

Por otra parte, el D.L. No. 776 reconoce explícitamente la posibilidad de celebrar convenios de cooperación entre municipalidades distritales, y entre éstas y sus correspondientes municipalidades provinciales, ya sea para la ejecución de obras o para la prestación de servicios interdistritales. Además, dichos convenios deberían incluir los recursos a ser transferidos por los distritos a las provincias. Lamentablemente, la prevalencia de criterios políticos y personalistas, que por cierto son muy racionales dada la falta de incentivos para actuar de manera eficiente, ha impedido la realización de estos convenios.

Debido a la poca relevancia macroeconómica de los gobiernos locales, el peso de los esfuerzos redistributivos y de asignación de recursos ha recaído sobre el gobierno central, específicamente sobre el gasto central. Sin embargo, existe evidencia de que los gobiernos locales son más eficientes en el campo de la asignación que el gobierno central:

- La estructura de gastos muestra la importancia creciente de los gastos de capital de los gobiernos locales, a diferencia del gobierno central; esto se debe en parte a la exitosa reducción de personal, gracias a la cual el gasto en remuneraciones se ha reducido significativamente.

- Los gobiernos locales emplean empresas municipales autónomas, manejadas con criterios empresariales, para manejar su inversión pública.
- Los gobiernos municipales se someten a un control social mayor gracias a elecciones libres cada tres años.

2.4 Tributación local: análisis del D.L. 776

Según el Decreto Legislativo No. 776, Ley de Tributación Municipal del 30 de diciembre de 1993, los ingresos tributarios que deben percibir las municipalidades a partir del 1 de enero de 1994 son los siguientes:

- **impuestos municipales:**
 - predial
 - de alcabala
 - al patrimonio vehicular
 - a las apuestas
 - a los juegos
 - a los espectáculos públicos no deportivos
- **contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales:**
 - contribución especial de obras públicas
 - tasas por:
 - servicios públicos o arbitrios
 - servicios administrativos o derechos
 - licencias de funcionamientos
 - estacionamiento de vehículos
 - otras licencias (para actividades sujetas a fiscalización o control municipal)
- **impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades y recaudados por el gobierno central:**
 - impuesto de promoción municipal
 - impuesto al rodaje
 - participación en la renta de aduanas
 - impuesto a las embarcaciones de recreo

Sin embargo, las anteriores no son las únicas fuentes de recursos. Es así que algunas municipalidades también perciben ingresos por concepto de canon y transferencias por intermedio del Programa del Vaso de Leche³⁸.

En términos generales, puede decirse que dos son las características principales de la nueva norma tributaria. En primer lugar, se ha simplificado el sistema a través de la eliminación de algunos impuestos municipales, los que han pasado de

38. La descripción de estas fuentes se incluye al final de la presente sección, en el acápite titulado **Otras transferencias**.

ser alrededor de 15 a sólo 6. Entre los principales impuestos derogados destacan los que se aplicaban a los terrenos sin construir, al funcionamiento de establecimientos y a los premios con fines de propaganda. Asimismo, se ha reducido el número de impuestos específicos ligados a juegos de azar y apuestas a sólo 2: juegos y apuestas. El costo de esta simplificación es muy probable que sea la generación de menores recursos propios para los gobiernos locales, al menos en el corto plazo.

En segundo lugar, se ha generado una redistribución de recursos desde las municipalidades provinciales hacia las municipalidades distritales, lo que estaría agravando el problema de reducción de ingresos propios para las primeras. Este punto será mostrado y discutido en las líneas que siguen, sobre todo cuando se describa el Fondo de Compensación Municipal.

2.4.1 Impuestos municipales

El impuesto más recaudador a nivel municipal es el predial, sobre todo en las municipalidades urbanas más grandes y pudientes. Lo anterior puede corroborarse en el Cuadro No. 2.4.

Cuadro No. 2.4

Es muy temprano aún para contar con información completa del año 1994, la cual permita apreciar la variación en la recaudación de este impuesto a raíz de las modificaciones introducidas por el D.L. No. 776. Al respecto, un cambio fundamental ha sido el referido a las tasas impositivas, las que han pasado de un número de 7 a sólo 3, a saber:

| | Valor del inmueble (autovalúo) | Tasa (%) |
|------------|---------------------------------------|-----------------|
| Hasta 1993 | Hasta 10 UIT | 0.2 |
| | Entre 10 y 15 UIT | 0.3 |
| | Entre 15 y 20 UIT | 0.4 |
| | Entre 20 y 30 UIT | 0.5 |
| | Entre 30 y 40 UIT | 0.6 |
| | Entre 40 y 60 UIT | 0.8 |
| D.L. 776 | Más de 60 UIT | 1.0 |
| | Hasta 15 UIT | 0.2 |
| | Entre 15 y 60 UIT | 0.6 |
| | Más de 60 UIT | 1.0 |

Debe precisarse que las tasas anteriores constituyen una escala acumulativa para los diversos tramos del autovalúo, los que están expresados en unidades impositivas tributarias (UIT). A manera de referencia, una UIT en 1994 equivalía a 1,700 nuevos soles.

Sin lugar a dudas, con la reducción del número de tasas se gana en eficiencia y en simplicidad. Sin embargo, en un primer momento y manteniendo constante el valor de la UIT, debiera esperarse una menor recaudación de este impuesto para los predios de menor valor, así como para los predios de mayor valor. En cambio, debiera esperarse una mayor recaudación sobre los predios de valor intermedio. En función a lo anterior, la variación en la recaudación del impuesto predial a nivel distrital dependerá de qué tipo de inmuebles sea el que prime en cada localidad. Asimismo, lo anterior dificulta hacer una simple predicción acerca de la evolución de la recaudación agregada en 1994.

Ahora bien, en la medida en que se ha eliminado una serie de exoneraciones al pago de este impuesto, no sería extraño encontrar un incremento en la recaudación. Sin embargo, el D.L. No. 776 mantiene algunas exoneraciones y deducciones de la base imponible que vale la pena mencionar.

En primer lugar, están excluidos del pago del impuesto los predios de propiedad de las siguientes instituciones u organismos:

- los 3 niveles de gobierno: central, regional y local
- los gobiernos extranjeros (residencia de diplomáticos, embajadas, consulados)
- los organismos internacionales
- los comprendidos en concesiones mineras

- los que no produzcan renta, estén dedicados a cumplir sus fines específicos y pertenezcan a:
 - beneficencia, hospitales y patrimonio cultural
 - entidades religiosas (templos, conventos, museos)
 - Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
 - comunidades campesinas y nativas de sierra y selva (espacio que no haya sido cedido a terceros para su explotación económica)
 - universidades y centros educativos

En segundo lugar, podrán deducir 50% de la base imponible los siguientes predios:

- los rústicos dedicados a la agricultura y que no estén incluidos en los planos básicos de áreas urbanas
- los urbanos declarados monumentos históricos, tanto los usados como casa-habitación como los declarados inhabitables por la municipalidad de la jurisdicción

Por último, los pensionistas podrán deducir 50 UIT de la base imponible, siempre y cuando sean propietarios de un solo inmueble y vivan en él, y cuya única fuente de ingresos sea su pensión.

Como es lógico, el gran beneficiario (y, prácticamente, el único) del monto recaudado por concepto de este impuesto es la municipalidad distrital donde se ubica el predio. Ni la municipalidad provincial ni las instancias públicas superiores reciben parte alguna de este tributo. Quien recibe una parte, aunque mínima (0.3%), es el Concejo Nacional de Tasaciones, organismo técnico dedicado a la elaboración periódica de los aranceles de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación. La norma estipula, además, que el 5% del rendimiento del impuesto debe servir para el catastro distrital de la propia municipalidad, así como para mejorar su gestión y recaudación tributaria.

Hasta antes de la promulgación del D.L. No. 776, la asignación de los fondos recaudados mediante este impuesto también favorecía mayoritariamente a las municipalidades distritales. Sin embargo, se hacía distinción dependiendo de si el Concejo Municipal Distrital era metropolitano o no. En el primer caso, el 80% de la recaudación del impuesto predial iba al Concejo Distrital y el 10% iba al Fondo de Inversión Metropolitano; mientras que, en el segundo caso, el 90% iba al Concejo Distrital. El 10% restante, en ambos casos, debía pasar a formar parte del Fondo de Compensación Municipal.

En relación a lo anterior vale la pena hacer algunas precisiones. En primer lugar y según se ha podido averiguar, prácticamente el único Fondo de Inversión Metropolitano en funcionamiento es el de Lima Metropolitana (INVERMET). Por ello, puede concluirse fácilmente que la mayoría de municipalidades distritales recibía hasta 1993 el 90% del monto recaudado del impuesto predial. En segundo

lugar, a pesar de que el Fondo de Compensación Municipal fue creado en la Constitución de 1993, recién fue instaurado en marzo de 1994. Por ello, puede afirmarse que, en términos efectivos, las municipalidades distritales habrían contado con el íntegro de la recaudación del impuesto discutido, a excepción de las instancias de gobierno de Lima Metropolitana que habrían contado con el 90%.

El otro impuesto que tiene que ver con el patrimonio inmobiliario es la alcabala, el que se aplica sobre la transferencia de los bienes inmuebles urbanos y rústicos. El pago del impuesto corre por cuenta del comprador del inmueble, y debe ser cancelado dentro del mes siguiente a la fecha en la que se efectúa la transferencia.

La base de este impuesto es el valor del autovalúo del inmueble ajustado por el índice de precios al por mayor de Lima Metropolitana; mientras que la tasa es el 3% de dicha base, al igual que antes de la dación del D.L. No. 776. Sin embargo, a partir de esta norma, la tasa efectiva del impuesto es menor al 3%, debido a que se incluye la exoneración del pago del impuesto a las primeras 25 UIT del valor del predio.

Esta última medida y la exoneración del pago del impuesto sobre la primera venta de inmuebles (sólo sobre la parte construida) que efectúen las empresas constructoras, deben significar una reducción importante en la recaudación tributaria.

Otro elemento que debe haber afectado la recaudación de este impuesto es la derogatoria de la Ley No. 23552 referida al impuesto predial (en particular, del Artículo 21o), a raíz de la promulgación del D.L. No. 776, por medio de lo cual se elimina la obligatoriedad de presentar el recibo de pago de la alcabala ante el notario para la certificación de un contrato de transferencia de inmuebles. Como es conocido, una buena proporción de cambios de propiedad de los inmuebles termina en el contrato certificado notarialmente, sin llegar a su inscripción en registros públicos, donde sí se exige el pago de la alcabala.

Ahora bien, en la práctica, las municipalidades distritales pueden solicitar información a los notarios respecto a los contratos de compra-venta de inmuebles que certifiquen, amparándose en el Código Tributario. Por otra parte, el Decreto Supremo 041-88-EF obliga a los notarios a enviar este tipo de información a las municipalidades. De esta manera, las autoridades distritales pueden comprobar si tales transacciones han pagado la correspondiente alcabala, detectando así a los evasores a los cuales están en facultad de cobrarles moras.

Otras exoneraciones de la alcabala son las adquisiciones de inmuebles que hagan las siguientes instituciones:

- los 3 niveles de gobierno (central, regional y local)
- los gobiernos extranjeros

- los organismos internacionales
- las entidades religiosas
- el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
- las universidades y los centros educativos

Merece resaltarse el hecho de que estas instituciones coinciden con la mayoría de entidades que se encuentran inafectas del pago del impuesto predial.

Además, la norma establece una serie de transferencias también inafectas al pago del impuesto de alcabala, entre las que destacan las referidas a los anticipos de legítima, las producidas por causa de muerte y las producidas por la división de herencias.

El beneficiario de la recaudación de la alcabala es, igual que en el caso del impuesto predial, la municipalidad distrital en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble. Sin embargo, en el caso de que la municipalidad provincial correspondiente haya constituido un Fondo de Inversión Municipal, la instancia distrital está obligada a transferir el 50% del rendimiento del impuesto a dicho fondo.

En este impuesto se aprecia claramente la intencionalidad del gobierno central de redistribuir los recursos en favor de las municipalidades distritales, a costa del perjuicio de las municipalidades provinciales. Esta afirmación se basa en el hecho de que durante 1993 el principal beneficiario de los recursos recaudados por la alcabala fue la instancia provincial. Así, el Concejo Provincial gozaba del 90% de los fondos (mientras que el 10% restante pasaba a formar parte del Fondo de Compensación Municipal) o, en caso de que el Concejo hubiese constituido un Fondo de Inversión Municipal, el íntegro de los recursos iba para dicho fondo administrado por el mismo Concejo Provincial.

En el caso de Lima Metropolitana, la reducción de la alcabala y el cambio en la asignación de sus recursos han afectado significativamente al presupuesto de INVERMET. Ello parece haberse complicado aun más debido a que la mayoría de municipalidades distritales no habría estado cumpliendo con la transferencia del 50% de sus recursos, dada la escasa o nula fiscalización, como se explica más adelante³⁹.

En la medida en que el Concejo Provincial de Lima concentraba la mayor parte de la ejecución de los gastos de inversión en dicha institución, lo anterior ha afectado en última instancia la capacidad financiera de esta municipalidad para realizar obras de infraestructura. Incluso, se ha llegado a sostener que la principal

39. Al respecto, los funcionarios de algunas municipalidades distritales sostienen que sí están efectuando aportaciones al INVERMET, mientras que funcionarios del Concejo Provincial de Lima y del gobierno central sostienen lo contrario.

intención del D.L. No. 776 habría sido la política, en el sentido de hacer inmanejable la gestión municipal para las autoridades actuales.

Podría pensarse que el hecho de "quitarle" los recursos a las provincias sería un incentivo para que éstas buscaran coordinar con los distritos para "recuperar" al menos parte de dichos recursos, que se dedicarían a obras de carácter interdistrital. Sin embargo, por el otro lado, los distritos no tendrían incentivo para acercarse a la provincia, pues preferirían efectuar directamente las coordinaciones entre ellos mismos. En la práctica, parece haber primado la segunda idea.

Regresando al asunto de la fiscalización, debe precisarse que dicha labor no le compete directamente al gobierno central. La Ley No. 26199, de mediados del año 1993, estipula que es la Contraloría General de la República la institución encargada de fiscalizar y hacer el seguimiento a las ejecuciones presupuestales de las municipalidades. En términos efectivos, la labor de la Contraloría se ha reducido, habitualmente, a la recepción de las memorias anuales de las municipalidades (o sus equivalentes), las que suelen entregarse con importantes rezagos.

El último impuesto municipal patrimonial, pero que tiene que ver con bienes muebles, es el impuesto al patrimonio vehicular. La base imponible es el valor de adquisición o cualquier otro, siempre y cuando no sea inferior al monto establecido en la tabla referencial emitida cada año por el MEF. La tasa impositiva es el 1% sobre el valor del vehículo, determinado de acuerdo a lo manifestado previamente. El D.L. No. 776 estipula un monto mínimo como pago del impuesto equivalente a 1.5% de una UIT.

Una vez más, debiera esperarse que la recaudación de este impuesto disminuya, al menos en el corto plazo, debido a que anteriormente se aplicaban 3 tasas, siendo la menor de éstas la del 1% (las otras dos eran 2% y 3%, dependiendo de la categoría del vehículo). Además, hasta 1993 los vehículos que debían pagar este impuesto incluían aquéllos de hasta 5 años de antigüedad, mientras que con la nueva norma sólo son sujeto de impuesto los vehículos con una antigüedad máxima de 3 años.

Las exoneraciones de este impuesto se refieren a los vehículos de propiedad de las 6 entidades inafectas al pago tanto de la alcabala como del predial, y, además, a aquéllos de propiedad de las empresas pero que no constituyan parte de su activo fijo.

Este impuesto es el único caso en el que el D.L. No. 776 no precisa su beneficiario ni condiciona la utilización del monto recaudado, lo que podría generar algún tipo de problema. A modo de referencia, en 1993, el beneficiario fue el Concejo Provincial.

Por el lado de los impuestos municipales a la producción y al consumo se tienen los siguientes: a las apuestas, a los juegos y a los espectáculos públicos no deportivos. El impuesto a las apuestas se aplica sobre los eventos hípicas y similares, sin afectar a los juegos y casinos (los que tienen sus propios impuestos). La base imponible es la diferencia entre el ingreso total mensual producto de las apuestas y el monto total de los premios entregados dicho mes. La tasa impositiva es el 20% de dicha base.

La recaudación de este impuesto la efectúa la municipalidad provincial, quien sólo goza del 60% de tales recursos (anteriormente gozaba del 90% de la recaudación). El resto se divide de la siguiente manera: 15% para la municipalidad distrital en cuya jurisdicción se desarrolle el evento (antes era 10%) y 25% para el Fondo de Compensación Municipal.

El impuesto a los juegos se aplica sobre una serie de actividades diferenciadas de acuerdo a sus bases y tasas impositivas, a saber:

- bingo, rifas, sorteos y similares
- máquinas *pimball*
- tragamonedas y otros aparatos electrónicos
- loterías

En el primer grupo de actividades la base imponible es el valor nominal de los cartones o boletos de juego, mientras que la tasa del impuesto es 10%. Esta tasa es la misma para el caso de las loterías, siendo su base imponible el valor de los premios. En el caso de los tragamonedas y similares, el impuesto a pagar es el 7% de una UIT por cada máquina. Por último, en el caso de los *pimball* debe pagarse sólo 3% de una UIT por cada máquina.

El beneficiario del impuesto a los juegos también depende del tipo de actividad: en las dos primeras actividades enumeradas quien recibe los fondos es la municipalidad distrital; mientras que en las otras dos actividades el beneficiario es la municipalidad provincial.

En 1993, la distribución de los recursos fue considerablemente distinta; el único caso igual fue el de las loterías para las provincias. La única otra fuente de recursos para esta instancia gubernamental fue la recaudación de las rifas. Por su parte, las municipalidades distritales fueron las receptoras de los recursos provenientes de los bingos y del 50% de lo obtenido del *pimball*, el otro 50% fue para la Orquesta Sinfónica Nacional y las orquestas de cámara de provincias.

Por último, el impuesto a los espectáculos públicos no deportivos grava el valor de la entrada a los espectáculos que se realicen en locales o parques cerrados, salvo los de carácter cultural autorizados por el Instituto Nacional de Cultura. Dichos espectáculos incluyen a los taurinos y a las carreras de caballos (gravados con una tasa del 30%), a los cinematográficos (con una tasa del 10%) y a otros no

especificados (con el 15%). El responsable y beneficiario de su recaudación es la municipalidad distrital en cuya jurisdicción se efectúe el espectáculo.

2.4.2 Contribuciones y tasas

Las municipalidades están facultadas para crear contribuciones y tasas, así como para conceder exoneraciones sobre las mismas. No obstante, existe un límite establecido por ley en cuanto a la gama de partidas, las que se circunscriben a las enumeradas en la introducción de la presente sección del marco tributario.

Queda excluido, de esta manera, cualquier cobro municipal que afecte tanto la libre movilidad de personas y bienes en territorio nacional, como el libre acceso al mercado. Ello implica no cobrar, entre otros, por los siguientes conceptos:

- pesaje
- fumigación
- uso de vías (peaje)⁴⁰, puentes y obras de infraestructura

Además, la creación y la modificación de tasas y contribuciones debe realizarse mediante edictos municipales, los cuales (para el caso de la creación de tasas) deben ser publicados como máximo 30 días antes de entrar en vigencia en cualquier medio masivo de comunicación escrita.

En el caso particular de la contribución especial de obras públicas, que grava los beneficios generados a raíz de la ejecución de tales obras, no se precisa el período de anticipación con el que debe efectuarse el anuncio a la comunidad. Al respecto, la norma dice que su cobro "procederá exclusivamente cuando la Municipalidad haya comunicado a los beneficiarios, previamente a la contratación y ejecución de la obra, el monto aproximado al que ascenderá la contribución"⁴¹.

El problema con este anuncio o publicación, independientemente de si es hecho con una determinada anticipación o no, es que comunicación no significa en modo alguno aceptación. Es decir, es muy probable que la comunidad beneficiaria no esté interesada en una determinada obra o servicio, y, por lo tanto, no desee financiarla(o); sin embargo, la ley no contempla esta figura, lo que puede ser la causa de más de un conflicto entre la autoridad municipal y su comunidad.

Otro inconveniente, aunque éste si específico a la contribución especial de obras públicas, se encuentra en la determinación del monto a pagar. La norma brinda

40. Excepcionalmente, puede darse alguna autorización legal para que las municipalidades cobren ciertas tasas no reconocidas en el D.L. No. 776. Éste es, por ejemplo, el caso de algunos peajes administrados desde hace un buen tiempo por la Municipalidad Provincial de Lima.

41. Tomado del D.L. No. 776, Título III, Capítulo I, Artículo 65o.

una definición muy vaga, pues dice que el cálculo debe darse sobre la base del mayor valor que adquiere la propiedad beneficiada como producto de la obra municipal.

Sin embargo, el aspecto positivo es que el monto de la contribución no deberá ser mayor ni financiar otra cosa que no sea el costo de inversión de la obra. Algo similar es lo que debiera ocurrir con las tasas, en términos de que su monto no podrá superar al costo efectivo de prestación de los servicios. Entre éstas destacan los arbitrios, que son las tasas cobradas por la municipalidad para financiar la prestación o el mantenimiento de un servicio público.

2.4.3 Impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades: el Fondo de Compensación Municipal

El recurso de esta naturaleza más importante es el impuesto de promoción municipal (IPM). La base de este impuesto es la misma que la del impuesto general a las ventas (IGV), es decir, el valor agregado de las diversas fases productivas de los distintos sectores económicos, con sus respectivas exoneraciones. Su tasa es el 2% de dicha base, la que se suma a la tasa del IGV (16%) de tal manera de obtener, en términos prácticos para los contribuyentes, un IGV de 18%. La diferencia se produce en las cuentas del gobierno, en términos de que la novena parte de lo que recauda por este total es transferido inmediatamente a la cuenta de las municipalidades.

La evolución de este impuesto ha significado una progresiva redistribución del mismo desde las provincias hacia los distritos. Así, cuando se creó en 1984, el Concejo Provincial de Lima recibía el 30% de la recaudación y el resto de provincias se repartía el 70%. Posteriormente, se incorporó a las municipalidades distritales como parte beneficiaria, siendo el criterio de transferencia desde la provincia hacia los distritos el siguiente: población (70%), área en Km² (15%), capital de provincia (10%) y más de cien mil habitantes (5%). La pérdida de importancia de las provincias puede ilustrarse con el caso de Lima, donde el 40% de lo recibido iba a INVERMET y el resto a los distritos. Por último, y como se retomará más adelante, desde la aparición del Fondo de Compensación Municipal el IPM se distribuye de la siguiente manera: 20% para provincias y 80% para distritos.

En relación al impuesto al rodaje, su recaudación ha sido medianamente importante. Su tasa siempre ha sido el 8% sobre el precio ex-planta de gasolina, que es el precio pagado a Petroperú. Hasta 1993, el rendimiento de este impuesto se dividía de la siguiente manera: 1/6 para los distritos, 1/6 para las provincias sin condicionalidad alguna, y los 2/3 restantes también a las provincias, pero en función a su población y a su parque automotriz.

El otro impuesto nacional creado en favor de las municipalidades es el impuesto a las embarcaciones de recreo, siendo su tasa el 5% sobre el valor de mercado de tal activo. Sin embargo, debido a que no ha sido reglamentado hasta la fecha, no se viene recaudando. En 1993 se había estipulado que su rendimiento era en beneficio de las municipalidades provinciales.

Por último, con respecto a la participación en la renta de aduanas, la norma establece que la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) transferirá mensualmente el monto correspondiente (2% de las rentas aduaneras recaudadas) a cada municipalidad en cuya jurisdicción funcione alguna aduana. La norma anterior excluye a la Provincia Constitucional del Callao, debido a que el beneficiario en dicho caso es la Corporación Departamental del Callao (CORDECALLAO).

En la actualidad, los tres primeros impuestos han perdido sus atributos específicos anteriores. Según el D.L. No. 776, la recaudación de los impuestos nacionales de promoción municipal, al rodaje y a las embarcaciones de recreo debe ser sumada y pasar a formar parte del llamado Fondo de Compensación Municipal (FCM), creado por la Constitución de 1993. Dicho fondo se completa con el impuesto municipal a las apuestas, específicamente con el 25% de lo recaudado por dicho concepto por las municipalidades provinciales⁴². De esta manera, carece de sentido discutir lo que se hace individualmente con cada uno de estos impuestos y, en su lugar, conviene analizar el FCM en sí.

Una característica fundamental del FCM es la gran importancia que le asigna a los gastos de capital. Inicialmente, con la promulgación del D.L. No. 776, se estableció que los recursos de este fondo no debían ser utilizados de manera alguna para atender gastos corrientes; es decir, debían dedicarse íntegramente a financiar las inversiones de las municipalidades. Posteriormente, debido a fuertes presiones de las propias municipalidades, tuvo que autorizarse el uso de un máximo del 20% de los recursos del fondo para solventar gastos corrientes (Decreto de Urgencia 01-94 del 29 de enero de 1994).

Sin embargo, el 80% del FCM que debe destinarse como mínimo para gastos de capital parecería ser aún excesivo, dada la escasa capacidad técnica de la mayoría de municipalidades (sobre todo de las distritales que no pertenecen a ciudades importantes) para realizar estudios de factibilidad y, menos, proyectos de inversión. La hipótesis anterior tiene sentido en la medida en que existen indicios respecto a que una proporción considerablemente mayor al 20% de tales recursos estarían financiando gastos corrientes⁴³. Sin lugar a dudas, un factor que contribuye a esta forma no permitida de utilización de los recursos, aún no comprobada, es la escasa o nula fiscalización aludida en repetidas oportunidades.

Otra característica básica del FCM se refiere a los criterios utilizados para su distribución geográfica. A pesar de ser un fondo constituido por impuestos creados específicamente en favor de las municipalidades y, por lo tanto, ser considerado por el gobierno como un recurso propio de las municipalidades, no se le deja libertad a éstas para decidir su forma de asignación. Al respecto, el D.L. No. 776 precisa que los criterios son determinados por el Consejo de Ministros mediante un Decreto Supremo, mientras que los índices de distribución son determinados anualmente por el MEF.

42. Al respecto, debe precisarse que la versión original del artículo 86° del Título V del D.L. No. 776, donde se definen los recursos que forman parte del FCM, no incluía la proporción del impuesto a las apuestas mencionada en el artículo 44° del capítulo IV del Título II.

43. Expertos en el ámbito municipal consultados, así como los propios funcionarios públicos, coinciden en sospechar que la mayoría de los recursos del FCM estarían sirviendo para solventar gastos corrientes.

Lo que llama más la atención es el cambio de actitud del gobierno central, en el sentido de que antes de la promulgación del D.L. No. 776 convocó a las principales autoridades municipales para escuchar su opinión, para luego dejarla totalmente de lado. Es así que el FCM, que debería ser un recurso propio según su propia definición, actúa más bien como una transferencia gubernamental. Debe reconocerse, sin embargo, que el gobierno central deja entera libertad a las municipalidades para que decidan los proyectos que van a financiar. La única exigencia es aquella que consiste en no dedicar más del 20% del fondo para gastos corrientes.

En un primer momento, la norma definió que los criterios para distribuir el FCM debían tomar en cuenta las siguientes variables: población, pobreza, desarrollo urbano, violencia y recursos naturales. No obstante, a fines de enero de 1994, se dictó el Decreto Supremo No. 06-94-EF, el cual sólo incorporó como criterios definitivos la tasa de mortalidad infantil publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la población total de cada jurisdicción municipal⁴⁴.

Respecto a lo anterior, debe precisarse que la distribución efectuada sólo pudo realizarse a nivel provincial (que constituye sólo el 20% de los recursos del fondo), debido a la carencia de información sobre mortalidad infantil a nivel distrital. Por lo tanto, una vez "categorizadas" las provincias, la asignación distrital (80% de los recursos) se basó en su carácter rural/urbano, otorgándole prioridad a la población rural. Específicamente, la ponderación fue la siguiente: un factor de 2 para la población rural y un factor de 1 para la población urbana.

En el caso de los distritos de Lima y Callao, la prioridad recayó en las zonas urbano marginales. A su vez, debido a la mayor disponibilidad de información, la distribución pudo realizarse en función a las siguientes variables:

- población
- tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años
- hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela
- hogares sin agua dentro de la vivienda
- hogares sin desagüe dentro de la vivienda
- hogares sin alumbrado eléctrico
- hogares con vivienda improvisada
- hogares con tres o más personas por dormitorio

Se ha podido conocer que actualmente existe en ejecución un proyecto de actualización de los índices de asignación del FCM. Dado que el gobierno

44. La razón que se adujo para dicho cambio fue que se había hallado evidencia de una alta correlación de la tasa de mortalidad infantil con el conjunto de criterios anteriores.

parecería tener el convencimiento de que un problema importante es el de la falta de una adecuada fiscalización, uno de los objetivos de este proyecto es plantear mecanismos de gobernabilidad y monitoreo de los recursos del fondo.

Por último, el Decreto Supremo No. 06-94-EF incluyó una disposición transitoria (para el año 1994) destinada a no perjudicar a las municipalidades que recibirían el 2% o menos del FCM. Dichos gobiernos locales debieran percibir como monto mínimo adicional, durante 1994, el equivalente al 35% de lo recibido en 1993 por la suma del impuesto de promoción municipal y del impuesto al rodaje.

2.4.4 Otras transferencias

En esta sección se incluyen aquellas partidas que no forman parte del D.L. No. 776 (Ley de Tributación Municipal), debido precisamente a que no constituyen base tributaria de los gobiernos locales, sino que son simplemente transferencias otorgadas por el gobierno central. Dentro de estas transferencias, las más importantes son el canon petrolero y el Programa del Vaso de Leche.

El canon petrolero se creó en el año 1976. Esta transferencia implicaba distribuir una parte de la renta generada por la producción de petróleo en Loreto, en favor de las municipalidades de dicha zona. Posteriormente, a mediados de la década de los ochenta, se incluyó como grupo beneficiario a las municipalidades de las zonas productoras de petróleo en los departamentos de Piura y Tumbes. Debe precisarse que, a raíz de la creación del departamento de Ucayali sobre la extensión sur de Loreto, una parte de las municipalidades beneficiadas pertenecen en la actualidad a esa nueva demarcación departamental. De esta manera, son 4 los departamentos cuyos gobiernos locales son receptores del canon petrolero.

En todo caso, los beneficiarios del canon no son sólo las municipalidades, sino también los gobiernos regionales. Al respecto, la distribución de esta transferencia ha sufrido varias modificaciones. Actualmente, la asignación geográfica es la siguiente: 60% para las regiones productoras, Amazonas (Loreto), Ucayali y Grau (Piura y Tumbes); mientras que el 40% restante es para las municipalidades provinciales de las regiones productoras. Por su parte, al interior de las provincias se realiza una redistribución en favor de las municipalidades distritales, en función al índice del impuesto de promoción municipal al que se hizo referencia con anterioridad.

Sin embargo, recientemente se ha reactivado la discusión sobre el canon, incluso en el propio Parlamento, lo que ha obligado al gobierno central a empezar a elaborar alguna propuesta. Un aspecto crucial es la introducción del canon minero y, dentro de éste, existe la propuesta de distribuirlo de la siguiente manera: 40% para las regiones productoras, 40% para las provincias y 20% para los distritos donde se ubiquen los yacimientos mineros en explotación. No obstante, algunos parlamentarios sostienen que el íntegro del canon debería pasar a las municipalidades.

Aparentemente, el gobierno central ya habría reconocido la deuda que tendría con las regiones y las provincias por los años 1992 a 1994, a raíz del canon minero. Al respecto, debe precisarse que el anteproyecto de ley de dicho canon estaría contemplando el reintegro de los ingresos generados a partir de 1992. Dicha deuda sería el producto del 20% de la recaudación del impuesto a la renta sobre las empresas mineras, monto que se calcula en unos 80 millones de soles.

También está pendiente, en el Poder Legislativo, la decisión de incluir en el canon otros impuestos ligados a la actividad explotadora de recursos naturales

recaudados actualmente por el Estado. Para ello sólo se necesita su aprobación en la primera legislatura ordinaria de 1995, debido a que ya se aprobó en la segunda legislatura de 1994.

La otra transferencia corriente es el Programa del Vaso de Leche, cuyo monto puede llegar a ser muy significativo en algunos casos⁴⁵. A diferencia de la anterior transferencia, ésta es categórica o de uso específico: ofrecer desayuno a los niños, ancianos y madres gestantes y en lactancia. Originalmente, el programa fue ideado sólo para los niños menores a 6 años, pero debido a la situación de extrema pobreza se optó por incorporar a los otros grupos mencionados.

Lo interesante de este programa es que fue creado en Lima en el año 1984, con un objetivo meramente asistencial y de corto plazo. No obstante, el problema de extrema pobreza del país que determinó la ampliación del grupo beneficiario, como se mencionó recientemente, también originó que este programa se institucionalizara en 1985, extendiéndose al resto del país.

Ahora bien, esta expansión del programa a todo el territorio nacional ha sido, hasta ahora, potencial y no necesariamente efectiva. El motivo para ello se encuentra en el hecho de que la transferencia de fondos requiere la evaluación de las solicitudes de las organizaciones de base, las que deben ser presentadas a través de las respectivas municipalidades. Por lo tanto, se requiere un mínimo de organización y capacidad negociadora para ser receptor de esta transferencia.

3. Finanzas municipales

Recientemente, el Perú ha sido catalogado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como uno de los países más centralistas de América Latina. El análisis que sigue busca mostrar el escaso grado de descentralización en las finanzas municipales peruanas.

3.1 Importancia relativa de las cuentas locales y su rivalidad con los organismos desconcentrados del gobierno central

Una característica importante de las finanzas públicas municipales en el Perú es su debilidad estructural. Ésta es resultado de dos elementos complementarios entre sí, y que limitan el desarrollo de una instancia local más eficiente. Éstos son: la baja capacidad de autofinanciación, lo que se refleja en su pobre captación de ingresos fiscales propios, y los incentivos económicos que provienen del gobierno central que desmotivan una eficiente gestión municipal, tanto en los aspectos de

45. Por ejemplo, en el caso de la Municipalidad Provincial de Lima, esta partida alcanzó a representar el 45% del presupuesto aprobado correspondiente a 1994. Ahora bien, como se precisa más adelante, esta cuenta no es propiamente municipal sino, más bien, de las organizaciones de base.

recaudación como de generación y mantenimiento de proyectos de inversión para la prestación de servicios locales.

En general, el gobierno central concentra la mayor parte de los recursos fiscales (88.5% en 1992) y, a su vez, concentra la mayor parte del gasto (89.5%), tanto corriente como de capital (ver el Cuadro No. 3.1). Además, si analizamos los canales por los cuales el gobierno central realiza dicho gasto, observamos que es a través de sus instancias desconcentradas; además, lo dedica, especialmente, al desarrollo de infraestructura de servicios locales, con lo cual compite con el accionar de la municipalidad y reduce toda capacidad de rendición de cuentas con la ciudadanía.

En los siguientes acápite se presenta, por un lado, una revisión de algunos indicadores de las operaciones de las municipalidades y se las compara con los resultados del gobierno central para los mismos períodos y, por otro lado, se analiza el comportamiento a nivel local del gobierno central a través de los órganos desconcentrados.

Cuadro No. 3.1

3.1.1 Principales indicadores de las cuentas locales y su relación con las cuentas del gobierno central

En 1993 los ingresos corrientes del gobierno central llegaron a ser 11% del PBI, mientras que los ingresos tributarios representaron 9.5% del PBI. Esta presión tributaria aún es baja comparada con el promedio de los últimos 25 años (12%), pero significa una recuperación respecto a la dramática disminución registrada durante los últimos años de la década de los ochenta, período marcado por la hiperinflación y la recesión. Por su parte, en el mismo año, los gobiernos locales en su conjunto sólo llegaron a obtener ingresos corrientes que constituyeron el 1.47% del PBI, los cuales si bien representan una recuperación relativa frente al promedio de los últimos 25 años (0.95%), resultan ser ingresos muy bajos comparados con los de otros países de la región.

Los ingresos corrientes de los gobiernos locales como porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno central fueron de 13.34% en 1993. Esta cifra es mayor que la de años anteriores, lo que indicaría cierta recuperación frente a la tendencia histórica. Sin embargo, es importante resaltar que la mayor parte de los ingresos corrientes de los gobiernos locales ha provenido principalmente de transferencias hechas por el gobierno central (67% de los ingresos corrientes en 1992, última cifra disponible). Incluso parte de los ingresos tributarios considerados locales no fueron otra cosa que la transferencia de impuestos nacionales recaudados a favor de las municipalidades. Tales son los casos del impuesto de promoción municipal (IPM) y del impuesto al rodaje, los que en conjunto representaron el 12% del total de ingresos de las municipalidades en 1993. Es por ello que, luego del D.L. No. 776, los ingresos tributarios de las municipalidades cayeron, ya que, además de la desaparición de algunos impuestos y la reducción de la base de recaudación de otros, los impuestos señalados formaron parte del FCM y se tornaron formalmente en ingresos de capital dentro de los presupuestos municipales.

En el Cuadro No. 3.2 se aprecia la evolución de las operaciones de los gobiernos locales como porcentaje del PBI. Durante el primer período del gobierno militar, la tasa de ingresos corrientes era bastante baja (0.68%), pero, con la llegada de la crisis económica y los procesos de estabilización desde 1975 hasta 1984, la tasa disminuyó a 0.47%. El cambio en la política económica desde 1974 fue un elemento perjudicial para las municipalidades. Al estar centrada la estrategia fiscal nacional en los impuestos indirectos, en

Cuadro 3.2

especial en IGV, las fuentes de ingresos propios municipales que estaban basadas en impuestos y tasas fueron relegadas. Los ingresos tributarios disminuyeron su participación en el total de ingresos y se incrementó la participación de las transferencias, sobre todo después de 1977, pasando a ser más del 40% de los ingresos municipales corrientes (ver el Cuadro No. 3.3).

Con la vuelta a elecciones de alcaldes por sufragio a principios de los años ochenta, las municipalidades se encontraron con limitados recursos tributarios propios. Como además debieron enfrentar recortadas transferencias del gobierno central, debieron realizar grandes esfuerzos para mejorar su recaudación; sin embargo, ese esfuerzo sólo alcanzó a generar 0.17% del PBI en 1984. Las transferencias hasta ese entonces se caracterizaban por el alto grado de discrecionalidad por parte del gobierno central. Éstas provenían de la caja única del tesoro y tenían que ser negociadas por los alcaldes, con el agravante de que la asignación estaba condicionada a metas de gasto propuestas. Adicionalmente, si en el año no se hacían todos los desembolsos, la asignación del siguiente año se veía recortada por dichos montos.

En 1985 se creó el impuesto de promoción municipal (IPM), con lo que se redujo en alguna medida esta discrecionalidad. Este impuesto se obtenía del 1% del valor de las ventas a nivel nacional, y fue creado en favor de las municipalidades, aunque su recaudación y administración eran realizados por el gobierno central. La asignación del mismo se efectuaba de acuerdo a criterios definidos por el gobierno central, en función a criterios o reglas definidas por él mismo, diferenciando entre municipalidades provinciales y distritales. Su transferencia se efectuaba a través del Banco de la Nación de manera automática.

De acuerdo a la ley, el IPM constituye un ingreso tributario propio de la municipalidad, a pesar de que en términos económicos sea una transferencia. Por ello, a partir de 1985, los ingresos tributarios se incrementaron sustancialmente, mientras que las transferencias prácticamente desaparecieron. La ventaja de este sistema era que, a pesar de la falta de autonomía de los gobiernos locales en cuanto a cómo generar más ingresos, al menos las municipalidades contaban con certeza de una proporción del IPM y otros impuestos creados a favor de ellas, sin depender de la discrecionalidad del manejo de la caja fiscal. Esto explica que la participación de los ingresos locales sobre los ingresos del gobierno central se elevase significativamente, alcanzando un 8% en el período 1986-1989.

Cuadro 3.3

Sin embargo, a finales de la segunda mitad de la década, con la crisis económica resultante de la aplicación de la política heterodoxa, los ingresos locales sobre el PBI continuaron decreciendo, hasta la aplicación del programa económico del gobierno de Fujimori. Si bien la estructura de las finanzas municipales permaneció igual inicialmente, una reforma que tuvo un efecto importante fue la transformación del sistema de administración tributaria nacional. Esta reforma ha permitido lograr una mejora y una mayor eficiencia en la recaudación nacional. A esto se añade la recuperación de los ingresos tributarios globales resultado de la recuperación económica, que tuvo como efecto un incremento de los ingresos municipales a 1.47% del PBI en 1993. Inclusive, muchas municipalidades han hecho esfuerzos para mejorar su recaudación. No obstante, aún los ingresos municipales son limitados y el hecho de que la mayor parte de la recaudación sea a nivel nacional le resta eficiencia y eficacia. Las municipalidades no pueden ofrecer, entonces, bienes y servicios locales financiados por sus propios medios y, por consiguiente, los ofrece el gobierno central con mayor capacidad de financiamiento. Pero estas ofertas no necesariamente coinciden con los requerimientos a nivel local y, por otro lado, reducen la capacidad de rendición de cuentas.

Por el lado del gasto corriente, también se observó un alto grado de centralismo con proporciones de participación en el gasto total por parte de las municipalidades bastante bajas. Por ejemplo, en 1993 sólo utilizaban el 9.2% del gasto corriente del gobierno consolidado, aunque más del 70% del gasto total municipal se dedicó a gasto corriente en ese mismo año. Luego del auge de principios de la década de los setenta, cuando se obtuvo un gasto corriente del orden del 0.62% del PBI, con la crisis económica y los procesos de estabilización fallidos, el gasto corriente local disminuyó a 0.45% del PBI. Es con la política de estabilización del actual gobierno y el reciente crecimiento económico que el gasto corriente pudo recuperarse y superar, incluso, el 1% del PBI en promedio.

En general, los gobiernos locales durante el período de análisis presentaron resultados positivos, aunque muy pequeños, sobre todo en el ahorro en cuenta corriente. En cambio, el gobierno central obtuvo cifras negativas y abultadas, sobre todo en la década de los ochenta. Estos exiguos ahorros sirvieron en parte para financiar sus gastos de capital, dado que en promedio los ingresos de capital eran prácticamente nulos. Estos gastos nunca sobrepasaron el 0.2% del PBI en promedio, hasta que recién a partir de 1991 éstos llegaron a ser más del 0.4% del PBI. Esto muestra la pobre capacidad de las municipalidades, resultado de sus limitados ingresos, para ofrecer infraestructura mínima de servicios básicos comunitarios. A esto se añade la competencia del propio gobierno central en la oferta de esta infraestructura, como se analizará más adelante.

En el Cuadro No. 3.4 se observa las principales operaciones de los gobiernos locales como porcentaje de las operaciones del gobierno central desde 1968 a 1993. En el primer período del gobierno militar los ingresos corrientes de los gobiernos locales representaron el 5.07% de los ingresos corrientes del gobierno

central; a partir de 1974 esta proporción fue declinando hasta 1984; a partir de 1985 se incrementó a 6.22%, y con el gobierno del presidente Fujimori la proporción de los ingresos corrientes de los gobiernos locales con respecto a los del gobierno central pasó a ser 13.91%. Sin embargo, como ya se dijo, la presión tributaria local es muy baja y la mayor parte de los ingresos son de carácter no tributario, principalmente transferencias del gobierno central.

Cuadro No. 3.4

En cuanto al gasto corriente de las municipalidades como porcentaje del total de gasto corriente central, éste ha mostrado una tendencia declinante, con la excepción de los últimos años en los que en promedio ha estado en 10.60% de los gastos corrientes centrales. Por otro lado, los gastos de capital de los gobiernos locales representaron 5.15% de los gastos en capital del gobierno central durante el primer gobierno militar. Durante los siguientes períodos esta cifra volvió a caer hasta el gobierno del presidente Fujimori, cuando la participación de dicha inversión se vio incrementada notablemente a 16.19%, aunque de manera muy fluctuante⁴⁶.

Estos resultados indicarían una fuerte debilidad institucional para la generación de recursos propios a través de la recaudación local, que hace a las municipalidades totalmente dependientes de las transferencias del gobierno central, inclusive para cubrir sus gastos de operación corriente. La política central para la asignación de transferencias marca claramente la relación de verticalidad

46. Tómese en cuenta que en este período cae la inversión pública total.

principal-agente entre el gobierno central y los gobiernos locales, dada la incertidumbre sobre las mismas, a pesar de que actualmente existen reglas de reparto más claras aunque no necesariamente más eficientes. De esta manera, la gestión del gobierno local está obstaculizada por la falta de recursos. Entre los ejemplos típicos de este efecto se encuentran la incapacidad de levantar catastros urbanos o la falta de un adecuado y sistematizado registro de contribuyentes, etc.

Debe señalarse que esto se agrava por lo reducido de los montos de las transferencias del gobierno central a las municipalidades. Si bien las transferencias del gobierno central ascendieron a entre la quinta y la cuarta parte de los gastos totales (3% ó 4% del PBI), las destinadas a los gobiernos locales sólo alcanzaron entre el 3% y el 5% de los gastos totales hasta 1990 (0.02% del PBI)⁴⁷. Esta tendencia ha comenzado a mejorar a partir de 1991⁴⁸.

El marco legal actual redunda en este sentido, al no permitir a las municipalidades la creación de impuestos, ni la fijación de tasas y, ni siquiera, la determinación de las bases imponibles de algunos de los tributos locales. Tanta injerencia del gobierno central en la tributación local limita la posibilidad de una efectiva recaudación. Dado este marco legal e institucional, los miembros de la comunidad no asocian la tributación local con los servicios locales y, por lo tanto, se ven incentivados a evadirla. Acostumbrados al paternalismo del gobierno central, sin importar quién sea la autoridad de turno, esperan que sea el propio gobierno central el que ofrezca el servicio local. Por otra parte, tampoco se preocupan de contribuir en su operación y mantenimiento, pues también esperan que dicho gasto sea cubierto por el gobierno central. Con ello, la rendición de cuentas se hace prácticamente nula, y la eficiencia de la prestación de los servicios locales se pone en duda, al no corresponder necesariamente a los requerimientos de la población beneficiaria.

A partir de 1994, la estructura de financiamiento de los gobiernos locales varía nuevamente con el D.L. No. 776. La principal fuente de financiamiento de gastos de capital que se desprende de la lectura de dicha norma es el FCM, el que limita a un 20% de su recaudación el máximo monto disponible para atender los gastos corrientes. Como se explicó con anterioridad, el FCM implica menores recursos para las provincias y mayores recursos para los distritos, sobre todo los más pobres. Sin embargo, es evidente que la mejor capacidad técnica y administrativa para efectuar inversiones se encuentra en el primer grupo de municipalidades (las provinciales) y no en el segundo (las distritales más pobres). Por ello, en la práctica, se ha limitado fuertemente la capacidad de inversión a nivel local.

47. En 1992, los gobiernos regionales recibieron 1.3% del PBI; sin embargo, para fines prácticos, dejaron de existir ese año.

48. Estrictamente, el FCM debería incluirse entre las transferencias, pero las cuentas nacionales lo incluyen entre los ingresos tributarios de los gobiernos locales.

Por otra parte, en función de lo establecido por el mismo Decreto Legislativo, algunos recursos propios también debieran permitir la ejecución y el mantenimiento de tal tipo de inversiones. No obstante, como se discutió con anterioridad, el D.L. No. 776 ha significado una disminución de los ingresos propios, sobre todo para las municipalidades urbanas. En función a ello, es razonable suponer que en la actualidad deben enfrentarse mayores inconvenientes para financiar gastos de capital, a partir de dichos recursos.

A manera de síntesis, el Perú es un país muy centralista en materia de finanzas públicas. Para el período 1968-1988, el gobierno central recaudó el 96.3% de los ingresos del gobierno general, mientras que los gobiernos locales recaudaron sólo el 3.7%⁴⁹. Luego de la redistribución vía transferencias intergubernamentales, la participación de las municipalidades se eleva a 5.2%. De acuerdo con Alvarado⁵⁰, la estructura fiscal del Perú es comparable con la de pequeños países de Centroamérica como Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y Panamá, así como con la de países sudamericanos como Paraguay y Venezuela. Los gobiernos subnacionales en los países latinoamericanos recaudaron en promedio el 20.1% de los ingresos fiscales entre 1975 y 1984. En economías desarrolladas, los gobiernos subnacionales recaudan un promedio de 25.5% de los ingresos. A nivel sectorial, la educación y la salud siguen en manos del gobierno central. En otros países de América Latina, un elemento básico del proceso de descentralización ha sido la asignación de la educación y la salud primaria a la municipalidad.

Los cambios introducidos por el D.L. No. 776, si bien significan un ordenamiento del manejo fiscal local, no resultan en una mejora de la situación señalada en cuanto a autonomía de los gobiernos locales. El problema radica, como se ha señalado, tanto en la política de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales, la que no ofrece los incentivos económicos adecuados para un desarrollo autónomo de las municipalidades, como en la política de gasto del gobierno central, la cual está totalmente desvinculada de los gobiernos locales, como se mostrará inmediatamente.

3.1.2 Los organismos desconcentrados del gobierno central

Una característica importante de la forma en que se toma decisiones en el sector público peruano es que ésta es sumamente centralizada. Éste no es un hecho reciente, producto de circunstancias anormales, sino una constante de los procesos de decisión en el Perú. Claro está que en la coyuntura reciente de ajuste

49. Véase Alvarado, Betty, "Centralización y coordinación fiscal entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, agosto 1993.

50. Alvarado, Betty, *Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

estructural, esta característica se ha acentuado con el fin de lograr el objetivo de estabilización macroeconómica. Dicha situación es clave para explicar en alguna medida la poca capacidad institucional de decisión de los entes de gobierno local. De hecho, esta centralización de las funciones públicas trae consigo una falta de incentivos adecuados para la toma de decisiones en los niveles de gobierno subnacionales.

Esta característica del comportamiento de los agentes públicos se aprecia con mayor evidencia en el papel que juegan las diversas agencias públicas en la inversión en infraestructura local. En un estudio reciente⁵¹ se señala el alto grado de interferencia en el accionar de las municipalidades que ejercen las múltiples agencias del gobierno central, especialmente en cuanto al financiamiento de obras de infraestructura de carácter puramente local, y que, como lo señala el marco teórico incluido en la primera sección, por razones de eficiencia en la asignación deberían ser provistas por las municipalidades.

En el Cuadro No. 3.5 se observa que la formación bruta de capital del total del sector público ejecutada en 1993 fue de 1,306 millones de dólares. De ella, sólo el 10.9% correspondió a la formación bruta de capital realizada por los gobiernos locales (tanto distritales como provinciales), mientras que las agencias del gobierno central que ejecutan o financian obras de infraestructura local llegaron a representar más del 41% del total. A esta cifra debería agregársele parte de la inversión realizada por los órganos desconcentrados de administración regional, pues una porción de ella también se concentra en programas netamente locales. Por lo tanto, se puede señalar que prácticamente la mitad de la formación bruta de capital en 1993 se destinó a obras locales ejecutadas o financiadas por instituciones del gobierno central, y sin contar en la mayoría de los casos con la participación de los gobiernos locales.

Si bien la toma de decisión sobre la inversión se concentra a nivel central, las agencias que la llevan a cabo muchas veces actúan superponiendo sus objetivos, funciones y actividades entre sí, duplicando esfuerzos y con total falta de coordinación. Muchas veces trabajan con las comunidades organizadas, pero no toman en consideración a las autoridades municipales como los actores que deberían coordinar estas acciones a nivel local. Al no ser incluidas en el desarrollo del proyecto, no asumen compromiso alguno con la recuperación de los costos de los mismos, ni tampoco con los requerimientos de operación ni mantenimiento, sacrificándose fuertemente el principio de rendición de cuentas en favor de una decisión centralizada.

51. Véase Araoz, M.; A. Beltrán; B. Seminario y R. Urrunaga, *Financiamiento de inversiones de capital local*, mimeo, Lima: Banco Mundial (BM)-Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)-Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1995.

Adicionalmente, el hecho de que las decisiones estén tan centralizadas lleva muchas veces a que la productividad de la inversión local decline, justamente por no relacionarse con los requerimientos de la comunidad. Es frecuente que muchos de los proyectos financiados o ejecutados por estas instituciones respondan más a lineamientos de política global del gobierno central que a las demandas de los miembros de la municipalidad donde se realizarían los proyectos. Esto puede llevar a fallas en la decisión técnica al elegir los proyectos, pues los de alta rentabilidad social pueden ser abandonados, sea para cumplir con las directrices sectoriales del gobierno central o por la ausencia de adecuada información sobre la población de la localidad respectiva.

Otro problema resultante de esta proliferación de instituciones financiadoras y/o ejecutoras de obras de infraestructura local está relacionado con la fuente de los recursos. Ésta puede ser de origen interno o externo: en el primer caso, la fuente suele ser el Tesoro Público; mientras que la segunda puede ser resultado del endeudamiento externo o de donaciones. Si la fuente es interna, como en el caso de las transferencias, puede existir mucha discrecionalidad y, por consiguiente, mucha incertidumbre en cuanto a la adecuada y la oportuna recepción de los fondos. Por otra parte, cuando los fondos son de origen externo, este último problema no existe, pero ya que la mayor parte de las obras que se financian de esta manera se realizan en el sector no transable de la economía, sus posibilidades de repago son mínimas, generando problemas en términos intertemporales, especialmente en los agregados fiscales⁵².

Muchas veces se otorga préstamos a la comunidad para la realización de una obra; sin embargo, no se logra conseguir que los miembros de dicha comunidad se comprometan con pago alguno para la recuperación de la inversión y el mantenimiento de la misma. Lo que sucede es que no se establecen derechos de propiedad claros sobre la obra, de modo que, como es el caso de todo bien público, nadie quiere revelar su demanda por el bien para no pagar la contribución correspondiente. A esto se auna la ausencia de la rendición de cuentas, ya que nadie se responsabiliza por el servicio y, como consecuencia, puede que muchas de las obras se realicen, pero su impacto socioeconómico puede ser nulo al no llegar a ser operadas. Si los derechos de propiedad estuvieran asignados de manera transparente, en las manos de las municipalidades, podría exigirse la responsabilidad de la autoridad local y aplicarse el principio de la rendición de cuentas.

De la serie de órganos del gobierno central que administran fondos utilizados en obras de infraestructura local, se ha detectado que son dos los más importantes, por el orden de magnitud de los fondos que manejan y por el esquema de asignación de recursos que emplean: el FONCODES y el FONAVI. Como se observa en el Cuadro

52. Esto implica que en el futuro alguien tendrá que pagar con mayores impuestos el endeudamiento de hoy.

No. 3.5, estas dos instituciones concentran más del 28% de los recursos destinados a la formación bruta de capital global y 69% de los recursos de los órganos que realizan obras de infraestructura a nivel local.

FONCODES, que es un programa de emergencia para alivio a la pobreza, suele estar financiado con recursos externos, principalmente provenientes de donaciones, aunque también de préstamos externos. El problema de FONCODES no es tanto de dónde obtiene la fuente de ingresos, sino los mecanismos de asignación de recursos. Su sistema guiado por la demanda puede tener muchas virtudes, pero no logra servir a su público objetivo (los más pobres) de la manera más efectiva. Estos últimos no están muchas veces en capacidad de generar proyectos por la ausencia de capacidades institucionales en sus comunidades. Luego, si dichos recursos no son asignados, no se quedan en la comunidad, sino que nuevamente se reasignan a otras localidades, con lo cual no se les capitaliza o refuerza para estar en capacidad de determinar las demandas locales y diseñar los proyectos que satisfarían estas demandas.

Por otro lado, el criterio de asignación, basado en la tasa de mortalidad infantil, no necesariamente refleja pobreza, pues ésta sería mejor expresada por variables como necesidades insatisfechas, las cuales no son utilizadas. Asimismo, la tasa de mortalidad infantil puede incorporar distorsiones que no eleven la eficiencia de la gestión de las municipalidades. Aun con estos problemas, el esquema de asignación de FONCODES, con ciertas correcciones, puede ser usado como base para un esquema de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales que permita la redistribución del ingreso hacia las comunidades menos favorecidas.

Cuadro No. 3.5

El caso de FONAVI, y sus organismos asociados (ENACE y Banco de Materiales), resalta por la cantidad de distorsiones que genera en la economía. La primera de ellas es la distorsión en el mercado de trabajo, que desincentiva el empleo formal dependiente e incentiva la informalización del empleo, ya que se trata de un gravamen aplicado sobre la remuneración. La segunda, más relacionada con los incentivos a la actividad municipal, se refiere al efecto que tiene la provisión de servicios de electricidad y saneamiento, entre otros, a grupos comunales organizados sin coordinar con la municipalidad del área. Esto desencadena un efecto perverso sobre la planificación urbana, ya que se premian las invasiones: los individuos encuentran que sus propiedades se revalorizan sin incurrir en costo alguno, excepto el de presentar su solicitud, y se limitan los derechos de propiedad de las municipalidades sobre los terrenos de posible expansión urbana.

La falta de transparencia en sus mecanismos de asignación de recursos y los problemas de recuperación de costos que se presentan al otorgar créditos a grupos comunales que no asumen la responsabilidad de mantener y operar los servicios, hacen de FONAVI un organismo que no coopera en el desarrollo de las instituciones descentralizadas, no permite una adecuada rendición de cuentas y, en general, reduce la eficiencia de la inversión.

Por último, existen también otra serie de organismos que compiten, de manera similar a los anteriores, con el accionar de las municipalidades, restándole recursos y, sobre todo, capacidad para servir a sus constituyentes. La centralización de las decisiones resulta, por consiguiente, un elemento perjudicial para el desarrollo de un sistema más democrático de decisiones, más cercano al ideal del libre mercado.

3.2 Algunos indicadores de autonomía municipal

Siguiendo la metodología establecida por la CEPAL, se han calculado algunos ratios que deberían resultar ilustrativos para entender el grado de autonomía de las municipalidades en el Perú. La selección de los ratios que se presentan ha estado en función de la información disponible. Éstos son:

- i) $\text{Grado de autonomía} = \text{Ingresos propios} / \text{Gastos totales}$
- ii) $\text{Grado de dependencia} = \text{Recursos de otros niveles de gobierno} / \text{Gastos totales}$
- iii) $\text{Ingresos propios dentro del total} = \text{Ingresos propios} / \text{Ingresos totales}$

El cálculo ideal de estos ratios debiera hacerse considerando como ingresos propios sólo aquéllos sobre los cuales las municipalidades tienen control. Lamentablemente, la información disponible no se encuentra desagregada de esa manera, puesto que dicha partida incluye además a los recursos recaudados por el gobierno central explícitamente para las municipalidades, recursos estos últimos sobre los cuales las municipalidades no tienen ningún poder de decisión. Ello

lleva a que los cálculos preliminares en el caso peruano no sean relevantes, a menos que se tome debida cuenta de lo anterior.

A manera referencial, se ha podido averiguar que en 1993 el total de la recaudación por impuestos nacionales, creados en favor de las municipalidades, alcanzó a representar un poco menos de la mitad del total de los ingresos corrientes de los gobiernos locales. Lo anterior guarda mayor relación con la noción que se tiene respecto a la escasa autonomía financiera de las municipalidades peruanas. Es así que, teniendo esa cifra en mente, pueden interpretarse mejor los resultados obtenidos más adelante.

El tipo de análisis posible con estos ratios es doble. Por una parte, se puede hacer un análisis vertical, es decir, de la situación de los gobiernos municipales como un todo dentro del sector público. Pero a la vez, es posible hacer un análisis horizontal, el cual consiste en comparar los ratios para las distintas unidades de gobiernos descentralizados de un mismo nivel, con el propósito de detectar diferencias en su estructura financiera.

Los resultados del análisis vertical se pueden apreciar en el Cuadro No. 3.6. Algunos hechos que merecen ser resaltados son los siguientes:

- a) Un nivel de ingresos y gastos reales totales estable hasta mediados de los años ochenta.
- b) Una considerable caída del tamaño del sector municipal en la segunda mitad de esa década, para posteriormente experimentar un crecimiento bastante significativo.
- c) La mayor importancia de los ingresos propios no tributarios sobre los tributarios hasta 1980, situación que cambia a partir de 1985.

Cuadro No. 3.6

- d) La relativa poca importancia de los gastos de capital con respecto a los totales, dada la mayor importancia de los gastos corrientes. Esta diferencia se vuelve menos dramática en 1985 y 1992.
- e) La alternancia de déficit (1975 y 1992) con superávit municipales (en el resto de períodos).
- f) El grado de autonomía cae hasta el año 1980, inclusive. Luego se recupera hasta 1990. Este indicador permite ver que los ingresos propios de las municipalidades alcanzaron a cubrir sus gastos en 1985 y 1990, aunque debe recordarse que se está incluyendo como ingresos propios a los impuestos nacionales, creados en favor de las municipalidades, los que no son de libre disponibilidad de los gobiernos locales. Según lo manifestado líneas arriba, este indicador podría reducirse hasta aproximadamente la mitad de su valor estimado en el cuadro.
- g) El grado de dependencia es relativamente pequeño, pero crece considerablemente en 1980 y 1990. Todo esto nos indica una fuerte fluctuación en el peso relativo de las transferencias y de los ingresos propios dentro del total, situación negativa pues impide presupuestar adecuadamente. Esta conclusión se ve reforzada por las fluctuaciones del ratio ingresos propios dentro del total.

El análisis horizontal se realiza sobre la base del Cuadro No. 3.7. De manera similar al cuadro anterior, algunos hechos que vale la pena resaltar son los siguientes:

- a) Hay un enorme desequilibrio a nivel departamental. Algunos departamentos tienen ingresos totales tan insignificantes que no aparecen en la tabla (Amazonas y Madre de Dios). Algo similar puede decirse de las demás partidas. Además, en dicho período, mientras sólo Lima gozó de superávit, y Moquegua de equilibrio presupuestal, los demás departamentos se encontraron en situaciones deficitarias (algunos más graves que otros).
- b) Según el grado de autonomía, el único departamento cuyos gobiernos locales tuvieron ingresos propios que alcanzaron para cubrir los gastos totales fue Lima. Es más, a pesar de lo anterior, fue el departamento que más transferencias recibió. Todos los demás departamentos tuvieron que depender de las transferencias del gobierno central para financiar sus gastos, aunque ni siquiera así fueron suficientes los recursos. En todo caso, estas cifras "departamentalizadas" de grado de autonomía parecen mucho más razonables que las agregadas para todo el país.

Cuadro No. 3.7

- c) La cuestión de que ni siquiera las transferencias del gobierno central alcanzaron para financiar los gastos municipales presupuestados, puede apreciarse claramente con el indicador que mide el grado de dependencia. Normalmente, un bajo grado de autonomía debería estar acompañado de un alto grado de dependencia, para que los gobiernos locales cuenten con algún tipo de recurso que financie sus gastos. Sin embargo, el grado de dependencia tan pequeño que se aprecia en el Cuadro No. 3.7 da la sensación aparente de un abandono de las municipalidades por parte del gobierno central y de un alto grado de centralismo.
- d) Estos resultados alteran considerablemente el panorama dado por el análisis vertical, el cual arrojaba superávit a nivel agregado. En realidad, las cuentas azules se han debido sólo a Lima, mientras que los demás departamentos se encontraron en una situación completamente opuesta a la anterior.

3.3 Análisis de las fuentes de ingresos

Las municipalidades en el Perú cuentan con las siguientes fuentes potenciales de financiamiento de sus operaciones:

- Impuestos
- Tasas
- Contribuciones
- Venta de bienes y servicios
- Rentas de propiedad
- Multas
- Transferencias corrientes
- Transferencias de capital
- Venta de bienes de capital
- Donaciones
- Endeudamiento

Varias de estas fuentes de ingresos ya fueron analizadas desde el punto de vista operativo cuando se presentó la discusión sobre el D.L. No. 776. Otras, como las ventas de bienes y las rentas de propiedad, no se incluyeron anteriormente debido a que son mecanismos prácticos de financiamiento presupuestal que no requieren una normatividad específica. En todo caso, el análisis que sigue incluye a ambos grupos de cuentas y se refiere a la cuestión financiera, es decir, a los montos involucrados en cada una de ellas. Para ello, se ha optado por trabajar con las finanzas municipales de los Concejos Distritales y Provinciales de Lima Metropolitana (ver el Cuadro No. 3.8), con la información proporcionada por la encuesta de municipalidades realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); así como con las finanzas correspondientes a una muestra de

Concejos Distritales y Provinciales a nivel nacional (ver el Cuadro No. 3.9), para los cuales se pudo obtener información a través del MEF⁵³.

Dado que en el Cuadro No. 3.9 aparecen una serie de distritos que pueden ser desconocidos para la gran mayoría de lectores, se ha considerado conveniente incluir el Cuadro No. 3.10, donde se precisa la provincia y el departamento al que pertenecen cada uno de los Concejos Municipales.

Con el fin de hacer más ordenado el análisis se ha optado por separar el mismo de acuerdo a los siguientes aspectos:

- Recursos propios: impuestos, tasas, contribuciones, venta de bienes y servicios, rentas de propiedad, multas y venta de bienes de capital
- Fondo de Compensación Municipal: transferencias de capital
- Otras transferencias: transferencias corrientes, otros
- Otras fuentes de financiamiento: donaciones, endeudamiento

La base para el estudio de cada uno de estos cuatro puntos se encuentra en los Cuadros Nos. 3.8 y 3.9, con la excepción del FCM, el cual requiere de información adicional. La razón para lo anterior es que las cifras de los cuadros mencionados se refieren al año 1993, año en que no existía el FCM y cuando el impuesto de promoción municipal (IPM) y el impuesto al rodaje aparecían dentro del total de impuestos, junto con todos los impuestos de recaudación local.

Sin embargo, antes de entrar al detalle de cada punto, es relevante incluir y comentar brevemente algunos cuadros adicionales, que ilustren de manera general las diversas características presentes en la realidad municipal, como por ejemplo los ingresos per cápita y alguna medida de eficiencia.

53. Al respecto, quiere resaltarse que el presente estudio estuvo a la espera de los resultados de la Encuesta Nacional de Municipalidades efectuada por el INEI, con la intención de escoger de manera más técnica una muestra representativa de gobiernos locales a ser analizados. Sin embargo, la demora en la publicación, en primera instancia, y la gran agregación de las cuentas presente en la misma, en segunda instancia, impidieron el logro del objetivo anterior. Afortunadamente, la información recogida del MEF ha resultado útil para efectuar comparaciones válidas y relevantes.

Cuadro 3.8

Cuadro 3.9

Cuadro 3.10

En el Cuadro No. 3.11 se obtiene, en última instancia, los ingresos municipales para todos los concejos de Lima Metropolitana expresados en términos per cápita, es decir, el monto promedio por poblador que percibe cada municipalidad. Allí puede verse que el distrito que cuenta con la menor población es el que recibe el ingreso per cápita más alto (Santa María del Mar), mientras que el que cuenta con la mayor población es el que recibe el menor ingreso per cápita (San Juan de Lurigancho). Además, si bien el orden no es exacto, en términos prácticos los distritos menos poblados están concentrados en el grupo de los de mayor ingreso per cápita, y viceversa. Debe mencionarse que el caso de Santa María del Mar es bastante atípico, pues constituye un balneario ciertamente exclusivo donde no es muy complicado recaudar tributos de los propietarios de inmuebles (aunque no residan allí la mayor parte del tiempo) y de los visitantes, lo que está acompañado de una población permanente insignificante.

Las pocas excepciones a la regla anterior relacionada a la cantidad poblacional se dan en función de la riqueza o pobreza municipal. Así, por ejemplo, San Isidro y Miraflores no pertenecen al grupo de distritos con menor población, pero los ingresos significativamente altos de sus municipalidades les permiten pertenecer al grupo de distritos con mayores ingresos per cápita en Lima Metropolitana. En el otro extremo, Carabayllo y Rímac no pertenecen al grupo de los distritos de mayor población, pero sus pequeños ingresos totales municipales resultan en ingresos per cápita de los más bajos de la ciudad.

De manera similar, los ingresos per cápita municipales de los gobiernos locales de la muestra a nivel nacional se presentan en el Cuadro No. 3.12. Allí no es tan evidente el cumplimiento de la relación entre mayor población y menor ingreso per cápita (y viceversa). Más bien, la explicación principal del *ranking* parecería provenir de la combinación de la cuestión poblacional con los ingresos totales, lo cual no tiene nada de extraño en la medida en que son las dos variables que dan como resultado el ingreso per cápita. Lo único que se quiere subrayar aquí es la mayor importancia relativa del monto de ingresos totales en comparación con el caso de Lima Metropolitana, lo que resulta evidente dada la mayor diversidad de situaciones que ocurren a nivel nacional y la relativa mayor "homogeneidad" al interior de Lima. Es así que la municipalidad que mayor ingreso total tiene en Lima es Miraflores, la cual recibe 58 veces más ingresos que la municipalidad menos favorecida (Punta Negra); mientras que, a nivel de la muestra nacional, la municipalidad que más ingresos tiene (Punchana en Maynas) recibe 1,065 veces más ingresos que la menos favorecida (Catahuasi en Yauyos).

Cuadro 3.11

Cuadro No. 3.12

Otro hecho que merece destacarse, aunque era fácilmente predecible, está constituido por los menores ingresos municipales per cápita de los gobiernos locales de la muestra nacional en relación a los de Lima Metropolitana. De esta manera, los primeros lugares de la muestra nacional son equivalentes a los distritos situados a mitad de la tabla en Lima, y los últimos lugares de la muestra nacional están muy por debajo de los niveles de ingreso per cápita más bajos de Lima.

Por otra parte, una de las formas más sencillas de medir la eficiencia municipal en la generación de ingresos, dada la información disponible, es a través del cociente ingresos totales / número de empleados, lo que brinda una idea aproximada del ingreso promedio recaudado por empleado municipal. En el caso de Lima Metropolitana, los distritos más pudientes son, en promedio, los que mayor indicador de eficiencia muestran. Algunos casos aislados, como el de Cieneguilla, son fácilmente explicables, pues cuentan con un reducido número de empleados (ver el Cuadro No. 3.13). Además, sólo la tercera parte de las municipalidades se sitúan por encima de la eficiencia promedio de Lima Metropolitana.

Un distrito que vale la pena destacar es La Victoria, que tiene la municipalidad con mayor número de empleados pero que no ocupa los últimos lugares, sino que se encuentra a mitad de la tabla debido a que es la segunda más generadora de ingresos (después de Miraflores y superando a San Isidro). Por otro lado, también existen distritos con un gran número de empleados pero que tienen problemas de eficiencia, como San Martín de Porres, debido a que la mayor parte de su personal está dedicado a la limpieza pública (cuyos resultados no se aprecian tan claramente en el distrito) y no generan recursos importantes.

La afirmación que se hizo anteriormente, respecto a la mayor heterogeneidad presente entre los Concejos Distritales de las diferentes zonas del país (si se les compara con los correspondientes de Lima Metropolitana), puede corroborarse apreciando la dispersión del indicador de eficiencia de las municipalidades de la muestra nacional (ver el Cuadro No. 3.14). Allí se observa que el mayor grado de eficiencia prácticamente duplica al más alto de Lima Metropolitana, mientras que el menor grado es 2/3 del más bajo de Lima. Ahora bien, dado que la mayoría de estas municipalidades cuenta con cantidades insignificantes de trabajadores, de tal manera que no pocas

Cuadro 3.13

Cuadro 3.14

resultan escasamente creíbles⁵⁴, gran parte de las comparaciones podrían no tener validez.

3.3.1 Recursos propios

La información proporcionada en los Cuadros Nos. 3.8 y 3.9 exagera la importancia relativa de las fuentes de ingresos propios municipales durante 1993, específicamente en la cuenta agregada de impuestos. El punto es que, en términos generales, dicha cuenta incluye la recaudación de los impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades (léase, impuesto de promoción municipal e impuesto al rodaje; ambos conforman actualmente el Fondo de Compensación Municipal), los que en realidad han venido funcionando como transferencias condicionadas otorgadas por el gobierno central⁵⁵.

Por lo tanto, para tener una cifra de impuestos propios (y, por lo tanto, del total del recursos propios) más adecuada, se ha restado el monto equivalente a lo que actualmente conforma el FCM del año 1993 (información que se detalla en la siguiente sección) sobre el total de impuestos recibidos por las municipalidades.

Respecto al cálculo anterior hay dos comentarios que no se desea pasar por alto. En primer lugar, se ha introducido una modificación sobre la información base presentada en el Cuadro No. 3.8. Ésta se refiere a la inclusión del monto de recaudación del impuesto de promoción municipal recibido directamente por INVERMET en el total de impuestos del Concejo Provincial de Lima Metropolitana, debido a que durante 1993 la mayor parte del IPM que le correspondía a dicho concejo se entregaba directamente al fondo de inversión mencionado, el cual en la práctica es una dependencia de la municipalidad. Ello se hacía indispensable en la medida en que restar el íntegro del FCM asignado a tal Concejo Provincial del total de los impuestos que efectivamente se quedaron allí no sólo habría sido incorrecto, sino que además hubiera llevado a un saldo negativo en la recaudación del resto de los impuestos (lo cual obviamente es imposible)⁵⁶.

En segundo lugar, las estadísticas municipales no han resultado muy confiables, lo que se hace más evidente en el ámbito de la muestra escogida a nivel nacional. El problema radica en la forma de registrar los ingresos por concepto del FCM, dado que varias municipalidades declararon tener un monto nulo de impuestos.

54. Al respecto, ¿es posible que hayan concejos con sólo un empleado?

55. Además, según algunos análisis preliminares a los cuales no se ha podido tener acceso formal, la recaudación de los impuestos municipales propiamente dichos habría disminuido durante 1994, dado el sistema de funcionamiento del FCM, como se explicará en la siguiente sección.

56. En este sentido, el único problema aparente a nivel de Lima Metropolitana se ha dado en el caso de Carmen de la Legua, al tener un FCM mayor a sus impuestos recaudados. Sin lugar a dudas allí debe haber ocurrido algún error con la información.

Ello llevó a realizar una serie de ajustes a la información recogida, como por ejemplo (y de manera fundamental) sumar a los impuestos el monto referido a las transferencias de capital, en el supuesto de que algunas municipalidades habrían computado la recepción del FCM dentro de la segunda cuenta⁵⁷.

Lamentablemente, en el caso de la muestra nacional de municipalidades, no se pudo contar con los montos efectivamente obtenidos, sino sólo con los presupuestos de inicio de año. Ello ha complicado las comparaciones con el FCM, debido a que las cifras referidas a este último son las ejecutadas y no las presupuestadas para el año 1993. En particular, el FCM ejecutado habría estado muy por encima del presupuestado, tal como lo indica la mayoría de valores negativos que se obtienen al descontar dicho fondo de los impuestos totales (incorporando en estos últimos las transferencias de capital).

Debido a lo anterior, el análisis para el año 1993 (similar al efectuado para los concejos municipales de Lima Metropolitana) no tiene mayor sentido. Afortunadamente, pudo disponerse de la información referida a los presupuestos municipales de la muestra nacional para el año 1994 y, dado que también se pudo disponer de las cifras presupuestadas del FCM para dicho año, lo anterior ha permitido realizar el estudio requerido. Precisamente, el análisis con los datos de 1994 confirma la idea de que no pocas municipalidades computan el FCM como transferencias de capital, debido a lo cual se ha sumado dicha cuenta a la de impuestos en el Cuadro No. 3.9. Además, se ha podido apreciar que algunos gobiernos locales registran dicho fondo incluso como transferencias corrientes, ya sea por el íntegro del monto o por una parte del mismo (el 20%) y, en el último caso, la otra parte la incluyen como transferencia de capital.

En el Cuadro No. 3.15 se resume la participación de los recursos propios (una vez descontado el FCM) dentro del total de ingresos para las municipalidades de Lima Metropolitana, y se incluye su desagregación en los dos grandes grupos: ingresos tributarios y no tributarios. En general, puede observarse que todos los Concejos Distritales tienen como su principal fuente de financiamiento (muy por encima del 50% y, en varios casos, muy cerca al 100%) a los recursos propios. Las únicas excepciones son El Agustino y Carmen de la Legua. Lo contrario ocurre con los Concejos Provinciales, fundamentalmente en el caso de Lima, lo que será discutido posteriormente.

Es interesante destacar que dentro de los recursos propios son los recursos tributarios los que tienen de lejos la mayor importancia, y no se aprecia caso alguno en el que los recursos no tributarios tengan la mayor participación. Si bien podría interpretarse que lo anterior es algo saludable en términos de

57. Aquí debe acotarse que el FCM es, en realidad, una transferencia de capital, dado que el gobierno central ha decidido que la mayor parte del mismo (80%) debe ser destinada a inversión. Por otra parte, no se conoce la existencia de algún otro tipo de transferencia de capital.

autonomía municipal, independientemente que los montos absolutos sean pequeños, en realidad puede argumentarse que la situación es precisamente la opuesta en términos de la dependencia con respecto al gobierno central. Una de las razones que quiere enfatizarse aquí para justificar esta afirmación es que los gobiernos locales no tienen la posibilidad de determinar sus impuestos (ni su base ni sus tasas), y están limitados a la utilización de las tasas y contribuciones dictadas por el gobierno central. Por lo tanto, en un sentido estricto, podría plantearse que los ingresos tributarios no sean considerados como parte de los recursos propios, en cuyo caso la aparente autonomía municipal no sería tal, lo que corrobora la hipótesis planteada en el presente trabajo.

Otro hecho relevante es la concentración de los distritos más pudientes en los primeros lugares en cuanto a participación relativa de los recursos propios y, especialmente, en relación a la importancia de sus ingresos tributarios, mientras que los distritos más pobres se ubican en promedio en las últimas posiciones. La explicación para ello es muy sencilla, y reside en la mayor posibilidad de los gobiernos locales correspondientes al primer grupo de recaudar impuestos (fundamentalmente el predial) y cobrar a los usuarios (básicamente a través de las tasas). El Cuadro No. 3.16 presenta la desagregación de los recursos propios entre impuestos, tasas y contribuciones, lo cual permite corroborar dicha aseveración.

Cuadro 3.15

Cuadro 3.16

continuación

No debe sorprender el hecho de que las contribuciones sean en la mayoría de casos cantidades irrisorias, dadas las grandes limitaciones existentes para la utilización de las mismas y que fueron precisadas en el análisis operativo de la estructura tributaria local. El problema es que precisamente dichas herramientas (sobre todo las referidas especialmente a obras públicas) son las que teóricamente debieran servir como mecanismos principales de recuperación de las inversiones. Afortunadamente, las tasas son relevantes en términos cuantitativos, lo que implica el funcionamiento de los mecanismos básicos de financiamiento de los gastos de operación y mantenimiento de las obras públicas y de los servicios. Dentro de éstas, la más importante es el arbitrio destinado a la limpieza pública.

Lo que puede llamar la atención es el caso de Miraflores, al encontrarse un poco lejos de los primeros lugares, más aún cuando en el Cuadro No. 3.8 se aprecia que es la municipalidad que involucra los mayores montos de ingresos. Lo que ocurre

es que cuenta con otras fuentes de ingresos también importantes como se verá en los siguientes acápite⁵⁸.

Por el lado de los recursos no tributarios destaca como la principal fuente la venta de bienes y servicios (ver el Cuadro No. 3.17), es decir, la partida donde se incluyen los servicios básicos como expedición de documentos y realización de matrimonios civiles, entre otros. En segundo lugar, y muy cerca de la anterior, se encuentra la cuenta referida a las multas y moras, lo que es un claro indicador de que el incumplimiento de las normas municipales y/o el retraso en los pagos no es insignificante. Un mayor monto o porcentaje en esta última cuenta para algunas municipalidades puede significar dos cosas: el menor respeto por la autoridad municipal o por los vecinos, o una mejor capacidad de fiscalización del incumplimiento de las normas. El caso de Miraflores parecería ser más bien el último, dado el reconocimiento generalizado de la buena gestión que vienen desempeñando sus autoridades municipales.

En cuanto a la situación de los gobiernos locales fuera de Lima Metropolitana, la estructura de los recursos varía sustancialmente. En primera instancia, los ingresos propios dejan de ser la principal fuente de financiamiento presupuestal para la mayoría de municipalidades distritales. Así, puede apreciarse que menos de la mitad de las mismas alcanzan a tener más del 30% de sus ingresos totales en forma de recursos propios, y sólo en 8 de ellas dicha relación supera el 50% (ver el Cuadro No. 3.18). Por otra parte, son los recursos propios de los Concejos Provinciales los que en promedio permiten obtener altas participaciones relativas, escenario completamente opuesto al de Lima Metropolitana.

58. De este comentario puede desprenderse la importancia que tiene no observar de manera aislada los cuadros referidos a participaciones porcentuales al interior de cada municipalidad. Lo recomendable es, entonces, utilizar continuamente como referencia el Cuadro No. 3.8, el cual brinda las magnitudes monetarias de cada cuenta.

Cuadro 3.1

El motivo de este comportamiento paradójico entre Lima y otras provincias puede estar en la escasa o nula capacidad de la mayor parte de los Concejos Distritales fuera de la capital de la República de generar ingresos propios, por lo que los Concejos Provinciales asumen dicha tarea. En cambio, en Lima, los primeros son muy dinámicos y tienen una base más amplia que gravar, mientras que el Concejo Provincial cada vez pierde más recursos propios en favor de sus distritos y del resto del país.

El Cuadro No. 3.18 anterior presenta algunos problemas estadísticos, los que están referidos a las cifras negativas allí mostradas. Éstas nacen del ajuste que hubo

Cuadro No. 3.18

de efectuarse al total de impuestos en relación al FCM, como fue explicado previamente. Algunas de ellas se deben simplemente a un equivocado registro del FCM dentro del monto referido a transferencias corrientes, lo que se detallará en su oportunidad. Otras no tienen explicación alguna salvo las malas estadísticas presentadas por los gobiernos locales.

Otra diferencia importante respecto al escenario mostrado por los concejos municipales limeños es que, si bien los ingresos tributarios son de mayor significancia que los ingresos no tributarios en términos generales, existen numerosos casos en los que la situación es precisamente la inversa, debido a la baja recaudación y el escaso cobro de cargos a los usuarios. Este problema tributario se observa más claramente en el Cuadro No. 3.19 y mediante su comparación con el Cuadro No. 3.16 referido a Lima Metropolitana.

Una tercera diferencia que puede plantearse se refiere a la composición de los ingresos no tributarios. Las multas en ningún caso son relevantes, mientras que las rentas de propiedad (que agrupan entre otras cuentas al alquiler de inmuebles y a los intereses financieros) llegan a ser muy significativas en varios casos, superando incluso de manera considerable a las ventas de bienes y servicios (ver el Cuadro No. 3.20).

3.3.2 El Fondo de Compensación Municipal

El FCM empezó a operar recién en el mes de marzo de 1994, por lo que durante los dos primeros meses de dicho año, así como durante todo el año 1993, las municipalidades siguieron recibiendo los impuestos que luego pasaron a conformar el FCM (el impuesto de promoción municipal y el impuesto al rodaje) de manera separada y según los criterios establecidos para cada uno de ellos. Sin embargo, para hacer más fáciles las comparaciones, en lo que sigue se hablará constantemente de las cifras del FCM para 1993 y para 1994.

El monto total recibido por las municipalidades por concepto de FCM en 1993 (recordar la aclaración previa) fue ligeramente superior a 417 millones de soles, lo que expresado en términos reales de 1994 equivale a casi 482 millones de soles, tal como se puede apreciar en el Cuadro No. 3.21. Dado que la recaudación total por concepto del IGV en dicho año fue de 3,537 millones de soles reales, se puede concluir que el IPM significó 393 millones de soles reales para las municipalidades (1/9 del IGV). De lo anterior, la recaudación del impuesto al rodaje habría alcanzado unos 89 millones de soles reales (FCM-IPM).

Cuadro No. 3.19

Cuadro 3.20

Cuadro 3.21

Por su parte, durante 1994, las municipalidades recibieron por medio del FCM 660 millones de soles, casi 180 millones de soles reales adicionales con respecto a 1993, lo que implicó un crecimiento del fondo de 37% en términos reales. La explicación de tal incremento se encuentra en el significativo aumento en la recaudación del IGV (47%), lo que generó un monto de IPM de 578 millones de soles; mientras que el impuesto al rodaje disminuyó su recaudación en términos reales, situándose en 82 millones de soles. Es así que el IPM pasó de representar el 81.5% del FCM en 1993 al 87.5% del fondo en 1994.

Sin lugar a dudas, pues, el IPM ha sido la principal fuente de recursos a nivel municipal (ver también el Cuadro No. 2.4). Ahora bien, debido a que el criterio de distribución original perjudicaba a las municipalidades más pequeñas, que eran también las más pobres, la nueva Constitución de 1993 creó el FCM (que incluye al impuesto anterior) con el objetivo de corregir la situación anterior y convertirse en un elemento redistributivo. Es así que el criterio fundamental, sino el único, para definir la distribución del FCM es el equitativo, basado en las variables sociales identificadas con anterioridad.

En términos generales, y a nivel departamental, puede decirse que efectivamente las zonas más pobres y rurales han sido las más favorecidas. Así, los departamentos ubicados en la zona denominada trapecio andino (Huancavelica, Cuzco, Apurímac, Puno y Ayacucho), que conforma el espacio continuo más pobre del país, son en promedio los más beneficiados con la distribución impuesta por el FCM (ver el Cuadro No. 3.21). A excepción del último departamento mencionado, los 4 primeros han experimentado incrementos en sus ingresos por el FCM notablemente superiores al 100% en términos reales, durante 1994 en relación a 1993, aumentando con ello de manera significativa su participación porcentual con respecto al total del FCM. En todo caso, lo ocurrido con Ayacucho tampoco es despreciable, puesto que el crecimiento de sus ingresos correspondientes estuvo muy cerca del 100%.

No deja de llamar la atención, sin embargo, el espectacular aumento de recursos en el departamento de Piura, el que se encuentra lejos de ser uno de los más pobres, al menos en términos del PBI per cápita (ver el Cuadro No. 3.22). Ahora bien, debe recordarse que el criterio de distribución del FCM no se refiere a la pobreza a nivel departamental, y mucho menos a indicadores económicos como el PBI per cápita, sino que se basa, en primera instancia, en un análisis a nivel provincial referido a la tasa de mortalidad infantil, ponderando su importancia de acuerdo a la cifra poblacional provincial y, en segunda instancia, en un análisis distrital en función a la población urbana y rural, ponderando la primera con un peso de 1 y la segunda con un peso de 2.

Cuadro No. 3.22

En condiciones normales sería razonable suponer que la tasa de mortalidad infantil de una determinada zona podría aproximarse bastante bien al nivel de pobreza de dicha zona. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que no pueda ocurrir lo contrario, es decir, que una zona no muy pobre tenga una tasa de mortalidad infantil más alta que otra zona más pobre, simplemente por el hecho de un relativo descuido en las condiciones de salud al priorizarse otros servicios, como por ejemplo (en cierta medida) la educación. Además, al ponderar la tasa de mortalidad infantil provincial por la correspondiente población provincial se resta importancia a las localidades pequeñas. En la medida en que Piura es el departamento con mayor población (después de Lima) podría estar ocurriendo lo inmediatamente anterior, en términos de que aun cuando las tasas de mortalidad infantil de sus provincias no sean las más altas, se estarían más que "compensando" por sus poblaciones relativamente mayores.⁵⁹

En el otro extremo, también puede decirse que los departamentos más ricos, es decir, aquellos que cuentan con los mayores niveles de producción per cápita, son en conjunto los que menos se han beneficiado con el sistema de distribución del FCM. Tal es el caso de Moquegua, Tacna, Loreto y Madre de Dios. El problema aquí al utilizar esta definición de riqueza es que 3 de los 4 departamentos mencionados cuentan con las poblaciones más pequeñas del país (Moquegua, Tacna y Madre de Dios), y de allí sus altísimos niveles de PBI per cápita. Además, en el caso de los dos últimos departamentos (y sobre todo en Madre de Dios) la riqueza no es tal, en la medida en que los volúmenes de producción generados en sus espacios físicos son significativamente pequeños.

Siempre a nivel departamental, la única zona que resultó perjudicada en 1994 en relación a 1993 fue Lima, experimentando una contracción en los recursos percibidos superior al 20% en términos reales (alrededor de -10.7% en términos nominales). Esto ha implicado que la participación de este departamento en el total del FCM disminuya de un 35% en 1993 a un 20% en 1994. Aun cuando la distribución distrital del fondo para los distritos de las provincias de Lima y Callao sigue un conjunto de criterios diferentes con respecto al del resto del país (y de las otras provincias del mismo departamento de Lima), ello no es la causa de esta evolución negativa. La explicación más bien se encuentra exclusivamente en lo sucedido con el Concejo Provincial de Lima (como se verá más adelante), en la medida en que anteriormente concentraba gran cantidad de los recursos, los cuales debían ir al Fondo de Inversión Municipal (denominado INVERMET); mientras que con el FCM hubo un cambio radical, dadas las considerablemente bajas tasas de mortalidad infantil de la provincia y dada la asignación del 80% del monto total provincial para los distritos.

59. Este comportamiento quedará más claro posteriormente, cuando se presente la información referida a la tasa de mortalidad infantil para algunas provincias.

Además, si bien se dio una disposición transitoria según la cual la asignación mínima de recursos para las municipalidades en 1994 sería 135% de lo recibido en 1993, con el objetivo de no perjudicar a cualquier gobierno local con la distribución planteada por el FCM, se precisó que dicha asignación mínima sólo correspondería a aquellas municipalidades que no alcanzaran a representar más del 2% del FCM. Dado que el Concejo Provincial de Lima representó 4.8% del FCM de 1994 no le correspondió esa asignación mínima, y de allí que haya sido la única municipalidad perjudicada. Todo esto, y en particular esta disposición transitoria, constituyen elementos que han permitido especular respecto a que uno de los objetivos de la creación del FCM habría sido político, en términos de afectar la gestión del Alcalde de Lima. La interrogante que surge naturalmente es por qué no se le mantuvo al menos el mismo monto del que ya había gozado dicha municipalidad, más aún tomando en consideración que la mayoría de municipalidades más favorecidas no contaban ni cuentan actualmente con la capacidad técnica necesaria para manejar adecuadamente los excesivos recursos asignados.

Es decir, los esfuerzos del gobierno central se han orientado al mejoramiento de la equidad de la distribución de los recursos, con una clara intención redistributiva; pero no se ha apreciado un esfuerzo por mejorar la captación de recursos propios por parte de las municipalidades. Es más, esta carencia de incentivos para el mejoramiento de la gestión municipal parecería estar brindando una señal en torno a la conveniencia de seguir siendo pobre, para así seguir recibiendo importantes cantidades de recursos.

Ahora bien, parecería ser que el gobierno central se ha percatado del serio inconveniente generado en el caso de Lima, en la medida en que es de lejos el departamento con mayor aumento en la asignación presupuestada del FCM para 1995, en relación a 1994 (ver el Cuadro No. 3.23)⁶⁰, constituyendo uno de los dos únicos casos con crecimiento por encima del promedio nacional. No obstante, lo anterior no debe ser interpretado como una mejora importante y exclusiva en el caso de Lima, en la medida en que las cifras están expresadas en términos nominales, por lo que si se les descuenta la inflación estimada para 1995 del orden del 10%, el crecimiento sería prácticamente nulo⁶¹. En la medida en que en este escenario todos los otros departamentos experimentarían contracciones reales en

60. Este primer lugar ocupado por Lima es de acuerdo al monto total aprobado en la Ley de Presupuesto del Sector Público (650 millones de soles). Si, en su lugar, el monto total del FCM fuese 840 millones de soles (como estiman algunos funcionarios del MEF), Lima no ocuparía el primer lugar en crecimiento de sus recursos, aunque estaría muy cerca a los departamentos líderes al respecto.

61. Además, debe tenerse presente que las cifras presupuestadas para el año 1994 son inferiores a las ejecutadas en dicho año, siendo estas últimas muy cercanas a las presupuestadas para 1995 en el escenario (a).

los recursos recibidos por concepto del FCM, y dado que se espera lograr un importante incremento real en la recaudación del IGV (que incorpora al IPM), resulta mucho más razonable pensar en un escenario parecido a 1995 (b). En dicha situación, las tasas de crecimiento involucrarían mejoras reales importantes aunque, como se dijo anteriormente, no exclusivas para el caso limeño.

De lo anterior se desprende que más importante que el punto referido a que si Lima será o no el departamento más favorecido en el presente año (donde la segunda alternativa parecería ser la más probable), es el hecho de que no seguirá perdiendo importancia relativa y, en su lugar, mantendrá su posición relativa actual o, incluso, la mejorará levemente. Algunos dirán, como se planteó al empezar el párrafo precedente, que las autoridades centrales estarían entonces tendiendo a corregir el "exagerado" ajuste que se aplicó sobre Lima durante 1994; mientras que otros sostendrán (fundamentalmente los opositores al régimen central y, en particular, las autoridades ediles afectadas) que el daño ya se ha materializado y ha sido tan grave que difícilmente podía esperarse un empeoramiento de la situación.

Cuadro 3.23

Si bien este estudio de descentralización se centra en la importancia de los gobiernos locales, resulta conveniente hacer algún tipo de referencia a las regiones, al menos cuando las cifras así lo permiten. Según la Constitución, deben haber tres niveles de gobierno: el central, los regionales y los locales. En la actualidad, los únicos niveles existentes son el primero y el último, mientras que en el caso del segundo lo que existe son los Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) como paso previo a la conformación de los gobiernos regionales. Es así que, aun cuando los límites actuales de las diversas regiones están en discusión, puede resultar más interesante para los fines del estudio clasificar el FCM a nivel regional en lugar del nivel departamental, donde este último no conforma nivel alguno de gobierno, ni siquiera en términos transitorios⁶².

Los Cuadros No. 3.24 y 3.25 presentan la información sobre el FCM a nivel regional de manera similar a como lo hacen a nivel departamental los Cuadros No. 3.21 y 3.23, respectivamente. Las regiones de Lima, Ucayali, Loreto, Arequipa, San Martín y La Libertad muestran las mismas cifras que sus correspondientes departamentos, lo que resulta evidente al tomar en consideración que cada una de estas regiones está conformada exclusivamente por su respectivo departamento. Resulta interesante, o al menos anecdótico, apreciar que precisamente estas 6 regiones son las que ocupan los 6 últimos lugares en cuanto a porcentajes de variación de los recursos recibidos por concepto del FCM para el período 1993-1994, a pesar de que a nivel departamental ello no es así⁶³. Asimismo, a excepción de La Libertad, éstas son las únicas regiones cuyas tasas de variación del FCM se sitúan por debajo del promedio nacional. De igual manera, para el período 1994-

62. Un hecho que refuerza la idea anterior es la desaparición de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDES), las cuales han sido reemplazadas en gran medida por los CTAR. Sin embargo, debe precisarse que al no haberse creado CTAR para el departamento de Lima, subsisten aún CORDELIMA y CORDECALLAO, aunque sólo la última institución es verdaderamente importante en cuanto a la magnitud de los recursos manejados. Precisamente, a raíz de la relevancia de CORDECALLAO, se aprecia la gran injerencia del gobierno central en el ámbito local, la que llega al extremo de entrar en clara "competencia" (en el sentido de generar conflictos) con el Concejo Provincial del Callao, restándole recursos a este último (el 2% de las rentas percibidas por la recaudación de aduanas en dicha provincia, que debería constituir una fuente de ingresos para la municipalidad, va a parar a las arcas de la Corporación de Desarrollo).

63. Lo que ocurre es que los departamentos cuyos recursos del FCM han variado menos que los correspondientes a los departamentos mencionados, al formar las regiones se agrupan con otros departamentos (o provincias de los mismos) que han experimentado tasas de crecimiento considerablemente más altas. Así, a grandes rasgos, los departamentos de Tacna y Moquegua se juntan con Puno para formar la región José C. Mariátegui; Madre de Dios se junta con Cuzco y Apurímac para formar la región Inka; Ica se junta con Ayacucho y Huancavelica para formar la región Los Libertadores - Wari; y Tumbes se junta con Piura para formar la región Grau. Como se puede apreciar, los departamentos mencionados en segunda instancia en las regiones anteriores ocupan los 6 primeros lugares en cuanto a tasas de variación del FCM y alcanzan a sumar montos ciertamente representativos a nivel regional.

1995(a), salvo el caso de Lima (que pasa al primer lugar), las otras 5 regiones siguen ocupando los últimos lugares.

En función a lo anterior, no sorprende que la región más favorecida durante 1994 (en relación a 1993) haya sido la Inka, en la medida en que está compuesta fundamentalmente por el departamento del Cuzco (el de segundo mayor crecimiento y con una de las más altas participaciones relativas), y es complementada por la mayor parte de Apurímac (número 3 entre los departamentos de mayor crecimiento) y por el íntegro de Madre de Dios (el último departamento con variación positiva, pero de muy poca significancia en el desempeño de la región). Las tres siguientes regiones en porcentaje de crecimiento del FCM son precisamente las ya mencionadas, que involucran combinaciones de departamentos con altas tasas de variación con aquéllos de bajas tasas. Por último, las regiones situadas a mitad de la tabla están conformadas por los departamentos situados aproximadamente en igual posición.

Este comportamiento regional y departamental es fiel reflejo de lo ocurrido con las provincias pertenecientes a cada una de dichas demarcaciones políticas. A manera de ejemplo, se ha tomado la evolución del FCM de las provincias utilizadas en la muestra de municipalidades a nivel nacional (tanto de los Concejos Provinciales como de los Concejos Distritales) y de las provincias de Lima y Callao. La información presentada en el Cuadro No. 3.26 señala que las provincias que mayor crecimiento han experimentado en los montos recibidos son en promedio las pertenecientes a la región Inka, seguidas de cerca por las correspondientes a la región Los Libertadores - Wari; mientras que el último lugar es ocupado por Lima, siendo ésta la única provincia que ha decrecido.

Cuadro No. 3.24

Cuadro No. 3.25

Cuadro No. 3.26

En este momento resulta útil mostrar la relación entre el FCM y la tasa de mortalidad infantil a nivel provincial, dado que ésta constituye la única variable tomada en cuenta para la distribución de dicho fondo (además, claro está, de la variable de escala dada por la población). El Cuadro No. 3.27 comprueba, en general, que las provincias con mayores tasas de mortalidad infantil corresponden a aquellas que han disfrutado de las tasas más altas de aumento en la asignación del fondo (según el Cuadro No. 3.26), así como las provincias con menores tasas de mortalidad infantil corresponden a las de menor ritmo de expansión.

Relacionando ambos cuadros también sobresale la relevancia de la población como mecanismo asignador de los recursos. Para ello es suficiente comparar dicha variable (su importancia relativa con respecto al total nacional) con la participación porcentual que tiene el FCM recibido por cada provincia sobre el total nacional (básicamente para el año 1994). Puede observarse que a mayor (menor) población, más alto (bajo) es el monto provincial percibido por concepto de dicho fondo. Tan importante es la población (dada las grandes diferencias en magnitudes entre las diversas provincias) que las provincias con las tasas de mortalidad infantil considerablemente más altas recién ocupan las posiciones novena en adelante (dentro de la muestra) en cuanto a participación porcentual del FCM total.

Un aspecto que resulta interesante analizar es el referido a la asignación del FCM a los Concejos Municipales Provinciales, ya que aún cuando la norma establece que las municipalidades provinciales sólo deben percibir el 20% del valor del fondo (dejando el 80% para las municipalidades distritales), cada una de ellas tiene bajo su directa jurisdicción la zona denominada comúnmente Cercado, que no es sino la capital de la provincia. Ello lleva a que cada Concejo Provincial reciba también la parte del FCM correspondiente a dicha zona, de la misma manera como recibe su parte cualquier Concejo Distrital, a pesar de que tal zona no conforme legalmente un distrito.

Es así que, a nivel nacional, los Concejos Provinciales alcanzaron a recibir más del 43% del FCM repartido durante 1994, lo que, descontando el 20% que les corresponde por el hecho de ser municipalidades provinciales, significa que los Cercados (que son administrados por los Concejos Provinciales) percibieron una cifra ligeramente superior al 23% del fondo. Por otra parte, durante 1993, dichos Concejos Municipales obtuvieron el 59% de lo recaudado por los impuestos que ahora componen el FCM (ver el Cuadro No. 3.28). Un hecho que vale la pena destacar es el referido al mantenimiento, en términos reales, del monto asignado a los Concejos Provinciales, a pesar de la contracción en su importancia relativa, lo que se explica por el aumento significativo en el monto del fondo. Sin embargo, también debe remarcarse el hecho de que durante 1993 la mayor porción de los fondos fueron recibidos por el hecho de ser provincias y no por los Cercados⁶⁴.

64. Lamentablemente no se ha podido obtener información sobre la proporción precisa al respecto.

Evidentemente, estas proporciones sorprenden, en el sentido de que resulta difícil de explicar asignaciones en promedio mayores para el equivalente a un distrito (el Cercado) con respecto a una provincia. Es decir, si se pretende que las municipalidades provinciales continúen ejerciendo sus funciones de alcance provincial, no es posible disminuir fuertemente su importancia relativa en cuanto a recursos transferidos y, peor aún, darles la señal de que la mayor proporción de los recursos que perciben es para atender las necesidades del Cercado, descuidando las obras de carácter interdistrital. Precisamente, este hecho es el que ha permitido el surgimiento de opiniones en torno a que el objetivo del gobierno central habría sido fundamentalmente reducir de manera significativa el campo de acción efectivo de las municipalidades provinciales, a pesar de que no se haya efectuado modificación alguna en materia legal respecto a las funciones de dichas instancias de gobierno. Ello llevaría, siguiendo en la misma línea, a que tales municipalidades prácticamente se conviertan en unas distritales más.

Ahora bien, si se entra al detalle regional, puede apreciarse que la opinión anterior en relación a las municipalidades provinciales se aplica exclusivamente al caso de Lima y, dentro de éste, a Lima Metropolitana (como se demostrará más adelante). Una vez más, la gran importancia de Lima determina el resultado nacional, y de allí la necesidad de hacer esta precisión para evitar generalizar un comportamiento claramente focalizado. Combinando la información del Cuadro No. 3.28 con la del Cuadro No. 3.24 puede observarse cómo las provincias de la región de Lima alcanzaron a recibir en promedio el 35% del FCM de toda la región durante 1994 (alrededor de 48 millones de soles), frente a un promedio de 78% durante 1993 (135 millones de soles).

Cuadro No. 3.27

Los Concejos Provinciales del resto de regiones experimentaron incrementos reales en los recursos recibidos, aun cuando en la mayoría de casos redujeron su importancia relativa. Esto fue lo sucedido incluso en la región Chavín, donde la participación de las municipalidades provinciales se redujo en 10 puntos porcentuales y, sin embargo, el monto percibido creció en 34% en términos reales.

La importancia de los Concejos Provinciales (fundamentalmente en cuanto a lo que han alcanzado a significar los Cercados o capitales de provincia) se hace más palpable en los casos de las regiones Grau, José C. Mariátegui, Chavín y Ucayali, en todas las cuales sobrepasan el 50% de sus respectivos fondos regionales. Nótese, eso sí, que en todos esos casos ha habido una contracción en la participación relativa al comparla con la de 1993. Además, dado el hecho ya mencionado, según el cual en 1993 dichos concejos recibían la mayor parte de sus fondos por su naturaleza provincial, resulta evidente el crecimiento de la importancia de los Cercados.

La única región cuyos Concejos Municipales Provinciales son en promedio menos importantes que en Lima es la de Arequipa. Sin embargo, éstos no fueron perjudicados en 1994 debido a que desde 1993 ya tenían una participación pequeña y muy similar. Es más, dado el crecimiento del FCM durante 1994, estos Concejos Provinciales experimentaron un incremento de recursos cercano al 29%.

Cuadro 3.28

En cuanto a las tasas de crecimiento de los recursos del FCM a nivel regional, el orden de clasificación de los Concejos Provinciales es muy similar al orden de clasificación de los totales (Concejos Provinciales más Concejos Distritales), aunque dichas tasas son menores en el primer caso, reflejando el hecho de que los más beneficiados han sido en general los Concejos Distritales. Prácticamente, las únicas diferencias se producen por las mejoras de las regiones Nor Oriental del Marañón (que pasa del sexto al tercer puesto) y Loreto (que pasa del undécimo al noveno lugar), que son precisamente las únicas regiones cuyos Concejos Provinciales aumentaron su participación relativa en los recursos del FCM.

Cuando se efectúan las comparaciones entre las asignaciones presupuestadas del FCM para los años 1994 y 1995 no se aprecian modificaciones en la importancia relativa de los Concejos Provinciales, lo que implicaría la conformidad del gobierno central con la nueva situación generada a raíz de los cambios de 1994 con respecto a 1993 (ver el Cuadro No. 3.29). La única excepción es lo que ocurre en la región Lima, aunque el aumento del 31% al 35% simplemente recoge lo ocurrido efectivamente durante el año 1994.

Lo interesante en el caso del FCM dirigido a los Concejos Provinciales de la región Lima son las tasas de crecimiento presupuestadas (para el período 1994-1995) significativamente mayores a las correspondientes a toda la región (31% y 60% *versus* 13% y 41%), luego de haberse contraído en mucho mayor proporción, en términos efectivos, en el período 1993-1994 (-65% contra -23%). Ello puede ser utilizado como otro indicador del reconocimiento del exagerado daño que se habría causado casi exclusivamente al Concejo Provincial de Lima Metropolitana durante 1994.

En el Cuadro No. 3.29 también se incluye la cuantificación de la importancia de los Cercados en cuanto a la recepción de recursos del fondo sobre el total destinado a todos los distritos (sin incluir dentro de estos últimos a los Cercados). Un extremo es el caso de los Cercados de la región Ucayali, los que son tan importantes que alcanzan a percibir montos en promedio 1.6 veces superiores a lo que reciben los otros distritos. Al respecto, es bueno precisar que de las 4 provincias que forman tal región, una tiene sólo 1 distrito (el Cercado) y otra tiene 2 distritos, lo que no hace muy difícil la concentración de los recursos en los Cercados. En el otro extremo se encuentra la región

Cuadro 3.29

Arequipa, cuyos Cercados reciben en promedio el equivalente al 10% de lo que perciben todos los distritos, donde estos últimos constituyen un número considerable en la mayoría de provincias.

En el caso de los Cercados de la región de Lima vuelve a apreciarse la ganancia de importancia relativa, así como el notablemente más alto crecimiento en la asignación de recursos del FCM; también destaca el hecho de que las tasas de crecimiento anual son considerablemente mayores en el caso de los recursos del fondo de los Cercados que en el caso del íntegro de los recursos del FCM de los Concejos Provinciales, lo que nuevamente explicaría la intención de ir convirtiendo, en la práctica, dichos Concejos Provinciales (especialmente el de Lima Metropolitana) en simples Concejos Distritales.

En la medida en que continuamente se hace alusión al caso de Lima Metropolitana, y dado que el análisis de los recursos propios pudo incluir entre otros a dicha ciudad y a sus distritos, es conveniente presentar a continuación las cifras del FCM para los Concejos Provinciales de Lima y Callao y para sus respectivos Concejos Distritales. En el Cuadro No. 3.30 se aprecia inicialmente la contracción en casi 29% de los recursos percibidos por Lima Metropolitana a raíz de la aplicación del FCM, la que se explica por la caída en más de 32% del total de la provincia de Lima, motivada a su vez por la reducción de 74% experimentada por el Concejo Provincial de Lima. Al comparar esta última cifra con la del promedio de Concejos Provinciales de toda la región de Lima (-65%), y tomando en cuenta que la municipalidad provincial del Callao es una de las que menor crecimiento ha experimentado (menos del 27% en términos reales) en la región, queda finalmente clara la causa última de dicho comportamiento y de otros más agregados de esta región. El único Concejo Municipal que ha salido perjudicado de la aplicación del FCM, incluso en términos nominales, es el Provincial de Lima.

Cuadro No. 3.30

Un aspecto que sobresale del cuadro anterior se refiere a que los últimos lugares en cuanto a importancia relativa del total del FCM de Lima Metropolitana, tanto en 1993 como en 1994, han sido ocupados mayormente por los distritos que pueden ser considerados balnearios, aún cuando tengan un determinado porcentaje de población que vive en ellos de manera permanente. La razón es muy sencilla en la medida en que la principal variable para asignar los recursos a nivel distrital en las provincias de Lima y Callao en ambos años ha sido la población. En el otro extremo, en general, los distritos que cuentan con mayor población han sido los que han recibido mayor porcentaje del FCM en ambos años.

Sin embargo, lo anterior no significa que no hayan ocurrido cambios y, más bien, se alcanzan a apreciar algunas modificaciones al interior de los distintos grupos (tanto en ambos extremos como en la zona intermedia). La razón es que antiguamente, además de la población, el segundo criterio en importancia (bastante más reducida) era el área distrital (en Km²)⁶⁵; mientras que en la actualidad se busca favorecer a las zonas urbano-marginales, incorporando, además de la población, algunos indicadores de necesidades básicas insatisfechas mencionados en su oportunidad.

Un ejemplo de lo anterior es el caso de San Juan de Lurigancho, el distrito más poblado, que ocupaba el quinto lugar entre los distritos más beneficiados con el reparto del FCM en 1993 y pasó a ocupar el primer lugar en 1994, multiplicando por 9 su participación en el FCM (siendo uno de los distritos que mayor crecimiento ha mostrado en términos reales) y más que duplicando la participación del siguiente distrito en importancia (Ate); incluso, durante 1994 alcanzó a recibir un monto del fondo considerablemente mayor al obtenido por el Concejo Provincial del Callao. La razón para lo anterior se basó en que, al no ser un distrito de los de mayor tamaño, perdió un poco de peso en 1993 al ser ponderado por dicha variable; mientras que con los nuevos indicadores más relacionados con la pobreza se vio favorecido, a raíz de ser el distrito con menores ingresos municipales per cápita.

Por otra parte, llaman la atención las tremendas tasas de crecimiento de los recursos recibidos por no pocos distritos. Al respecto, 24 distritos (prácticamente la mitad de las dos provincias analizadas) han tenido variaciones superiores al 100%, 15 de ellos con tasas mayores al 200% y 7 de estos últimos por encima del 500%. La pregunta básica es si dichas municipalidades estaban en condiciones, o si lo están actualmente, como para manejar adecuadamente dichos recursos, más aún si se recuerda que como mínimo el 80% de los mismos debe destinarse a gastos de capital, lo que involucra en una primera etapa preparar y evaluar proyectos de inversión. La impresión que se tiene (corroborada conversando con diversas autoridades locales y centrales) es que ello no ha sido así y que, más bien, se han desperdiciado recursos importantes e, inclusive, se han malversado parte de ellos entre otras razones por desconocimiento y falta de capacidad técnica municipal. Además, si estos problemas han ocurrido en algunos distritos de Lima Metropolitana, no es muy difícil imaginarse cuál ha sido el resultado a nivel nacional, sobre todo en las pequeñas localidades de la sierra.

65. Los criterios anteriores se refieren a la distribución del IPM, el que se ha demostrado que constituye y constituía la parte más importante de las transferencias de los impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades. Es por ello que, una vez más teniendo en mente el afán de hacer más sencillas las comparaciones, se apela al supuesto simplificador de la existencia del FCM en el año 1993.

Ahora bien, a pesar de que la cantidad de población distrital sigue siendo un criterio primordial para la distribución del FCM, los indicadores referidos a ciertas necesidades básicas insatisfechas han ganado tanta importancia en conjunto que han permitido que varias municipalidades distritales de muy poca población se sitúen entre las que mayor crecimiento porcentual han tenido. Sin embargo, debe reconocerse también que dichos casos siguen representando las participaciones relativas más pequeñas del fondo, precisamente por sus escasas poblaciones.

El hecho de que distritos considerados tradicionalmente como ricos (por ejemplo, Miraflores y San Isidro) hayan experimentado tasas de variación por encima del 100% se debe exclusivamente al cambio de principales beneficiarios, pasando los distritos a reemplazar a las provincias. En la medida en que lo que ha dejado de percibir el Concejo Provincial de Lima es mucho mayor de lo que ha dejado de percibir toda la provincia consolidada, incluso en términos absolutos (es decir, en soles), resulta evidente que se ha liberado una gran cantidad de recursos que ahora es repartida entre todos los distritos. Además, ante la pregunta referida a por qué dichos distritos ricos han tenido mayores variaciones que varios distritos de clase media (como Pueblo Libre, Jesús María, Breña, entre otros), la respuesta es simplemente que los montos asignados a los primeros eran muy pequeños y siguen siendo los más bajos, superando sólo a los llamados balnearios (debido a sus poblaciones significativamente mayores). Sin embargo, lo anterior estaría cuestionando el cumplimiento estricto del objetivo equitativo que parece involucrar la distribución del FCM, por lo que si se insistiera en anteponer el criterio de equidad a cualquier otro, lo más conveniente sería utilizar fundamentalmente los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y en menor medida la población.

La importancia del FCM se aprecia más claramente cuando se le expresa como porcentaje de los ingresos totales municipales y/o como porcentaje de los impuestos totales, tal como aparece en el Cuadro No. 3.31. Es absolutamente comprensible la mucho mayor importancia del fondo para los distritos pobres en comparación a los distritos más ricos. Para toda Lima Metropolitana, el fondo representa una cuarta parte de los ingresos totales y la mitad de los ingresos por impuestos. Lamentablemente, al no contarse con cifras municipales para el año 1994, los cálculos han tenido que efectuarse tan sólo para el año 1993. Lo que puede anticiparse es que, salvo el caso del Concejo Provincial de Lima y del total provincial y metropolitano, la importancia del FCM durante 1994 debe ser considerablemente mayor a la mostrada en este cuadro para los Concejos Distritales.

En el Cuadro No. 3.32 se presenta el FCM recibido por algunos distritos y provincias fuera de Lima Metropolitana que conforman la misma muestra nacional utilizada para el análisis de los recursos propios. Allí se aprecia que casi la mitad de los Concejos Distritales han enfrentado variaciones por encima del 100%, lo cual plantea la misma inquietud (aunque con mayor incertidumbre)

que en el caso de las municipalidades de Lima y Callao, respecto al adecuado uso de dichos recursos. Del mismo modo, varios de los casos de más altas tasas de crecimiento involucran a distritos con participaciones que siguen siendo de las más pequeñas, lo que se explicaría en esta oportunidad por su característica de ruralidad, dado que la población rural (que se suele concentrar en pequeños grupos) tiene asignada una ponderación del doble de la correspondiente a la población urbana (que suele concentrarse en grandes grupos).

La tasa media de crecimiento en el monto de recursos recibidos por parte de los distritos que componen la muestra nacional es apreciable y significativamente superior a la tasa promedio de incremento de los distritos componentes de la Provincia Constitucional del Callao (36%), pero bastante menor que la correspondiente a los distritos de la provincia de Lima (183%). Ello se explica por la considerable reducción del fondo recibido por el Concejo Provincial de Lima que, como ya se demostró, "liberó" una importante cantidad de recursos, gran parte de los cuales se repartieron entre los Concejos Distritales de dicha ciudad.

Cuadro No. 3.31

En el Cuadro No. 3.32 se puede apreciar que los distritos más poblados como Catacaos (Piura), Punchana (Maynas), Los Baños del Inca (Cajamarca) y Yanacancha (Pasco), son los que alcanzan las mayores participaciones en la distribución distrital del FCM, tanto en 1993 como en 1994. Los montos recibidos por estas municipalidades se asemejan a los recibidos por las municipalidades limeñas que se sitúan entre los puestos 20 a 30 (ordenadas de mayor a menor), por ejemplo Surquillo y San Miguel, entre otras. En la medida en que dichos distritos de la muestra nacional se encuentran en el tercio superior de ingresos municipales per cápita, así como debido a que no son precisamente los mejores ejemplos de ruralidad, el objetivo de equidad que parece seguir la distribución del FCM no se estaría cumpliendo en términos estrictos.

Cuadro 3.32

En el otro extremo, los distritos menos poblados como Cochabambas, Carania, Iray y Madean, son los que reciben las menores cantidades del FCM distribuido en la muestra escogida. Lo que llama la atención, por un lado, es que tres de los cuatro distritos anteriores pertenezcan a una misma provincia (Yauyos), y que ésta sea parte del departamento de Lima; el distrito restante (Iray) pertenece a la provincia de Condesuyos, en Arequipa. Sin embargo, lo anterior tiene una razón muy fácilmente comprensible y es que Yauyos es una de las provincias de menor población en Lima y con respecto a la mayoría de provincias del país, a la vez que es una de las que mayor número de distritos tiene a nivel nacional. Por otro lado, si el objetivo es la equidad, resulta difícil entender cómo estos distritos reciben menores o iguales montos del fondo que un balneario de "lujo" de Lima Metropolitana como Santa María del Mar, teniendo además este último menor o igual cantidad de población que los otros y un ingreso municipal per cápita realmente exorbitante.

Al nivel de los Concejos Provinciales, un primer aspecto que puede observarse es que a pesar de que todos han mostrado variaciones positivas en los recursos recibidos, la mayoría de ellos ha perdido importancia relativa respecto a los demás, debido fundamentalmente al gran crecimiento de la municipalidad provincial de Lambayeque. Este último comportamiento es el resultado del cambio de criterios de distribución a partir de 1994, conjuntamente con la combinación de una de las tasas de mortalidad infantil más altas de la muestra (sólo superada por Lamas y Chivay en menos de 10 casos por mil) con la segunda mayor población de la misma (sólo superada por Cuzco, por lo que este último

Concejo Provincial es el que mayor monto recibe del FCM). Además, el hecho de que Lambayeque y Lamas sean las provincias que más han crecido en recursos guarda relación con el hecho de ser las que menos ingresos municipales per cápita han tenido en 1993.

Es bueno precisar que si las participaciones porcentuales hubiesen sido calculadas sobre la suma de distritos y provincias, se apreciaría claramente la pérdida de importancia relativa de los Concejos Provinciales respecto a los Concejos Distritales. Así, trabajando con los totales de la muestra, el primer grupo de municipalidades pasa de un 49.5% durante 1993 a un 46% durante 1994. Ello no quita, sin embargo, que algún Concejo Provincial pueda haber mejorado su participación relativa debido al fuerte aumento en los recursos percibidos por su Cercado; éste ha sido el caso, por ejemplo, del Concejo Provincial de Lambayeque, el cual pasó del 5.4% del total de la muestra en 1993 al 8.9% en 1994.

Comparando las tasas de crecimiento de estos Concejos Provinciales con las de los correspondientes de Lima y Callao, se aprecia que las primeras son mayores, en la medida en que el IPM estaba muy concentrado en Lima Metropolitana hasta 1993. A pesar de lo anterior, el Concejo Provincial de Lima sigue siendo el que mayor proporción del FCM recibe, aún cuando cuenta con la segunda más baja tasa de mortalidad infantil de la muestra. La razón para seguir ocupando de lejos el primer lugar es simplemente la gran cantidad de población que habita en la provincia (más del 25% del total nacional). De igual manera, el Concejo Provincial del Callao ocupa el segundo lugar, superando largamente a todos los concejos de la muestra.

De manera similar a como se hizo para las municipalidades de Lima Metropolitana, en el Cuadro No. 3.33 se brinda la estimación de la importancia relativa del FCM respecto a las finanzas locales de la muestra a nivel nacional. Evidentemente, los indicadores escogidos son mucho mayores en este grupo de municipalidades que en las de la ciudad de Lima, y en un gran número de casos muestran que el íntegro o casi el íntegro de los impuestos está compuesto por el fondo en análisis. Sin embargo, aparecen varias cifras que llaman la atención debido a la imposibilidad de su ocurrencia. Nos estamos refiriendo a

Cuadro 3.33

los porcentajes por encima del 100%, los que guardan relación con los porcentajes negativos que mostraban los impuestos (una vez descontados del FCM) en la sección anterior. Es decir, es obvio que en dichos casos existe algún tipo de error, a pesar de lo cual se ha optado por mantener tales cifras para que quede constancia de la inconsistencia y/o equivocaciones que no deberían suceder en la presentación de ciertos presupuestos⁶⁶.

De todo lo anterior se desprende que efectivamente se ha buscado favorecer a los distritos en comparación con las provincias y, en el caso del Concejo Provincial de Lima, en detrimento del mismo. Ello, además del componente de equidad incorporado, implica algunos componentes de eficiencia y *accountability* (rendición de cuentas) que vale la pena comentar.

Según el criterio de eficiencia, un aspecto positivo de la intención del FCM es que las municipalidades distritales se encuentran evidentemente más cercanas que las municipalidades provinciales (y que cualquier otro nivel de gobierno) a la población afectada, por lo que cuentan con un mayor grado de conocimiento respecto a los requerimientos de la misma. No obstante, en la actualidad, la mayor parte de los Concejos Distritales no cuenta con la capacidad idónea para comportarse de manera eficiente; es más, incluso muchas autoridades no tienen un completo conocimiento sobre sus responsabilidades.

Además, el relativo descuido de las municipalidades provinciales (destacando particularmente el caso de Lima Metropolitana) tampoco es eficiente, en el sentido de que hay un conjunto de servicios que sólo pueden proveerse de manera óptima a nivel interdistrital o provincial, debido a las economías de escala y/o externalidades que se generan⁶⁷. Es así que, ante la relativa escasez de recursos, podría estar ocurriendo (no sólo en la municipalidad provincial de Lima) una desatención de los problemas provinciales, para concentrarse casi exclusivamente en los Cercados.

Desde el punto de vista de la población, ésta puede exigir más fácilmente el cumplimiento de un determinado plan de gobierno a la autoridad distrital que a otra instancia gubernamental, ejerciendo su derecho a voz (por ejemplo, vía Cabildos abiertos) y a voto (por ejemplo, vía elecciones). Es decir, también existe un aspecto positivo según el criterio de rendición de cuentas. Lamentablemente,

66. En la medida de lo posible se han efectuado las correcciones que correspondían. Por ejemplo, el Concejo Distrital de Aczo, en la provincia de Raimondi (Ancash), registró su FCM en la cuenta de transferencias corrientes y no en la de impuestos ni en la de transferencias de capital. Sin embargo, para efectos del cuadro que se presenta inmediatamente, se hizo el traslado de cuentas correspondiente y así se obtuvo la cifra de 100% en la primera columna.

67. Independientemente de si la intención de la norma legal fue o no promover las relaciones entre las municipalidades distritales para atender los problemas interjurisdiccionales, reemplazando en alguna forma lo que deberían hacer las municipalidades provinciales, el hecho cierto es que éstas no se han dado en gran medida debido a la falta de incentivos o mecanismos que "premién" tales relaciones.

la falta de un adecuado conocimiento de la comunidad sobre sus derechos y deberes, por un lado, así como la escasa o nula labor de fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, por otro lado, han llevado a que el *accountability* no funcione de manera fluida.

Finalmente, también se puede detectar la existencia de un problema de eficiencia intertemporal en la forma de distribución actual del FCM. La idea es que no está presente ningún incentivo para mejorar la situación de cada localidad (sea ésta una provincia o un distrito), dado que el criterio de distribución sólo contempla la cuestión equitativa en términos estáticos. Es así que el incentivo es más bien perverso, en el sentido de que la comunidad que mejore su situación percibirá menores recursos del fondo en los siguientes periodos, por lo que no será conveniente prosperar. Además, ello ha llevado (según informaciones preliminares) a que no pocas municipalidades descuiden sus ingresos propios, de tal manera que la recaudación de los mismos ha disminuido.

3.3.3 Otras transferencias

Este acápite se refiere a las transferencias corrientes y no a las de capital, debido a que las últimas se refieren al FCM que acaba de ser materia de discusión. Sin embargo, adicionalmente se incorpora el rubro otros, sobre el cual no ha sido posible encontrar alguna desagregación o explicación respecto a las cuentas que lo conforman.

La duda en la situación de Lima Metropolitana es si los pocos gobiernos locales que incluyen el rubro otros hacen referencia allí al FCM (o a parte de él), dado que no se contó con alguna partida explícita de transferencias de capital (situación que sí ocurrió para el caso de las municipalidades de la muestra nacional), o si es un saldo de balances pasados, o cualquier otra cosa. En todo caso, salvo los casos de La Punta, Miraflores, San Juan de Miraflores y La Molina, principalmente, el hecho de incluir el rubro otros dentro de este acápite no afecta mayormente los resultados generales (ver el Cuadro No. 3.34).

Cuadro 3.34

El caso que más preocupa es el de Miraflores, dado que es el que más llamaba la atención por no encontrarse entre los primeros lugares en relación a la importancia relativa de sus recursos propios sobre el total de sus ingresos; es así que, si se suma el rubro otros a los recursos propios de dicha municipalidad, se llega prácticamente al 100%, situación muy parecida a la de San Isidro (distrito de características bastante similares).

En el Cuadro No. 3.34 se destaca la gran importancia de las transferencias corrientes en el caso de El Agustino, uno de los distritos más pobres de Lima Metropolitana, lo que compensa la escasa participación de sus recursos propios. Sin embargo, debido a lo ocurrido con algunos gobiernos locales de la muestra nacional respecto a la confirmación del registro del FCM como una transferencia corriente, no sería extraño que lo mismo hubiera sucedido en este distrito limeño.

Otro caso que merece resaltarse es el del Concejo Provincial de Lima, para el cual sí se cuenta con una explicación, la que consiste en las transferencias efectuadas por el gobierno central para el Programa del Vaso de Leche que fue descrito en el análisis operativo de la estructura de ingresos de los gobiernos locales. Dicha transferencia, en el caso de Lima Metropolitana, es a nivel provincial y no distrital.

En el Cuadro No. 3.35 se presenta la información correspondiente a la muestra a nivel nacional. La significativamente mayor importancia relativa de las transferencias corrientes desde el gobierno central hacia estas municipalidades era un hecho bastante predecible, aun antes de analizar la estructura de recursos propios de este grupo de concejos en relación a la de los gobiernos locales limeños. Ello se basa simplemente en las mejores condiciones en las que se desenvuelven los últimos, lo cual según el principio de equidad llevaría al gobierno central a compensar a las primeras.

Se puede observar nítidamente la excesiva importancia de las transferencias corrientes en el caso de Aczo. No obstante, ello no constituye un verdadero caso de este tipo de transferencias, sino más bien se refiere a una transferencia de capital, en la medida en que el íntegro de dicha cuenta corresponde al FCM recibido por la municipalidad. Los otros casos de incorporación del FCM en la cuenta de transferencias corrientes (aunque referidos sólo al 20% del monto), como Calzada y Catacachi, producen que dicha cuenta tenga una participación considerable, aunque mucho menor a la de Aczo y otros distritos.

Cuadro 3.35

3.3.4 Otras fuentes de financiamiento

Corresponde, finalmente, comentar la información sobre las restantes formas con que cuentan las municipalidades para financiar su presupuesto. Específicamente se trata del endeudamiento y de las donaciones.

El Cuadro No. 3.36 presenta la evidencia para Lima Metropolitana, mientras que el Cuadro No. 3.37 hace lo mismo para la muestra nacional. En ambos casos se aprecia la irrelevancia de las donaciones, sobre todo en el segundo grupo de gobiernos locales, donde sólo dos (Canaria y Catac) obtuvieron alguna donación (por lo demás, insignificante).

En relación al endeudamiento hay varios Concejos Municipales que han podido disfrutar de dicha experiencia, de tal manera que la mayor parte de los mismos hizo de éste un mecanismo importante de financiamiento, tanto en Lima Metropolitana como fuera de ella. Sin embargo, tal como lo muestran los cuadros anteriores, debe reconocerse que la mayoría de las municipalidades no accedió a dicha alternativa.

Si bien no se cuenta con una mayor desagregación que indique las fuentes principales de préstamo municipal, puede suponerse que la más importante habría sido la banca privada, al menos en los casos de Lima. Dicha suposición se basa en conversaciones con algunos funcionarios municipales y de la banca.

Anteriormente, el único intermediario financiero que operaba con las municipalidades era el Banco de la Nación, el que se encargaba de efectuar las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales y, además, actuaba como agente recaudador de varios tributos municipales. Dado este manejo monopolizado de las cuentas municipales, le resultaba relativamente fácil a este banco otorgar créditos de corto plazo (básicamente sobregiros) a los Concejos Municipales para cubrir los períodos de desequilibrios presupuestales.

Este monopolio desapareció en 1991, con el Decreto Supremo No. 020-91-PCM, y se permitió a las municipalidades manejar sus cuentas a través de cualquier institución bancaria. De esta manera, los bancos privados fueron convirtiéndose paulatinamente en fuentes de financiamiento para capital de trabajo, con cargo a los depósitos generados por aproximadamente 3 meses de recaudación municipal. Incluso, en algún caso (como por ejemplo Miraflores), estas instituciones han

Cuadro 3.36

Cuadro 3.37

financiado pequeñas obras de infraestructura ampliando los plazos originalmente de muy corto plazo. No se han podido financiar proyectos de mayor envergadura debido a la inexistencia de instrumentos financieros adecuados.

Por otra parte, en el caso específico del Concejo Provincial de Lima, la principal fuente a la que se ha recurrido constantemente ha sido la Caja Municipal de Ahorro y Crédito. Es así que, en el presupuesto de esta última municipalidad para 1994, el total de amortizaciones de deudas (equivalente a 23 millones de soles) se refería exclusivamente a la cancelación de los préstamos concedidos por la Caja Municipal. Aparentemente, lo que habría estado ocurriendo en este caso habría sido una canalización de fondos de manera indirecta desde INVERMET hacia el Concejo Provincial, utilizando como instancia intermedia a la Caja Municipal, y convirtiendo de dicha manera recursos de capital (los de INVERMET) en recursos corrientes (los del Concejo). Un dato que corroboraría la hipótesis anterior se encuentra en un saldo de balance de INVERMET superior a los 50 millones de soles durante 1993, la mayoría del cual habría sido depositado en la Caja Municipal. INVERMET no habría tenido problemas en recuperar sus recursos en 1994 en la medida en que el Concejo Provincial hubiere cancelado los préstamos; sin embargo, la dación del D.L. No. 776 privó de grandes cantidades de recursos a ambas instituciones y de allí la práctica paralización de la ejecución de obras.

Otros Concejos Provinciales que también cuentan con Cajas Municipales no han recurrido a ellas debido a la imposibilidad legal de hacerlo, precisamente con la intención de evitar que se repita la experiencia de Lima. El objetivo de estas Cajas, que se encuentran agrupadas en una federación, es más bien atender de manera descentralizada y sin fines de lucro a los grupos de la comunidad que no tengan acceso al crédito formal.

4. Conclusiones y recomendaciones

Del análisis efectuado, puede concluirse que el gobierno central peruano no ha tomado debida conciencia de las ventajas que involucra una verdadera descentralización de los servicios básicos. Es cierto que el gobierno central tiene claras ventajas en términos de agente recaudador de impuestos; sin embargo, los gobiernos subnacionales, regionales y locales cuentan con ventajas en términos de la provisión de servicios públicos a través de un gasto descentralizado.

El presente documento ha pretendido colaborar en la discusión acerca de las fuentes de financiamiento posibles en el ámbito municipal, evaluando la estructura financiera de los mismos, y ofrecer información relevante para sustentar las decisiones futuras sobre la política de descentralización en el país. Las últimas cifras disponibles y comparables datan de 1993. En ese año, el total de ingresos de los gobiernos locales ascendió a 1,200 millones de nuevos soles, equivalente al 13% de los ingresos totales del gobierno central y al 1.5% del PBI. Aunque ese monto

representa una recuperación frente al promedio de los últimos 25 años (menos del 1%), resulta ser muy bajo comparado con los otros países de la región, tanto en cifras absolutas como relativas. Por el lado del gasto, se presenta una estructura similar: 89.5% del gasto total lo realiza el gobierno central, mientras que los gobiernos locales sólo realizan el 10.5%. Esto nos indica el alto grado de centralización en la toma de decisiones gubernamentales.

Un hecho básico que refuerza el excesivo grado de centralismo en las finanzas públicas peruanas es el referido a la existencia de una serie de fondos públicos manejados a nivel central, y cuyo ámbito de aplicación es el nivel local. Ellos son, por ejemplo, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el Programa de Emergencia e Inversión Social (PEIS), Cooperación Popular (COOPOP), entre otros, los que dependen orgánicamente del Ministerio de la Presidencia (que es el organismo ejecutor) y que, en su mayoría, dependen financieramente de la decisión del MEF (dada la asignación de gasto en función al "método de caja").

En relación a lo anterior, el punto es que tales fondos "compiten deslealmente" con los proyectos municipales. En la práctica, debido a las limitaciones presupuestales de los gobiernos locales, una buena proporción de las obras a nivel local son ejecutadas a través del financiamiento de los fondos centrales, las que no necesitan efectuarse con la coordinación de las autoridades municipales. Esto, sin lugar a dudas, resta representatividad a dichas autoridades, a la vez que introduce problemas de información para determinar sobre quién recae en última instancia la rendición de cuentas y como ésta se hace operativa. Además, la falta de coordinación entre municipalidades y fondos centrales⁶⁸, así como entre los propios fondos, genera problemas de eficiencia en términos de que cada uno tiene, en el mejor de los casos, sus propios criterios de priorización de gastos e inversiones, lo que lleva a que los recursos escasos se dispersen y/o se dupliquen esfuerzos.

Dados estos problemas de eficiencia, la explicación para el surgimiento de estos fondos manejados desde el gobierno central podría encontrarse más bien en las motivaciones políticas, en el sentido de que constituirían un mecanismo de fácil recolección de votos. Lo anterior, en lugar de incentivar el proceso de descentralización, tiende precisamente a profundizar el centralismo, restándole transparencia al sistema como un todo.

En el marco teórico del presente estudio se explican claramente las razones por las cuales deben ser las municipalidades las instituciones de gobierno que se dediquen a desarrollar la función de asignación del gasto público a nivel local. En

68. A pesar de la existencia de normas legales orientadas precisamente para lograr tal fin, como el D.S. No. 06-94-EF que señala que el FONCODES puede colaborar con las municipalidades.

síntesis, la explicación fundamental consiste en que la toma de decisiones descentralizada permite un mejor acceso a bienes y servicios a los individuos, quienes, en una economía centralizada, no tendrían acceso directo a los mismos. Es decir, en el caso descentralizado se cumple el principio de equivalencia fiscal definido anteriormente, el cual permite la coexistencia de diferentes niveles de gobierno en función al ámbito de los beneficios derivados de los diversos bienes públicos.

Implícito en lo anterior está el cumplimiento del criterio de eficiencia económica. Sin embargo, un proceso descentralizador, entendido en estos términos, permite igualmente la consecución de cierto nivel de equidad, en la medida en que garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el logro de los resultados, a través de los mecanismos de rendición de cuentas descritos también en el texto.

Si bien una buena proporción del marco teórico relevante para la descentralización ha sido desarrollado pensando en otras realidades, algunas ideas fundamentales pueden ser aplicadas para el caso peruano. Específicamente nos estamos refiriendo al llamado proceso de "votación con los pies", por medio del cual se ha tendido a agudizar el proceso de centralización del gasto público, en la medida en que los individuos han optado por localizarse en las principales ciudades, por ser éstas las que mayor provisión de bienes públicos han concentrado.

En cuanto a los ingresos de los gobiernos locales, es un hecho, demostrado en el presente estudio, que éstos son insuficientes para atender de manera eficiente las necesidades locales. No obstante, en cuanto a la estructura relativa de los mismos, parecería no haber mayores problemas. La principal fuente propia es la recaudación del impuesto predial, sobre todo para las municipalidades urbanas. Ello está de acuerdo con lo que es la práctica común en los diversos países. El inconveniente viene por el lado de la imposibilidad municipal de determinar su tasa y su base impositiva. Por otra parte, la principal "transferencia propia"⁶⁹ que han venido recibiendo las municipalidades es el rendimiento del impuesto de promoción municipal. Esto último también guarda relación con la teoría, en el sentido de que suele recomendarse la asignación de una porción del impuesto general a las ventas en beneficio de los gobiernos locales, como una herramienta para complementar los escasos recursos que suelen tener disponibles. El inconveniente aquí se encuentra en la forma de asignación de tal transferencia.

Un dato interesante que cabe resaltar es la participación diferenciada de los recursos propios en el total de ingresos de las municipalidades localizadas en

69. En términos teóricos estrictos es un recurso propio, aunque al ser un impuesto recaudado a nivel nacional es recibido, en términos prácticos, como una transferencia. Además, es la autoridad central la que decide su forma de reparto.

Lima Metropolitana comparada con la de las municipalidades fuera de la capital de la República. En la mayor parte de los distritos de Lima, los recursos propios representan más del 50% de sus ingresos. En cambio, en los gobiernos locales fuera del área metropolitana, a penas la mitad de la muestra analizada alcanza a recibir el 30% de sus ingresos locales en la forma de recursos propios. La mayor proporción de financiamiento a través de recursos propios por parte de los distritos capitalinos indicaría, por una parte, una mayor base imponible (especialmente para el impuesto predial); y, por otra, una mayor eficiencia en la recaudación de tributos, tasa y contribuciones.

Sin embargo, a nivel provincial esta participación se revierte; mientras que en el Concejo Provincial de Lima la participación de los recursos propios en los ingresos totales es muy baja, los Concejos Provinciales de la muestra ubicados fuera de la capital presentan, en promedio, mayores participaciones relativas. Esto estaría reflejando la escasa capacidad de la mayor parte de los Concejos Distritales en provincias para generar ingresos propios, por lo que los Concejos Provinciales asumen esa tarea. Asimismo, muchas de las provincias fuera de Lima están conformadas por un distrito único o por pocas municipalidades distritales, por lo cual la recaudación desde de la municipalidad provincial resulta una facilidad más que una duplicación de funciones.

La gran importancia relativa de las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales es un claro ejemplo de la relación de verticalidad principal-agente, desde el primero hacia los segundos, tal como se vio en el texto. Está claro que el modelo principal-agente no es malo *per se*; es más, es recomendable cuando se trata de incentivar una acción de alcance nacional o regional. No obstante, no debe ser el modelo básico cuando el objetivo es meramente local, pues se le resta autonomía a las municipalidades, afectándose con ello la eficiencia.

Ahora bien, a partir de la dación del conjunto de decretos legislativos que conforman la reforma tributaria y, en particular, a partir del D.L. No. 776, se ha modificado sustancialmente la estructura de ingresos de los gobiernos locales, buscando la simplicidad del sistema tributario en términos generales. Además, con la aparente intencionalidad de contribuir a una efectiva descentralización, se ha priorizado a las municipalidades distritales en detrimento de las provinciales y, dentro de las primeras, a las localidades más pobres. Todo ello en función a la creación y la asignación del FCM, que incluye, entre otros, al impuesto de promoción municipal.

Sin embargo, los resultados han sido bastante ambiguos. En términos generales, el objetivo distributivo del FCM se cumple. Se observa que los departamentos ubicados en las zonas de pobreza extrema, como el caso del Trapecio Andino, se han visto beneficiados con la distribución del fondo. Con excepción del departamento de Lima, que vio la reducción de su asignación de recursos (22%), al menos a nivel departamental, todos ellos experimentaron un aumento en su

nivel de recursos provenientes de esta transferencia. El caso de Lima es particularmente interesante, pues su caída se debe principalmente al deterioro en la obtención de recursos por esta fuente por parte del Concejo Provincial limeño. Éste no sería el caso del resto de Concejos Provinciales que, si bien vieron reducida su importancia relativa en cuanto a la asignación del FCM, experimentaron incrementos reales en los recursos recibidos.

Lamentablemente, lo anterior ha generado algunos problemas. En primera instancia, el hecho más grave es la menor cantidad relativa de recursos disponibles para los Concejos Provinciales, lo que pone en peligro la realización de las actividades interjurisdiccionales (principalmente obras que trascienden el ámbito propio de un distrito), ya que tampoco prevé mecanismos que incentiven la cooperación espontánea entre los distritos. En las condiciones actuales, las autoridades locales distritales no están muy dispuestas a colaborar con las provinciales (de mayor jerarquía), en la medida en que estas últimas serían las que percibirían el mayor rédito político de las obras interjurisdiccionales. Podría esperarse, entonces, que las coordinaciones se den entre las propias autoridades distritales, de tal manera que se comparta más "equitativamente" los beneficios políticos; sin embargo, estas experiencias tampoco han abundado.

En segundo lugar, el hecho de "perjudicar" relativamente a los gobiernos locales provinciales implica poner en aprietos al distrito que es atendido directamente por cada provincia⁷⁰. En tercera instancia, las municipalidades más afectadas han sido precisamente las que contaban con la mejor capacidad técnica y administrativa para llevar a cabo gastos más eficientes, mientras que se ha favorecido a gobiernos locales que no cuentan con la capacidad necesaria para llevar adelante determinado tipo de obras. En este sentido, quizás habría sido recomendable potenciar inicialmente aquellas experiencias relativamente exitosas, para que sirvieran como planes piloto y capacitadores para el desarrollo local en otras localidades. Es decir, el costo de la reforma parecería venir por el lado de la eficiencia.

Es más, el énfasis redistributivo del FCM deja de lado aspectos relacionados con los incentivos para mejorar la gestión municipal. Al sólo contar con criterios basados en los niveles de pobreza (los que incluso se ha demostrado que presentan algunos problemas) y no con metas de desarrollo local, no se generan mecanismos que tiendan a promover en los gobiernos locales el uso más eficiente de los recursos. De comprobarse que efectivamente las municipalidades han tendido a desatender la recaudación de sus ingresos propios, dados los mayores recursos percibidos a través del FCM, se haría aun más urgente la necesidad de incorporar medidas que incentiven el cumplimiento de la eficiencia intertemporal,

70. Al respecto, debe recordarse que cada municipalidad provincial es, simultáneamente, una municipalidad distrital.

tales como dedicar una parte importante del fondo a premiar el esfuerzo fiscal en la recaudación de ingresos propios.

Una alternativa a la medida anterior sería dedicar el íntegro del FCM para realizar transferencias basadas en criterios de eficiencia, dado que se supone que dicho fondo está constituido por recursos creados específicamente para las municipalidades, es decir, que no son de propiedad del gobierno central, por lo que mal puede éste dedicarlos a hacer políticas nacionales redistributivas. Para su labor redistributiva, el gobierno central debería dedicar, entonces, otros recursos que sean de su propiedad o deudas contraídas por él, como los fondos manejados centralmente a través de los diversos programas de inversión local (FONCODES, entre otros). Podría pensarse, entonces, que estos recursos deberían distribuirse de acuerdo a consideraciones equitativas y sólo a las municipalidades pobres.

Si se premia el esfuerzo fiscal en la recaudación de recursos propios, no sólo se puede asegurar eficiencia en la asignación, sino también mayores posibilidades de desarrollo local y, como resultado, mayor equidad. Así, al reforzar la instancia de gobierno más inmediata a los ciudadanos, se crearán instituciones más sólidas y con mayor responsabilidad ante ellos -siguiendo el principio de rendición de cuentas-, con lo cual comenzaremos a crear la tan ansiada institucionalidad en el país.

La evidencia empírica internacional señala que el centralismo peruano no es un fenómeno único en Latinoamérica y que el proceso de reforma actual, aún con un derrotero incierto, se inserta dentro del movimiento latinoamericano hacia la descentralización de funciones. Pero, aunque se percibe de manera limitada una mayor responsabilidad sobre financiamiento local por parte de los propios gobiernos locales, éste tiende a basarse en transferencias que vienen determinadas por el gobierno central. He aquí, pues, la escasa autonomía de las municipalidades y la excesiva dependencia con respecto al gobierno central.

Si bien ya se han venido planteando algunas sugerencias, a continuación se agrupan una serie de recomendaciones preliminares a ser tomadas en cuenta.

Por el lado de los impuestos, tasas, contribuciones y transferencias, se ha observado una fuerte centralización en el establecimiento de los criterios de creación y asignación. Por lo tanto, sería recomendable traspasar algunas de estas potestades a los gobiernos locales. En particular, vale la pena discutir la posibilidad de otorgarle mayor discrecionalidad a las instancias más descentralizadas para determinar algunas tasas impositivas, así como la potestad de creación de tributos, de acuerdo a las demandas locales.

En caso de que ello resultase técnica y políticamente muy poco factible, debería reorientarse la estructura tributaria nacional, en términos de asignarle mayores participaciones a los gobiernos locales, reduciendo los montos disponibles para el gobierno central. Este planteamiento de segundo óptimo no sería descabellado,

dado que el gobierno central se "liberaría" de la provisión de una serie de bienes y servicios públicos, la que pasaría a ser responsabilidad (ahora sí de manera efectiva y definitiva) de los gobiernos locales. Adicionalmente, y tal como se planteó líneas arriba, las municipalidades deberían contar con otros tipos de transferencias, como las condicionadas (basadas en criterios de eficiencia) y las compensatorias (basadas en criterios de equidad), para completar las fuentes de ingresos.

En la medida en que los recursos suelen ser insuficientes, los gobiernos locales han recurrido al sistema financiero como una fuente de financiamiento alternativa. Lo interesante es que la banca ha respondido satisfactoriamente en varios casos y, a su vez, las municipalidades han sido buenos sujetos de crédito. Por lo tanto, resulta aconsejable estudiar la posibilidad de ampliar este acceso al crédito privado e investigar los mecanismos más adecuados para garantizar un buen desempeño. Debe destacarse que en ningún momento dichos préstamos han involucrado al gobierno central como aval, por lo que no habría que temer una eventual absorción de la deuda por parte del fisco.

En función a lo anterior, también sería recomendable estudiar la probable ampliación de las modalidades crediticias, abriéndolas al mercado de capitales en conjunto. En particular, debe evaluarse la posibilidad de colocar bonos municipales. Si bien actualmente resulta difícil colocar en el mercado papeles públicos, incluso para el propio gobierno central, es de esperarse que la situación vaya cambiando dado el gran avance en la estabilización de la economía. El punto aquí es el riesgo percibido por los agentes económicos, tanto domésticos como extranjeros, sobre dichos papeles, el que debiera disminuir dada la menor incertidumbre y la mayor credibilidad en la política macroeconómica. Además, el surgimiento de nuevos inversionistas institucionales en el mercado peruano de mediano y largo plazo, como las empresas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y los fondos mutuos, que ya se encuentran demandando ciertos papeles del gobierno central y del Banco Central de Reserva, requerirán en los siguientes años de una mayor variedad de instrumentos financieros, y en cantidades considerables. Entre estos instrumentos pueden figurar los bonos municipales, los que inicialmente podrían ser emitidos por asociaciones de municipalidades urbanas.

Ahora bien, un aspecto básico para que la propuesta anterior pueda tener éxito es la aplicación de un amplio programa de capacitación de los funcionarios municipales. Es más, este programa trasciende el objetivo de emitir y colocar bonos municipales y es una acción fundamental y previa a cualquier potenciamiento de los gobiernos locales, en la medida en que la escasa disponibilidad de conocimientos y habilidades es una de las principales debilidades institucionales reconocidas por las propias autoridades municipales. Se sabe de la existencia de préstamos significativos que tienen en cartera algunos organismos internacionales que podrían ser utilizados para este programa, y que sólo están a la espera de la aceptación del gobierno peruano.

El programa de capacitación debería incluir a los diversos agentes que participan tanto de la gestión municipal como de los costos y beneficios de la misma. Por el lado de la gestión, la atención debiera dirigirse tanto a las autoridades electas como a los empleados de carrera. En el primer caso, los objetivos debieran hacerlos reflexionar sobre su papel como artífices del desarrollo de sus localidades, así como proporcionarles herramientas técnicas y mejorar sus habilidades de gestión. En el segundo caso, el objetivo sería brindarles los instrumentos operativos básicos (dentro de los cuales las técnicas financieras debieran jugar un rol importante) para optimizar su desempeño. Por el lado del público beneficiario, la atención debiera concentrarse en los líderes comunales, aunque podría incluirse también a la sociedad civil, con la intención primordial de hacerles conocer los canales que existen o que podrían crearse para exigir una efectiva rendición de cuentas a las autoridades municipales.

Por último, se hace indispensable un mayor estudio de la experiencia de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, puesto que podrían convertirse en otra fuente alternativa importante, aun cuando en la actualidad (salvo el caso de la Caja de Lima) están impedidas de financiar directamente vía créditos a los gobiernos locales.

Bibliografía

Aghón, Gabriel y Carlos Casas, *Descentralización fiscal en América Latina. Un análisis comparativo*, documento preliminar, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Proyecto Regional CEPAL/GTZ sobre Descentralización Fiscal, 1994.

Alvarado, Betty, *Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

Alvarado, Betty, "Centralización y coordinación fiscal entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, agosto 1993.

Araoz, Mercedes, "Descentralización y Constitución", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, julio 1993.

Araoz, Mercedes; Arlette Beltrán; Bruno Seminario y Roberto Urrunaga, *Financiamiento de inversiones de capital local*, mimeo, Lima: Banco Mundial (BM), Presidencia del Concejo de Ministros (PCM), Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1995.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1992*.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*.

Bird, Richard, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", en *National Tax Journal*, vol. 46, junio 1993.

Bird, Richard y Christine Wallich, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies*, Banco Mundial, Policy Research Working Papers No. 1122, marzo 1993.

Buchanan, James y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, 1962.

CEPAL, *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Serie Política Fiscal No. 44, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, 1993.

Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost", en *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960.

De Groot, Hans, "Decentralization Decisions in Bureaucracies as Principal-Agent Problem", en *Journal of Public Economics*, vol. 36, 1988.

Espinoza, José y Mario Marcel, *Descentralización fiscal: el caso de Chile*, Serie Política Fiscal No. 57, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, 1994.

Ferreira, Ana María y Luis Valenzuela, *Descentralización fiscal: el caso colombiano*, Serie Política Fiscal No. 49, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, 1994.

Figari, Eduardo y Xavier Ricou, *Lima en crisis*, Lima: Universidad del Pacífico e Instituto Francés de Estudios Andinos, 1990.

Gonzales de Olarte, Efraín; Teobaldo Pinzás y Carolina Trivelli, *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*, Serie Documentos de Trabajo No. 187, Departamento de Desarrollo Económico y Social, BID, julio 1994.

Gordon, Roger, "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", en *Quarterly Journal of Economics*, noviembre 1983.

Hirschman, Albert O., *Salida, voz y lealtad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

Martinelli, César, *Descentralización fiscal en el Perú. Notas a partir de la teoría económica y de la experiencia española*, mimeo, noviembre 1994.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública teórica y aplicada*, 5a. de., McGraw-Hill, 1992.

Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Olson, Mancur, "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", en *American Economic Association, Paper & Proceedings*, 59, mayo 1969.

Paredes, Carlos y Alberto Pascó-Font, "El comportamiento del sector público en el Perú, 1970-1985", en Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky (compiladores), *El*

sector público y la crisis de América Latina, México: El Trimestre Económico, 1990.

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti, *Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino*, Serie Política Fiscal No. 45, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, 1994.

Rawls, J.A., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.

Rodrigues, José, *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*, Serie Política Fiscal No. 61, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, 1994.

Seminario, Bruno; Arlette Beltrán y Ana Sueyoshi, *La política fiscal en el Perú: 1970-1989*, Cuaderno de Investigación, No. 14, Lima: CIUP, 1992.

Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, 1986.

Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditure", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956.

Urrunaga, Roberto, "Regímenes tributarios especiales: ¿hasta cuándo?", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, febrero 1995.

Urrunaga, Roberto, "Algunos comentarios a las modificaciones tributarias", en *Punto de Equilibrio*, Lima: CIUP, febrero 1994.

Anexos

Evidencia empírica internacional: análisis comparativo

Diversos países de América Latina han llevado a cabo a partir de la década de 1980 experiencias de descentralización. Las formas de aplicación han sido diversas, pero los objetivos han sido uniformes:

- democratizar el aparato estatal a nivel de gobiernos regionales y locales;
- descentralizar la gestión y las competencias del gobierno central hacia los gobiernos locales y regionales; y
- transferir recursos hacia los gobiernos locales y regionales.

En la mayoría de experiencias de descentralización, el proceso ha implicado una reforma constitucional, o ha estado asociado a nuevas cartas magnas. En Chile se aplicó una reforma constitucional en 1991. La reforma modificó la Constitución creando los Gobiernos Regionales. También en Colombia se dio una nueva Constitución en 1991 en favor de la descentralización. El anterior marco legal contemplaba tres instancias de gobierno: nacional, seccional (departamentos, intendencias y comisarías) y local (municipalidades y distritos). La nueva Constitución define 4 instancias de gobierno actualmente en vigencia: departamentos, municipalidades, distritos y territorios indígenas; y dos instancias para el futuro: regiones y provincias.

Con respecto a las finanzas de la descentralización, las reformas descentralizadoras se han centrado en elevar los ingresos de los gobiernos descentralizados. No obstante, el esfuerzo para elevar los ingresos propios de los entes descentralizados ha sido muy dispar y en muchos casos éste se ha basado exclusivamente en transferencias.

Para hacer una comparación de las finanzas locales del Perú se ha querido incluir dos tipos de países. Primeramente, los países latinoamericanos, que tienen una realidad más cercana a la nuestra y, en segundo lugar, países desarrollados de Norteamérica y Europa.

Una primera comprobación es que, tanto en los países latinoamericanos como en los otros, los déficit locales son cosa común, reflejando el hecho de que las municipalidades tienen una base fiscal menos fuerte que la del gobierno central, por lo cual a menudo sus ingresos no cubren todos los gastos que realizan. Sin embargo, hay una diferencia fundamental en magnitudes. En los Cuadros No. A.1 y A.2 se presenta el déficit fiscal de los gobiernos locales (o en algunos casos estatales y regionales cuando la data no permite otra cosa) de estos países. Se observa que en Latinoamérica los déficit tienden a ser más abultados.

Entre los países desarrollados analizados, Estados Unidos es el que presenta el mejor desempeño fiscal de los gobiernos locales. No obstante, debe tomarse en cuenta que este país está sumamente descentralizado y cada estado cuenta con gran autonomía económica. Por este motivo es de esperar que los estados

dediquen especial atención a sus municipalidades, logrando los recurrentes superávits que se observan. Esta hipótesis se refuerza al observar la estructura de los ingresos (ver el Cuadro No. A.3), pues cerca del 40% de los presupuestos locales se cubren con transferencias de otros niveles de gobierno. Cabe resaltar que las cifras mostradas se refieren sólo a las municipalidades, por lo que el balance estatal puede ser diferente.

En Canadá se observa, por el contrario, un déficit permanente de alrededor de 3% de los ingresos totales, a pesar de que las transferencias hacia los gobiernos locales bordean el 50% de los ingresos a lo largo de todo el período mostrado. Esto puede deberse a la política colonizadora de un país que está prácticamente deshabitado, por lo que lógicamente la recaudación local es muy pequeña en comparación a los gastos que se deben realizar.

España es un país con una tradición regional mucho más arraigada, que se observa a partir de la estructura de ingresos, basados mayoritariamente en los tributos locales. En general se puede hablar de una situación deficitaria en los gobiernos locales, aunque relativamente moderada si consideramos la baja dependencia en las transferencias con respecto a otros países desarrollados. Una situación distinta ocurre en Francia y especialmente en Alemania, donde los ingresos se obtienen en partes similares entre tributación local, transferencias y otras rentas afines a las municipalidades. El resultado fiscal es bastante similar, con un déficit permanente pero moderado.

Como se decía líneas arriba, Latinoamérica presenta desbalances más notorios y menos sostenibles. El caso extremo de Argentina debe tomarse con cuidado, pues entre los ingresos regionales no se consideran a las transferencias, las cuales se producen al momento de financiar ese déficit regional. Sin embargo, se observa un déficit crónico que finalmente debe ser cubierto por el gobierno central.

Cuadro No. A.1

Cuadro No. A.2

Cuadro No. A.3

En el resto de países, aunque no en la misma magnitud, se observa siempre una tendencia a la falencia financiera en magnitudes muy apreciables. En Bolivia, por ejemplo, los gobiernos regionales han gastado más de un 5% por encima de sus ingresos totales en los últimos años. Las transferencias no son significativas, por lo que las municipalidades deben financiarse casi exclusivamente con recursos propios. En Brasil, los déficit estatales son mucho mayores y permanentes (alrededor de 10% anual), a pesar de que cerca del 70% de sus ingresos provienen de transferencias. Esto puede estar asociado al típico problema de las finanzas públicas en presencia de inflación.

Chile es el país analizado que presenta resultados más equilibrados, no sólo por el balance fiscal de sus municipalidades sino también por la constancia en la estructura de ingresos, casi a tercios entre tributos locales, transferencias y otras rentas municipales. Dicha estabilidad puede estar permitiendo una mejor planificación presupuestal.

En el caso colombiano se observa inestabilidad, con tendencia al déficit. Esto puede comprenderse mejor al observar la estructura de los ingresos municipales, con proporciones muy variables de tributación local y transferencias, las cuales pueden estar induciendo a malas estimaciones presupuestales.

México y Paraguay también muestran déficit importantes a lo largo del período. En estos países el centralismo es considerable, lo cual podría explicar los déficit: si los gobiernos locales no cuentan con la capacidad de decidir sobre sus financiamientos propios, dependiendo de transferencias para cumplir con un gasto dado por pautas centrales, y si las transferencias asignadas, también por el gobierno central, son bajas, el resultado está constituido por los déficit observados. La estructura de ingresos refuerza esta hipótesis, pues sólo un 5% proviene de transferencias de otros niveles de gobierno, por lo que el peso del presupuesto es sostenido por tributación local u otros ingresos.

En cuanto a estructura de gastos, también hay una diferencia muy marcada entre Norteamérica, Europa y Latinoamérica; se observa una mayor tendencia a los gastos de capital en esta última región. Ello refleja la falta de infraestructura básica de estos países. Los gobiernos locales latinoamericanos están muy ocupados construyendo obras, mientras que en los países desarrollados se podría decir que se mantiene una infraestructura ya existente.

En Estados Unidos y Canadá, los gobiernos locales destinan alrededor de 11% de sus recursos a los gastos de capital. Estos porcentajes son ligeramente menores en los gobiernos estatales de Estados Unidos, donde más del 90% de los ingresos se utilizan en gastos corrientes.

En Europa, de los tres países analizados, Francia es el que privilegia en mayor medida el gasto de capital, con cerca del 29% de sus recursos. En segundo lugar está Alemania, con un promedio de 22%, y finalmente España, alrededor de 20%.

En Latinoamérica el país que más recursos dedica a nivel regional para los gastos de capital es Bolivia. En el Cuadro No. A.3 se detallan cifras para el período 1984-1991, se observa que en promedio más del 50% de los gastos son de capital. La explicación lógica de esto es la necesidad de formación de infraestructura que aún no existe, y que limita el desarrollo regional. En segundo lugar está Paraguay, otro de los países más atrasados en infraestructura, con cerca de 45% de los gastos dedicados a la formación de capital.

En otro plano se encuentran Argentina, Brasil, Colombia y México, con porcentajes por encima del 20%. Esto es explicable si consideramos que estos países son los de mayor adelanto en términos de infraestructura básica local, como caminos, carreteras, puertos, medios de transporte, comunicación, etc.

Con porcentajes un poco menores están Chile y Perú. Alrededor del 85% de los gastos son corrientes y un 15%, de capital. Llama mucho la atención que un país tan atrasado en términos de infraestructura local, como es el Perú, dedique tan pocos recursos a este rubro. Una probable explicación es la crisis económica de la última década. Observando cifras más antiguas, se aprecia que en la década de los setenta los gobiernos locales dedicaban cerca de 25% de sus gastos a la formación de capital. Esto puede llevar a pensar que la crisis ha producido un agudizamiento del centralismo, a medida que el gobierno central veía reducirse sus ingresos y, por ende, su capacidad de transferir fondos a las municipalidades. Otra explicación, y quizás más convincente, es que sí se habrían estado produciendo inversiones locales, pero no a través de las municipalidades, sino mediante los organismos desconcentrados del gobierno central, como se explica en la sección correspondiente.

