



# Aportes al debate

Nº 1 - AÑO 2006

## en temas de descentralización

### Seminario de Descentralización Fiscal

La Sociedad de Economía y Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - UPC y el Programa Pro Descentralización – PRODES de USAID organizaron el día 14 de noviembre de 2005, en la ciudad de Lima, el Seminario “Descentralización Fiscal”.

El Seminario se inició con las palabras de presentación de Luis Bustamante Belaúnde, Rector de la UPC, quien resaltó que el fin de la descentralización es acercar las decisiones públicas a la ciudadanía del nivel local y alertó sobre la presencia de algunos riesgos en las finanzas, no necesariamente desequilibrios macroeconómicos sino más bien mal uso de recursos. En este marco, mencionó que el Seminario buscaba analizar los nuevos esquemas de las finanzas públicas, en que los gobiernos regionales y locales tienen cada vez mayor participación.

Luego hizo uso de la palabra Thomas Reilly, Director de PRODES, quien resaltó la importancia de eventos de este tipo para debatir sobre la descentralización entre representantes de los diferentes niveles del gobierno, instituciones del sector privado y la sociedad civil. Mencionó también que la descentralización fiscal, una de las dimensiones de la descentralización, aborda el incremento de la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados para cumplir con sus responsabilidades y señaló que la reciente publicación del reglamento de descentralización fiscal era un buen punto para iniciar el debate.

El Seminario contó con dos bloques; el primero se centró en la estructura y balance del financiamiento de los gobiernos regionales, mientras que el segundo en las reglas de responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales y locales. El Seminario concluyó con las palabras de Fernando Zavala, Ministro de Economía y Finanzas.

#### Primer Bloque: Estructura y Balance del financiamiento de los gobiernos regionales, moderado por José Luis Sardón

**Edgar Zamalloa**, Director General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF, centró su exposición en los **Aspectos Fiscales de la Descentralización en el Perú**, advirtiendo que el tema debía ser analizado de manera integral. El señor Zamalloa resaltó la importancia para un país de tener bajo déficit fiscal, ya que ello permite dar señales claras y acceder a mercados financieros internacionales. Remarcó que los gobiernos regionales y locales, como parte de un estado unitario, deben ayudar a preservar un bajo déficit a través de la observancia de las reglas fiscales.

En cuanto a las transferencias a los gobiernos descentralizados, el funcionario del MEF mencionó que entre el 2000 y el 2006, éstas se han duplicado de S/. 2,300 millones a S/. 4,900 millones. Precisó además que las transferencias que más han crecido son las correspondientes al canon (332%) y FONCOMUN (53%), las mismas que estarían generando serias desigualdades entre departamentos, ya que algunos no participarían de estos beneficios por no ser productores de materias primas. El señor Zamalloa señaló que un hecho que se está observando, y causando preocupación, es que no se están gastando todos los recursos con los que se cuenta, lo cual con el tiempo podría significar una disminución de la calidad de los bienes y servicios públicos e incluso una menor provisión.

Finalmente, en el tema de tributos, el señor Zamalloa presentó una aproximación a la recaudación por departamento, mostrando que en el hipotético caso de que se asigne el 50% de los tributos nacionales a los departamentos donde se recauden, sólo Arequipa lograría cubrir sus gastos, mientras que los demás departamentos se verían en la necesidad de seguir recibiendo transferencias del gobierno central. Con el fin de mejorar este panorama y ampliar la base tributaria de cada departamento, señaló que se ha pensado en una etapa de transición en la que i) se mida la contribución real de algunos impuestos, ii) se asigne las ganancias por mejora en recaudación a los gobiernos regionales y iii) se brinde asistencia técnica a los gobiernos regionales para mejorar su capacidad de gasto y de gestión de ingresos.

Como parte de las conclusiones, el funcionario del MEF manifestó que a la fecha la descentralización ha mantenido la neutralidad fiscal, pero la incapacidad de gasto de los gobiernos descentralizados y la existencia de bases tributarias pequeñas podría generar problemas más adelante.

La segunda exposición estuvo a cargo de **Germán Freyre**, Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, quien realizó un **Balance Preliminar desde el sector privado**. Durante su exposición, el señor Freyre citó como punto negativo del proceso de descentralización la apurada instalación de los gobiernos regionales, sin contar con competencias definidas, equipos técnicos y planes específicos de desarrollo. Sin embargo, resaltó que una oportunidad para cambiar este escenario es la instalación de un gobierno regional de una región conformada a modo de ensayo, que cuente con las funciones y el financiamiento establecido en las normas de integración de regiones.

El señor Freyre mencionó la importancia de atraer inversión hacia zonas fuera de Lima como estrategia para generar riqueza en estas zonas y garantizar su viabilidad, para lo cual señaló habría que tener en cuenta factores como infraestructura, energía, disponibilidad de materias primas e incentivos tributarios.

El señor Freyre describió también los ejes de acción para promover la conformación de la macrorregión sur, entre los que enumeró el circuito del gas, la optimización en el uso del agua, la extensión de la infraestructura vial y la capacitación para promover la articulación de los productores a empresas ancla.

A continuación se presenta una síntesis de los comentarios vertidos por los panelistas:

- Para **Carlos Adrianzén**, UPC, la magnitud del reto del desarrollo de las regiones y de la descentralización requiere que se tome en cuenta la necesidad de cumplir con reglas por parte de los gobiernos regionales y se incentive a los que ya vienen haciéndolo bien (como Arequipa). Además, señaló que dado que los recursos con los que se cuenta nunca van a alcanzar, los incentivos a los gobiernos regionales deben dirigirse a mejorar los niveles de recaudación regional mostrados por el Sr. Zamalloa.
- **Elena Conterno**, PRODES, empezó diciendo que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para una reforma del Estado que busca brindar mejores servicios a los ciudadanos. El problema del diseño actual estaría por el lado de los incentivos, pues mientras que por un lado se establecen procesos rígidos para obtener funciones –con recursos– y numerosas reglas para contraer deudas, por el otro lado se estarían transfiriendo recursos provenientes de canon y FONCOMUN sin ningún condicionamiento. En consecuencia, señaló, lo que estaría ocurriendo es que los gobiernos regionales y locales están más incentivados a buscar estos recursos sin condicionamiento, que a iniciar el largo proceso de acreditar para recibir funciones –que hasta ahora no están siendo acompañadas de recursos–. Finalmente, mencionó que se están generando desequilibrios preocupantes entre departamentos.
- Finalmente, **Verónica Zavala** de PCM resaltó que los países son mejores en tanto provean oportunidades a sus ciudadanos y que la descentralización es un medio para ello. En el tema del financiamiento de la descentralización, mencionó que gracias a los ejemplos internacionales, el Perú ha tenido la oportunidad de instalar una serie de candados que nos cuidarán de no caer en desequilibrios macroeconómicos, aunque quizá no nos conduzcan a una descentralización fiscalmente neutra como se busca en la teoría. Sin embargo, señaló que una fuente de preocupación sería la creencia de que la descentralización significa “más recursos para las provincias”, y que mientras estos recursos no se vinculen a competencias y responsabilidades para los gobiernos regionales y locales estaremos generando problemas al futuro. Un tema adicional que mencionó es que actualmente se distribuyen recursos siguiendo criterios de pobreza y por la tenencia de recursos naturales, pero no se considera un criterio de recompensa a los gobiernos que están generando crecimiento, competitividad y cumpliendo las reglas fiscales.

## Segundo Bloque: Reglas de Responsabilidad Fiscal para los Gobiernos Regionales y Locales, moderado por Violeta Bermúdez

La primera exposición estuvo a cargo de **José Valderrama**, Consultor, quien se refirió a la **Descentralización y Prudencia Fiscal**. Inició su presentación resaltando que la descentralización es un proceso determinado por políticos y que toca a los técnicos hacer un esfuerzo para que se observen ciertos conceptos mínimos para hacerla viable. Mencionó al respecto que en procesos de descentralización en otros países se ha observado que por lo general el déficit fiscal aumenta y que también aumentan los gastos públicos (y tamaño del Estado); señaló que lo primero ha podido revertirse en algunos países mientras que lo segundo no.

El señor Valderrama resaltó en su presentación tres temas:

- a) Para el traspaso de recursos se debe observar dos condiciones básicas. La primera de ellas está referida a que no se transfieran recursos sin competencias y que esta transferencia debe ser gradual; lo contrario acarrea un riesgo político muy elevado. La segunda condición es la necesidad de que el gobierno central se reduzca en la medida que se transfieren competencias a los otros niveles de gobierno, con lo cual es vital cuantificar lo que se está transfiriendo. En relación a este tema, mencionó además que el mismo nivel de gobierno se debe encargar de la inversión y el mantenimiento y que se debe evitar transferir gastos sensibles al ciclo económico.
- B) En cuanto al tema de transferencias e ingresos propios de los gobiernos regionales, el señor Valderrama mencionó que a pesar de las diferencias de ingresos entre departamentos, se debe hacer un esfuerzo para que los gobiernos regionales sean responsables de la recaudación y destino de los tributos generados en su zona, con lo que se busca que los que pagan los impuestos sean los que gocen directamente de los servicios públicos generados con ellos. Bajo este esquema, las transferencias de recursos romperían este equilibrio al hacer que los responsables del gasto soliciten más transferencias al gobierno central para financiarse, en lugar de generar sus propios ingresos.
- c) Como último tema, el señor Valderrama se refirió al endeudamiento y reglas fiscales, resaltando que las últimas son un mecanismo de poner límites a posibles excesos de políticos y de rescates del gobierno central. El señor Valderrama señaló que actualmente hay demasiados semáforos –reglas fiscales–, que podrían complicar su comprensión por parte de los funcionarios, por lo que recomendó optar por un mecanismo de normas al acreedor para que sea éste quien asuma el riesgo.

**Augusto Carranza**, consultor de la Municipalidad de Lima Metropolitana, tuvo a su cargo la segunda exposición, referida al **Endeudamiento y Reglas Fiscales de Gobiernos Regionales y Locales**.

El Sr. Carranza hizo una breve descripción de los principales problemas que enfrenta Lima Metropolitana –transporte, seguridad ciudadana, vivienda, saneamiento y medio ambiente– y del déficit de inversión pública que afronta por la escasez de recursos y problemas en la gestión de los mismos. Señaló que la gestión municipal de Lima, como la de otras municipalidades locales, lidia con tres problemas: i) límites al financiamiento –reglas fiscales–, ii) complejidad de los sistemas administrativos y iii) normas de austeridad.

En el tema de financiamiento, el Sr. Carranza mencionó que si bien la municipalidad cuenta con recursos propios y transferencias del gobierno central, se ve obligada a acudir al endeudamiento porque tiene severos problemas de recaudación y los recursos de transferencias están condicionados. Sin embargo, mencionó que cuando recurre a financiamiento debe observar hasta 11 reglas fiscales que aún no están del todo claras, a pesar de que el Reglamento de Descentralización Fiscal precisa varias de ellas, y que no todos los mecanismos de endeudamiento contemplados en la ley son viables porque resultan complejos y costosos.

El panel para ambas exposiciones se expresó de la siguiente manera:

- **Óscar Lozan**, CONASEV, hizo recordar a los asistentes que uno de los factores negativos de la descentralización son los déficit fiscales, que en el caso de los gobiernos locales son recurrentes. Para el Sr. Lozan el fideicomiso permite evitar este problema, al independizar los recursos de las municipalidades, predeterminedar su uso, transparentar su gestión y brindar posibilidades de apalancamiento. Mencionó que utilizando este instrumento las municipalidades tendrían la posibilidad no sólo de reestructurar su deuda sino también de ingresar al mercado de capitales.
- **Raúl Molina**, CND, recomendó tener en cuenta la heterogeneidad existente entre municipalidades como punto de partida para hacer un análisis de sus posibilidades de financiamiento, pues sólo 50 municipalidades serían las responsables del 90% de los ingresos propios de los gobiernos locales. Por ello, para el diseño de la descentralización es necesario llegar a un consenso que tome en cuenta estas diferencias para poder realmente hacer que el Estado se oriente al ciudadano. Por otro lado, el Sr. Molina llamó la atención sobre la ausencia de información sobre el financiamiento de las funciones exclusivas y compartidas entre diferentes niveles de gobierno, y resaltó que mientras no se tenga claridad en ello será muy difícil pensar en un sistema integral de descentralización fiscal.
- **Carlos Oliva**, Governa/UPC, resaltó que el marco normativo peruano de la descentralización fiscal aún carece de reglas claras para el caso de "quiebras" de municipalidades o gobiernos regionales, con el fin de minimizar el riesgo moral inherente que generalmente se traduce en salvatajes (*bail-outs*) del gobierno central. Mencionó como referencia los casos de Estados Unidos y Brasil, en que ante la insolvencia de una municipalidad el gobierno central asume el control y cambia al personal responsable. Se refirió también a las reglas fiscales, remarcando que su adecuada aplicación requiere de la existencia de un buen sistema de información, lo cual aún no hay en Perú, y que debería incluir tanto la clasificación económica como funcional del gasto, así como el reporte de las finanzas subnacionales con una periodicidad mensual y cobertura máxima. Finalmente, comentó que son importantes los incentivos a los gobiernos locales respecto de qué hacen con los recursos, para lo cual recomendó la utilización de transferencias condicionadas que no vayan en contra de la autonomía subnacional pero que respondan a los intereses nacionales en el marco de un Estado unitario como el peruano.

### Clausura a cargo del Ministro Fernando Zavala - MEF

El Seminario fue clausurado por el Ministro de Economía y Finanzas, **Fernando Zavala**, quien mencionó que antes de la Ley de Descentralización Fiscal los gobiernos regionales y locales no tomaban en cuenta la importancia de las finanzas públicas y que ahora el reto es la adecuada aplicación de las reglas fiscales. Señaló que para ello se ha establecido un Plan de Convergencia que busca, entre otras cosas, crear conciencia fiscal y sanear las finanzas públicas de manera gradual, contemplando capacitación, incentivos y sanciones.

El Ministro también indicó que la solución a los desbalances horizontales que se están generando por el actual sistema de transferencias es compleja, y que requiere un pacto fiscal que mire de manera integral a todos los gobiernos descentralizados. Antes de declarar clausurado el Seminario, el Ministro resaltó que la descentralización es un proceso que busca generar desarrollo en las regiones fuera de Lima, un mejor servicio al ciudadano por parte del Estado y bienestar a la población, para lo cual es necesaria también la inversión privada.