Discrecionalidad presupuestaria en los Gobiernos Regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas?[1]

Gonzalo Neyra – Universidad Católica de Santa María

El Perú ha iniciado una reforma descentralizadora en los últimos años que se caracteriza por cierto rezago respecto al resto de países latinoamericanos. El cambio más notable que se ha logrado ha sido la implementación de un nivel intermedio de gobierno sobre la base de los anteriores Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Estos Gobiernos Regionales, como actores gubernamentales, poseen plena autonomía política pues sus Presidentes Regionales y sus Concejos Regionales son elegidos mediante votación directa de los ciudadanos de sus regiones. Asimismo, la Constitución Política les reconoce alguna autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Este reforma ha implicado necesariamente el cambio de marcos normativos e institucionales que rigen la estructura del Estado y el diseño de nuevas relaciones intergubernamentales, especialmente en lo relacionado a las cuestiones fiscales, como la transferencia de responsabilidades de gasto y de fuentes de financiamiento para los Gobiernos Subnacionales, es decir, implícitamente se ha iniciado un proceso de descentralización de las finanzas públicas.

De acuerdo al plan de descentralización, la implementación de la descentralización de las finanzas públicas sería gradual, en dos etapas. En la primera, el gasto descentralizado estará sostenido en las transferencias de recursos del nivel nacional y, en la segunda, se contempla la asignación a los Gobiernos Regionales de una proporción de algunos impuestos nacionales como recursos propios[2]. En la actualidad, la descentralización de las finanzas públicas está basándose, principalmente, en una descentralización vía el gasto, mediante el avance de la transferencia de responsabilidades y funciones.

Foto CIES

El Perú muestra que en los últimos años el nivel regional ha crecido sostenidamente en su participación en el presupuesto. Sin embargo, estos incrementos presupuestales no están dentro del marco de la descentralización fiscal.

Los balances de la descentralización vía el gasto muestran avances significativos del proceso basándose principalmente en la participación de los Gobiernos Subnacionales en el Presupuesto Nacional. En efecto, lo sucedido en el Perú muestra que en los últimos años el nivel regional ha crecido sostenidamente en su participación en el presupuesto. Así, si en 2002 gastaban 4.599 millones de Nuevos Soles, esta cifra alcanzó para el presupuesto proyectado de 2008 los 11.566 millones (MEF 2007). Visto desde la perspectiva de la participación en el gasto público, en ese mismo período el nivel regional ha ganado un peso relativo en dicha estructura, pasando del 12 al 16,3 por ciento del total[3].

Sin embargo, hay que resaltar que estos incrementos presupuestales no están dentro del marco de la descentralización fiscal, sino que responden a arreglos institucionales anteriores al proceso de descentralización (básicamente el canon, el sobrecanon y las regalías mineras). Asimismo, estas cifras no muestran el real avance de la descentralización del gasto porque no incorporan información sobre la naturaleza del gasto imputado a los Gobiernos Regionales. Esto es, no se conoce con certeza la vinculación que tienen los Gobiernos Regionales, haciendo uso de su autonomía política (reconocida en la LOGR), en la determinación final del uso, destino y prioridades de su presupuesto, a la que se llamará en este trabajo discrecionalidad del gasto público regional.

1/ Artículo basado en el estudio "Capacidad institucional y grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de los gobiernes regionales" desarrollado en el marco del Concurso de Investigaciones CIES ACDI-IDRC 2006.

2/ Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955, publicado el 5 de febrero de 2004.

3/ No obstante, a partir de 2005 no ha habido mucha variación, Este año alcanzó el 16% y para el presupuesto de 2006 logró una participación del 17% de total del gasto público (MEF 2005).

«En la actualidad, la descentralización de las finanzas públicas está basándose, principalmente, en una descentralización vía el gasto, mediante el avance de la transferencia de responsabilidades y funciones»

El objetivo central de esta investigación es determinar los niveles de discrecionalidad en el uso del presupuesto que han alcanzado los Gobiernos Regionales luego de implementar el proceso de descentralización, comparando los resultados con los años anteriores a esta. Para este efecto, se tomará el caso del Gobierno Regional de Arequipa como pliego presupuestario de manera agregada.

Descentralización fiscal y discrecionalidad presupuestaria

La descentralización fiscal: aspectos teóricos y conceptuales

El concepto de descentralización fiscal, como parte del cuerpo teórico de la economía pública, busca determinar qué nivel de gobierno debe realizar qué función y cómo estas actividades deben ser financiadas[4]. Oates (1972) y Musgrave (1991) plantean que las funciones de estabilización y de distribución no son descentralizables, es decir, se asignan al nivel nacional.

Por otro lado, a pesar de que la asignación de bienes y servicios es realizada por el mercado, existen algunos que por sus características de no rivalidad y de no exclusión en el consumo (bienes públicos) solo pueden ser provistos por el gobierno (sector público). No obstante, para una asignación más *eficiente* es necesaria la participación de otros niveles además del nacional, ya que dichos bienes están en función de las características y de la cobertura de los mismos.

Estas ganancias de eficiencia también están vinculadas al *principio de subsidiariedad*[5] que dice: "siempre que sea factible, los bienes públicos deberían ser provistos por el nivel de gobierno más bajo posible, la regla; de lo contrario, subsidiariamente, por el nivel inmediatamente superior, la excepción" (Macón 2002).

La teoría también muestra que, en este nivel, los costos para financiar dichos bienes públicos son asimilados con mayor facilidad por los contribuyentes de la jurisdicción que, al verse confrontados con los costos de niveles alternativos de servicios, demostrarán sus preferencias votando por candidatos políticos rivales o trasladándose a otras circunscripciones subnacionales *votando con los pies* (Tiebout 1956). En este aspecto, la política pública regional y local puede aproximarse a la eficiencia del mercado en la asignación de los bienes públicos locales (regionales) fijando precios y confiando en el proceso político local (regional) y en la movilidad de los ciudadanos para equilibrar el mercado.

El financiamiento de los bienes públicos regionales incluye tres mecanismos: la asignación de fuentes propias de ingresos, el uso de las transferencias fiscales intergubernamentales y las posibilidades de uso del endeudamiento subnacional (Ebel 2000). En el primer caso, está la descentralización de las fuentes de ingresos tributarios. La teoría identifica como potenciales tributos subnacionales a aquellos donde el Gobierno Subnacional fija la tasa, la base, recauda y se beneficia del mismo[6].

Foto CIES

El concepto de descentralización fiscal, como parte del cuerpo teórico de la economía pública, busca determinar qué nivel de gobierno debe realizar qué función y cómo estas actividades deben ser financiadas.

4/ El sector público participa en la economía a través de tres funciones: la estabilización macroeconómica, la distribución del ingreso y la provisión de bienes públicos (Musgrave y Musgrave 1991). Buscando siempre la eficiencia, el gobierno se divide tradicionalmente en niveles: uno nacional, uno intermedio y otro local.

5/ De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, este también es un principio rector de la descentralización en el Perú.

6/ A menudo se cumplen solo dos de estas características, por lo que es difícil determinar cuál nivel de gobierno es el titular del impuesto (Bird 2000).

Foto CIES

Una auténtica descentralización fiscal implica que los Gobiernos Subnacionales se financien exclusivamente de sus propios tributos y posean total autonomía en el manejo fiscal que les compete.

Se debe tener en cuenta dos principios básicos a la hora de fijar la financiación subnacional: primero, las fuentes de ingresos propios deberían, por lo menos en las jurisdicciones ricas, ser capaces de financiar con su tributación propia a la provisión de bienes públicos que son consumidos por los residentes de la jurisdicción; y, segundo, en la medida de lo posible, los tributos subnacionales debería ser recaudados solo de los residentes de la jurisdicción y preferiblemente vinculados a los bienes públicos que se les provee. A su vez, estos deberían tener en cuenta tres cuestiones importantes: los tributos subnacionales no deberían distorsionar la localización de los recursos, se debe asegurar un esfuerzo fiscal subnacional y no se debe perder de vista la nivelación de aquellas jurisdicciones que no cubren sus necesidades de gasto con su propia recaudación (Bird 2000).

Es conocido que cuando los niveles subnacionales de gobierno tienen mayores fuentes propias de tributación para financiar sus gastos, el gasto del Gobierno Nacional tiende a ser menor y se consigue mayor eficiencia[7] (Bird 2000). Asimismo, una auténtica descentralización fiscal implica que los Gobiernos Subnacionales se financien exclusivamente de sus propios tributos y posean total autonomía en el manejo fiscal que les compete. Por ello, una descentralización de las finanzas públicas, en la medida de lo posible, debe agotar, primero, un financiamiento vía tributación propia, antes de acudir a las transferencias.

7/ A pesar de ello, existe una marcada renuencia de parte de los Gobiernos Nacionales para ceder en la asignación de fuentes de ingresos a sus Gobiernos Locales y Regionales pues implica una mayor autonomía y la consiguiente pérdida de poder político.

Por lo general, el arreglo fiscal de un país descentralizado parte del supuesto de que las jurisdicciones subnacionales deben proporcionar bienes públicos en un nivel *promedio,* financiándolos y ejerciendo un nivel *promedio* de recaudación fiscal. No obstante, es común que existan jurisdicciones que no pueden proveer un nivel *promedio* de dichos bienes públicos, por lo que es necesario reducir estas desigualdades fiscales. Las transferencias fiscales intergubernamentales constituyen la herramienta más común utilizada por el Gobierno Nacional para cerrar estas brechas fiscales entre los ingresos y los gastos subnacionales (Raich 1999).

Otro factor para usar las transferencias es la búsqueda de una eficiencia asignativa, es decir, para corregir externalidades interjurisdiccionales en la asignación de recursos, neutralizando la presencia de *spillovers*.

No obstante, la excesiva dependencia de las transferencias por parte de los niveles subnacionales de gobierno produce, si estas no se han diseñado adecuadamente, efectos negativos en la conducta fiscal subnacional, lo que desincentiva tanto la correspondencia fiscal como el esfuerzo fiscal regional y/o local. El principio de *correspondencia fiscal* es un elemento clave para la descentralización de las finanzas públicas porque vincula a los gastos subnacionales con sus fuentes propias de ingresos.

De otro lado, las transferencias afectan el esfuerzo fiscal subnacional, lo que conduce a una situación denominada como *tragedia de comunes*. En ella, los Gobiernos Subnacionales relajan su recaudación propia, que implica altos costos políticos, y recurren a las transferencias como una fuente de ingresos fáciles. Es decir, no cubren el costo total de sus necesidades de gasto, y tienen que ser financiados con recursos de otros niveles del gobierno y/o con recursos de otras jurisdicciones, a través de transferencias fiscales. En grandes términos, esto afecta al gobierno general, pues la presión tributaria general no cubre los gastos gubernamentales generales.

Entonces, ¿por qué se usan las transferencias como mecanismo de financiamiento subnacional, sin antes agotar las posibilidades de un financiamiento propio? La respuesta puede estar asociada a que las transferencias intergubernamentales en la práctica son usadas simplemente por una razón política: asegurar un control del Gobierno Nacional sobre las actividades de los Gobiernos Subnacionales. Ello, evidentemente, no contribuye a lograr mayores ganancias de eficiencia a través de una descentralización de las finanzas públicas.

La segunda generación de la teoría de la descentralización fiscal: la perspectiva institucional

Surge de la aplicación de los modelos de la organización industrial a la economía pública, especialmente con implicancias en el diseño de las instituciones fiscales. En esta perspectiva, el modelo agente-principal y la economía de la información son los instrumentos analíticos más utilizados para explicar los problemas de la descentralización fiscal (Oates 2005).

El modelo agente-principal surge inicialmente como una herramienta para el análisis de la relación entre los accionistas y los administradores de las empresas. Los accionistas (el principal) encargan la administración y el objetivo de maximizar ganancias con los recursos que posee la empresa a los administradores (el agente), quienes tienen la obligación de satisfacer eficientemente el encargo de los accionistas, por lo que reciben un pago. Esta es una relación o transacción que en un mercado con información perfecta no tendría problemas, pero en la realidad muestra dos complicaciones. Por un lado, un primer problema es la existencia de problemas de información incompleta o asimétrica. Los agentes tienen mayor información del manejo organizacional que el principal no puede controlar por los altos costos de monitorearlos y las tareas especializadas que estos realizan. De otro lado, el agente, por lo general, tiene otras prioridades que no compatibilizan con la organización y mucho menos con las que buscan los principales. En tal sentido, muchas veces los agentes no representan adecuadamente los intereses de los principales.

Foto CIES

Los Gobiernos Subnacionales poseen mayores ventajas de información y mejores posibilidades de rendición de cuentas en la provisión de algunos bienes y servicios públicos, por lo que descentralizar estos gastos hace ganar eficiencia.

Trasladado este modelo a la economía pública y a la descentralización fiscal en particular, se ve que tales relaciones están presentes en la dinámica fiscal intergubernamental. Sin embargo, no está claro, dados los diversos arreglos institucionales fiscales, quién es el principal y quién es el agente.

De acuerdo a la clasificación de Rondinelli (1990), la descentralización administrativa constituye un estadio inferior a la descentralización política. En esta última el mandato surge de los propios votantes de una determinada jurisdicción, de tal manera que si existe una elección directa de Gobiernos Subnacionales (autonomía política), estos se constituyen en agentes de sus votantes y, por lo tanto, obedecen a su mandato colectivo (Tommasi y Weinschelbaum 2003). Aquí es importante subrayar la estrecha vinculación que existe entre la descentralización política y la descentralización fiscal: ambas son las caras de una misma moneda.

Uno de los principios que fundamenta la descentralización fiscal es la correspondencia fiscal, entendida como la vinculación de los gastos regionales con los ingresos propios logrados para financiarlos; la principal virtud de este principio es que disminuye las asimetrías de información con los votantes, fomenta la responsabilidad y la eficiencia de los Gobiernos Subnacionales y contribuye a una mayor disciplina en el gasto público. En este sentido, la descentralización fiscal permite que los votantes (principal) sean más conscientes del coste de los bienes y servicios que reciben, lo que permite conocer el nivel de servicios a establecer y lleva a una más eficiente asignación de los recursos públicos en la jurisdicción subnacional.

La discrecionalidad presupuestaria y descentralización del gasto

Los Gobiernos Subnacionales poseen mayores ventajas de información (principio de subsidiariedad) y mejores posibilidades de rendición de cuentas (principio del beneficio) en la provisión de algunos bienes y servicios públicos, por lo que descentralizar estos gastos hace ganar eficiencia (Wiesner 1999). No obstante, si la decisión de gasto se toma en el nivel central, pero se ejecuta a nivel subnacional, no tiene ninguna importancia práctica para la descentralización, pues se está aún en el estadio de la desconcentración o descentralización administrativa. La descentralización del gasto se diferencia de una desconcentración en los niveles de *discrecionalidad en la decisión de gasto* que poseen los Gobiernos Subnacionales (Carranza y Tuesta 2003).

Foto CIES

Los recursos que responden a transferencias discrecionales del Gobierno Nacional son los recursos ordinarios y las donaciones y transferencias.

En un trabajo crítico sobre la descentralización, Proud'homme (1995) propone un "coeficiente de discrecionalidad presupuestaria" que expresa el grado en que el gasto descentralizado está libre de ataduras administrativas y contables desde el lado del Gobierno Nacional.

Conocer el nivel de maniobrabilidad presupuestaria en los Gobiernos Subnacionales permite anticipar si un nuevo gobierno gozará o no de la suficiente libertad para implementar una política presupuestaria acorde con su programa votado por los electores. Asimismo, es posible identificar una probable "huida del presupuesto" caracterizada por una indisciplina presupuestaria en los Gobiernos Subnacionales (Gamazo *et al* 2004), como respuesta a las rigideces institucionales y administrativas que impiden cortar o flexibilizar a la baja el nivel de ciertos gastos ante la necesidad de priorizar otros (Barberán 2003).

Aspectos metodológicos

La propuesta de Barberán (2001) y otros que han seguido su línea analítica (Gamazo *et al* 2004), sobre la base de información estrictamente presupuestaria, se sustenta en una metodología que clasifica las operaciones de ingreso y de gasto para determinar el margen de maniobra presupuestaria como indicador del nivel de discrecionalidad fiscal subnacional. La propuesta va más allá de las limitaciones que impone el nivel nacional e incluye algunos condicionantes endógenos identificados en el Gobierno Regional. La propuesta se adecua al arreglo presupuestario que rige la descentralización de las finanzas públicas en el Perú.

Clasificación de los gastos regionales

De acuerdo al presupuesto del sector público, los gastos del sector gubernamental tienen una clasificación funcional, económica e institucional. No obstante, estas clasificaciones no son suficientemente desagregadas.

En el cuadro 1 se han desagregado los componentes del gasto regional en su grupo genérico.

Aproximación al margen de discrecionalidad fiscal

Para definir los bloques de discrecionalidad en el uso del presupuesto regional se ha desglosado algunos componentes del gasto regional en sus específicas de gasto, cruzando información con sus modalidades de aplicación, especialmente en aquellos grupos genéricos de gasto que incluyen específicas de distinta naturaleza. En el cuadro 2 se muestra cómo han sido construidos los bloques.

Fuentes de financiamiento regional: clasificación de recursos

El cuadro pretende hacer una tipología de las fuentes de financiamiento regional sin tener en cuenta su peso relativo en los presupuestos regionales. El criterio utilizado es el de la titularidad, es decir, si son recursos propios o si son transferencias del nivel nacional. Asimismo, si la transferencia es fijada por regla o a discrecionalidad del nivel nacional.

Como recursos propios incondicionados, que podrían aproximarnos a los niveles de autonomía fiscal, se han identificado a los recursos directamente recaudados que están vinculados, por lo general, a la venta de bienes y a la prestación de servicios del Gobierno Regional. Del mismo modo, se incluye al endeudamiento regional (operaciones oficiales de crédito interno y externo) porque son ingresos fijados con autonomía por los Gobiernos Regionales.

De otro lado, las otras fuentes de financiamiento regional están basadas en transferencias fiscales. Todos estos son recursos proporcionados por el nivel nacional, a excepción de las donaciones y de las transferencias, donde pueden intervenir agentes no gubernamentales. También es importante diferenciar si la transferencia es fijada en base a una regla establecida en un marco normativo para el reparto del fondo o si esta es fijada con plena libertad por el

Cuadro 1

Componentes del gasto regional por grupo genérico
Personal y obligaciones sociales
Comprende todos los gastos realizados por el Gobierno Regional por concepto de sueldos y salarios de sus empleados. No incluye las sumas que deben pagarse a contratistas, trabajadores por cuenta propia y otros trabajadores que no son empleados del Gobierno Regional. Asimismo, incluye las contribuciones sociales (pagos, efectivos o imputados), hechos por el Gobierno Regional a sistemas de seguro social a fin de obtener para sus empleados el derecho a recibir prestaciones sociales.
Obligaciones previsionales
Incluye los gastos por concepto de pensiones, subsidios, desahucios y, en general, cualquier otro beneficio previsional que sea otorgado a los jubilados de Gobierno Regional.
Bienes y servicios
Constituyen los gastos corrientes de funcionamiento.
Otros gastos corrientes
Constituyen gastos corrientes que no implican la contraprestación de bienes y servicios. En el nivel regional, este gasto se concentra en subvenciones sociales a servicios de salud.
Inversiones
Gastos destinados a incrementar, mejorar o reponer la formación bruta de capital (fijo y existencias), mediante la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de inmuebles, equipos y otros relacionados.
Inversiones financieras
Son gastos regionales para la adquisición de títulos valores representativos de capital de empresas o entidades ya constituidas, cuando la operación no importe aumento de capital.
Otros gastos de capital
Se utilizan para la adquisición de inmuebles, bienes de capital y equipamiento necesarios para el desarrollo de acciones de carácter permanente del Gobierno Regional y/o reposición de equipos.
Intereses y cargos de la deuda
Constituyen gastos por el pago de intereses, comisiones y otros cargos por operaciones de crédito contratadas por el Gobierno Regional.
Amortización de la deuda
Son gastos realizados por la administración regional por los pagos del principal y de la actualización monetaria o cambiaria de las operaciones de crédito contratadas.

Cuadro 2

Margen de discrecionalidad	
Plena	En este bloque se incluye a los recursos sobre los que la administración regional "tiene plena capacidad de decisión en cuanto a su uso sin que tenga que dar cuenta de ello a ningún nivel superior de gobierno" (Barberán 2001).
Alta	La naturaleza de este bloque es la relativa restricción que poseen los recursos imputados aquí. Es decir, hay una limitación de carácter general pero no afecta directamente la utilización final del recurso.
Baja	Incluye a recursos cuya utilización está atada a una restricción estricta determinada por el Gobierno Nacional, pero el Gobierno Regional tiene alguna injerencia en la ejecución del gasto.
Nula	Recursos transferidos sobre los cuales el Gobierno Regional no tiene injerencia alguna, pues ya vienen determinados desde el Gobierno Nacional y están sujetos a una restricción extrema.

«La propuesta de análisis para los ingresos es utilizar un índice de autonomía fiscal regional que refleje el peso de los ingresos propios sobre el total de los ingresos que financian al Gobierno Regional»

Ministerio de Economía y Finanzas. Desde la perspectiva de las finanzas regionales, las transferencias que no se fijan por regla son las más inestables y pueden ser susceptibles de manejos políticos en el nivel nacional.

Los recursos que responden a transferencias discrecionales del Gobierno Nacional son los recursos ordinarios y las donaciones y transferencias. Los mecanismos de distribución de los recursos ordinarios no son claros ni a nivel vertical (entre niveles de gobierno) ni a nivel horizontal (entre los departamentos); tampoco están basados en algún arreglo predecible, por el contrario, este se fija discrecionalmente por el Gobierno Nacional.

De otro lado, las transferencias fiscales que obedecen a una regla de reparto presupuestario establecida constituyen ingresos de mayor predictibilidad para los Gobiernos Regionales. En nuestro caso, los ingresos regionales de esta naturaleza están vinculados a la explotación de recursos naturales (canon, sobrecanon y otros). Esta fuente sí tiene mecanismos claros de reparto con un marco jurídico que define claramente las participaciones de otros niveles de gobierno y otras entidades públicas. No obstante, este mecanismo de distribución no responde a un objetivo de nivelación regional. Otra fuente de financiamiento fijada bajo regla es el Foncor. Esta transferencia es exclusiva para el nivel regional, y desde la perspectiva del arreglo institucional que se ha diseñado para la descentralización (del cual es parte) constituye un instrumento financiero potencial para una política regional de cohesión territorial. Sin embargo, en los años de implementado el proceso no ha sido priorizado; solo ha funcionado como fuente de financiamiento en 2004 y en 2005.

Foto CIES

Los resultados muestran que los Gobiernos Regionales en conjunto han incrementado su nivel de discrecionalidad en el uso de sus recursos de forma sustantiva luego del año 2003, cuando se inició el proceso.

La propuesta de análisis para los ingresos es utilizar un índice de autonomía fiscal regional que refleje el peso de los ingresos propios sobre el total de los ingresos que financian al Gobierno Regional. Del mismo modo, otro índice es la participación de las transferencias discrecionales como fuente de financiamiento regional; por su naturaleza, esta limita fuertemente a la descentralización fiscal vía ingresos. Lo deseable sería que conforme avance el proceso de descentralización este índice disminuya.

Resultados de aplicación a los Gobiernos Regionales

Aspectos generales

El análisis busca aproximarse hasta qué punto las decisiones sobre el uso presupuestario regional están relacionadas con la autonomía lograda por la descentralización política, específicamente; interesa de modo particular una comparación entre los períodos previos y posteriores de implementado el proceso de descentralización presupuestaria en 2003.

En términos generales, es notorio que en los últimos años el nivel regional ha incrementado sustancialmente sus niveles de presupuesto y ha ganado una participación en el gasto público del país. Si en 2002 el presupuesto de apertura imputado a los CTAR, que representaban la administración del nivel regional de entonces, estaba alrededor de 5.360 millones de

«Si en 2002 el presupuesto de apertura imputado a los CTAR, que representaban la administración del nivel regional de entonces, estaba alrededor de 5.360 millones de Nuevos Soles, en el presupuesto de 2007 esta cifra alcanzó los 10.368 millones de Nuevos Soles»

«En 2003 se gastaba con total discrecionalidad solo 19 de cada 100 Nuevos Soles del gasto asignado a las regiones; en 2008 esta relación cambió y se vio un gasto discrecional de 31 Nuevos Soles de cada 100: una ganancia relativa de 12 puntos porcentuales en el período»

Nuevos Soles, en el presupuesto de 2007 esta cifra alcanzó los 10.368 millones de Nuevos Soles. Vista esta variación desde la perspectiva de su participación relativa en el gasto público, el nivel regional ha pasado de gastar el 12% del gasto total en 2002, a un 17% del mismo en 2007.

Cabe resaltar que esta dinámica está poco relacionada con la Ley de Descentralización Fiscal y otros ordenamientos normativos del proceso de descentralización y responde más bien al incremento de la recaudación nacional y, de forma particular, de aquellas que dan origen al canon o de los recursos ordinarios transferidos.

La pregunta es si este incremento en el gasto del nivel regional ha sido acompañado por un incremento proporcional o más que proporcional de la capacidad de los Gobiernos Regionales para fijar su destino y utilizar sus recursos de manera autónoma.

La discrecionalidad presupuestaria en el gasto regional

Los resultados muestran que los Gobiernos Regionales en conjunto han incrementado su nivel de discrecionalidad en el uso de sus recursos de forma sustantiva luego del año 2003, cuando se inició el proceso. En 2003 se gastaba con total discrecionalidad solo 19 de cada 100 Nuevos Soles del gasto asignado a las regiones; en 2008 esta relación cambió y se vio un gasto discrecional de 31 Nuevos Soles de cada 100: una ganancia relativa de 12 puntos porcentuales en el período.

¿Este incremento relativo de la discrecionalidad fiscal ha crecido en forma proporcional con el crecimiento del gasto regional?

La variación promedio del crecimiento de los gastos discrecionales luego de la descentralización, entre

Foto CIES

La mitad de los 25 Gobiernos Regionales presenta un gasto con discrecionalidad por encima del promedio regional (31%).

2003 y 2008, es de 26,4%. Una comparación con una variación promedio de 13,9% de los gastos regionales en total para el mismo período muestra que existen avances en el margen de maniobra presupuestaria que superan al incremento de los gastos regionales en general. Ello resulta todavía más evidente si se revisa el período anterior a la descentralización, entre 2000 y 2001 (no se tomó el año 2002 por no existir información presupuestaria desagregada completa), donde la variación del gasto regional era proporcionalmente superior a la variación de gasto discrecional. Estos resultados permiten corroborar la hipótesis de trabajo de este documento: la descentralización ha mejorado los márgenes de maniobra presupuestaria en el nivel regional.

Los resultados por Gobierno Regional muestran niveles de discrecionalidad bastante heterogéneos: la mitad de los 25 Gobiernos Regionales presenta un gasto con discrecionalidad por encima del promedio regional (31%). El valor máximo lo tiene el Gobierno Regional de Moquegua (49%), mientras que en el otro extremo está el Gobierno Regional de Ica, que solo llega a un 18% de gasto decidido en el nivel regional. Como se aprecia en la Tabla 1, los resultados similares en términos de niveles de discrecionalidad no están vinculados a regiones similares en términos de desarrollo, de producción de *commodities* o de localización geográfica.

De otro lado, cuando el análisis se realiza de forma desagregada por tipo de discrecionalidad también se encuentran cambios significativos entre los períodos anteriores y posteriores a la descentralización. Existe

Tabla 1

Discrecionalidad regional por Gobierno Regional 2007

Gobierno Regional	Discrecionalidad del gasto (%)
Amazonas	41,8
Áncash	41,0
Apurímac	30,0
Arequipa	30,6
Ayacucho	33,0
Cajamarca	26,1
Callao	28,6
Cusco	43,9
Huancavelica	38,9
Huánuco	29,9
Ica	18,0
Junín	19,9
La Libertad	24,9
Lambayeque	36,4
Lima	22,1
Loreto	30,9
Madre de Dios	44,4
Moquegua	49,4
Pasco	40,0
Piura	31,2
Puno	21,8
San Martín	34,1
Tacna	41,0
Tumbes	33,0
Ucayali	29,0
Promedio regional	31,0

un aumento del gasto con discrecionalidad plena, principalmente de aquel vinculado a la inversión pública regional. En efecto, para el año 2008 este gasto representó el 21% del total del gasto regional. En contraste, también se ha incrementado considerablemente el gasto rígido (discrecionalidad nula), principalmente las cargas previsionales imputadas al presupuesto de los Gobiernos Regionales. Este incremento es más notorio a partir del mismo año en que se inicia el proceso (2003).

Por su parte, los gastos con discrecionalidad baja han perdido peso relativo en la estructura del gasto, aunque estos constituyen todavía la parte más gruesa del presupuesto regional (52%). Recuérdese que en esta clasificación están incluidos sobre todo los gastos de la burocracia regional y de los empleados de los sectores de educación y salud, principalmente.

«Estos ingresos directamente recaudados representaban en 2001 alrededor del 6% del presupuesto regional, cifra que ha ido deteriorándose con el avance del proceso hasta llegar a un 3% en 2008»

En este reacomodo, el incremento considerable de la participación del bloque de discrecionalidad plena en la estructura del gasto regional ha sido impulsado por el incremento de las transferencias fiscales que se dirigen a gastos de inversión (principalmente canon), donde los Gobiernos Regionales tienen un alto margen de maniobra presupuestal. Dado que estas transferencias tienen su origen en la recaudación vinculada a la exportación de minerales, es posible que este indicador no sea sostenible en el mediano plazo, pues es uno de los sectores más golpeados por la actual crisis internacional.

Evidentemente, como se revisó antes, en estos últimos cinco años sí existe un balance positivo para la discrecionalidad en general, especialmente el último año, pero ello no implica necesariamente que los Gobiernos Regionales tengan la misma tendencia en el futuro. En este sentido, está claro que los niveles de autonomía regional, expresada en la discrecionalidad de uso de recursos, están en gran medida determinados por el Gobierno Nacional, que diseña y reparte los recursos entre las regiones y los niveles de gobierno descentralizado. Un avance en la autonomía fiscal, principio en el que descansa la descentralización fiscal, pasa por repensar la forma de financiamiento regional.

El financiamiento regional: autonomía fiscal y recursos transferidos

El modelo peruano de descentralización está basado en las transferencias fiscales hacia los Gobiernos Regionales. No obstante, incluso desde antes de iniciado el proceso, han existido ingresos propios vinculados a la prestación de servicios y a cobros de algunas tasas. Estos ingresos directamente

recaudados representaban en 2001 alrededor del 6% del presupuesto regional, cifra que ha ido deteriorándose con el avance del proceso hasta llegar a un 3% en 2008.

Aparentemente, aquí se observa una drástica disminución del indicador de autonomía fiscal que constituye una mala señal acerca del avance de la descentralización de las finanzas públicas desde la perspectiva de los ingresos. No obstante, si se observan las cifras absolutas se puede notar que, en el mismo período, estos ingresos también han crecido siguiendo la misma tendencia del presupuesto regional en su conjunto; lo que ha sucedido no es que los ingresos propios hayan decrecido, sino que están creciendo mucho menos que las transferencias.

Los recursos transferidos no son de naturaleza homogénea, estos son susceptibles de ser agrupados en dos clases: aquellos que son fijados por una regla de reparto entre regiones y niveles de gobierno, y aquellos fijados a discrecionalidad del Gobierno Nacional. Desde la perspectiva de las finanzas regionales, los primeros son más deseables.

Los recursos transferidos, que son fijados de forma discrecional por el nivel nacional, principalmente son los *recursos ordinarios*. Estos han representado el grueso del financiamiento regional: 86% en 2003 y 76% en 2007. Este descenso responde a un ligero incremento de la participación de los recursos transferidos bajo regla (principalmente canon y regalías).

Margen de discrecionalidad potencial y capacidad institucional

La discrecionalidad potencial es el margen que podría haber utilizado la administración regional para incrementar la oferta de bienes públicos regionales, esto es, un mayor gasto regional haciendo uso tanto de sus capacidades institucionales como de las posibilidades y potestades que le otorga el marco normativo de la descentralización fiscal.

En los presupuestos regionales se han identificado dos fuentes potenciales de recursos de financiamiento regional: los saldos de balance y los márgenes de endeudamiento permitido, los que no han sido aprovechados de forma óptima. Los cálculos dan un margen de discrecionalidad potencial para 2007 de 0,17. En otras palabras, el presupuesto ejecutado del nivel regional ha podido ser un 17% más del gasto logrado en dicho año fiscal, incluyendo los saldos de balance y el margen que permiten las reglas fiscales para obtener financiamiento vía endeudamiento.

«Los recursos ordinarios (…) han representado el grueso del financiamiento regional: 86% en 2003 y 76% en 2007»

La brecha entre la discrecionalidad y la discrecionalidad potencial es bastante amplia desde la implementación de los Gobiernos Regionales en 2003. Esto muestra que, desde entonces, por un lado siempre ha habido elevados niveles en saldos de balance, lo que podría estar en función de las limitadas capacidades institucionales para gastar de manera eficiente (a pesar de las necesidades de gasto en la región), y, por otro, tampoco se ha hecho uso de las posibilidades de endeudamiento.

Un análisis desagregado por Gobierno Regional muestra que, en 2007, Gobiernos Regionales como Tacna, Moquegua y Cusco han tenido la posibilidad de lograr un gasto regional hasta 60% por encima del gasto ejecutado dicho año. Estas cifras están relacionadas con las transferencias por canon que no han podido gastarse en el período, principalmente. En el caso opuesto está el Gobierno Regional de Lambayeque, que prácticamente ha agotado su potencial de gasto. Estas cifras llevan vincula al principal problema de los Gobiernos Regionales: la existencia de cierta incapacidad para ejecutar su gasto y para diseñar proyectos de desarrollo con retornos intergeneracionales que impliquen un financiamiento vía endeudamiento; caso de excepción es el Gobierno Regional de Lambayeque.

Foto CIES

Un análisis desagregado por Gobierno Regional muestra que, en 2007, Gobiernos Regionales como Tacna, Moquegua y Cusco han tenido la posibilidad de lograr un gasto regional hasta 60% por encima del gasto ejecutado dicho año.

Conclusiones y recomendaciones de política

Los avances logrados en la descentralización política en el nivel regional necesitan ser compensados con sus equivalentes esquemas fiscales, que permitan no solo avanzar en la descentralización del sector público, sino también, principalmente, contribuir a mejorar la gobernabilidad en las regiones del país vinculando la provisión de bienes públicos con los procesos democráticos en el nivel subnacional. Las recomendaciones, en ese sentido, son:

- Los avances de la discrecionalidad del gasto en el nivel regional deberían ser acompañados de mejoras en la calidad de dicho gasto. El objetivo final de la descentralización fiscal es mejorar la eficiencia del gasto público. En tal sentido, los Gobiernos Regionales deben poner mayor énfasis en implementar la gestión y el presupuesto por resultados, especialmente en aquellas áreas donde se tiene mayor margen de maniobra y, consecuentemente, una mayor responsabilidad ante sus electores.

- Es necesario sincerar el presupuesto regional. Existe una buena proporción del mismo que está desvinculado de las funciones de gobierno descentralizado y, por lo tanto, de la provisión de bienes públicos en la región. Así, el bloque de discrecionalidad nula responde por obligaciones previsionales del nivel nacional, que son imputadas al gasto regional. Estas responsabilidades podrían ser derivadas, presupuesto incluido, a la ONP, así los Gobiernos Regionales dejarían de ser, en buena parte, pagadores de pensiones.

Foto CIES

El objetivo final de la descentralización fiscal es mejorar la eficiencia del gasto público.

- Definir las reglas de reparto de los *recursos ordinarios* que se utilizan actualmente para financiar el nivel regional. Es importante transparentar la asignación interregional (e intergubernamental) de estos recursos y establecer, al igual que otras transferencias como el Foncomún y el mismo Foncor, índices de participación de cada jurisdicción regional en base a las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional. Ello permitiría establecer de forma implícita qué política de cohesión territorial se está llevando a cabo.

- Las transferencias fiscales hacia el nivel regional deben reflejar las necesidades o demandas de bienes públicos en las regiones. Asimismo, el financiamiento regional necesita fuentes predecibles y ordenadas que hagan posible una programación presupuestaria más vinculada a la planificación regional.

- Avanzar en la descentralización fiscal también implica avances en el financiamiento propio o en la autonomía fiscal. Los ingresos directamente recaudados del nivel regional deberían ser incrementados y potenciados pues vinculan la provisión de bienes públicos subnacionales con el costo asumido por los ciudadanos (usuarios). Aunque no es viable una descentralización tributaria en el corto plazo, sí se debería clarificar la incidencia regional de la tributación como una variable del reparto de los recursos públicos.