

Determinación de las necesidades de gasto fiscal en el nivel regional¹

Gonzalo Neyra Aráoz - UCSM

El Perú ha sido tradicionalmente un país con profundas desigualdades regionales que no han variado mucho en las últimas décadas. Las diferencias en términos de bienestar y pobreza entre sus regiones, de acuerdo a las últimas cifras oficiales, son bastante pronunciadas (INEI, 2009). Así, la región más pobre tiene por encima del 80% de pobreza, mientras que la menos pobre tiene por debajo del 20% de población en esas condiciones. Algunos estudios que han analizado las diferencias regionales (Chirinos 2008) muestran que en los últimos años, luego de iniciada la descentralización, las regiones han tendido a reducir en algo sus disparidades de niveles de renta, descartando, sin embargo, una convergencia regional absoluta.

De acuerdo a Gonzáles de Olarte y Trelles (2004), el gasto público en las regiones jugaría un “rol importante para compensar las fuerzas impulsoras y retardantes” del crecimiento regional y ayudaría a compensar los desequilibrios territoriales, por lo que es importante continuar con una descentralización eficiente del gasto. Sin embargo, aunque la descentralización ha permitido desconcentrar parte considerable del gasto público mediante transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales, la distribución de estas no estaría respondiendo a objetivos claros para mitigar las desigualdades territoriales y, menos aún, a una política nacional de compensación territorial.

Un informe del Banco Mundial para el Perú muestra que la variación de los recursos determinados (coparticipación de los Gobiernos Regionales y Locales en el Impuesto a la Renta de empresas explotadoras de recursos naturales) no se correlaciona de manera contundente con la pobreza. Por el contrario, ha agravado las desigualdades (Polastris y Rojas 2007). Por su naturaleza, los *recursos determinados* tienden a ser

«El gasto público en las regiones jugaría un “rol importante para compensar las fuerzas impulsoras y retardantes” del crecimiento regional y ayudaría a compensar los desequilibrios territoriales»



Foto JUNTOS

Los recursos ordinarios financian en las regiones, no exclusivamente pero en gran medida, los gastos corrientes que están vinculados con la provisión de servicios sociales, como la educación y la salud principalmente.

altamente inequitativos, ya que, en la práctica, son recursos cuya titularidad de los Gobiernos Regionales y Locales, reconocida por la Constitución Política (Art. 77), no permite hacer un reparto horizontal hacia otras jurisdicciones.

En el nivel regional, los ingresos no solo provienen de los recursos determinados, sino también de transferencias que hace el nivel central hacia las regiones de los llamados *recursos ordinarios*. Estos constituyen flujos fiscales que tienen su origen en la recaudación de los impuestos nacionales, por lo que no están asociados a ningún territorio en particular, lo que permite cierta discrecionalidad al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en su asignación. Los recursos ordinarios financian en las regiones, no exclusivamente pero en gran medida, los gastos corrientes que están vinculados con la provisión de servicios sociales, como la educación y la salud principalmente.

Sin embargo, las transferencias del nivel central pareciera que no tienen la capacidad de compensar los desequilibrios regionales existentes, al menos en la provisión de servicios públicos. Visto el gasto

1/ Artículo basado en el estudio *Determinación de las necesidades de gasto fiscal en el nivel regional* desarrollado en el marco del concurso CIES ACDI-IDRC.

«Una buena asignación de los recursos fiscales hacia las regiones requiere fundamentalmente conocer previamente las demandas regionales de bienes públicos»

público desde una perspectiva territorial, se pueden notar enormes inequidades en su distribución. Así, en el estudio citado se da cuenta de que para gastos en educación primaria “regiones como Moquegua han recibido S/.1.273 por alumno matriculado, en tanto que a regiones como Huánuco solo se les ha transferido S/.612, a pesar de que Huánuco presenta niveles de pobreza mucho más elevados que Moquegua” (Polastri y Rojas 2007).

Lo anterior es una muestra de la necesidad de recurrir a un nuevo arreglo fiscal en la distribución de recursos. Una buena asignación de los recursos fiscales hacia las regiones requiere fundamentalmente conocer previamente las demandas regionales de bienes públicos; es decir, las necesidades específicas de servicios públicos que los Gobiernos Regionales tienen la responsabilidad de proveer. Estas necesidades pueden expresarse en presupuestos y empalmar con un buen diseño de transferencias fiscales que lleve, en términos *per cápita*, más recursos a las regiones con mayores necesidades. La ausencia de esta vinculación en las actuales transferencias hace evidente la falta de objetivos específicos de nivelación regional en el país.

En ese contexto, el propósito de esta investigación es determinar las necesidades de gasto fiscal en el nivel regional que permitan un rediseño del sistema de transferencias fiscales discrecionales, incorporando criterios de equidad horizontal y de compensación transversal en la distribución de recursos.

Aproximaciones a las necesidades de gasto

La presencia de desequilibrios horizontales asociados a las disparidades regionales en el ingreso (Ahmad *et. al* 2007) hace que, en la práctica, el marco institucional de un proceso de descentralización debiera asegurar un mínimo, si no similar, acceso a los servicios públicos a todos los habitantes, al margen de la jurisdicción en donde vivan (Ahmad y García-Escribano 2006). Las *transferencias de nivelación* son un instrumento de garantía de una

provisión de bienes públicos locales similares en todo el territorio nacional, constituyendo la expresión de la solidaridad interterritorial en la medida en que generan un traslado de recursos desde las jurisdicciones con más recursos o con menores necesidades de gasto hacia los territorios con menos recursos o con mayores necesidades de gasto (Shah 1994). Para ello es fundamental conocer las demandas regionales de bienes públicos que determinan las necesidades de gasto fiscal regional.

La necesidad fiscal regional es definida como el nivel de gasto en el que el gobierno debería incurrir para alcanzar un determinado nivel de resultados en la provisión de bienes públicos; dicho concepto requiere tener en cuenta dos cuestiones: introducir en el análisis las diferencias en la intensidad de la demanda de servicios públicos, y los distintos costes de provisión que pueden existir en cada territorio (Mochida 2007).

Existen diversas formas para aproximarse a una medición de las necesidades de gasto. Uno de los más conocidos es el método *bottom-up* (contabilización de los costes de provisión), que parte definiendo los servicios públicos que van a ser objeto de nivelación teniendo en cuenta el gasto en los insumos necesarios para producir dichos servicios. Así, busca un estándar de gasto en cada una de esas áreas para alcanzar un resultado predeterminado. Otro método, el *top-down* (presupuesto *de gasto representativo*) es el más preciso: determina cuál es el gasto estandarizado por usuario para cada grupo. Las necesidades de gasto totales son el resultado de sumar el gasto estandarizado ajustado por usuario calculado para cada grupo de servicios. El problema de esta metodología es que requiere suficiente información estadística, no siempre disponible, para la determinación del gasto estándar y la valoración de las diferencias regionales de provisión.

Midiendo necesidades y brechas

Las necesidades fiscales regionales para cada una de las responsabilidades de gasto es producto de la

«Las transferencias de nivelación son un instrumento de garantía de una provisión de bienes públicos locales similares en todo el territorio nacional, constituyendo la expresión de la solidaridad interterritorial»



La necesidad fiscal regional es definida como el nivel de gasto en el que el gobierno debería incurrir para alcanzar un determinado nivel de resultados en la provisión de bienes públicos.

magnitud de la demanda por bienes públicos en cada región, que es calculada por un conjunto de variables regionales ponderadas. Sin embargo, este modelo no logra calcular las especificidades de la demanda de bienes públicos en cada región. Aquí el peso de cada característica específica regional es uniforme para todas las regiones, lo que constituye una primera limitación de esta metodología. Lo ideal sería que dicha ponderación fuera producto de las prioridades de cada política regional en específico.²

En este trabajo, el instrumento de nivelación regional es aquel que busca cerrar la *brecha fiscal* entre las regiones (es decir, la diferencia entre las necesidades de gasto fiscal regional y la capacidad tributaria regional) a través de una mayor eficiencia, derivando recursos de las regiones no pobres (o menos pobres) hacia las regiones pobres, teniendo en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad tributaria de la jurisdicción regional.

Para definir el gasto regional, la principal variable de análisis, se ha tomado información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SI AF) respecto a los presupuestos institucionales modificados de cada Gobierno Regional, y se le ha deducido los gastos previsionales y los gastos financieros. De acuerdo a esta información, los Gobiernos Regionales poseen una proporción considerable de gastos previsionales que no están vinculados a la producción de bienes y servicios públicos en el nivel regional. En el caso de los gastos financieros, el énfasis está en los pagos de intereses por la deuda regional, que hasta 2008 era un ítem bastante insignificante.

Asimismo, se han incluido solo 23 de los 26 Gobiernos Regionales pues los tres pliegos de esa categoría

«El instrumento de nivelación regional es aquel que busca cerrar la brecha fiscal entre las regiones a través de una mayor eficiencia, derivando recursos de las regiones no pobres (o menos pobres) hacia las regiones pobres, teniendo en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad tributaria»

del departamento de Lima (Gobierno Regional de Lima Provincias, Gobierno Regional del Callao y Municipalidad Metropolitana de Lima) poseen menos presupuesto *per cápita* que el resto de Gobiernos Regionales y mucha más población que atender. No obstante, ello no significa que la población de Lima reciba menos servicios que el resto: el detalle es que eso está a cargo todavía del Gobierno Central.

Para construir las categorías se han tomado aquellas funciones que tienen relevancia en términos de monto y de pertinencia con las responsabilidades de nivel regional. Se han tomado nueve funciones presupuestarias, que a su vez agrupan 16 programas de gasto regional, en los que se concentra el 85% del presupuesto regional. Las categorías definidas son: (i) administración y ordenamiento territorial, (ii) educación básica, (iii) salud pública y hospitales, (iv) transportes e infraestructura vial, (v) saneamiento, (vi) agricultura y (vii) desarrollo económico regional (que agrupa funciones presupuestarias de promoción de la pesca, industrias, minería y energía).

Finalmente, las variables utilizadas para determinar las especificidades regionales de sus demandas por gasto fiscal han sido tomadas de diversas fuentes como el Censo de Población y Vivienda, el Censo Económico, el Informe de Pobreza, estadísticas oficiales de los ministerios, entre otras. En general, es información de demanda de servicios específicos y de especificidades de sus territorios y de su actividad económica; los pesos dados a cada variable están relacionados con su importancia con la categoría de gasto.

2/ Aquí es posible vincular los planes participativos de desarrollo regional con las transferencias fiscales. Por ejemplo, para una región pobre como Huancavelica la desnutrición infantil podría ser una variable con más peso que el número de habitantes mayores de 65 años en la determinación de las necesidades de gasto del sector salud.

«Los resultados muestran que casi la mitad de las regiones cuenta con Gobiernos Regionales que reciben un presupuesto por encima de sus necesidades de gasto»



Foto CIES

Los Gobiernos Regionales poseen una proporción considerable de gastos previsionales que no están vinculados a la producción de bienes y servicios públicos en el nivel regional.

son solo de S/. 616 *per cápita*. El resultado para Tacna también muestra recursos en exceso: recibió un presupuesto de S/. 1.524 *per cápita* cuando requería solamente S/. 560 *per cápita*, más de tres veces de lo necesario. El presupuesto de Madre de Dios tiene un exceso de S/. 613 *per cápita*.

Los resultados

Las necesidades de gasto fiscal regional

Los resultados muestran que casi la mitad de las regiones cuentan con Gobiernos Regionales que reciben un presupuesto por encima de sus necesidades de gasto. Los casos más destacados son Moquegua, Tacna y Madre de Dios. En el primer caso, su presupuesto asignado (que suma sus ingresos determinados y propios junto a las transferencias del nivel central) representa casi cinco veces sus necesidades de gasto: a esta región se le asignó S/. 2.080 *per cápita* cuando sus necesidades de gasto

Tabla 1

Necesidades fiscales y presupuesto de cada Gobierno Regional, 2008.
(En Nuevos Soles *per cápita*)

Región	(1) Presupuesto Asignado	(2) Necesidades de Gasto	Diferencia (3) = (1)-(2)	Porcentaje (4) = (3)/(2)
Amazonas	767,60	793,39	(25,8)	(3,3)
Ancash	1.106,96	617,25	489,7	79,3
Apurímac	808,63	819,39	(10,8)	(1,3)
Arequipa	543,02	540,20	2,8	0,5
Ayacucho	679,43	760,90	(81,5)	(10,7)
Cajamarca	561,44	720,55	(159,1)	(22,1)
Cusco	659,05	674,78	(15,7)	(2,3)
Huancavelica	857,85	814,34	43,5	5,3
Huánuco	454,91	662,24	(207,3)	(31,3)
Ica	455,11	539,57	(84,5)	(15,7)
Junín	498,52	579,31	(80,8)	(13,9)
La Libertad	439,65	584,84	(145,2)	(24,8)
Lambayeque	349,75	526,32	(176,6)	(33,5)
Loreto	737,69	718,40	19,3	2,7
Madre de Dios	1.369,49	756,51	613,0	81,0
Moquegua	2.080,24	616,18	1.464,1	237,6
Pasco	1.329,50	643,53	686,0	106,6
Piura	383,28	570,56	(187,3)	(32,8)
Puno	536,99	612,76	(75,8)	(12,4)
San Martín	715,98	681,36	34,6	5,1
Tacna	1.524,13	560,37	963,8	172,0
Tumbes	952,18	595,94	356,2	59,8
Ucayali	782,33	719,77	62,6	8,7

Fuente: Cuenta General de la República 2008.
Elaboración propia.

Otro grupo de siete Gobiernos Regionales recibe presupuestos muy cercanos a sus necesidades (su diferencial ronda entre +5 y -5 por ciento). Tal es el caso de Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cusco, Huancavelica, Loreto y San Martín. En el otro extremo, se agrupan las regiones cuyos presupuestos no alcanzan a cubrir sus necesidades regionales *per cápita*. Así, regiones como Piura, Lambayeque y Huánuco recibieron casi un tercio menos de lo que necesitaban para cubrir la demanda de servicios públicos en sus respectivas regiones.

Los resultados desagregados en todas las categorías de gasto muestran que, en general, casi no se observan casos donde los recursos asignados sean similares o cercanos en monto a los recursos requeridos, donde dos excepciones son los gastos en transporte e infraestructura vial programados para Huancavelica, y en fomento económico regional por Ancash. Los demás resultados presentan una distribución del presupuesto intrarregional bastante desvinculada de sus necesidades; es decir, existen sectores sobreasignados y otros con menor presupuesto del requerido. Si se toma como ejemplo a Ucayali, se puede ver que la región asigna S/. 791 millones para administración y ordenamiento territorial cuando son necesarios solo S/. 260 millones; al mismo tiempo hay una asignación de S/. 286 millones para saneamiento teniendo necesidades por S/. 408 millones en el mismo sector. Un caso similar es Madre de Dios que, a pesar de su holgura fiscal, no logra cubrir tampoco sus necesidades en saneamiento, mostrando un déficit de S/. 74 millones en el sector; paralelamente, asigna a la administración regional casi cuatro veces más presupuesto por encima de lo necesario.

Las desigualdades entre regiones también están presentes en los sectores. Un caso que resume este problema es la asignación de presupuesto en educación. Regiones como Huánuco tienen un gasto asignado que solo cubre el 80% de sus requerimientos en el sector: su presupuesto sectorial en 2008 fue de S/. 1.292 *per cápita*, cuando necesitaba S/. 1.624 *per cápita* como mínimo. En el otro extremo está Moquegua con el gasto más alto (S/. 3.674 *per*

«Regiones como Piura, Lambayeque y Huánuco recibieron casi un tercio menos de lo que necesitaban para cubrir la demanda de servicios públicos en sus respectivas regiones»

«Los resultados presentan una distribución del presupuesto intrarregional bastante desvinculada de sus necesidades; es decir, existen sectores sobreasignados y otros con menor presupuesto del requerido»

cápita). Paradójicamente, en Huánuco (tomando como referencia las pruebas de calidad educativa del Ministerio de Educación) menos del 5% de los alumnos logra los objetivos de aprendizaje en el área de lógico-matemática, mientras que en Moquegua más del 25% de los alumnos logra un desempeño satisfactorio.³ A ello hay que agregarle que Huánuco es una de las regiones más pobres del país.

La brecha fiscal regional

La brecha fiscal es la diferencia entre las necesidades de gasto regional y la capacidad fiscal. Como los Gobiernos Regionales no tienen impuestos propios ni capacidad recaudatoria que den cuenta de su capacidad fiscal, se ha tomado a los ingresos regionales (los cobros de tasas, cargos a los usuarios y los recursos determinados) como *prox*y de su capacidad fiscal.

La brecha fiscal del nivel regional en conjunto es de S/. 8.806 millones. Si se tiene en cuenta que las necesidades de gasto regional representan S/. 11.650 millones y los ingresos regionales S/. 2.843 millones, se concluye que los Gobiernos Regionales en conjunto pueden financiar solo alrededor del 24,4% de sus necesidades de gasto. Sin embargo, si se revisa por Gobierno Regional, existen algunos que no tienen brecha fiscal. Por ejemplo, Moquegua y Tacna presentan ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto regional y hasta tienen remanentes. El resto de Gobiernos Regionales tienen diversos niveles de brecha: seis casos, entre los que se encuentran regiones pobres como Huánuco, Amazonas y Apurímac, presentan una brecha que representa más del 90% de sus necesidades, es decir, no tienen capacidad para cubrir la mayor parte de sus necesidades de gasto.

^{3/} Resultado bastante más alto que el registrado en otras regiones de similar nivel de pobreza, incluyendo a Lima Metropolitana (Minedu, 2008).

Distribución del gasto regional actual y requerido por categoría de gasto, 2008
(En Nuevos Soles per cápita)

Región	Administración y Ordenamiento Territorial		Educación Básica y Secundaria		Salud Pública y Hospitales		Transportes e Infraestructura Vial		Saneamiento		Agricultura		Fomento Económico Regional	
	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido		
Amazonas	157	221	1.588	1.589	772	962	425	551	154	334	323	240	413	64
Ancash	182	285	2.062	1.835	944	707	2.850	753	1.307	324	208	217	206	206
Apurímac	246	220	1.974	1.851	1.210	896	317	555	336	392	53	242	49	84
Arequipa	266	516	2.636	2.091	1.662	1.820	1.270	1.520	701	382	449	107	146	657
Ayacucho	177	229	1.804	1.747	736	912	512	590	330	385	1	197	135	78
Cajamarca	102	245	1.568	1.651	472	804	392	603	473	412	20	333	196	88
Cusco	197	265	1.462	1.734	892	807	1.008	694	350	357	86	244	147	139
Huancavelica	430	217	1.617	1.758	837	805	527	528	505	417	229	294	137	44
Huánuco	199	237	1.292	1.624	656	485	202	595	52	366	26	275	95	89
Ica	223	375	2.152	2.090	1.012	896	394	1.054	77	356	478	90	76	370
Junín	83	311	1.788	1.759	710	723	306	845	190	372	710	219	49	227
La Libertad	139	346	1.674	1.808	899	1.118	547	1.003	453	388	111	187	46	297
Lambayeque	154	322	1.511	1.817	747	605	180	891	201	320	26	146	76	254
Loreto	575	266	1.652	1.759	628	404	108	674	341	352	216	154	287	99
Madre de Dios	1.822	464	2.230	1.843	2.734	1.291	2.397	1.174	396	478	330	175	460	302
Moquegua	1.331	456	3.674	2.045	3.885	1.723	4.100	1.312	2.553	348	2.932	148	4.703	832
Pasco	325	315	2.693	1.802	1.139	766	4.582	828	418	507	696	245	28	321
Piura	275	320	1.542	1.805	591	790	198	862	220	446	240	180	41	220
Puno	299	326	2.185	1.838	734	663	592	841	105	563	24	334	194	150
San Martín	237	257	1.674	1.697	566	921	907	673	256	364	291	188	495	112
Tacna	3.223	459	2.947	2.046	2.162	1.739	6.427	1.409	1.947	265	515	88	620	553
Tumbes	662	334	3.530	2.093	1.023	1.085	2.165	927	393	382	367	70	147	295
Ucayali	791	260	1.605	1.768	690	723	668	684	286	408	220	121	193	132

Fuente: Cuenta General de la República 2008.
Elaboración propia.



Se propone el uso de transferencias de nivelación cuyo monto sea una equivalencia de la brecha identificada en cada región.

Propuesta de una política de nivelación regional

Tal como recomienda Shah (2007), se propone el uso de transferencias de nivelación cuyo monto sea una equivalencia de la brecha identificada en cada región. Para ello se propone convertir los recursos ordinarios que transfiere el nivel central hacia las regiones en una transferencia nivelatoria, lo que no significa un aumento del gasto público sino solo una reasignación más equitativa entre regiones y entre sectores dentro de una región. Ello implica aumentar la flexibilidad en el uso del presupuesto regional que permita ajustarlo a las necesidades y liberar recursos sobreasignados. Esto es, que Gobiernos Regionales con rigideces en el uso de sus recursos determinados puedan cubrir no solo inversión, sino también financiar servicios como la educación. En este caso, la flexibilización solo afectaría a cuatro regiones, porque este recurso no es relevante en las demás.

Teniendo en cuenta que los recursos ordinarios financian más del 85% del presupuesto regional, el principal desafío reside en el rediseño del reparto de estos

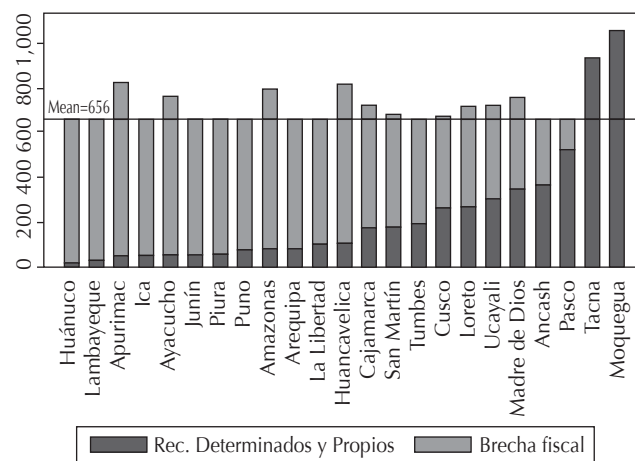
«El principal desafío reside en el rediseño del reparto de estos recursos en base a las necesidades de gasto en cada región que no han podido ser cubiertas con sus ingresos regionales directamente recaudados y sus recursos determinados»

recursos en base a las necesidades de gasto en cada región que no han podido ser cubiertas con sus ingresos regionales directamente recaudados y sus recursos determinados. Es decir, cubrir la brecha fiscal, lo que implica que las regiones con déficit reciben recursos que se van hacia las regiones superavitarias.

La distribución de la transferencia con criterios compensatorios propuesta es presentada en el Gráfico 1. Como el objetivo de la política es la búsqueda de una equidad territorial, se espera lograr una asignación en torno al monto promedio de S/. 656 *per cápita* en todas las regiones. Los pocos Gobiernos Regionales que tienen recursos determinados en proporción relevante en su presupuesto, como Moquegua, Tacna y Pasco, podrían funcionar solo con sus ingresos propios y determinados, una suerte de autonomía fiscal. Entonces, una flexibilidad de los recursos determinados permitiría derivar recursos ordinarios, antes destinados a estas regiones, en dirección a otras regiones deficitarias. Con el nuevo esquema, regiones pobres como Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Amazonas y Cajamarca recibirían recursos nivelatorios que, sumados a sus ingresos propios y determinados, lograrían superar dicho promedio. Los gastos regionales de regiones como Arequipa, Ica y Lambayeque están por debajo del promedio; ello es coherente con sus indicadores de pobreza y necesidades de gasto *per cápita*.

Gráfico 1

Gasto regional con transferencias de nivelación
(En Nuevos Soles *per cápita*)



Fuente: Cuenta general de la República 2008. Elaboración propia.

Una consideración importante de la propuesta es la economía política que está detrás de las transferencias fiscales intergubernamentales. Los grupos de interés regional difícilmente aprobarán cualquier modificadora del reparto de recursos. Al mismo

tiempo, determinar criterios claros de asignación en la transferencia de recursos ordinarios implicaría establecer una regla de reparto que disminuiría la discrecionalidad y, por ende, el poder político del nivel central. No obstante, un rol más activo de los Gobiernos Regionales que se beneficiarían con esta medida podría incluirla en la agenda de la descentralización.

Finalmente, se debe aclarar que esta propuesta presenta ciertas limitaciones que deben ser tomadas en cuenta: primero, en el cálculo de las necesidades fiscales no se han tomado en cuenta los costos de proveer bienes y servicios públicos en cada región, cuestión que podría variar de acuerdo al nivel de los salarios y a la geografía de cada una. Asimismo, se ha puesto en paréntesis el rol que tienen los Gobiernos Municipales como actores gubernamentales y, por tanto, también como proveedores de bienes y de servicios públicos en la región. En los últimos años, especialmente en 2008, el gasto municipal ha superado al gasto regional.

Conclusiones

- La presencia de asimetrías regionales en el Perú hacen prioritario contar con una política de nivelación regional que asegure un mínimo, si no similar, acceso a bienes públicos a todos los habitantes al margen de la jurisdicción en donde vivan. El instrumento adecuado para ello son las *transferencias de nivelación* que generan un traslado de recursos desde las jurisdicciones con más recursos o con menores necesidades de gasto hacia los territorios con menos recursos o con mayores necesidades de gasto.
- Para determinar las necesidades de gasto fiscal regional en el Perú es posible adecuar el Modelo de



La brecha fiscal del nivel regional en conjunto es de S/. 8.806 millones. Los Gobiernos Regionales en conjunto pueden financiar solo alrededor del 24,4% de sus necesidades de gasto. Sin embargo, si se revisa por Gobierno Regional, existen algunos que no tienen brecha fiscal.

Gasto Representativo propuesto por Yilmaz (2003) y Shah (2007), que estima demandas de gasto para cada región y sus sectores en base a variables regionalizadas. El instrumento también permite calcular la brecha fiscal en las regiones, que es la diferencia entre las necesidades y los ingresos regionales con los que cuenta el Gobierno Regional.

- La aplicación de la metodología muestra que casi la mitad de las regiones cuenta con Gobiernos Regionales que reciben un presupuesto por encima de sus necesidades de gasto. En este grupo se identifica a las regiones menos pobres y con alta presencia de explotación de recursos naturales; otras regiones no alcanzan a cubrir sus necesidades fiscales por la alta carga poblacional y la escasa presencia de explotaciones de recursos naturales. Estas recibieron casi un tercio menos de lo que necesitaban para cubrir sus necesidades de gasto en el nivel regional.
- La distribución presupuestaria entre los sectores de las regiones está también desvinculada de sus demandas de gasto. Los resultados muestran grandes desequilibrios que tienen como común denominador que las regiones en promedio no solo no puedan cubrir sus necesidades fiscales, sino que existe una rigidez para asignar eficientemente su presupuesto entre sus sectores.
- Sobre la brecha fiscal regional, que da cuenta de la incapacidad de las regiones para cubrir sus necesidades solo con sus ingresos, los resultados muestran que solo dos Gobiernos Regionales, Tacna y Moquegua, son capaces de autofinanciarse con sus recursos determinados e ingresos propios. Asimismo, seis Gobiernos Regionales, entre los que se encuentran los más pobres, no logran financiar ni el 10% de sus necesidades de gasto.
- Se propone convertir a los recursos ordinarios en una transferencia con fines nivelatorios que cubra la brecha fiscal. Ello implica reorientar los recursos de las regiones superavitarias hacia las deficitarias, lo que significa un gasto promedio de S/. 656 *per cápita* en cada región. Esto asegurará a todas las regiones un nivel promedio de bienes y de servicios públicos. Con este reparto, es posible lograr una correlación bastante aceptable entre el gasto regional *per cápita* y los niveles de pobreza regional.
- Los cambios no requieren aumentar el gasto público sino solo cambiar los mecanismos de distribución, cambios que deben ir más allá de las rigideces institucionales presentes en la presupuestación nacional y regional, que en el largo plazo garantizarán un país más cohesionado territorialmente.