



CIES
consorcio de investigación
económica y social



Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales.

¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas?

Gonzalo Neyra Aráoz

gneyra@ucsm.edu.pe

Centro de Investigación de la
Universidad Católica de Santa María

Arequipa, Noviembre de 2006

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DISCRECIONALIDAD PRESUPUESTARIA	7
2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES	7
2.2 LA SEGUNDA GENERACIÓN DE LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL	12
2.3 LA DISCRECIONALIDAD PRESUPUESTARIA Y DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO	14
III. ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
3.1 CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS REGIONALES	18
3.3 APROXIMACIÓN AL MARGEN DE DISCRECIONALIDAD FISCAL	20
3.2 FUENTES DE FINANCIAMIENTO REGIONAL: CLASIFICACIÓN DE RECURSOS	25
IV. RESULTADOS DE APLICACIÓN AL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA	31
4.1 ASPECTOS GENERALES	31
4.2 LA DISCRECIONALIDAD PRESUPUESTARIA EN EL GASTO REGIONAL	32
4.3 EL FINANCIAMIENTO REGIONAL: AUTONOMÍA FISCAL Y RECURSOS TRANSFERIDOS	37
4.4 MARGEN DE DISCRECIONALIDAD POTENCIAL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL	39
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	42
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
ANEXOS	49

Resumen

En un esquema descentralizado los gobiernos regionales son agentes de sus ciudadanos/contribuyentes de su jurisdicción quienes *votan* por una cesta de bienes públicos que éste debe de proveer. Para cumplir con este mandato, los gobiernos regionales necesitan de mecanismos fiscales que le permitan el máximo grado de discrecionalidad en la adopción de sus decisiones presupuestarias. Sin embargo, ésta se ve condicionada cuando las decisiones de gasto regional son tomadas en el nivel nacional.

Este trabajo busca determinar cuáles son los niveles y cómo ha evolucionado la discrecionalidad presupuestaria de los gobiernos regionales, tomando como caso al Gobierno Regional de Arequipa, desde su implementación. Se ensaya un modelo de análisis basado en la clasificación de las operaciones presupuestarias de ingreso y gasto regional. Los resultados muestran bajos niveles de discrecionalidad pero que han ganado un peso relativo en los últimos años.

Palabras clave: gasto público subnacional, discrecionalidad; margen de maniobra presupuestario.

Clasificación JEL: H11, H72, H77.

I. Introducción

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 gobierno¹ sobre la base de los anteriores Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)². Estos gobiernos regionales, como actores gubernamentales poseen una plena autonomía política, pues sus presidentes regionales y sus concejos regionales son elegidos mediante votación directa por los ciudadanos de sus regiones. Asimismo, la Constitución Política les reconoce alguna autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Esta reforma, como en todo proceso de descentralización, 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 de forma gradual, en dos etapas; primeramente, el gasto descentralizado estará sostenido en las transferencias de recursos del nivel nacional y, una segunda etapa contempla la asignación a los gobiernos regionales de una proporción de algunos impuestos nacionales como recursos propios³. Esta segunda etapa, de descentralización vía ingresos, no ha logrado ponerse en marcha, porque un requisito previo era la conformación de las regiones sobre la base de la integración de uno o más departamentos; luego del referéndum del 2004, ningún departamento logró integrarse (PRODES, 2006). De esta manera, 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.

¹ Tradicionalmente el Perú ha sido un país centralizado con dos niveles de gobierno: el nacional y las municipalidades.

² Agencias desconcentradas del Gobierno Nacional (Ministerio de la Presidencia).

³ Ley de Descentralización Fiscal, Decreto Legislativo N° 955, publicado el 5 de febrero de 2004.

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, esta cifra alcanzó para el presupuesto proyectado de 2008 a los 11.566 millones (MEF, 2007). Visto desde la perspectiva de la participación en el gasto público, en ese mismo periodo el nivel regional ha ganado un peso relativo en dicha estructura, pasando del 12% al 16,3% del total⁴.

No obstante, 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; es decir, 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, que en este trabajo llamaremos discrecionalidad del gasto público regional.

En esta perspectiva, esta investigación busca despejar las siguientes interrogantes:

¿El incremento de la participación de los gobiernos regionales en el presupuesto público ha ido acompañado de un incremento en la discrecionalidad en el uso de dichos fondos?
¿Cómo ha variado este margen de maniobra presupuestal antes (en el caso de los CTAR's) y después de implementado el proceso de descentralización (gobiernos regionales)?

El objetivo central de esta investigación busca determinar los niveles de discrecionalidad en el uso de su presupuesto que han alcanzado los gobiernos regionales, luego de implementado el proceso de descentralización y, comparando con los años anteriores a ésta. Para este efecto, se tomará el caso del Gobierno Regional de Arequipa como pliego presupuestario de manera agregada.

Aunque esta es una investigación descriptiva, su hipótesis de trabajo busca demostrar que el incremento de la participación del nivel regional en el presupuesto nacional no necesariamente ha significado un automático incremento paralelo de sus niveles de

⁴ No obstante, a partir de 2005, no ha habido mucha variación, este año alcanzó el 16% y para el presupuesto del 2006 logró una participación del 17% de total del gasto público (MEF, 2005).

discrecionalidad presupuestaria, en tal sentido, los avances de la descentralización del gasto no difieren mucho de los niveles observados antes del inicio del proceso de descentralización en el año 2003.

Medir el margen de maniobra presupuestal de los gobiernos regionales permitirá contar una herramienta que haga posible cuantificar qué se puede esperar realmente del actual proceso presupuestario en cuanto a la descentralización del gasto y hasta que punto las decisiones fiscales de gasto regional están relacionadas con la autonomía regional alcanzada con la descentralización política; es decir si existe en el nivel regional la suficiente libertad para implementar una política presupuestaria acorde con su programa votado por los ciudadanos de su jurisdicción. Esto permitirá fortalecer la gobernabilidad y la democracia regional; en el primer caso, es insumo básico a la hora de formular futuros programas y planes de gobierno regional; en el caso de la participación ciudadana, se tendrá mejor conocimiento e información para proponer proyectos de inversión pública en los procesos de presupuestación participativa en función de este margen de maniobra. Asimismo, los resultados podrían aplicarse para analizar otros gobiernos regionales.

El documento estará organizado de la siguiente manera: en el capítulo segundo se revisará la teoría de la descentralización fiscal junto a los niveles de discrecionalidad necesarios para llevar adelante dicha reforma. El tercer capítulo constituye la parte central de la investigación y presenta los hallazgos sobre la base de un caso de análisis. El último capítulo finaliza con las conclusiones y recomendaciones de política.

II. Descentralización fiscal y discrecionalidad presupuestaria.

2.1 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 financiadas⁵. Oates (1972) y Musgrave (1991) plantean que las funciones de estabilización y distribución no son descentralizables, es decir, se asignan al nivel nacional. Los gobiernos subnacionales no pueden realizar políticas de estabilización porque no tienen acceso a una política monetaria independiente y sus economías son demasiado abiertas para adoptar medidas anticíclicas eficaces. Asimismo, cualquier intento subnacional de abordar las disparidades de ingreso al interior de sus territorios probablemente impulsaría a los grupos poblacionales de ingreso alto a trasladarse a regiones que tienen bajas cargas impositivas y a los grupos poblacionales de ingreso bajo a trasladarse a las regiones con atractivos programas de redistribución e inversión social.

Por otro lado, a pesar que la asignación de bienes y servicios es realizada por el mercado, existen algunos que por sus características de no rivalidad y no exclusión en el consumo⁶ (bienes públicos) sólo pueden ser provistos por el gobierno (sector público). No obstante, para una asignación más *eficiente* es necesaria la participación de otros niveles además del nivel nacional ya que dichos bienes están en función de las características y de la cobertura de los mismos; como veremos a continuación. El teorema de la descentralización de Oates (1972) plantea que la asignación de bienes públicos de cobertura nacional (como la defensa nacional, justicia, relaciones exteriores, etc.) son asignados más eficientemente por el gobierno nacional dada sus ventajas de gestión y las economías de escala necesarias para su producción y provisión. No obstante, existen algunos bienes públicos que por sus características son asignados de forma más eficiente si se hace de forma descentralizada, dado que sus beneficios son limitados a un determinado territorio local o regional y en su provisión los gobiernos subnacionales

⁵ 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, un intermedio y otro local.

⁶ Se puede revisar con mayor amplitud sobre los bienes públicos en Musgrave y Musgrave (1996), Olson (1992); Samuelson (1954).

(locales y/o regionales) poseen mayor información sobre las preferencias de sus ciudadanos. Así, en la medida que hayan variaciones en las demandas locales (regionales) por este tipo de bienes, se supone que los gobiernos subnacionales, al tener mas cercanía a los habitantes manejan mayor información y se ajustan mejor a las preferencias de sus localidades y logran resultados más eficientes en la asignación de bienes públicos⁷ (Yañez, 1991). Estas ganancias de eficiencia también están vinculadas al *principio de subsidiariedad*⁸ que dice: ‘siempre que sea factible, los bienes públicos deberían ser provistos, por el nivel de gobierno mas 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 más 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 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

⁷ El postulado Oates dice ‘para un bien público local (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de producto del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para el gobierno local respectivo) será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) para el gobierno local proveer los niveles de producto eficientes de Pareto a sus respectivas jurisdicciones que para el gobierno central proveer cualquier nivel de producto especificado y uniforme a través de todas las jurisdicciones’ (Yañez, 1991).

⁸ De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización, éste también es un principio rector de la descentralización en el Perú.

subnacional fija la tasa, la base, recauda y se beneficia del mismo⁹. Ello está más vinculado a realidades donde existe una descentralización política con plena autonomía y potestad para fijar nuevos tributos.

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 sólo de los residentes de la jurisdicción y preferiblemente vinculados a los bienes públicos que se les provee. A su vez éstos 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 más eficiencia¹⁰ (Bird, 2000). Asimismo, una autentica descentralización fiscal implica que los gobiernos subnacionales se financien exclusivamente de sus tributos propios 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.

En efecto, en la práctica, los gobiernos subnacionales, en los países descentralizados, no son completamente financiados por sus ingresos propios, dado que las disparidades económicas entre jurisdicciones (desequilibrios horizontales) y las disparidades entre niveles de gobierno (desequilibrios verticales) no hacen posible cubrir sus necesidades de

⁹ A menudo se cumplen sólo dos de estas características, por lo que es difícil determinar cual nivel de gobierno es el titular del impuesto (Bird, 2000).

¹⁰ 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 porque implica una mayor autonomía y la consiguiente pérdida de poder político.

gasto de manera autónoma, por lo que tienen que recurrir al uso de las transferencias fiscales intergubernamentales para nivelar la provisión de bienes públicos (Ter-Minassian, 1997). Ello es más recurrente en los países en desarrollo; el gobierno nacional tiene que intervenir para *nivelar el gasto subnacional* trasladando recursos desde el nivel nacional, que generalmente monopoliza gran parte de los impuestos, hacia los gobiernos subnacionales. Del mismo modo, las transferencias buscan una nivelación horizontal, tomando recursos de las jurisdicciones ricas y trasladándolas hacia las jurisdicciones pobres que tienen problemas para proveer un nivel adecuado de bienes públicos¹¹. En otras palabras, por lo general el arreglo fiscal de un país descentralizado parte del supuesto de que las jurisdicciones subnacionales deben de proporcionar bienes públicos en un nivel *promedio* financiándolos 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 fiscales¹². 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 y neutralizando la presencia de *spillovers*¹³.

No obstante, la excesiva dependencia de las transferencias por parte de los niveles subnacionales de gobierno produce, si éstas no se han diseñado adecuadamente, efectos negativos en la conducta fiscal subnacional, desincentivando tanto la correspondencia fiscal como el esfuerzo fiscal regional y/o local. El principio de *correspondencia fiscal* es

¹¹ Este esquema de transferencias funciona en el nivel subnacional chileno, donde los gobiernos locales ricos transfieren a los gobiernos locales pobres, recursos para cubrir sus necesidades de gasto mediante el Fondo Común Municipal FCM, es decir, prácticamente no existen transferencias desde el nivel nacional (Ferrada, 1998).

¹² Esto está asociado a las disparidades regionales en el ingreso; en tal sentido, el marco institucional de un proceso de descentralización debería asegurar un mínimo, sino similar, acceso a los servicios públicos a todos los habitantes, al margen de la región donde vivan (Ahmad y García-Escribano, 2006).

¹³ Otro uso generalizado es para financiar los programas del gobierno nacional que son delegados a los niveles subnacionales, esto en un esquema centralizado de gobierno.

un elemento clave para la descentralización de las finanzas públicas porque vincula a los gastos subnacionales con sus fuentes propias de ingresos; es decir, un uso prudente y responsable del gasto local o regional aumenta conforme los gobiernos subnacionales obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven, y permite un mayor control y rendición de cuentas, pues el ciudadano-contribuyente tiene mayor interés y posibilidades de vigilar el uso de los recursos en un gobierno subnacional.

De otro lado, las transferencias afectan el esfuerzo fiscal subnacional conduciendo a una situación denominada como la *tragedia de comunes*; donde los gobiernos subnacionales relajan su recaudación propia, que implica altos costos políticos, y recurren a las transferencias como 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 términos generales, 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 lograr mayores ganancias de eficiencia a través de una descentralización de las finanzas públicas.

En resumen, una descentralización fiscal implica un desplazamiento de competencias y potestades fiscales (ingresos y gastos) del nivel superior o nacional hacia los niveles de gobierno subnacionales distribuidos en el territorio de un país. Estas atribuciones implican un manejo más autónomo del gasto público en su jurisdicción y también de sus ingresos. No obstante, detrás de las diversas combinaciones fiscales de la descentralización siempre están los arreglos institucionales que la tradicional teoría de la descentralización fiscal no ha podido explicar bien. Ello ha dado lugar a innovaciones mediante el uso de nuevos instrumentos teóricos de la economía institucional que se presenta en la siguiente sección.

2.2 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 y por lo cual 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.

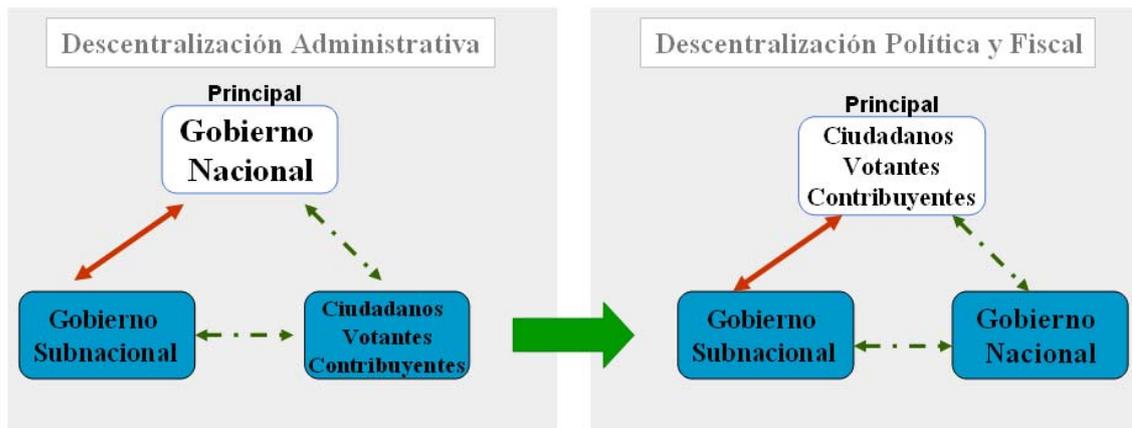
Trasladado este modelo a la economía pública y, a la descentralización fiscal en particular, muestra que tales relaciones están presentes en la dinámica fiscal intergubernamental. Sin embargo, no está claro, dados los diversos arreglos institucionales fiscales, quien es el principal y quien es el agente. Ello es más complicado si se busca determinar el rol de los gobiernos subnacionales, éstos pueden ser agentes del gobierno nacional, como tradicionalmente se ha planteado, quien actúa como principal y encarga ciertas funciones a los primeros (Aghon, 1993) o éstos pueden ser agentes de sus

propios votantes. Oates (2004), aclara que en el primer caso obedecería a un esquema de descentralización administrativa¹⁴.

En efecto, 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), éstos 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.

Figura N° 1

La descentralización de las finanzas públicas: el Modelo Agente - Principal



Uno de los principios que fundamenta la descentralización fiscal es la correspondencia fiscal, entendida ésta 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 cual permite conocer el

¹⁴ Este esquema se asemeja más a los gobiernos regionales en Chile, donde los Intendentes son designados y responden políticamente al gobierno nacional; es decir, no son elegidos por los ciudadanos.

nivel de servicios a establecer y lleva a una más eficiente asignación de los recursos públicos en la jurisdicción subnacional.

Del mismo modo, la correspondencia fiscal también permite que los votantes (principal) vinculen los impuestos que pagan en su jurisdicción con los servicios públicos que presta un determinado gobierno subnacional (agente). Así se fomenta la responsabilidad de éste y se incentivan las mejoras de gestión y la más eficiente prestación de los servicios públicos. Asimismo, los gobiernos subnacionales tendrán más cuidado en asignar eficientemente el dinero cuando este procede de recursos que están bajo su control que si proviene de otras fuentes, como serían las transferencias del nivel nacional. Por tanto, la descentralización fiscal permite conseguir disciplina en el gasto público y evitar un crecimiento constante del gasto público.

Esto es importante, a la hora de determinar los avances que se están logrando en un proceso de descentralización del Estado y sus correspondientes resultados presupuestarios. No se puede decir que hay avances, si un esquema institucional (y por supuesto presupuestario) no está diseñado para responder a los encargos del principal; en este caso los votantes que residen en una determinada región y eligen a su gobierno regional o local.

Aunque es complejo aplicar este modelo al análisis de una descentralización fiscal pura, que incluye necesariamente una descentralización de los ingresos, en este trabajo se busca vincular la descentralización del gasto con la descentralización política; dicho de otro modo, si el gasto regional, aunque sea financiado con transferencias, es un instrumento que responde al mandato del principal (los ciudadanos de la jurisdicción). Para responder a sus principales, los gobiernos subnacionales necesitan tener cierto grado de discrecionalidad en el uso de sus presupuestos.

2.3 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).

Proud'homme (1995) en un trabajo crítico sobre la descentralización 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.

La discrecionalidad fiscal de las decisiones presupuestarias está relacionada con las condicionantes derivadas de las restricciones institucionales, particularmente en las restricciones derivadas de normas legales de la descentralización y de las mismas leyes de presupuestos (Barberán, 2003). Lo más resaltante, en este sentido, es que, por lo general, los gobiernos subnacionales dependen, en alguna medida, de las transferencias del nivel nacional, muchas de ellas condicionadas. Ello es más marcado en el caso de países de bajos ingresos, donde los altos niveles de desequilibrio fiscal entre sus regiones hacen que la descentralización se centre más en la asignación de recursos (transferencias) y no tanto en la asignación de responsabilidades tributarias subnacionales (Larios *et al*, 2003). En tal sentido, muchos de esos ingresos vienen con distintos grados de condicionalidad, lo que incide directamente en su margen de discrecionalidad.

Asimismo, dentro del esquema de transferencia 'atadas' a un agregado de ingresos nacionales, no hay margen significativo para que se genere una competencia interjurisdiccional por mayores recursos en función de mejores resultados en el suministro de bienes públicos subnacionales. Esto ocurre principalmente porque el consumidor no recibe el subsidio sino que lo recibe el lado de la oferta. Si el consumidor no puede escoger la opción que más le convenga, entonces se trata tan sólo de un proceso de desconcentración del gasto pero no de la búsqueda de la eficiencia ni de la equidad.

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).

III. Aspectos Metodológicos

Por lo general, el nivel de descentralización de las finanzas públicas ha sido abordado desde la perspectiva de la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público general o en el nivel de financiación del gasto con ingresos propios¹⁵ (Bahl, 1998; Wiesner, 2003 Ebel y Yilmaz, 2001; Bird, 1999). Sin embargo, este asunto tiene una complejidad que rebasa esta aproximación parcial, especialmente si se trata de contextos donde los diseños presupuestarios están aún desvinculados del arreglo institucional y político que enmarca la existencia de gobiernos subnacionales. En tal sentido, éstos constituyen, entre otros, elementos fundamentales para una aproximación más completa de los avances de un proceso de descentralización de las finanzas públicas (Aghon, 1993).

En esta perspectiva vimos, entre otros, el planteamiento de Proud'homme (1995) pone énfasis en un 'coeficiente de discrecionalidad' del gasto subnacional como indicador que expresa el grado en que el gasto descentralizado, vinculado a la provisión de bienes públicos subnacionales, está libre de ataduras administrativas y contables desde el nivel nacional.

Más recientemente, un trabajo seminal de Barberán (2001) y otros que han seguido esta propuesta inicial (Gamazo, *et al*, 2004) proponen, sobre la base de información estrictamente presupuestaria, una metodología que clasifica las operaciones de ingreso y

¹⁵ Un incremento de esta relación implica un aumento del equilibrio vertical o correspondencia fiscal, uno de los indicadores más utilizados para medir los avances de la descentralización fiscal. Existen algunos trabajos que han utilizado este indicador propuesto inicialmente por Hunter y retomado por Aghon (1993); para casos latinoamericanos puede verse el trabajo de Shah (1998) en el caso de Brasil, y para Chile el de Gillmore (1997). Específicamente, el coeficiente de equilibrio vertical (V) es el siguiente:

$$V = 1 - \left[\frac{aT_o = bT_s = cR = dG_o = eG_c = fB}{E} \right]$$

En donde:

E = Gastos del gobierno subnacional.

To = Ingresos tributarios procedentes de los impuestos decretados por los gobiernos subnacionales.

Ts = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos.

R = Recaudaciones no tributarias del gobierno subnacional

Go = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.

Gc = Transferencias condicionadas recibidas del gobierno nacional

B = Empréstitos netos de los gobiernos subnacionales

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 a algunos condicionantes endógenos identificados en el gobierno regional.

En este trabajo recogemos esta propuesta analítica y la adecuamos al arreglo presupuestario que rige la descentralización de las finanzas públicas en el Perú. La ventaja es que se cuenta con información fiscal y presupuestaria de cobertura regional desagregada y con un único criterio de consolidación. Se ha utilizado como base inicial tanto el clasificador del gasto público regional como el clasificador de sus fuentes de financiamiento; ambos para los años fiscales entre 2001 y 2007, publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Como se expuso antes, la descentralización hacia los gobiernos regionales está sesgada hacia el gasto, por lo tanto este trabajo incidirá más en ese aspecto. No obstante más abajo, se incluye también una clasificación de los recursos de acuerdo a los niveles de discrecionalidad que éstos poseen.

3.1 Clasificación de los gastos regionales

De acuerdo al Presupuesto del Sector Público, los gastos del sector gubernamental tienen una clasificación funcional, económica e institucional¹⁶. No obstante, estas clasificaciones no son desagregadas suficientemente, por ejemplo la clasificación económica del presupuesto que más nos aproxima a la naturaleza de los gastos regionales, muestra a nivel general los gastos corrientes, gastos de capital y gastos de endeudamiento, por lo que es necesario revisar en detalle sus componentes y determinar sus características en función de la discrecionalidad posible en su uso.

Para esta parte, también nos guiamos por el clasificador de gastos, específicamente por el grupo genérico de gastos y las específicas de gasto que la componen, identificando la naturaleza de cada ítem respecto a sus niveles de libertad en su aplicación en el gobierno regional.

¹⁶ En coherencia con el Manual de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (2001).

Hemos desagregado los componentes del gasto regional en su grupo genérico, de la siguiente manera:

a) Personal y Obligaciones Sociales

Los gastos en personal; comprende todos los gastos realizados por el gobierno regional por concepto de sueldos y salarios de sus empleados, principalmente funcionarios públicos. 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.

b) Obligaciones Previsionales.

Incluye los gastos por concepto de pensiones, subsidios, desahucios y en general cualquier otro beneficio previsional que sea otorgado a los jubilados del gobierno regional. Como el gobierno regional es una entidad nueva, aquí se incluyen las cargas previsionales de lo que fue el Consejo Transitorio de Administración Regional y de las entonces agencias desconcentradas de los ministerios que ahora están dentro del ámbito institucional del gobierno regional.

c) Bienes y Servicios

Constituyen los gastos corrientes de funcionamiento. Comprende todos los gastos por adquisición de bienes y servicios no personales, a personas naturales u jurídicas, que realiza la administración regional y/o sus organismos adscritos, utilizados ya sea para su funcionamiento institucional o para su transformación, venta y/o producción de otros bienes. Incluyen aquellos gastos por comisión de servicio y viáticos.

d) 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, dirigidas hacia la segmentos de la población con vulnerabilidad social en la región (el Seguro Integral de Salud, SIS), y las transferencias que complementan el financiamiento a los Comités Locales de Administración de Salud,

CLAS, entidades locales autónomas de prestación de servicios de salud básica en la región.

e) 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. Estos pueden ser financiados con ingresos propios, endeudamiento o recursos transferidos por el gobierno nacional. Este gasto está enmarcado dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual norma el proceso de la inversión pública regional y de los otros niveles.

f) 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.

g) 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.

h) 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. Este gasto no es ¿????

i) 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.

3.3 Aproximación al margen de discrecionalidad fiscal

Antes de presentar la clasificación, es necesario hacer algunas precisiones. 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. Por ejemplo, el ítem bienes y servicios incluye la adquisición de materiales y suministros, donde hay discrecionalidad plena y la contratación de servicios profesionales de personal eventual, donde hay un poco menos margen de maniobra. También existen ítems donde fue necesario identificarlos por sus modalidades de aplicación, sin que esto altere los montos; aquí fue necesario incluir las transferencias que los gobiernos regionales hacen a las universidades públicas de parte del canon.

Los bloques se han construido de la siguiente manera:

a) Gasto regional con 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). De acuerdo a los documentos presupuestarios aquí se incluye aquellas inversiones que son financiadas con recursos propios (no puede haber un gasto con mayor discrecionalidad que éste), a los gastos de inversión financiados con recursos ordinarios, que a diferencia de los gastos de inversión con transferencias no están sometidos a condición alguna de uso. También se incluyen gastos de altos cargos personal e incentivos al rendimiento, materiales y suministros e inversiones financiadas con endeudamiento (si es que las hubiera).

b) Gasto regional con discrecionalidad 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. Tal es el caso de las inversiones financiadas con transferencias condicionadas y fijadas por regla como aquellas producto de canon minero. Aquí existe una restricción general debido a su aplicación en inversión pública pero el gobierno regional tiene la libertad de usarla en el tipo de inversión que considere conveniente, esto incluye elegir donde y en que sector invierte. Algo similar sucede con las inversiones cofinanciadas con la cooperación internacional pues el gobierno regional tiene, por lo general, la capacidad de determinar donde se usan dichas inversiones en el marco de las prioridades de los cooperantes. Del mismo modo, en este bloque se incluyen bienes y servicios

vinculados a gastos fijos y otros gastos corrientes en subvenciones sociales que el gobierno regional realiza.

c) Gasto regional con discrecionalidad 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. Por lo general aquí caben los gastos en personal y obligaciones sociales de los empleados y funcionarios públicos nombrados en el gobierno regional o en algunas de las dependencias que, por lo menos desde el punto de vista presupuestal, dependen de él, incluyendo gastos como escolaridad, aguinaldos y gratificaciones. El gasto más recurrente aquí es el vinculado a personal de las áreas de educación y salud. También se incluyen las obligaciones del empleador, las transferencias al CAFAE, entre otros.

d) Gasto regional con discrecionalidad nula.

En este bloque de discrecionalidad nula se incluyen a 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. Estos recursos solo 'pasan' por el presupuesto regional; es decir, se incluyen en la contabilidad pero no están vinculadas a la provisión directa de bienes públicos ni al funcionamiento de la estructura gubernamental regional. Aquí se incluyen los gastos en pensiones y subsidios otorgados a jubilados por el gobierno regional; transferencias a otras entidades públicas financiadas con recursos finalistas del nivel nacional (canon minero a universidades públicas), gastos en inversión con recursos finalistas de la Cooperación Internacional, etc. Desde la perspectiva de las finanzas regionales, no afectaría en nada si estos gastos pasarían directamente a ser gestionados por el nivel nacional. También se incluyen a posibles gastos financieros de amortización de deuda y/o intereses y cargos de la misma, si estos existen su uso es muy estricto al cumplimiento de las obligaciones.

Cuadro N° 1
Clasificación de Gastos Regionales según grado de discrecionalidad

<p>Discrecionalidad plena (P)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inversiones reales financiadas con recursos propios. - Inversiones reales financiadas con recursos ordinarios. - Gastos de altos cargos personal e incentivos al rendimiento. - Material y suministros (proporcional a gastos de personal) - Inversiones reales financiadas con endeudamiento.
<p>Discrecionalidad alta (A)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Personal eventual, personal laboral eventual, otro personal. - Material y suministros (proporcional a gastos de personal fijo) - Otros gastos corrientes en subvenciones sociales. - Inversiones reales financiadas con recursos finalistas del nivel nacional. - Inversiones reales cofinanciadas por la Cooperación Internacional.
<p>Discrecionalidad baja (B)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Retribuciones y complementos - contratos a plazo fijo - Retribuciones y complementos (salud, profesores, obreros, administrativos, etc]) - Obligaciones del empleador. - Transferencias al CAFAE - Otras aplicaciones directas de personal y obligaciones sociales - Asignacion extraordinaria por trabajo asistencial. - Escolaridad, aguinaldos y gratificaciones. - Guardias hospitalarias.
<p>Discrecionalidad nula (N)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gastos en pensiones, subsidios y cualquier otro beneficio previsional que sea otorgado a jubilados por el gobierno regional. - Gastos financieros de amortización de deuda y/o intereses y cargos de la misma. - Transferencias a otras entidades públicas financiadas con recursos finalistas del nivel nacional. - Transferencias de capital financiadas con recursos finalistas de la Cooperación Internacional.

Fuente: MEF
 Elaboración propia.

Los bloques que se han clasificado ya nos entregan una aproximación sobre la situación fiscal del gasto regional en términos de niveles de discrecionalidad, no obstante es necesario resumir en un indicador que sintetice en única cifra el concepto de maniobra presupuestal. Siguiendo la propuesta de Barberán (2003), reducimos los cuatro bloques a dos. Así, los bloques de discrecionalidad plena (P_t) y alta (A_t) se convierten en gastos regionales con discrecionalidad en el uso de los recursos, mientras que los bloques de discrecionalidad baja (B_t) y nula (N_t) se convierten en gastos regionales sin discrecionalidad.

Como resultado el coeficiente de discrecionalidad fiscal regional que se presenta es la relación entre los gastos regionales con discrecionalidad respecto de los gastos totales que incluyen a aquellos son no discrecionales.

$$DF_t = 100 * \left[\frac{(P_t + A_t)}{(P_t + A_t + B_t + N_t)} \right]$$

Donde:

DF_t = Coeficiente de discrecionalidad fiscal en el año fiscal t.

P_t = Presupuesto con discrecionalidad plena en el año fiscal t

A_t = Presupuesto con discrecionalidad alta en el año fiscal t

B_t = Presupuesto con discrecionalidad baja en el año fiscal t

N_t = Presupuesto con discrecionalidad nula en el año fiscal t

De acuerdo a la teoría revisada en el punto anterior, mientras mayores sean los niveles de discrecionalidad logrados por un gobierno subnacional mayores serán los avances de la descentralización fiscal desde el lado de los gastos. Esto quiere decir que las ataduras administrativas del nivel nacional tienen escasa incidencia en la administración del gasto público en la región y el gobierno subnacional vincula exitosamente su autonomía política con una libertad en la aplicación de su política fiscal, que es la expresión final a la que apunta la descentralización de las finanzas públicas.

Del mismo modo es posible incluir el margen potencial de discrecionalidad que ha sido definido como el margen que podría haber utilizado el gobierno regional si hubiese hecho uso de todas sus fuentes de recursos que le reconoce el marco normativo e institucional de la descentralización fiscal, incluyendo los saldos de recursos que no han podido ser ejecutados en un determinado año fiscal y que pasan formar parte del financiamiento del año que viene. Para su cálculo se suma al margen de maniobra que hemos presentado

arriba los recursos potenciales de naturaleza financiera que operan a modo de reservas de ese gobierno: el remanente de tesorería acumulado, también conocido como saldo de balance que queda al final del ejercicio y el margen de endeudamiento permitido por las reglas fiscales que se ha establecido en el Perú (Barberan, 2003).

Este margen potencial marca el límite al que en cada ejercicio fiscal podría haber llegado el gobierno regional si hubiese decidido introducir un gran cambio puntual en su política presupuestaria, que necesariamente tiene que vincular a alguna necesidad de gasto regional. No obstante, no hay que perder de vista que el margen potencial marca una pauta de comportamiento presupuestario claramente excepcional y solo sostenible en el muy corto plazo.

3.2 Fuentes de financiamiento regional: Clasificación de recursos

Los gobiernos regionales tienen un esquema de financiamiento bastante simple. En efecto, luego de instaurados los gobiernos regionales en 2003, éstos no ha variado mucho respecto de los Consejos Transitorios de Administración Regional, en relación a sus fuentes de financiamiento. En este apartado se detalla la clasificación de recursos que financian a los gobiernos regionales en el actual marco institucional en el que se insertan los presupuestos regionales. Se incluyen a algunas fuentes que, a pesar de haber sido diseñadas para un esquema presupuestario descentralizado, aún no han sido implementadas.

a) Recursos ordinarios

Es una fuente de financiamiento transversal a todos los niveles de gobierno de la que el nivel regional participa. Constituye principalmente el grueso de los ingresos públicos originados en la recaudación de los tributos nacionales (incluye también otros conceptos¹⁷); estos recursos no están vinculados a ninguna entidad pública ni nivel gubernamental de manera exclusiva, y constituyen fondos disponibles de libre programación manejados por el Gobierno Nacional (principalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas) que, como titular de los impuestos nacionales, recauda dichos recursos y los asigna con total discrecionalidad a los gobiernos regionales y otros niveles de gobierno.

¹⁷ Entre otros, se incluye la recuperación de los fondos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado – FEDADOI.

b) Canon y sobrecanon

Son recursos vinculados a los ingresos por participación en la tributación por la explotación económica de recursos naturales que se extraen en el territorio nacional. La asignación presupuestaria, también realizada por el nivel nacional, vincula la ubicación de la explotación del recurso natural con la recepción de dicho fondo por parte de los gobiernos subnacionales de la jurisdicción y otros pliegos presupuestarios. Es decir, existen algunos gobiernos regionales que no participan de este fondo porque no poseen explotaciones de recursos naturales en su jurisdicción. También se consideran en este ítem a fondos por concepto de regalías mineras y se incluye tanto el rendimiento financiero como los saldos de balance de éstos de años fiscales anteriores.

c) Recursos directamente recaudados

Son ingresos propios, recaudados por los mismos gobiernos subnacionales y administrados directamente por los mismos. Constituyen recursos vinculados a la venta de bienes y prestación de servicios, rentas de la propiedad, tasas, entre otros. También, incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

d) Recursos por operaciones oficiales de crédito

Fondos que provienen de eventuales operaciones de endeudamiento en el ámbito nacional o internacional. Por lo general, los gobiernos regionales y locales pueden realizar operaciones de endeudamiento tanto con agentes financieros domiciliados en el país (instituciones comprendidas dentro del sistema financiero nacional y operaciones en el mercado nacional de capitales) como con instituciones financieras internacionales. En el segundo caso, los gobiernos regionales sólo pueden acceder a endeudamiento si logran el aval del Gobierno Nacional en el marco de las reglas fiscales establecidas que fijan dichos ingresos para ser utilizados sólo en inversiones públicas.

e) Donaciones y transferencias

Comprende los fondos financieros no reembolsables, recibidos por el gobierno regional, provenientes de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos extranjeros, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran también a las transferencias provenientes del nivel nacional y de otras entidades públicas y privadas sin exigencia de contraprestación alguna.

f) Fondo de compensación regional (FONCOR)

Recurso exclusivo para los gobiernos regionales, tiene origen en la Ley de Bases de la Descentralización, que fijo como su base a todos los recursos financieros correspondientes a los proyectos de inversión pública a cargo de los entonces, Consejos Transitorios de Administración Regional, y a todos los proyectos sectoriales de inversión pública de alcance regional. Del mismo modo, incluía a los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones. Su naturaleza es nivelatoria y se distribuye con criterios de equidad y compensación, expresados en un índice de distribución, entre todos los gobiernos regionales.

g) Recursos ordinarios para los gobiernos regionales

Aparece como clasificador de ingresos en el Presupuesto del Sector Público 2004, año en que los Gobiernos Regionales se desvinculan funcionalmente del poder ejecutivo (Presidencia del Consejo de Ministros). De acuerdo a la exposición de motivos del presupuesto de ese año, esta fuente de financiamiento comprende parte de los Recursos Ordinarios que se orientan 'al financiamiento de los gastos administrativos así como las acciones que desarrollarán las Sedes de los Gobiernos Regionales, las direcciones regionales sectoriales y demás unidades ejecutoras dentro de su respectivo ámbito territorial'. Esta fuente actualmente ha sido incluida a los recursos ordinarios.

h) Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)

Creado también por la Ley de Bases de Descentralización y reglamentado mediante Resolución Presidencial N° 150-CND-P-2003. Su naturaleza es de ser un fondo concursable destinado a financiar proyectos de desarrollo de forma intergubernamental involucrando de forma consensuada al gobierno regional con sus pares locales y el nivel nacional. Se fija como base financiera al 30% de los recursos captados por procesos de privatización, concesiones y otros similares. Asimismo, aquellos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, donaciones, repago de créditos, recursos provenientes de la ejecución de garantías de contratos mutuos y otros que le sean asignados. De acuerdo a su reglamento, hay dos formas de adjudicación: reembolsable de forma libre, a disposición de todos los gobiernos regionales y locales y, de adjudicación legal predeterminada, vinculada a la inversión en las jurisdicciones donde está la privatización o concesión. Esta fuente a pesar de contar con todo su marco normativo aun no está operativa.

Cuadro N° 2

Tipología de las Fuentes de Financiamiento Regional^{1/}

TITULARIDAD	DISCRECIONALIDAD EN EL USO	TIPOLOGÍA AMPLIA	TIPOLOGÍA DETALLADA
Recursos propios	No condicionados	Tributarios y otros	Recursos directamente Recaudados
	Condicionados	Financieros	Operaciones oficiales de de crédito interno y externo.
Recursos Transferidos por el nivel nacional	Condicionados	Discrecionalidad nacional.	Recursos Ordinarios
			Donaciones y transferencias
		Fijados por regla.	Fondo de Compensación Regional FONCOR
			Canon y Sobre Canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones

Fuente: MEF

Elaboración propia.

^{1/} No se incluye al Fondo Intergubernamental de la Descentralización FIDE porque nunca ha estado operativo.

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 la titularidad, es decir si constituyen recursos propios o si estos 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 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; es decir, la decisión de endeudarse o no, es propia del gobierno regional, por ello hemos ubicado como recursos propios pero con condición al uso en inversiones

públicas. Nótese que aquí hay un condicionamiento para la decisión de gasto pero no para generar el ingreso.

De otro lado, las otras fuentes de financiamiento regional están basadas en transferencias fiscales. Todos éstos son recursos proporcionados por el nivel nacional, a excepción de las donaciones y 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 ésta es fijada con plena libertad por el 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. Esto es más probable cuando en una coyuntura el gobierno regional y el gobierno nacional responden a diferentes partidos políticos.

Los recursos que responde a transferencias discrecionales del gobierno nacional son los recursos ordinarios y las donaciones y transferencias. Aunque los primeros no son definidos como transferencias, técnicamente sí lo son, pues constituyen fondos propios del nivel nacional que son transferidos para el uso y financiamiento de los gobiernos regionales. Los mecanismos de distribución de este fondo 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 éste se fija discrecionalmente por el gobierno nacional. Aunque a inicios del proceso, específicamente el año fiscal 2004, se intentó clarificar su reparto intergubernamental, separando la proporción que financia a los gobiernos regionales (incluso se creó una fuente aparte denominada participación en los recursos ordinarios de los gobiernos regionales) ésta se ha vuelto nuevamente una caja negra, donde los mecanismos de reparto presupuestal no están claros ni especifican las prioridades del gobierno nacional, respecto a alguna política de nivelación regional. Como se verá después, en la actualidad, este ítem es la mayor fuente de financiamiento regional.

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, sobre canon 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, sino que por el contrario, está atado a una suerte de derecho fiscal que poseen las jurisdicciones locales y regionales por tener en sus circunscripciones los recursos naturales explotados. Aunque ese no es tema de esta investigación, es necesario remarcarlo, porque al estar siendo cuestionado (Polastri y Rojas 2007) es muy probable que se modifique. Otra fuente de financiamiento fijada bajo regla es el FONCOR; a pesar que tenía un reparto poco claro desde su establecimiento, el gobierno ha publicado un reglamento con los índices de distribución¹⁸. 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; sólo ha funcionado como fuente de financiamiento en 2004 y 2005.

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. En este caso, se toma a los ingresos directamente recaudados como referente de los ingresos propios. Del mismo modo, otro índice es la participación de las transferencias discrecionales como fuente de financiamiento regional; por su naturaleza, ésta limita fuertemente a la descentralización fiscal vía ingresos. Lo deseable sería que conforme avance el proceso de descentralización éste índice disminuya.

La adecuación de las dos propuestas analítica es susceptible de enormes mejoras, especialmente en lo referido al gasto, más aún si se tiene por delante un progresivo avance en la transferencia de nuevas funciones y competencias desde los ministerios hacia los gobiernos regionales. Ello implicará, sin duda, un cambio en la estructura del gasto regional y, en la naturaleza de sus aplicaciones.

En la siguiente parte, se aplica esta propuesta metodológica a un gobierno regional tomado como caso de estudio.

¹⁸ Ver Resolución Ministerial N° 484-2007-EF/15 del 16 de Agosto de 2007.

IV. Resultados de aplicación al Gobierno Regional de Arequipa

4.1 Aspectos generales

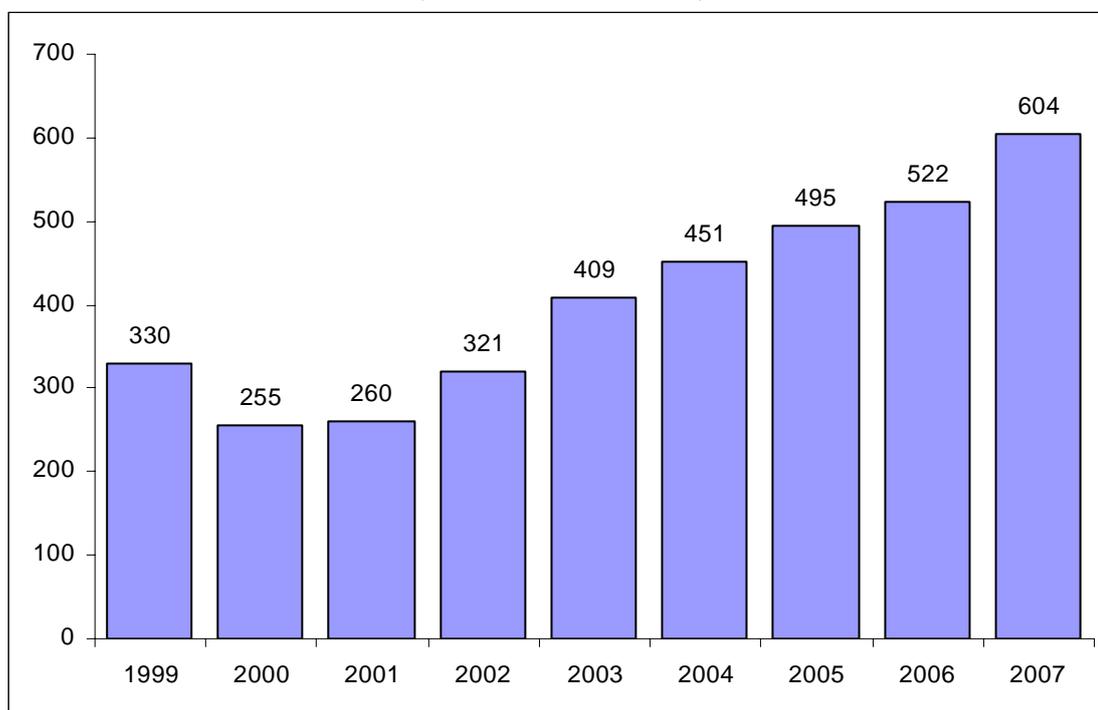
El análisis busca determinar los niveles de discrecionalidad en las decisiones de gasto que han alcanzado los gobiernos regionales, en otras palabras, nos aproximará hasta que punto las decisiones sobre el uso presupuestario regional están relacionadas con la autonomía lograda por la descentralización política; específicamente; interesa de modo particular una comparación entre los periodos antes y después de implementado el proceso de descentralización del gasto en 2003, para ello se toma como caso de estudio al Gobierno Regional de Arequipa¹⁹ y se utilizan datos desagregados de su ejecución presupuestaria para los años fiscales 1999 al 2007.

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 CTARs, que representaban la administración del nivel regional de entonces, era de alrededor de 5.360 millones de soles, en el presupuesto de 2007 esta cifra alcanzó los 10.368 millones de 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, un incremento sostenido de la participación regional (Shack, 2003 y MEF, 2007). Luego de cinco años de la reforma constitucional que instaura la descentralización, el nivel regional gasta un 5% más de los recursos fiscales del gobierno en general (Ver Anexos N° 1 y 2). En ambos casos se toman cifras del presupuesto institucional de apertura para los respectivos años fiscales.

En el caso específico del Gobierno Regional de Arequipa, la tendencia es similar al nivel regional en general (Ver Gráfico N° 1); entre 2002 y 2007 el pliego ha crecido a una tasa de 15% anual y ha aumentado su gasto en dicho periodo en alrededor de un 137%. Este crecimiento ha sido constante a partir del año 2001; para el 2008 se tiene previsto gastar alrededor de 640 millones de soles (535 millones en cifras deflactadas).

¹⁹ Este trabajo ha tomado como unidad de análisis al pliego presupuestario denominado Gobierno Regional de Arequipa de forma agregada, que incluye a 15 unidades ejecutoras al año 2007.

Gráfico N ° 1
Gobierno Regional de Arequipa: Evolución de la Ejecución del Presupuesto
Regional 1999 – 2007^{1/20}
(En millones de soles)



Fuente: SIAF - MEF.

Elaboración: Propia

La pregunta es si este incremento en el gasto regional de Arequipa ha ido acompañado de un incremento proporcional o más que proporcional de su capacidad para fijar su destino o utilización de manera autónoma.

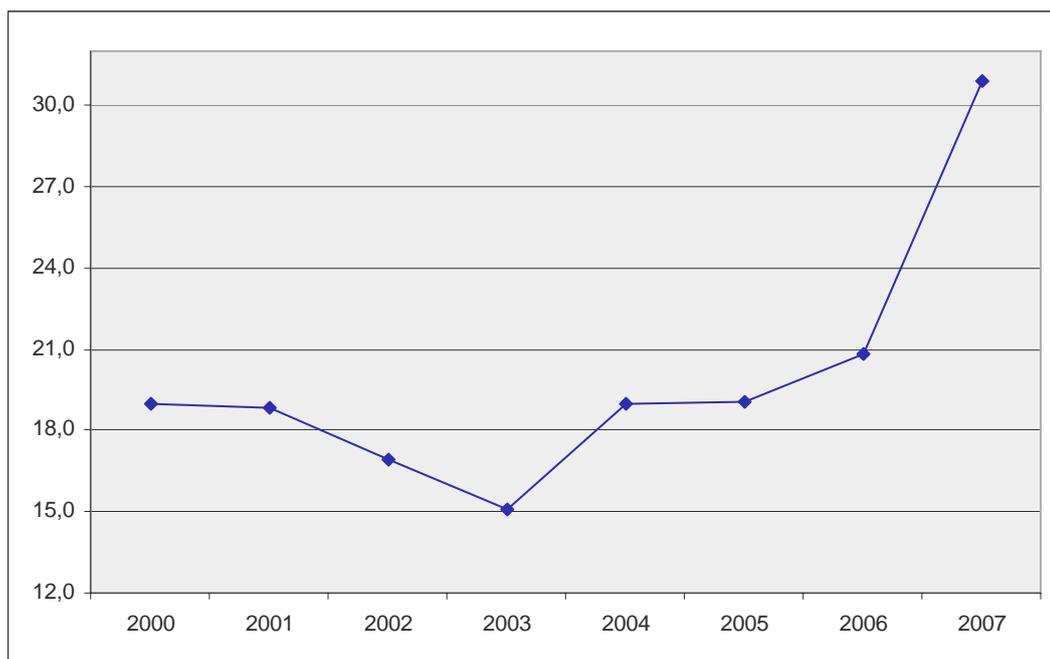
4.2 La discrecionalidad presupuestaria en el gasto regional.

Para determinar los niveles de discrecionalidad se revisó la estructura y variación del gasto regional utilizando estadísticas presupuestarias de los años fiscales 2000 – 2007. Aquí se asume, para el periodo anterior al año 2003, al entonces CTAR Arequipa como órgano desconcentrado de administración regional con relativos niveles de descentralización administrativa en la ejecución de su presupuesto. La actual estructura fiscal del Gobierno Regional no ha variado mucho, pues las unidades ejecutoras son en gran parte las mismas y el presupuesto tiene, en buena medida, una estructura heredada del anterior esquema; sin embargo, aquí interesa determinar si la naturaleza del uso de los

recursos fiscales es la misma que en el periodo anterior, cuando se respondía al Gobierno Nacional (Ministerio de la Presidencia).

Los resultados muestran que el Gobierno Regional de Arequipa ha incrementado su nivel de discrecionalidad en el uso de sus recursos de forma marginal luego del año 2003, en que se inicia el proceso. En 2002 gastaba con total discrecionalidad sólo 17 de cada 100 soles del gasto regional; en 2007, esta relación cambia y, existe un gasto discrecional de 21 soles de cada 100: una ganancia relativa de cuatro puntos porcentuales en el periodo. Los resultados de este indicador también muestran que, en el periodo anterior a la descentralización (2000-2003), este margen de maniobra presupuestaria, del entonces CTAR Arequipa, fluctuaba entre el 19% y 15% con una tendencia decreciente.

Gráfico N° 4
Gobierno Regional de Arequipa: Evolución del Grado de Discrecionalidad del Gasto Discrecional 2000 - 2007
(En millones de soles)



Fuente: SIAF - MEF.
Elaboración: Propia

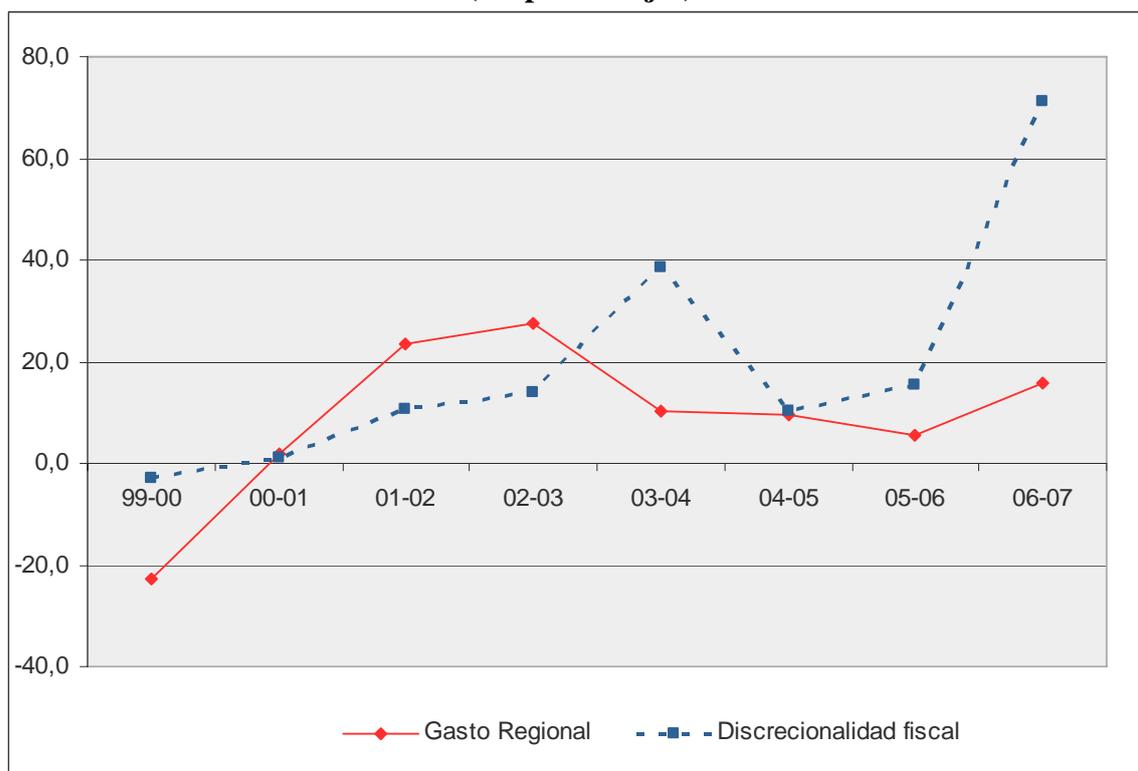
¿Este incremento relativo de la discrecionalidad fiscal ha crecido en forma proporcional con el crecimiento del gasto regional?

La variación promedio del crecimiento de los gastos discrecionales, luego de la descentralización, entre 2003 y 2007, es de 16%; comparado con una variación promedia

de 10,6% de los gastos regionales en total para el mismo periodo, muestra que existe avances en el margen de maniobra presupuestaria que superan ligeramente al incremento de los gastos regionales en general. Ello es aún más evidente si revisamos el periodo anterior a la descentralización, entre 1999 y 2002, la variación del gasto regional era proporcionalmente superior a la variación de gasto discrecional del CTAR Arequipa. Estos resultados no permiten corroborar nuestra hipótesis tentativa.

Entonces, los avances en el proceso de descentralización del gasto regional hacia Arequipa han significado un ligero avance en los niveles de discrecionalidad presupuestaria de sus finanzas regionales; no obstante, ello no implica una mejora concreta en vinculación entre la autonomía regional y la provisión de bienes públicos regionales que respondan a la demanda de los ciudadanos de la jurisdicción regional (relación agente-principal).

Gráfico N° 5
Gobierno Regional de Arequipa: Tasas de variación de la discrecionalidad fiscal y el
gasto regional 1999 - 2007
(En porcentajes)

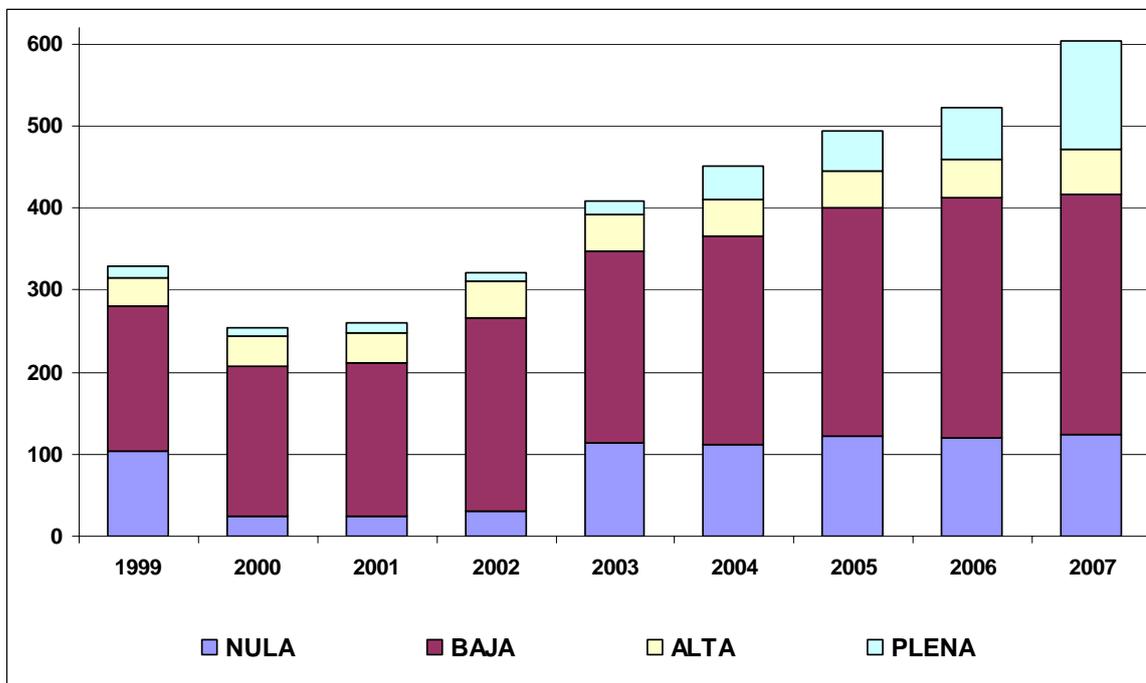


Fuente: SIAF - MEF.
 Elaboración: Propia

En el capítulo anterior se explicó el diseño del coeficiente de discrecionalidad sobre la base de cuatro bloques de distintos niveles de discrecionalidad del gasto. En esta parte, para fines explicativos, se utiliza dichas clasificaciones con el fin de mostrar en mayor detalle los resultados de la aplicación en el periodo de análisis.

Cuando el análisis se realiza de forma desglosada, sí se encuentra cambios significativos entre los periodos anterior y posterior a la descentralización. Ésta ha implicado el aumento del gasto con discrecionalidad plena, principalmente de aquel vinculado a la inversión pública regional. En contraste, también se ha incrementado considerablemente el gasto rígido (discrecionalidad nula), principalmente cargas provisionales imputadas al Gobierno Regional. Este incremento es más notorio a partir del mismo año en que se inicia el proceso (2003). En efecto, las tasas de variación en ambos bloques han sido pronunciadas; en ambos casos la variación ha estado por encima del 50% en promedio anual, especialmente al inicio del proceso.

Gráfico N° 6
Gobierno Regional de Arequipa: Niveles de discrecionalidad del Gasto Regional
(En porcentajes)



Fuente: SIAF - MEF.
 Elaboración: Propia

Por su parte, los gastos con discrecionalidad intermedia han perdido peso relativo en la estructura del gasto; aunque el de discrecionalidad baja constituye todavía la parte más

gruesa del presupuesto regional; esto porque en esta clasificación están incluidos principalmente los gastos de la burocracia regional y los empleados que prestan servicios como educación y salud, principalmente. Este bloque representa más de la mitad de la estructura de los gastos regionales, cifra que no ha variado casi nada con el periodo anterior al inicio de la descentralización.

En este reacomodo, el incremento considerable de la participación del bloque de discrecionalidad plena en la estructura del gasto regional ha sido compensado con el incremento del bloque de discrecionalidad nula, por lo que nuevamente de forma agregada existe la percepción que no existe un cambio significativo entre el periodo antes y después de 2003. En efecto, si se toma dos años como corte de periodo los resultados muestran que, tomando el año 2002 y el 2006, el presupuesto regional ha crecido en un 15,3% de promedio anual, mientras que la discrecionalidad presupuestaria lo ha hecho en 17,8%. En dicho periodo, el margen de maniobra presupuestal ha logrado sólo 4% más que en el año que inició la descentralización.

Evidentemente, como se revisó antes, sí existe un balance ligeramente positivo para la discrecionalidad en general, especialmente el último año, pero ello no implica necesariamente que el Gobierno Regional de Arequipa tenga un desempeño óptimo en las mejoras de su margen de maniobra presupuestario y su autonomía en el uso de fondos.

En conclusión, el gobierno regional de Arequipa ha logrado avances relativos en sus márgenes de maniobra presupuestal para incrementar sus niveles de discrecionalidad fiscal. Ello teniendo en cuenta que la discrecionalidad es un requisito fundamental para hacer más efectiva la descentralización del gasto y fortalecer los mecanismos de correspondencia entre la autonomía lograda por la descentralización política y la descentralización de las decisiones fiscales de proveer bienes públicos regionales a los ciudadanos de la jurisdicción.

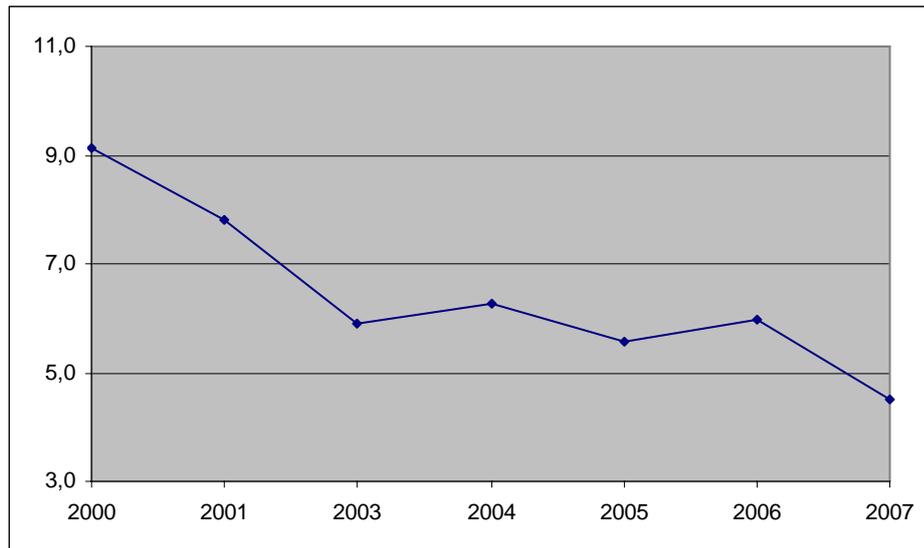
En la siguiente parte, se presenta un breve análisis de la parte de los ingresos regionales; aunque, como se ha visto antes, la descentralización peruana no destaca por ser una descentralización de los ingresos, sí existen mecanismos de financiamiento regional diferenciados.

4.3 El financiamiento regional: autonomía fiscal y recursos transferidos

La autonomía fiscal regional está relacionada con la capacidad de los gobiernos regionales por fijar sus ingresos propios. De acuerdo al marco normativo, no existen impuestos regionales, pero sí se cuenta con otro tipo de ingresos directamente recaudados que se han clasificado en el capítulo anterior. Estos ingresos propios están relacionados con la prestación de bienes y servicios públicos que dan origen a cargos a los usuarios, y han existido incluso en el periodo de los CTAR's, lo que permite ver cómo han cambiado luego de instaurado el proceso.

En el caso del Gobierno Regional de Arequipa, aunque el grueso de sus fuentes de financiamiento regional son las transferencias, sus ingresos propios tenían una importancia relativa mayor antes de iniciado el proceso de descentralización (obviamente bajo un esquema desconcentrado de CTAR). En efecto, en 2000 de cada 100 soles del presupuesto regional casi diez eran producto de sus ingresos propios; en 2003, año en que se transforma en gobierno regional, este indicador era de 6% y, de acuerdo al presupuesto ejecutado en 2007 sólo será un 4,5%.

Gráfico N° 2
Gobierno Regional de Arequipa: Evolución de sus Ingresos Propios.
(En porcentajes)



Fuente: SIAF - MEF.

Elaboración: Propia

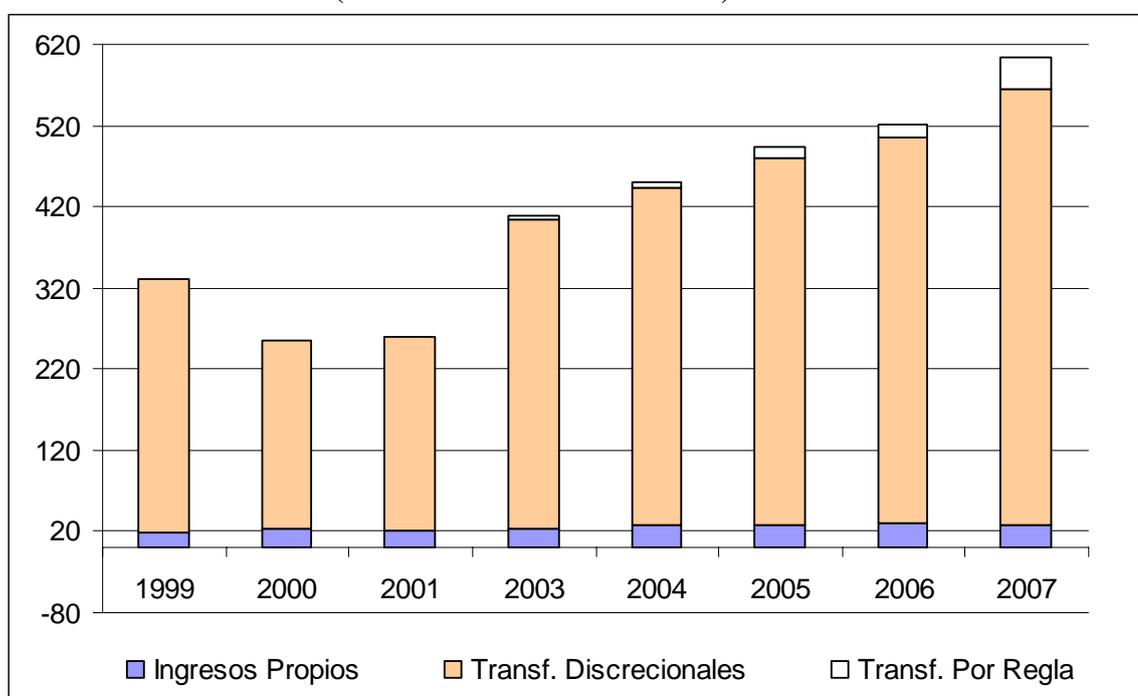
Aparentemente aquí se observa una drástica disminución del indicador de autonomía fiscal que constituye una mala señal del avance de la descentralización de las finanzas

públicas desde la perspectiva de los ingresos. No obstante, si nos remitimos a las cifras absolutas se puede notar que, en el mismo periodo, estos ingresos también han crecido siguiendo la misma tendencia del presupuesto regional en su conjunto. El detalle está en que existe un incremento de mayor proporción de parte de algunos recursos transferidos desde el nivel nacional, principalmente los recursos ordinarios, el canon minero y las donaciones y transferencias.

Los recursos transferidos no son de naturaleza homogénea, como se vio en el cuadro N° 1 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.

El gráfico N° 3 nos muestra un panorama completo del financiamiento regional en Arequipa; resume la evolución de ambos tipos de recursos transferidos en contraste con los ingresos propios.

Gráfico N° 3
Gobierno Regional de Arequipa: Tipología del ingreso regional
(En millones de nuevos soles)



Fuente: SIAF - MEF.
 Elaboración: Propia

Los recursos transferidos, que son fijados de forma discrecional por el nivel nacional, principalmente son *los recursos ordinarios* y, han representado casi la totalidad del financiamiento regional: 95% en 1999 y, 91% en 2007 (Ver Anexo). Este descenso responde a un ligero incremento de la participación de los recursos transferidos bajo regla (en Arequipa sólo es el Canon Minero), especialmente a partir del año 2007. Tradicionalmente los recursos propios eran la segunda fuente de financiamiento, tanto en monto y participación, pero ésta a perdido importancia luego de este incremento. Es decir, el canon minero, al igual que en otros contextos regionales, está cobrando importancia como fuente de financiamiento regional que está dando soporte al incremento del gasto regional en Arequipa.

En resumen, el panorama del financiamiento regional en Arequipa ha estado soportado por un incremento vertiginoso de los recursos discrecionales del nivel nacional que carecen de mecanismos de reparto claros. Los *recursos ordinarios* son recursos de todos y de nadie a la vez y, en un contexto de descentralización es fundamental definir sus reglas de juego en el reparto intergubernamental y vincularlos a una política explícita de nivelación territorial, ello necesariamente pone en agenda la vinculación entre la tributación territorial y el gasto descentralizado por departamento. Por su parte, los ingresos propios, que de alguna manera aproximan a una discrecionalidad regional en los ingresos, han perdido peso relativo en el financiamiento regional. En su lugar está emergiendo las transferencias fijadas por regla como segunda fuente en importancia.

4.4 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 sus posibilidades y potestades que le otorga el marco normativo de la descentralización fiscal.

En el caso del Gobierno Regional de Arequipa se ha identificado dos fuentes potenciales de recursos de financiamiento regional: los saldos de balance y los márgenes de endeudamiento permitido. En el primer caso, constituyen saldos de tesorería que no han logrado gastarse en un determinado año fiscal, si este saldo pertenece a fuentes que no sean *recursos ordinarios* el Gobierno Nacional les retorna al siguiente año fiscal; el hecho de no utilizar disminuye el margen de discrecionalidad en ese año, por lo que es deseable

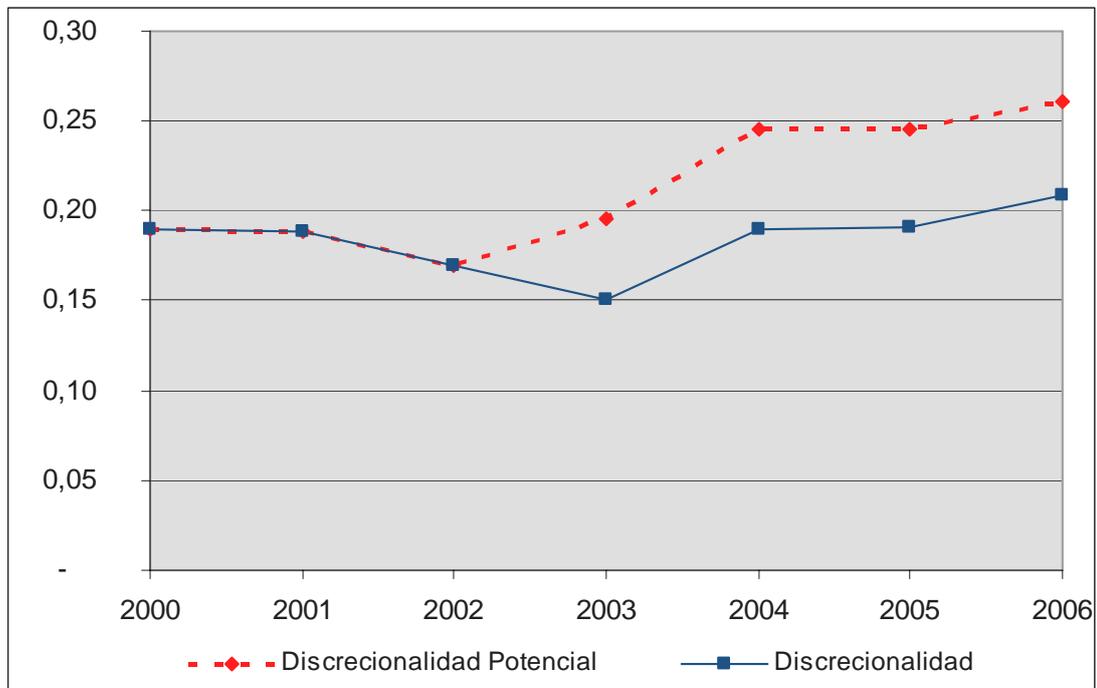
no acumular los saldos finales, más aun si se está en un contexto regional de necesidades crecientes de bienes públicos.

Del mismo modo, los recursos que podrían haberse obtenido de operaciones de endeudamiento con entidades nacionales que no requieren de un aval del gobierno nacional, constituyen otra fuente potencial para elevar los niveles de discrecionalidad regional. Sin embargo, ello está también en relación con la política presupuestaria del gobierno regional. Las reglas fiscales en el Perú determinan que el endeudamiento se realiza sólo para inversión pública, por ello, es posible que gobierno no considere prioritario hacer estas operaciones.

En ambos casos, el Gobierno Regional de Arequipa no ha aprovechado de forma óptima estas posibilidades. Los cálculos nos dan un margen de discrecionalidad potencial para el 2006 de 0,26. En otras palabras, el presupuesto ejecutado del Gobierno Regional ha podido ser un 26% más del gasto logrado en dicho año fiscal incluyendo los saldos de balance y el margen que permiten las reglas fiscales para obtener deuda.

Gráfico N° 7

Gobierno Regional de Arequipa: Índice de discrecionalidad y discrecionalidad potencial



Fuente: SIAF - MEF.
Elaboración: Propia

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, que podría estar en función de limitadas capacidades institucionales para gastar de manera eficiente (a pesar de las necesidades de gasto en la región), y por otro, tampoco ha hecho uso de sus posibilidades de endeudamiento.

Ello parece evidenciar en Arequipa como en otros gobiernos regionales peruanos que fueron creados sobre la base de los antiguos CTAR, existe cierta incapacidad para ejecutar su gasto y para diseñar proyectos de desarrollo con retornos intergeneracionales que impliquen un financiamiento vía endeudamiento (que por lo general son proyectos asociados a infraestructura). En efecto, la herencia de la burocracia de CTAR no les ha permitido a los gobiernos regionales (re)organizarse como gobiernos autónomos de cara a sus nuevas competencias y atribuciones y han comenzado con altos déficit en sus recursos humanos, (Shack, 2005; Carranza y Tuesta, 2003). Una excepción podría ser una operación de endeudamiento realizada en el Gobierno Regional de Lambayeque con fines de obtener recursos para el Proyecto Tinajones.

En resumen, a pesar de los incipientes niveles de discrecionalidad logrados en el gasto, el Gobierno Regional de Arequipa, no ha aprovechado sus márgenes potenciales de obtener mayores ingresos que le permitan mejorar una política de gasto regional más autónoma y vinculada a las necesidades regionales. Ello podría estar vinculado a sus limitadas capacidades técnicas y administrativas.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

El margen de discrecionalidad del gasto regional muestra los avances efectivos de la descentralización del gasto público y permite conocer que tanto los gobiernos regionales pueden determinar su propio gasto. La literatura muestra que el gasto regional debería ser vinculado, en la medida de lo posible, al proceso político regional en el que los votantes (principal) determinan la cesta de bienes públicos deseada y los gobiernos regionales elegidos (agentes) cumplen dicho mandato. Para ello es necesario ganar márgenes de maniobra presupuestaria en el gasto, y si es posible, en la determinación de sus ingresos.

Esta investigación ha intentado determinar el grado de discrecionalidad o margen de maniobra presupuestario del Gobierno Regional de Arequipa analizando sus componentes presupuestarios del gasto ejecutado en los últimos siete años fiscales, desde 2000; para ello se ensaya un coeficiente de discrecionalidad fiscal que identifica la proporción del gasto regional que es no es determinado por las agencias del nivel nacional sino que es fijado en el nivel regional.

Los resultados obtenidos muestran un incremento del margen de maniobra presupuestaria que ha superado ligeramente al incremento del gasto regional en general; luego de la descentralización (2003) el gasto regional de éste gobierno subnacional ha crecido en promedio un 10,6% anual, mientras que sus niveles de discrecionalidad han aumentado en un 16% en promedio anual en el mismo periodo. Un resultado distinto muestra el periodo anterior al inicio del proceso (1999 -2002).

Los niveles desagregados de discrecionalidad muestran cambios significativos después del inicio de la descentralización. Existe un aumento de la participación en el gasto regional de los bloques de gasto con discrecionalidad plena y discrecionalidad nula que responden a la creciente inversión pública regional y al aumento de cargas previsionales en el presupuesto regional, respectivamente. Por su parte, los bloques de gastos con discrecionalidad intermedia y baja han perdido peso relativo en la estructura regional del gasto; este último constituye todavía la parte más gruesa del gasto regional que incluye los gastos de la burocracia regional y los empleados de los sectores de educación y salud, principalmente.

No obstante los reacomodos que se han producido en la estructura del gasto regional en los últimos años, ello no implica aún un esquema fiscal regional que vincule la autonomía política lograda con la provisión de bienes públicos regionales que respondan a la demanda de los ciudadanos de la jurisdicción regional (relación agente-principal) porque el gobierno regional no tiene todavía la suficiente capacidad para tomar decisiones sobre el volumen, la estructura y especialmente sobre el destino del 70% de sus recursos.

Existe un margen de discrecionalidad potencial que no está siendo usado por el Gobierno Regional de Arequipa; ello puede estar relacionada a falta de capacidad de gasto y/o a una determinada política presupuestaria. Desde su implementación como gobierno regional, siempre ha tenido saldos de balance y, tampoco ha hecho uso de sus posibilidades de endeudamiento que la Ley de Descentralización Fiscal le otorga. Su presupuesto ejecutado ha podido ser potencialmente un 25% más alto que el gasto ejecutado en los dos últimos años fiscales incluyendo los saldos de balance y el margen que permiten las reglas fiscales para obtener deuda. Este margen ha venido incrementándose desde 2003 y tiene una tendencia similar al gasto logrado.

Desde la perspectiva de los ingresos, el gasto regional posee un mecanismo bastante simple de financiamiento que no ha variado nada respecto de su antecesor el CTAR Arequipa: basado mayormente en los recursos ordinarios, fondos transferidos del nivel nacional sin ningún esquema de reparto horizontal ni vertical. Los ingresos directamente recaudados, que constituyen ingresos propios, producto de cargos a los usuarios por la prestación de algún servicio público han disminuido su participación de un 10% en 2003 a sólo 4,5% en 2007 del presupuesto ejecutado; por lo tanto se descarta algún avance en el nivel de discrecionalidad regional de sus fuentes de ingresos propios (autonomía fiscal). Los recursos transferidos fijados bajo regla, como el canon minero, se han incrementado ligeramente en los últimos años al ritmo de las exportaciones mineras.

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 que principalmente contribuyan a mejorar la gobernabilidad en las regiones del país vinculado 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 tienen mayor margen de maniobra, y consecuentemente 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.

Dado que la mitad del presupuesto regional se dirige a financiar la burocracia del gobierno regional, incluidos los sectores de educación y salud en la región, es importante avanzar en una mayor discrecionalidad fiscal en estos sectores que implique adecuar una ley del empleo público que permita a los gobiernos regionales manejar estos insumos claves para incrementar el desempeño (outcome) del gasto regional. La rigidez que existe actualmente no hace posible establecer mecanismos de incentivos para mejorar el desempeño.

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 FONCOMUN 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 de fuentes predecibles y ordenadas que hagan posible una programación presupuestaria más vinculada a la planificación regional. En tal sentido, transferencias fijadas por regla como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) y el

Fondo de Compensación Regional (FONCOR) necesitan ser implementadas o reactivadas, especialmente la última que ha sido suspendida.

Avanzar en la descentralización fiscal también implica avances en el financiamiento propio o autonomía fiscal. Los ingresos directamente recaudados del nivel regional deberían ser incrementados y potenciados dado que vinculan la provisión de bienes públicos subnacionales con el costo asumido por los ciudadanos (usuarios). Si bien 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.

Investigaciones futuras

Para avanzar en la comprensión del proceso de descentralización fiscal en el Perú y generar propuestas de política que permitan encaminar el proceso, es necesario profundizar el análisis en temas como la determinación de la capacidad fiscal de las regiones, la demanda por bienes públicos en las mismas, sus capacidades institucionales y el comportamiento fiscal de los gobiernos regionales ante incrementos de transferencias fijadas por regla como el canon minero.

Referencias Bibliográficas

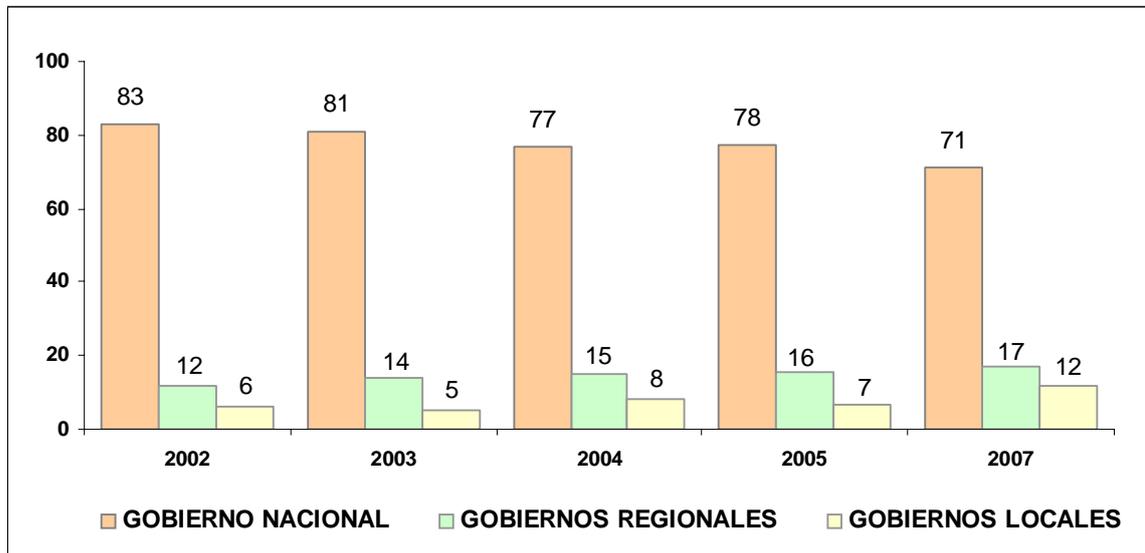
- Aghon, Gabriel (1003). *Descentralización fiscal: marco Conceptual*. Serie Política Fiscal N° 44. CEPAL: Santiago de Chile.
- Ahmad, Ehtisham y Mercedes García-Escribano (2006). *Fiscal Decentralization and Public Subnational. Financial Management in Peru*. Documento de Trabajo, Fiscal Affairs Department, IMF: Washington.
- Barberán, Ramón (2003). *La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas*, Documento de Trabajo N°. 13, 2003, pags. 1-33, IEF: Madrid.
- Bird, Richard (2000). *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*. [en línea] URL < <http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0002.pdf>> [consulta: el 02 de abril del 2007].
- _____ (1999). “Transfer and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relation”. En *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Banco Mundial: Washington D.C.
- Carranza, Luis y David Tuesta (2003). *Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana*, BCRP-CIES [en línea] URL <<http://cies.org.pe/files/DescenFiscalBCR.pdf>> [consulta: el 21 de junio del 2006].
- Conterno, Eleana y Sandra Doig (2005). “El reparto de las competencias”. En *Evaluación anual y balance del Proceso de Descentralización*. Informe PRODES-Congreso de la República: Lima.
- Gamazo, Juan; Eva Vicente y Susana Anibarro (2004). *Incidencia del vigente sistema de financiación autonómica en el nivel de discrecionalidad presupuestaria de Castilla y León*, XI Encuentro de Economía Pública, Barcelona.
- Gillmore, Michael (1997). *Descentralización Fiscal: Medición del grado de descentralización de los Gobiernos Regionales*. Tesis no publicada, Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- Larios, José; Betty Alvarado y Elena Conterno (edit.) (2004). *Descentralización fiscal. Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países*. Documento de Trabajo N° 7, PRODES: Lima
- Macón, Jorge (2002). *Economía del Sector Público*. Editorial Mc Graw-Hill: Bogota.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2005). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006*. MEF: Lima
- _____ (2007). R. D. N° 030-2007-EF/76.01. “Clasificadores del Gasto Público y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento” Año Fiscal 2007.

- _____ (2007) Resolución Ministerial N° 484-2007-EF/15 del 16 de Agosto de 2007.
- _____ (2006). R. D. N° 023-2006-EF/76.01. “Clasificadores del Gasto Público y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento” Año Fiscal 2004. Diario Oficial El Peruano 6 de Abril de 2006.
- _____ (2005). R. D. N° 010-2005-EF/76.01. “Clasificadores del Gasto Público y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento” Año Fiscal 2005. Diario Oficial El Peruano 11 de Febrero de 2005.
- _____ (2004). Decreto Legislativo N° 955 “Ley de Descentralización Fiscal”, publicado el 5 de febrero de 2004.
- _____ (2003). R. D. N° 050-2003-EF/76.01. “Clasificadores del Gasto Público y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento” Año Fiscal 2004. Diario Oficial El Peruano 23 de Diciembre de 2003.
- _____ (2002). R. D. N° 012-2002-EF/76.01. “Clasificadores del Gasto Público y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento” Año Fiscal 2002. Diario Oficial El Peruano 23 de Enero de 2002.
- Musgrave Richard y Peggy Musgrave (1991). *Teoría y práctica de la Hacienda Pública*. Editorial McGraw-Hill: México.
- Oates, Wallace (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism, *Journal International Tax and Public Finance*, Vol. 12, N°. 4 (Ago., 2005), 345-574.
- _____ (1997): *Federalismo Fiscal*, IEAL. Traducción de Pablo Pérez Jiménez. Madrid 1977.
- PRODES (2006). *Proceso de descentralización 2005 – Abril 2006. Balance y desafíos*. Programa Pro Descentralización – PRODES: Lima
- Polastri Rossana y Fernando Rojas (2007). “Descentralización”. En *Perú: la oportunidad de un país diferente*. Banco Mundial: Lima.
- Prud’homme, Rémy (1995). “The Dangers of Decentralization”. *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, 2: 201-220.
- Raich, Uri (s.f.). *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*, [en línea] URL <<http://www.elocal.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf>> [consulta: el 03 de julio del 2006].
- Rondinelli, Dennis (1990). “Decentralization, Territorial Power, and the State: A Critical Response.” En *Development and Change* 21, 3: 491-500.
- Samuelson, Paul (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Volumen 36, Número 4 (Nov., 1954), 387-389

- Shack, Nelson (2005). "Algunas recomendaciones para mejorar el desempeño presupuestario en el marco de un esfuerzo general de fortalecimiento del proceso de descentralización en el país". En *Evaluación anual y balance del Proceso de Descentralización*. Informe PRODES-Congreso de la República: Lima.
- Shah, Anwar (1998). "The new fiscal federalism in Brazil" En Policy Research Working Paper Series N° 557.
- Tiebout, Charles (1956). "A pure theory of local expenditures". *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-424.
- Tommasi, Mariano y Federico Weinschelbaum (2003). *Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis*. [en línea] URL <<http://www.yale.edu/leitner/pdf/2003-02.pdf>> [consulta: el 21 de agosto del 2006].
- Wiesner, Eduardo (2003): *Fiscal Federalism in Latin America. From Entitlements to Markets*. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington D.C.
- _____ (1999). "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local". En *Estado y economía en América Latina: Por un gobierno efectivo en la época actual*, Lüders, Rolf y Luis Rubio (coords.). CINDE, Mexico.
- Yañez, Jose (1993), "Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Públicas", en *Desafíos de la Descentralización. Propuestas para Consolidar la Autonomía y el Financiamiento Local y Regional*. I. Irrazábal (ed). CEP: Santiago de Chile.
- Yilmaz, Serdar y Robert D. Ebel (2002). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*. [en línea] URL <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization>> [consulta: el 03 de marzo del 2006].

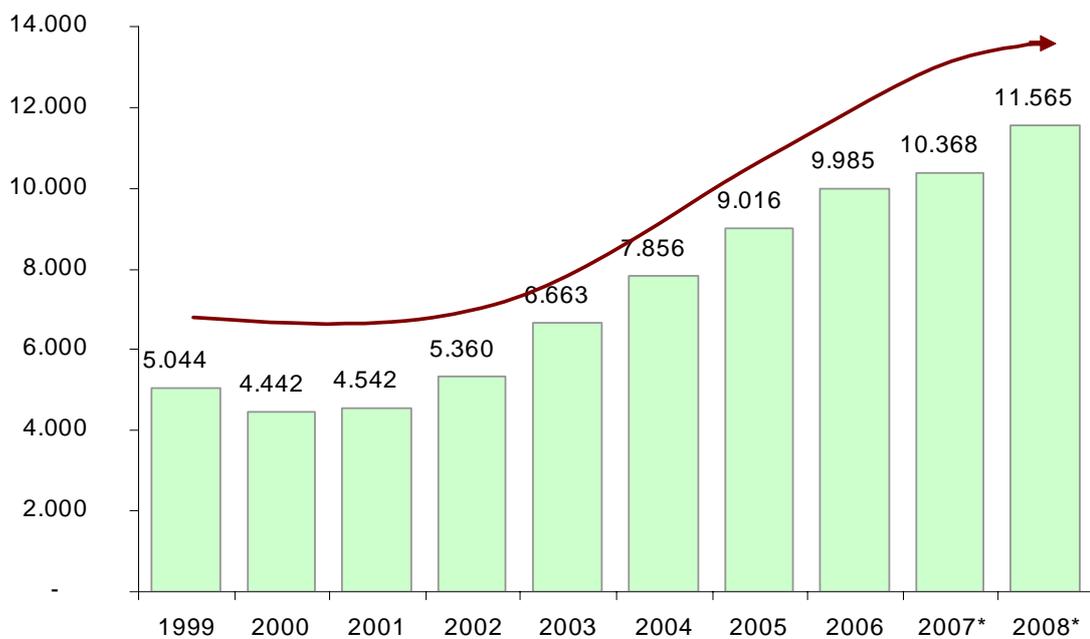
ANEXOS

Anexo N° 1
Participación del Nivel Regional en el Gasto Público 2002 – 2007
(En porcentaje)



Fuente: Shack, 2005 y MEF, 2006.
 Elaboración: Propia

Anexo N° 2
Presupuesto Ejecutado en el Nivel Regional 1999 -2008
(Millones de soles)



Fuente: SIAF
 Elaboración: Propia

Anexo N° 3
Gobierno Regional de Arequipa: Estructura del financiamiento regional 1999 - 2008
(En porcentajes)

NOMBRE	CANON Y SOBRECANON	DONACIONES Y TRANSFER.	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS ORDINARIOS	REC. POR PRIVAT. Y CONCESIONES	FONCOR	TOTAL
1999	0,01	0,03	5,39	94,57	-	-	100,00
2000	0,00	-	9,12	90,88	-	-	100,00
2001	-	-	7,79	92,21	-	-	100,00
2003	1,21	1,81	5,90	89,03	2,05	-	100,00
2004	1,56	2,84	6,27	84,73	-	4,59	100,00
2005	3,05	2,16	5,56	83,48	-	5,75	100,00
2006	3,26	3,80	5,98	86,96	-	-	100,00
2007	2,97	-	5,79	91,25	-	-	100,00

Fuente: SIAF

Elaboración: Propia