

**Consortio de Investigación Económica y Social**

**XXII Seminario Anual**

***Institucionalidad, crecimiento e inclusión social***

**DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO FISCAL  
EN EL NIVEL REGIONAL**

**Gonzalo Neyra Araoz**

24 de Noviembre de 2011

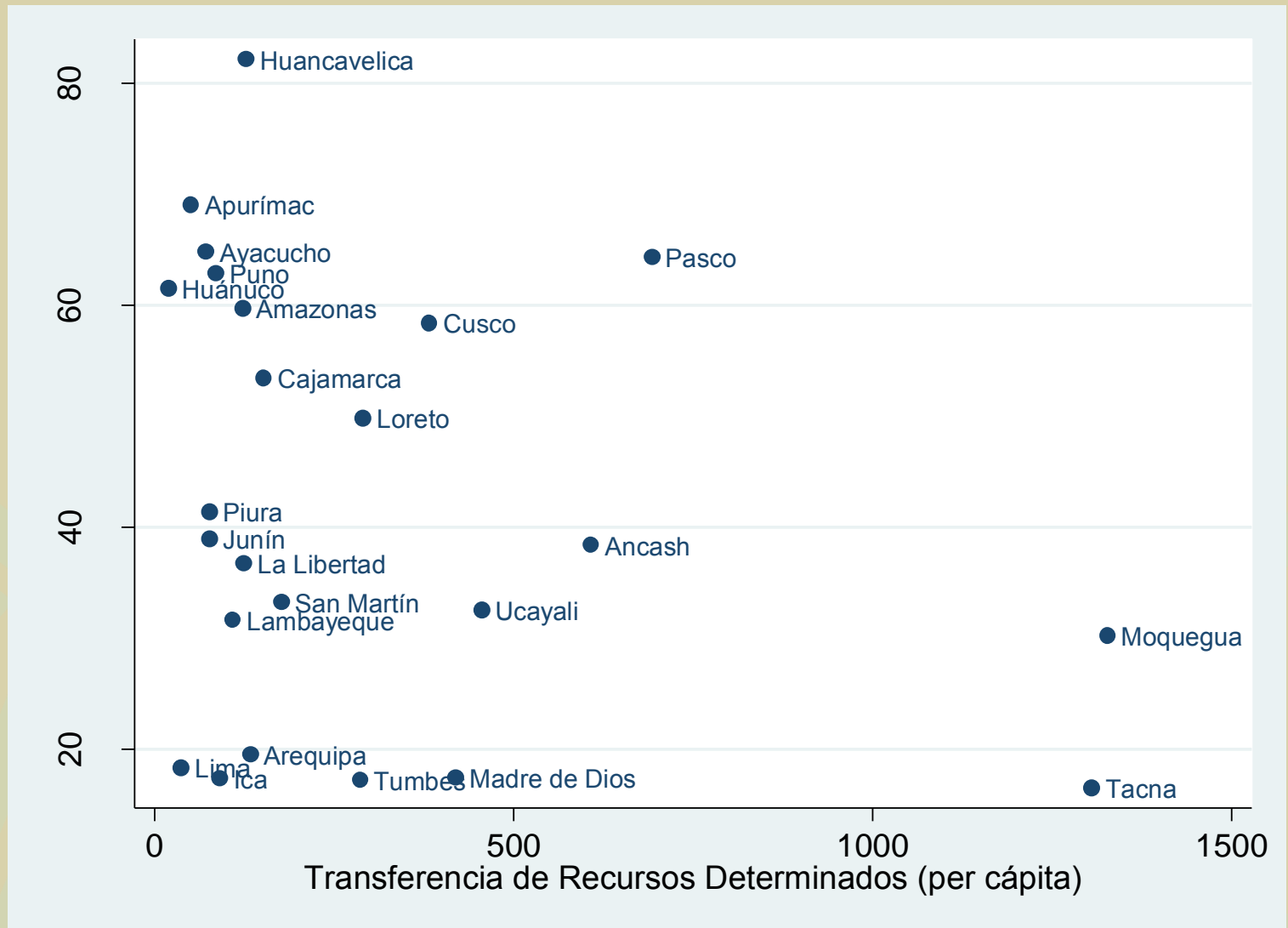
## Planteamiento del problema

- ❑ El Perú ha sido tradicionalmente un país con profundos desequilibrios regionales que no han variado mucho en los últimos años (CEPAL, 2010).
- ❑ Las regiones han tendido a reducir en algo sus disparidades de niveles de renta, descartando sin embargo una convergencia regional absoluta (Chirinos, 2008).
- ❑ El gasto público en las regiones jugaría un 'rol importante para compensar el crecimiento regional y ayudaría a compensar los desequilibrios territoriales (González de Olarte y Trelles, 2004).
- ❑ Aunque la descentralización ha permitido desconcentrar parte considerable del gasto público mediante transferencias, su distribución no estaría respondiendo a objetivos nivelatorios
- ❑ La variación de los recursos determinados no se correlaciona de manera contundente con la pobreza, por el contrario, ha agravado las desigualdades (Polastri y Rojas, 2007).

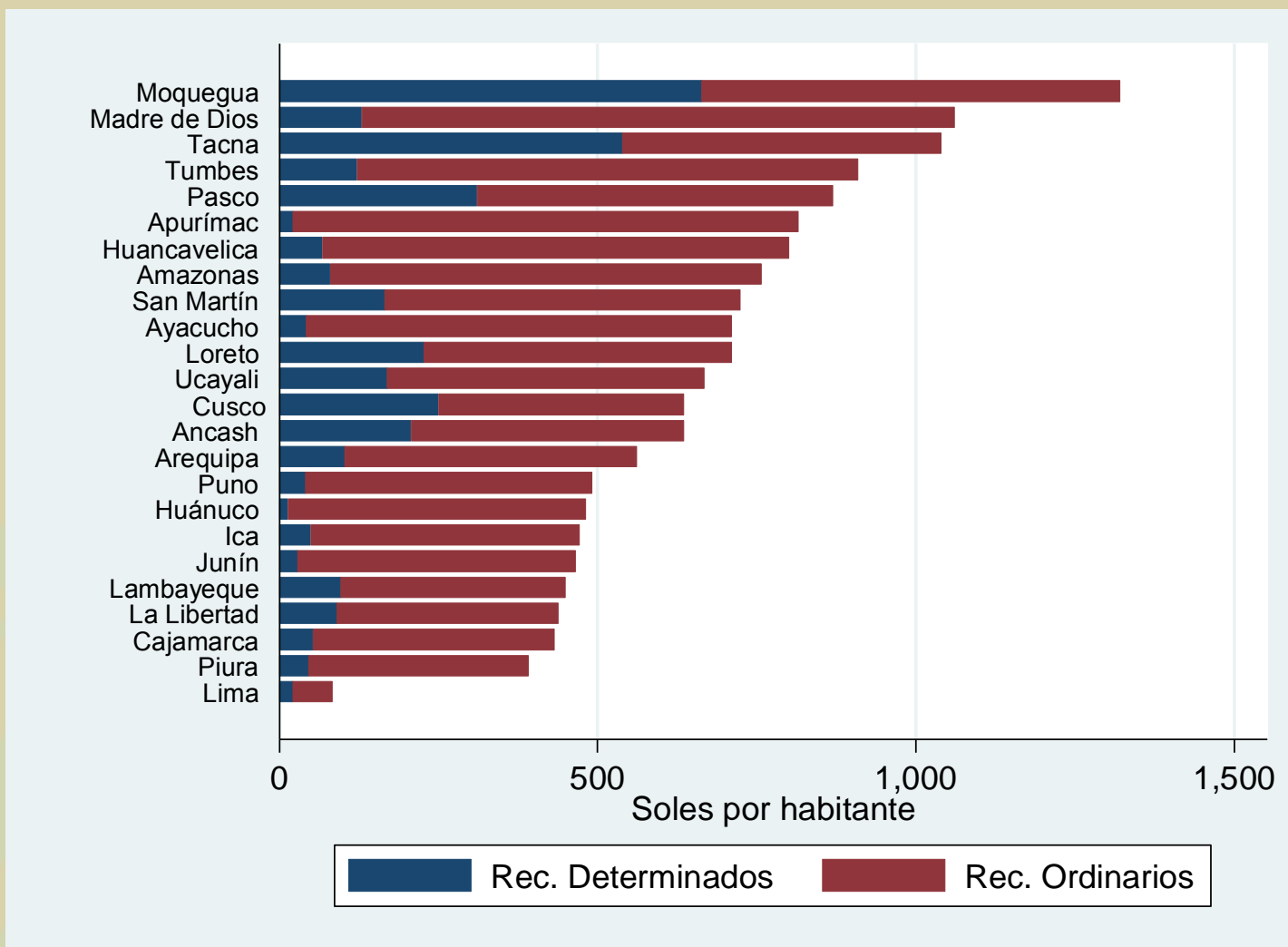
## Planteamiento del problema

- Los *recursos determinados* tienden a ser altamente inequitativos pues no permiten hacer un reparto horizontal hacia otras jurisdicciones.
- Los *recursos ordinarios* constituyen recursos que no están asociados a ningún territorio en particular, lo que permite cierta discrecionalidad al MEF, en su asignación
- Las transferencias del nivel central pareciera que no tienen la capacidad de compensar los desequilibrios regionales existentes, al menos en la provisión de servicios públicos.
- Visto el gasto público desde una perspectiva territorial, se puede notar enormes inequidades en su distribución.

# Pobreza y distribución de los recursos determinados



# Distribución espacial del gasto público regional



## Objetivo y justificación

- Objetivo: Determinar las necesidades de gasto fiscal en el nivel regional que permita un rediseño del sistema de transferencias fiscales discrecionales, incorporando criterios de equidad horizontal y de compensación transversales en la distribución de recursos.
- Una buena asignación de los recursos fiscales hacia las regiones requiere fundamentalmente de conocer previamente de las demandas regionales por bienes públicos.
- Estas necesidades pueden expresarse en presupuestos y empalmar con un buen diseño de transferencias fiscales que lleve, en términos per capita, más recursos a las regiones con mayores necesidades.
- La ausencia de esta vinculación en las actuales transferencias hace evidente la falta de objetivos específicos de nivelación regional en el país.

## Revisión de la literatura

- ❑ En la práctica, la descentralización debería asegurar un mínimo, sino similar, acceso a los servicios públicos a todos los habitantes, al margen de la jurisdicción donde vivan (Ahmad y García-Escribano, 2006).
- ❑ Las *transferencias de nivelación* son un instrumento de garantía de una provisión de bienes públicos locales similares en todo el territorio nacional, constituyendo la expresión de la solidaridad interterritorial (Shah, 1994).
- ❑ La necesidad fiscal regional es definida como el nivel de gasto en el que el gobierno debería incurrir para alcanzar un determinado nivel de resultados en la provisión de bienes públicos.
- ❑ Dicho concepto requiere tener en cuenta dos cuestiones: introducir en el análisis las diferencias en la intensidad de la demanda de servicios públicos y los distintos costes de provisión que pueden existir en cada territorio (Mochida, 2007).

## Metodología

- ❑ El Modelo de Gasto Representativo (MGR) propuesto por Yilmaz (2003) y Shah (2007) determina las necesidades de gasto y la brecha fiscal que debe ser cubierta con transferencias nivelatorias.
- ❑ El modelo estima para cada una de las categorías de gasto sus correspondientes necesidades de gasto expresadas en unidades monetarias, en base a funciones que toman en cuenta variables regionales de población, territorio y actividades económicas en la jurisdicción, que ayudarán a cuantificar la necesidad.
- ❑ En el MGR se representa las necesidades de gasto fiscal para el gobierno regional  $i$ , considerando sus  $j$  categorías de gasto. Expresado formalmente se la siguiente manera:

$$NF_{ij} = \lambda_j \times G_R \left[ \sum_{k=1}^n (\phi_k E_{ik}) \right]$$



## Metodología (II)

- El instrumento de nivelación regional, es aquel que busca cerrar la *brecha fiscal* entre las regiones, buscando mayor eficacia y eficiencia, derivando recursos de las regiones no pobres (o menos pobres) hacia las regiones pobres, tomando en cuenta las necesidades de gasto y la capacidad tributaria de la jurisdicción regional.

$$BF_{ij} = NF_{ij} - CT_{ij}$$

Donde;

BF: Brecha fiscal existente en la región  $i$  en la categoría de gasto  $j$ .

NF: Necesidad de gasto fiscal en la responsabilidad de gasto  $j$  del gobierno regional  $i$ ;

CT: Capacidad tributaria del gobierno regional  $i$  en el ítem tributario  $j$ .

## La Data

- Información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) respecto a los PIM de cada gobierno regional y se le deducido los gastos previsionales y los gastos financieros.
- Se han incluido sólo 23 de los 26 gobiernos regionales porque los tres pliegos de esa categoría del departamento de Lima.
- Se han tomado a aquellas funciones que tienen relevancia en términos de monto y pertinencia con las responsabilidades de nivel regional.
- Las categorías definidas son: i) administración y ordenamiento territorial; ii) educación básica; iii) salud pública y hospitales; iv) transportes e infraestructura vial; v) saneamiento; vi) agricultura y; vii) desarrollo económico regional (que agrupa a funciones presupuestarias de promoción de la pesca, industrias, minería y energía).
- Variables de demanda por servicios específicos y de especificidades de sus territorios y actividad económica; los pesos dados a cada variable están relacionados con su importancia con la categoría de gasto.

# Presentación de resultados

Distribución del presupuesto regional según responsabilidades de gasto

Categoría de gasto	Gasto (Millones de Nuevos Soles)	Participación %	$\lambda_j$
1. Administración y Ordenamiento Territorial	763.81	6.56	0.0656
2. Educación Básica Regular	4 639.09	39.82	0.3982
3. Salud Pública y Hospitales	2,140.51	18.37	0.1837
4. Transportes e Infraestructura Vial	2 036.68	17.48	0.1748
5. Saneamiento	1 015.87	8.72	0.0872
6. Agricultura	562.64	4.83	0.0483
8. Fomento Económico Regional	491.17	4.22	0.0422
Total regional	11 649.77	100.00	1.0000

# Las Variables detrás de las necesidades de gasto

Responsabilidad de gasto	Variables regionales (respecto al total nacional)	Notación $E_{ik}$	Peso
Educación básica	% de niños educación inicial	<i>inic</i>	0.30
	% de niños nivel primaria	<i>prim</i>	0.40
	% de niños nivel secundaria	<i>sec</i>	0.20
	factor de corrección*	<i>fact</i>	0.10
Salud pública	% de mortalidad infantil	<i>mortin</i>	0.10
	% de población mayor de 65 años	<i>pob&gt;65</i>	0.25
	% de atenciones demandadas en el servicio	<i>atenc</i>	0.50
	% de población con al menos una NBI	<i>NBI</i>	0.15
Transportes e Infraestructura	% del parque vehicular	<i>vehic</i>	0.50
	% de superficie regional	<i>superf</i>	0.20
	% de población regional	<i>pob</i>	0.30
Agricultura	% de la superficie agraria	<i>extagr</i>	0.60
	% de la población rural	<i>rural</i>	0.40
Saneamiento	% de la población sin saneamiento	<i>sindes</i>	0.60
	% de población en estado de pobreza	<i>pobre</i>	0.40
Administración Pública y Ordenamiento	% de la superficie regional	<i>superf</i>	0.40
	% de población regional	<i>pob</i>	0.50
	% de la población rural	<i>rural</i>	0.10
Promoción del Desarrollo Económico Regional	% de empresas regionales	<i>emp</i>	0.30
	% de población regional	<i>pob</i>	0.40
	% de asalariados	<i>lab</i>	0.15
	% PEA sin trabajo	<i>desmp</i>	0.15

# Presentación de resultados

Region	(1) Presupuesto Asignado	(2) Necesidades de Gasto	Diferencia (3)=(1)-(2)	Porcentaje (4)=(3)/(2)
Amazonas	767.60	793.39	(25.8)	(3.3)
Ancash	1,106.96	617.25	489.7	79.3
Apurimac	808.63	819.39	(10.8)	(1.3)
Arequipa	543.02	540.20	2.8	0.5
Ayacucho	679.43	760.90	(81.5)	(10.7)
Cajamarca	561.44	720.55	(159.1)	(22.1)
Cusco	659.05	674.78	(15.7)	(2.3)
Huancavelica	857.85	814.34	43.5	5.3
Huanuco	454.91	662.24	(207.3)	(31.3)
Ica	455.11	539.57	(84.5)	(15.7)
Junin	498.52	579.31	(80.8)	(13.9)
La Libertad	439.65	584.84	(145.2)	(24.8)
Lambayeque	349.75	526.32	(176.6)	(33.5)
Loreto	737.69	718.40	19.3	2.7
Madre de Dios	1,369.49	756.51	613.0	81.0
Moquegua	2,080.24	616.18	1,464.1	237.6
Pasco	1,329.50	643.53	686.0	106.6
Piura	383.28	570.56	(187.3)	(32.8)
Puno	536.99	612.76	(75.8)	(12.4)
San Martin	715.98	681.36	34.6	5.1
Tacna	1,524.13	560.37	963.8	172.0
Tumbes	952.18	595.94	356.2	59.8
Ucayali	782.33	719.77	62.6	8.7

Elaboración Propia

# Resultados en categorías de gasto

Region	Administración y Ordenamiento Territorial		Educación Básica y Secundaria		Salud Pública y Hospitales		Transportes e Infraestructura Vial		Saneamiento		Agricultura		Fomento Económico Regional	
	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido	Actual	Requerido
Amazonas	157	221	1,588	1,589	772	962	425	551	154	334	323	240	413	64
Ancash	182	285	2,062	1,835	944	707	2,850	753	1,307	324	208	217	206	206
Apurímac	246	220	1,974	1,851	1,210	896	317	555	336	392	53	242	49	84
Arequipa	266	516	2,636	2,091	1,662	1,820	1,270	1,520	701	382	449	107	146	657
Ayacucho	177	229	1,804	1,747	736	912	512	590	330	385	1	197	135	78
Cajamarca	102	245	1,568	1,651	472	804	392	603	473	412	20	333	196	88
Cusco	197	265	1,462	1,734	892	807	1,008	694	350	357	86	244	147	139
Huancavelica	430	217	1,617	1,758	837	805	527	528	505	417	229	294	137	44
Huanuco	199	237	1,292	1,624	656	485	202	595	52	366	26	275	95	89
Ica	223	375	2,152	2,090	1,012	896	394	1,054	77	356	478	90	76	370
Junín	83	311	1,788	1,759	710	723	306	845	190	372	710	219	49	227
La Libertad	139	346	1,674	1,808	899	1,118	547	1,003	453	388	111	187	46	297
Lambayeque	154	322	1,511	1,817	747	605	180	891	201	320	26	146	76	254
Loreto	575	266	1,652	1,759	628	404	108	674	341	352	216	154	287	99
Madre de Dios	1,822	464	2,230	1,843	2,734	1,291	2,397	1,174	396	478	330	175	460	302
Moquegua	1,331	456	3,674	2,045	3,885	1,723	4,100	1,312	2,553	348	2,932	148	4,703	832
Pasco	325	315	2,693	1,802	1,139	766	4,582	828	418	507	696	245	28	321
Piura	275	320	1,542	1,805	591	790	198	862	220	446	240	180	41	220
Puno	299	326	2,185	1,838	734	663	592	841	105	563	24	334	194	150
San Martín	237	257	1,674	1,697	566	921	907	673	256	364	291	188	495	112
Tacna	3,223	459	2,947	2,046	2,162	1,739	6,427	1,409	1,947	265	515	88	620	553
Tumbes	662	334	3,530	2,093	1,023	1,085	2,165	927	393	382	367	70	147	295
Ucayali	791	260	1,605	1,768	690	723	668	684	286	408	220	121	193	132

Elaboración Propia

## La brecha fiscal regional

Region	A. Necesidades de Gasto	B. Recursos Propios y Determinados	C. Brecha Fiscal C=B-A
Amazonas	300.67	29.83	(270.84)
Ancash	661.48	392.07	(269.41)
Apurimac	332.53	19.14	(313.39)
Arequipa	632.72	93.24	(539.48)
Ayacucho	473.36	31.83	(441.53)
Cajamarca	1,006.92	242.67	(764.24)
Cusco	797.80	307.81	(489.99)
Huancavelica	374.78	47.46	(327.32)
Huanuco	510.30	11.70	(498.60)
Ica	390.50	36.44	(354.05)
Junin	722.99	66.70	(656.30)
La Libertad	962.16	165.37	(796.79)
Lambayeque	593.71	30.11	(563.59)
Loreto	652.65	242.57	(410.08)
Madre de Dios	85.84	39.04	(46.80)
Moquegua	101.16	173.19	72.03
Pasco	183.26	148.59	(34.67)
Piura	969.40	92.68	(876.72)
Puno	786.24	94.26	(691.98)
San Martin	506.51	131.20	(375.31)
Tacna	165.09	275.08	109.99
Tumbes	121.55	38.89	(82.65)
Ucayali	318.17	133.87	(184.30)
Total	11,649.77	2,843.74	(8,806.03)

## Pautas para una política de nivelación regional.

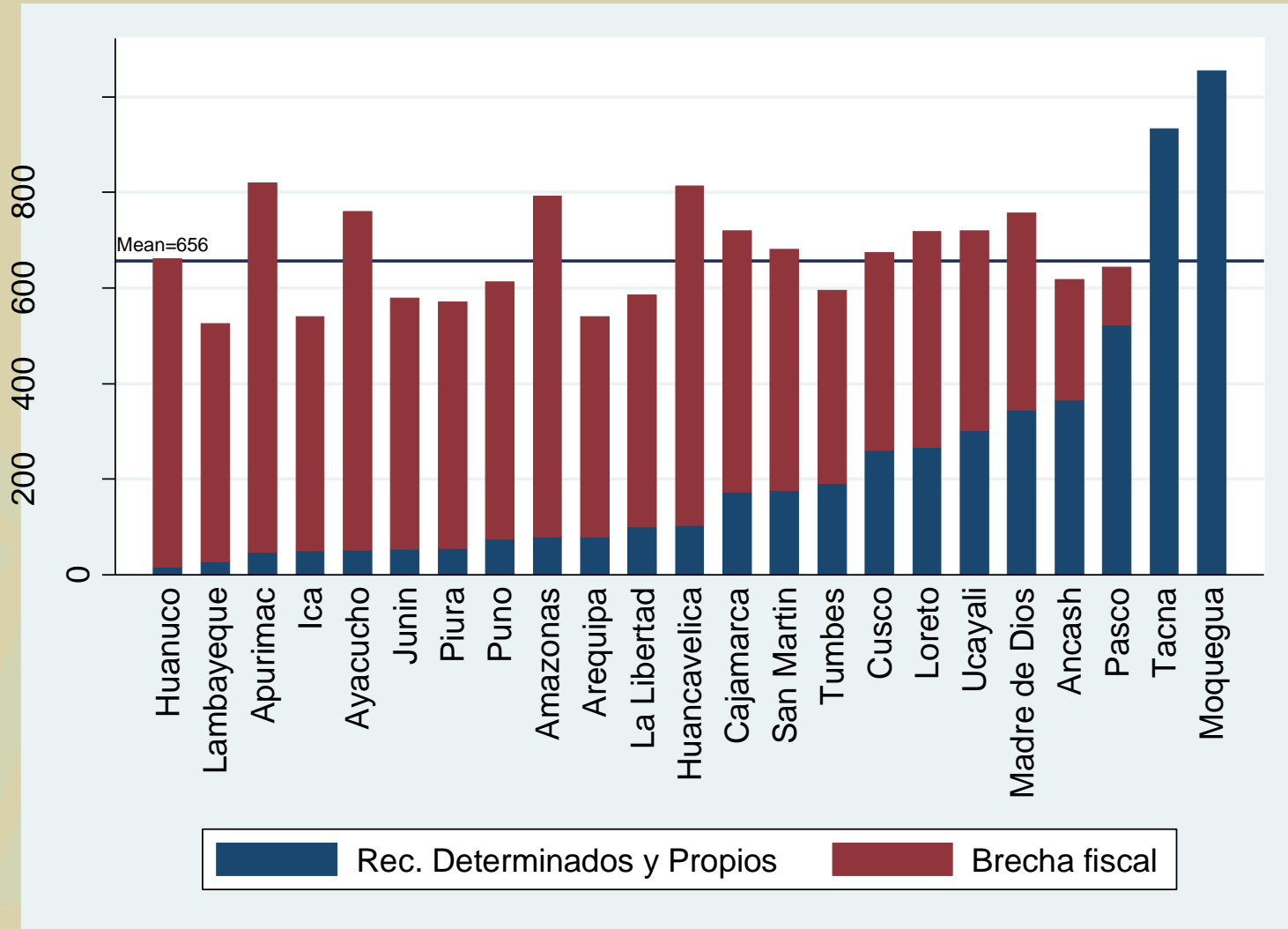
- ❑ Los cambios en los recursos determinados (canon minero, principalmente) tienen alto potencial de generar conflictos sociales (caso Tacna – Moquegua).
- ❑ Se propone convertir a los recursos ordinarios en una transferencia con fines nivelatorios que cubra la brecha fiscal; ello implica reorientar los recursos de las regiones superavitarias hacia las deficitarias,
- ❑ Con este reparto, es posible lograr una correlación bastante aceptable entre el gasto regional per capita y los niveles de pobreza regional.
- ❑ Los cambios no requieren de aumentar el gasto público sino sólo de cambiar los mecanismos de distribución, cambios que debe ir más allá de las rigideces institucionales presentes en la presupuestación nacional y regional, que en el largo plazo nos podrían garantizar un país más cohesionado territorialmente.



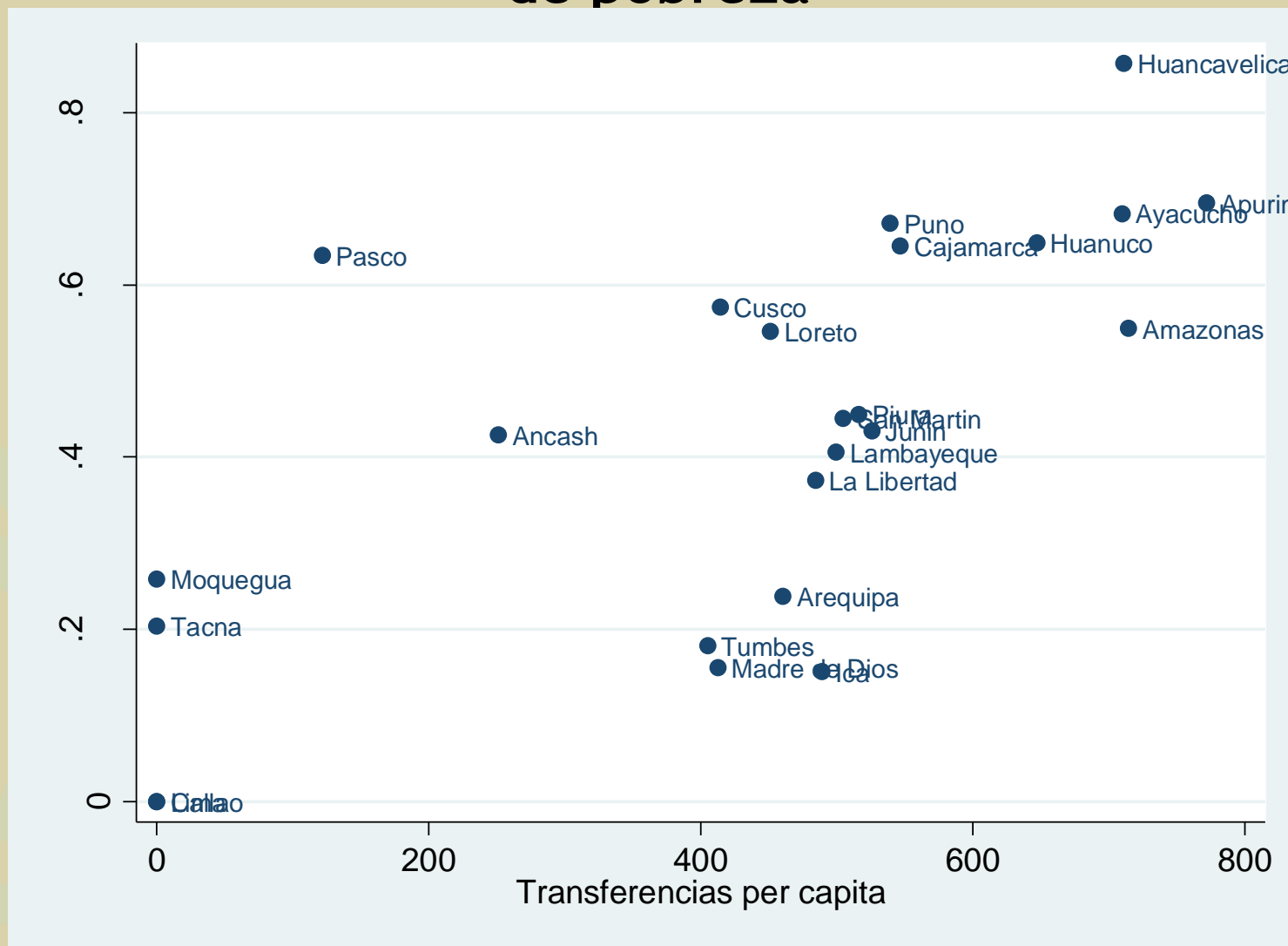
# Propuesta de una política de nivelación regional.

Region	A. Necesidades de Gasto	B. Recursos Propios y Determinados	C. Transferencias de nivelación C=A-B	D. Transferencias Actuales
Amazonas	300.7	29.8	270.8	261.1
Ancash	661.5	392.1	269.4	794.2
Apurimac	332.5	19.1	313.4	309.0
Arequipa	632.7	93.2	539.5	542.8
Ayacucho	473.4	31.8	441.5	390.8
Cajamarca	1,006.9	242.7	764.2	541.9
Cusco	797.8	307.8	490.0	471.4
Huancavelica	374.8	47.5	327.3	347.3
Huanuco	510.3	11.7	498.6	338.8
Ica	390.5	36.4	354.1	292.9
Junin	723.0	66.7	656.3	555.5
La Libertad	962.2	165.4	796.8	557.9
Lambayeque	593.7	30.1	563.6	364.4
Loreto	652.6	242.6	410.1	427.6
Madre de Dios	85.8	39.0	46.8	116.4
Moquegua	101.2	173.2	(72.0)	168.3
Pasco	183.3	148.6	34.7	230.0
Piura	969.4	92.7	876.7	558.5
Puno	786.2	94.3	692.0	594.8
San Martin	506.5	131.2	375.3	401.0
Tacna	165.1	275.1	(110.0)	173.9
Tumbes	121.5	38.9	82.7	155.3
Ucayali	318.2	133.9	184.3	212.0
Total	11,649.8	2,843.7	8,806.0	8,806.0

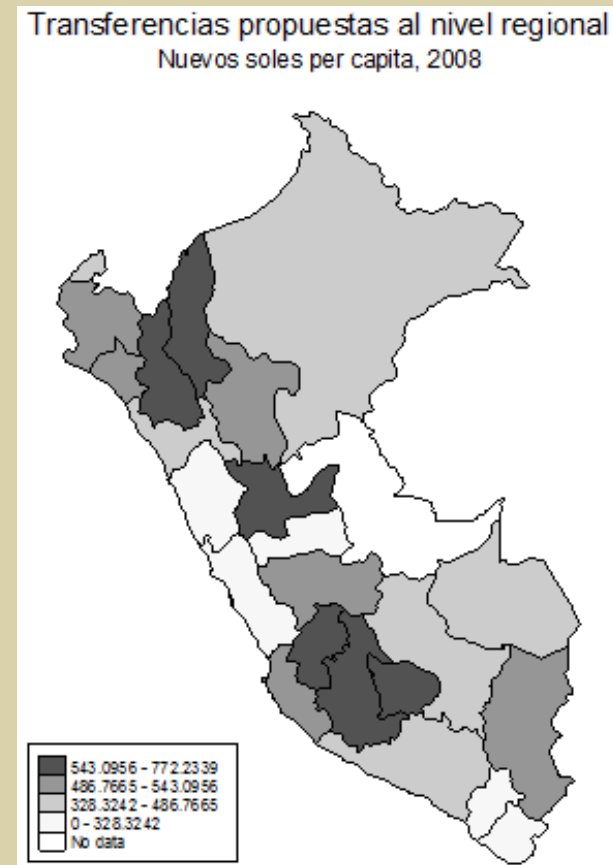
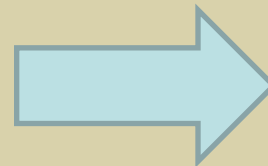
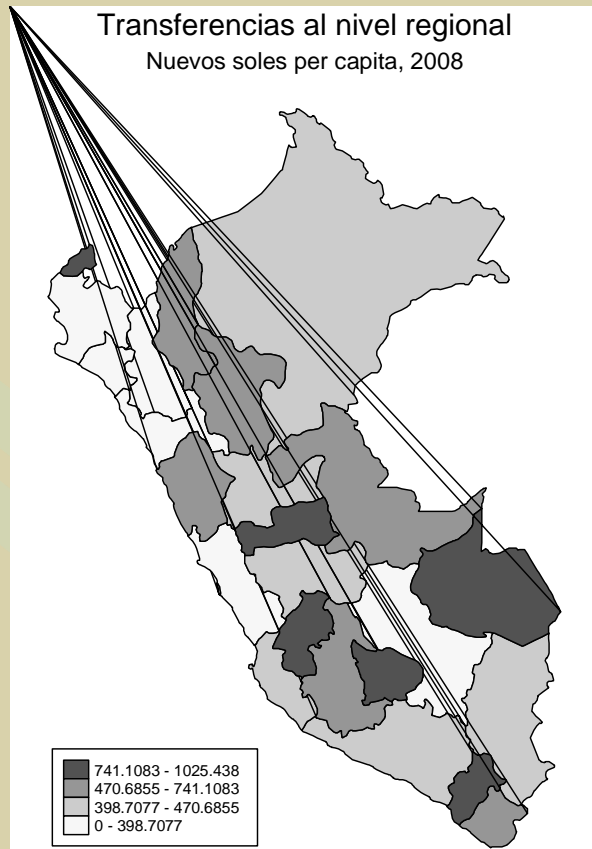
# Distribución del gasto regional con transferencias de nivelación propuestas



# Transferencias en base a necesidades fiscales y niveles de pobreza



# Propuesta de una política de nivelación regional.



## Conclusiones

- ❑ El 50% de las regiones reciben un presupuesto por encima de sus necesidades de gasto, en este grupo se identifica a las regiones menos pobres y con alta presencia de explotación de recursos naturales
- ❑ Otras regiones no alcanzan a cubrir sus necesidades fiscales por la alta carga poblacional; éstas recibieron casi un tercio menos de lo que necesitaban para cubrir sus necesidades de gasto en el nivel regional.
- ❑ La distribución presupuestaria entre los sectores regionales está también desvinculada de sus demandas de gasto; existe una rigidez para asignar eficientemente su presupuesto entre sus sectores.
- ❑ La brecha fiscal regional, que da cuenta de la incapacidad de las regiones para cubrir sus necesidades solo con sus ingresos, sólo dos gobiernos regionales, Tacna y Moquegua, son capaces de autofinanciarse con sus recursos determinados e ingresos propios.
- ❑ Asimismo, seis gobiernos regionales, entre los que se encuentran los más pobres, no logran financiar ni el 10% de sus necesidades de gasto.

**Consortio de Investigación Económica y Social**

**XXII Seminario Anual**

***Institucionalidad, crecimiento e inclusión social***

**DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO FISCAL  
EN EL NIVEL REGIONAL**

**Gonzalo Neyra Araoz**

24 de Noviembre de 2011