

**Consortio de Investigación Económica y Social - CIES
Universidad San Agustín de Arequipa – UNSA**

**UNA APROXIMACIÓN A LA CONDUCTA FISCAL DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES DE AREQUIPA**

**Gonzalo Neyra A.
Elin Baldárrago E.**

Julio 2005

Una Aproximación a la conducta fiscal de los Gobiernos Municipales de Arequipa

Gonzalo Neyra y Elin Baldárrago

Resumen

En este trabajo se presenta y evalúa el comportamiento fiscal de los gobiernos municipales de la ciudad de Arequipa ante cambios en la legislación sobre las transferencias fiscales. Se parte de una revisión de la teoría de las finanzas públicas locales y de los efectos que causan las transferencias en los gobiernos receptores. Se analiza luego la evolución y situación actual de los ingresos y gastos municipales de la ciudad, incidiendo en indicadores fiscales que dan cuenta de los niveles de autonomía fiscal local y de la correspondencia entre los ingresos generados en la ciudad y el gasto total municipal. Se revisa asimismo la participación, evolución y estructura de las transferencias intergubernamentales en el presupuesto local. Finalmente, el estudio se concentra en evaluar las preferencias de los gobiernos locales de la ciudad ante la variación de las transferencias no condicionadas (FONCOMUN) y en cómo éstas afectan los niveles de correspondencia fiscal en la ciudad.

Abstract

In this paper it is presented and it evaluates the fiscal behavior of the municipalities of the city of Arequipa in the face of changes in the legislation on the fiscal transfers. It leaves of a revision of the theory of the local public finances and of the effects that cause the transfers in the receiving governments. It is analyzed the evolution and current situation of the revenues and municipal expenses of the city then, impacting in fiscal indicators that give bill of the levels of local fiscal autonomy and of the correspondence among the revenues generated in the city and the municipal total expense. It is revised the participation also, evolution and it structures of the intergovernmental transfers in the local budget. Finally, the study concentrates on evaluating the preferences of the local governments of the city before the variation of the not conditioned transfers (FONCOMUN) and these affect the levels of fiscal correspondence in the city in how.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
2. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA	10
2.1 <i>Teoría de las finanzas públicas locales</i>	10
2.2 <i>Efectos de las transferencias fiscales en la conducta fiscal local</i>	14
2.3 <i>La conducta fiscal local: evidencia empírica</i>	15
2.4 <i>Las finanzas municipales en el modelo fiscal intergubernamental peruano</i>	17
3. LAS FINANZAS MUNICIPALES EN AREQUIPA	22
3.1 <i>Antecedentes</i>	22
3.2 <i>El desempeño financiero de los municipios arequipeños: Principales tendencias</i>	24
3.3 <i>Los ingresos y la autonomía fiscal local</i>	26
3.4 <i>El Impuesto Predial</i>	29
3.5 <i>Los gastos municipales y la correspondencia fiscal</i>	30
3.6 <i>Los cambios en el esfuerzo fiscal local</i>	36
4. LA CONDUCTA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE AREQUIPA	39
4.1 <i>Aspectos Metodológicos</i>	39
4.2 <i>El calculo de respuesta en la correspondencia fiscal</i>	39
4.3 <i>Resultados</i>	41
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	45
BIBLIOGRAFÍA	50

RESUMEN EJECUTIVO

En el actual contexto de descentralización, los gobiernos locales en el Perú están consiguiendo mayores potestades fiscales en la gestión de sus presupuestos. No obstante, al enfrentar severas limitaciones en generar sus propios ingresos, dependen en buena medida de las transferencias fiscales, lo que ha generado un persistente desequilibrio vertical. Así, las transferencias constituyen el 52.8% del total de los ingresos municipales y dentro de ellas es el FONCOMUN la principal transferencia, tanto en monto como en cobertura. Inicialmente, esta transferencia estaba condicionada al uso en gastos de inversión. Sin embargo, a inicios del 2002, la Ley N° 27630 otorgó total discrecionalidad a las municipalidades en su uso. Este cambio tuvo efectos en las finanzas de los gobiernos municipales, especialmente de aquellos que gobiernan las ciudades y que no solo se financian de transferencias, sino que también poseen considerables niveles de ingresos propios.

La teoría muestra que los gobiernos locales se comportan no solo de acuerdo a los márgenes de maniobra que les permiten sus ingresos propios, sino en gran medida a la dinámica que les genera las transferencias. Así, frente a un incremento de las transferencias es posible que se relajen en la recaudación de ingresos propios y, prefieran financiar sus gastos mayormente con recursos “gratuitos” (transferencias), que con recursos, cuya recaudación es difícil e implica altos costos políticos (ingresos propios). Es decir, las transferencias disminuyen sus niveles de correspondencia entre su gasto e ingresos propios (López Murphy, 1995).

En este contexto, y tomando el caso de la ciudad de Arequipa¹, se ha tratado de indagar los cambios en el comportamiento fiscal de sus gobiernos municipales respecto a sus decisiones de gasto e ingreso, producto de un incremento de las transferencias no condicionadas (FONCOMUN, luego de la Ley 27630). El análisis incluye 6 años fiscales, desde 1998 a 2003.

Inicialmente, se muestra la evolución y estructura de las finanzas municipales de la ciudad y la participación de las transferencias dentro de ellas. En el general, el desempeño financiero de los municipios de Arequipa muestra, que tanto los ingresos y gastos totales han tenido una tendencia creciente. Sin embargo, el crecimiento de los ingresos es casi cuatro veces mayor que el crecimiento de los gastos (43% y 10%,

¹ Arequipa es la segunda ciudad del país, conformada por trece distritos que concentran aproximadamente 778 mil habitantes, con relativos niveles de desarrollo humano y bienestar social. Los gobiernos locales están asentados en cada distrito y uno a nivel de la provincial que tiene mayor importancia (La Municipalidad Provincial de Arequipa).

respectivamente). En 2003, el resultado presupuestario era un holgado superávit que alcanzó un poco más del 14% de los gastos totales. En la estructura de distritos que componen, se muestra una concentración tanto de ingresos como de gastos en tres municipalidades de distritos altamente poblados (Cercado, Paucarpata y Bustamante y Rivero). El 62% de los ingresos y el 58% de los gastos son ejecutados por estos gobiernos locales en la ciudad. En el otro extremo, distritos poco significativos poblacionalmente como Tiabaya, Sachaca, Mariano Melgar y Socabaya, tienen municipalidades que no alcanzan a participar, en conjunto, en más de un 10 % de los ingresos y un 11% de los gastos.

Una revisión de los ingresos de la ciudad en conjunto, muestra a los ingresos propios como la principal fuente de financiamiento (49.8%) y se ha incrementado casi un 55%, seguido de las transferencias que participan del 45.4%. A pesar de la importancia y el crecimiento de los ingresos propios, son las transferencias las que han crecido más en el periodo (casi un 70%), y están ganando mayor participación en los ingresos de la ciudad. La principal transferencia es el FONCOMUN (52%), pero, es el canon minero el que ha crecido ostensiblemente y se ha transformado en la segunda transferencia según monto (creció un 426% respecto a 1998, y en la actualidad financia el 16% de los ingresos totales de la ciudad²).

Sobre la base de los ingresos propios se construye el indicador de autonomía fiscal local (ingresos propios sobre ingresos totales). Los resultados muestran un deterioro de este indicador en el periodo. En 1998, la ciudad se autofinanciaba 61 céntimos de cada Nuevo Sol de sus ingresos; para 2003, esta autonomía alcanzaba a 55 céntimos. Si al inicio del periodo, una baja autonomía fiscal era una característica sólo de los distritos poco poblados y más pobres de la ciudad, hoy incluso municipalidades solventes como Yanahuara y la Municipalidad Provincial han retrocedido. La caída de la autonomía fiscal en la ciudad no es producto de una disminución de la capacidad de los gobiernos por generar sus ingresos propios, al contrario, éstos se han incrementado en el periodo, como se mostró antes. No obstante, el incremento de las transferencias ha sido de mayor peso y por consiguiente, está inclinando la balanza hacia la dependencia de recursos externos.

Por su parte, en el caso de los gastos de la ciudad, el crecimiento ha estado concentrado en los gastos corrientes, cuyo crecimiento ha sido mayor al de los gastos totales (24%) y, constituye el más importante gasto (60% de total). Los gastos de inversión representan el 32.5% y los gastos de servicio de la deuda. En relación a

² Las causas de este incremento, tienen su base en la nueva Ley de Canon N° 27506 (2002), que significó un incremento del 20 al 50% la participación del canon en el Impuesto a la Renta que pagan las mineras

estos dos últimos tipos de gasto, el primero no han variado en su participación en el periodo, pero los gastos de deuda han decrecido casi un 43%. La ciudad ha pasado de pagar más de trece millones de nuevos soles en 1998, por intereses y amortizaciones, a solo ocho millones en 2003.

La correspondencia fiscal, que indica la proporción de gastos locales que son financiados por los ingresos propios, muestra que la ciudad en general ha aumentado su capacidad de sostener sus gastos locales. Así, en 1998, de un Nuevo Sol gastado en la ciudad, 44 céntimos eran financiados por sus propios ingresos; en el 2003 esta capacidad aumento a 58 céntimos. Sin embargo, los resultados de este indicador no son concluyentes porque si de la misma manera se toma como referencia las transferencias (transferencias sobre gastos totales), los resultados muestran una creciente participación de éstas en el gasto total, y por consiguiente, un fuerte deterioro en la correspondencia. Así, si las transferencias financiaban el 38% en 1998, para el 2003 lo hacían el 52%. Estos resultados aparentemente contradictorios se dan porque el gasto no ha crecido en la magnitud del crecimiento de los ingresos (propios y transferencias); entonces, es complicado vincularlos. No obstante, dado que las transferencias se gastan ineludiblemente, es posible que la correspondencia efectivamente se haya deteriorado.

Por su parte, el esfuerzo fiscal en la ciudad no ha variado, incluso existe una ligera variación positiva, lo que da a entender que el incremento de las transferencias en la ciudad no ha tenido efecto en la gestión de los ingresos. Es decir, las municipalidades no han relajado su recaudación tributaria luego de contar con mayores recursos “fáciles”.

El otro análisis de los niveles de correspondencia fiscal, sobre la base de las transferencias por FONCOMUN y los ingresos propios, buscó determinar la preferencia de los gobiernos municipales de la ciudad por estos ingresos mediante la aplicación de elasticidades. Los resultados muestran efectivamente un cambio en las preferencias luego de la Ley 27630, que normó el libre uso de estas transferencias. Si antes de la norma, la ciudad financiaba mayormente sus gastos corrientes con ingresos propios, estos gastos ahora son financiados preferentemente con transferencias del FONCOMUN (dado su libre uso). En el caso de los gastos de inversión, también se ha pasado a financiar mayormente con transferencias del canon minero (condicionadas para dicho este gasto). En ambos casos los ingresos propios participan menos de estos gastos, no porque se hayan reducido, sino porque simplemente no se gastan. En general, la ley 27630 ha hecho disminuir la correspondencia fiscal en la ciudad.

INTRODUCCIÓN

El principal desafío que enfrenta el país en el actual proceso de descentralización fiscal es fortalecer sus niveles subnacionales de gobierno, principalmente, en lo relacionado a sus capacidades de realizar un gasto local más eficiente y de administrar con eficacia sus fuentes de ingresos propios. Hasta la fecha, a diferencia de los gobiernos regionales, han sido los gobiernos locales quienes han conseguido mayores potestades fiscales en relación a la gestión de sus ingresos propios, lo que les ha dado mayor autonomía. Es por ello que ha surgido un marcado interés por comprender los mecanismos a través de los cuales operan dichos gobiernos.

En el Perú existen 1828 municipalidades, entre provinciales y distritales. El sistema tributario municipal dentro del cual se desenvuelven está normado por el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, que establece tres fuentes de ingresos: los impuestos municipales, las “contribuciones y tasas”³ y las transferencias. Las dos primeras constituyen ingresos propios⁴ y las últimas son fondos transferidos por el gobierno central (FONCOMUN), cuyo uso inicialmente estuvo condicionado, pero en los últimos años se ha liberado a la discreción de las administraciones municipales (Ley N° 27630 de enero de 2002). Aunque existen otras transferencias no contempladas en la tributación municipal⁵, el FONCOMUN es la más importante.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas MEF, los gobiernos locales enfrentan severas limitaciones en generar sus propios ingresos, dependen más bien de las transferencias, lo que ha generado un persistente desequilibrio vertical⁶. Las transferencias constituyen el 52.8% del total de los ingresos municipales y, en los últimos años, el FONCOMUN se ha incrementado alrededor de un 31% entre 1995 y 2000 (MEF, 2003). Por otro lado, los ingresos propios municipales muestran un sesgo considerable hacia la recaudación proveniente de “contribuciones y tasas” que supera a la recaudación por “impuestos municipales”. Éstos últimos representan sólo el 38% del total de los ingresos propios, y es el Impuesto Predial el de mayor importancia (aproximadamente el 68% del total de impuestos).

³ En la literatura de las finanzas públicas se las denomina “precios o cargos a los usuarios”.

⁴ Nos obstante, en el grupo de impuestos municipales, los gobiernos locales administran pero no tienen poder discrecional sobre las bases y alícuotas. En relación a los “cargos a los usuarios”, la discrecionalidad municipal es amplia, pues tienen potestad de crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas.

⁵ Programa del Vaso de Leche, los distintos tipos de canon y la renta de Aduanas.

⁶ Según datos de la Cuenta General de la República (2002), los gobiernos locales gastan el 6.9% de los gastos del sector público, mientras que su participación en la generación de ingresos sólo es de un 3.2%. La diferencia entre ambas cifras constituye la magnitud del desequilibrio fiscal vertical entre el nivel local y el nacional.

No obstante, dichas cifras presentan mucha variación si se desagrega al conjunto de municipalidades. Ello porque los gobiernos locales en el país difieren ampliamente en cuanto a su dimensión y su capacidad institucional. Por un lado, están las municipalidades que gobiernan las ciudades que cuentan una buena capacidad de gestión administrativa y financiera, y por el otro lado, están aquellas pequeñas localidades rurales, que desde un punto de vista institucional mantienen similares características a las ciudades pero con una dotación de capacidades y recursos infinitamente menor, y por lo tanto, atraviesan problemáticas bien diferentes.

Al respecto, una tipología de municipalidades elaborada por investigadores de GRADE, muestra la heterogeneidad de las mismas en términos de su capacidad de gestión y su nivel de necesidades. Por un lado, las municipalidades distritales con Alta Gestión constituyen un 14.2% del total, las de Gestión Media 29.4% y Baja Gestión 56.5%. Incluyendo los niveles de pobreza, sólo el 6.3% del total de municipalidades poseen alta gestión y baja pobreza, mientras que en el otro extremo más de la mitad de las municipalidades (53%) tienen muy alta pobreza y baja capacidad de gestión⁷. El mismo estudio muestra que buena parte de las municipalidades ubicadas en las principales ciudades del país se ubican en el primer grupo con alta gestión y baja pobreza (Torero y Valdivia, 2002).

Asimismo, el problema también está vinculado al peso poblacional en los municipios. En efecto, las municipalidades poco pobladas y generalmente rurales son las que presentan una altísima dependencia de las transferencias. Por ejemplo, para las municipalidades rurales ancashinas de Cajamarquilla, Abelardo Pardo, Lazameta, y Canis, el FONCOMUN representaba más del 97% de sus ingresos totales. Muy por el contrario, en las municipalidades capitalinas de San Isidro, San Borja, Santiago de Surco, La Molina y Jesús María las transferencias del FONCOMUN no llegan a ser mayores al 5% de sus respectivos ingresos totales (MEF, 2003). Estudios más recientes (Alvarado, 2003), muestran que el conjunto de municipalidades urbanas proveen más servicios al tener mayores gastos corrientes, y dependen menos de las transferencias fiscales, generando más recursos propios por tener ello una relación directa con el peso poblacional.

En ese sentido, desde la óptica territorial de la descentralización, serían las municipalidades de las principales ciudades del interior del país quienes poseen las mejores condiciones para apuntalar la reforma porque cuentan con alta gestión y

⁷ La matriz de tipologías de municipalidades se agrupó en seis tipos: (1) Alta Gestión y Baja Pobreza 6.3%; (2) Alta Gestión y Alta Pobreza 7.9%; (3) Gestión Media y Baja Pobreza 4.9%; (4) Gestión Media y Alta Pobreza 24.4%; (5) Baja Gestión y Baja Pobreza 3.5%; (6) Baja Gestión y Alta Pobreza 53.0% (Torero y Valdivia, 2002)

considerables niveles de ingresos propios. En tal sentido, el comportamiento fiscal de dicho grupo de municipalidades se convierte en un factor crucial para la descentralización de las finanzas públicas. Especialmente, luego de la Ley N° 27630 que otorgó total discrecionalidad en el uso del FONCOMUN a las municipalidades.

Conocer los efectos de dicho cambio permitirá contar con antecedentes sobre el manejo de sus niveles de responsabilidad y esfuerzo por proveerse de ingresos propios y de sus niveles de vinculación de su recaudación propia con la provisión de bienes y servicios públicos locales.

Los gobiernos municipales se comportan de acuerdo no solo a los márgenes de maniobra que les permite su autonomía fiscal, sino en gran medida a la dinámica que les genera las transferencias. Así, si los bienes y servicios públicos locales se financian con ingresos propios generan mayor eficiencia expresada en mayor corresponsabilidad y mayor control de los ciudadanos al percibir más directamente el costo del servicio (Bird, 1999). Por el contrario, las transferencias pueden implicar escasos esfuerzos por conseguir fondos y puede llevarlos a actuar de manera fiscalmente irresponsable con efectos adversos para las cuentas fiscales (López Murphy, 1995).

En este contexto, el presente trabajo busca conocer la conducta fiscal de los gobiernos municipales urbanos del país tomando el caso de la ciudad de Arequipa. Por un lado, se busca determinar la relación existente en la interacción entre sus ingresos propios, y por otra parte, las transferencias del nivel central y sus gastos.

En el segundo capítulo se presenta el marco teórico en el que se desarrolla este trabajo. La teoría de las finanzas públicas locales parte de una identificación de las funciones atribuibles al nivel local, donde tiene ventajas en la provisión de ciertos bienes públicos. También muestra sus fuentes de financiamiento y la interacción que existe entre los ingresos propios y las transferencias que son finalmente quienes determinan el comportamiento fiscal. El siguiente capítulo revisa las finanzas municipales de la ciudad en su conjunto y de cada distrito que la compone en base a los principales indicadores fiscales municipales. El capítulo cuarto presenta los resultados de la respuesta en la correspondencia fiscal municipal ante variaciones de las transferencias fiscales producidas por las legislación reciente. Finalmente se presentan las conclusiones y se esbozan algunas recomendaciones de política.

2. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1 Teoría de las finanzas públicas locales

La economía del sector público está dando creciente importancia a las finanzas públicas locales, principalmente luego de los procesos de descentralización fiscal puestos en marcha y cuyo objetivo es la búsqueda de mejores resultados en la provisión de algunos bienes públicos. En ese sentido, siempre ha existido una discusión acerca de las funciones gubernamentales susceptibles de ser descentralizadas. Roy Bahl parte de la identificación de los roles fundamentales que todo gobierno cumple en una economía de mercado: la distribución del ingreso, la estabilidad económica y la provisión de bienes y servicios cuando los mercados fallan (Bahl, 1997) ⁸. En este esquema y según el autor, las dos primeras funciones son difíciles de descentralizar dada su naturaleza de alcance nacional.

Respecto a la tercera función, se dice que existen fallas de mercado cuando hay presencia de mercados imperfectamente competitivos, externalidades y bienes públicos. Los bienes públicos han sido definidos como aquellos en los que no existe rivalidad ni exclusión en su consumo, es decir, tienen costo marginal cero y por ende el mercado no tiene incentivos para proveerlos (Rosen, 1998).

a. Los bienes públicos locales

Dentro del conjunto de bienes públicos existen algunos que por sus características son asignados de forma más eficiente si se hace de forma descentralizada. Es el caso de los bienes públicos locales cuyos beneficios son limitados a una determinada área geográfica subnacional. Su provisión es más ventajosa en el nivel local porque los costos y beneficios son asimilados con más facilidad por los contribuyentes/ciudadanos en este nivel. Además, en la medida que hayan variaciones en las demandas locales por este tipo de bienes, se supone que los gobiernos locales se ajustan mejor a las preferencias y logran resultados más eficientes en la asignación de recursos en el sector público (Yañez, 1991).

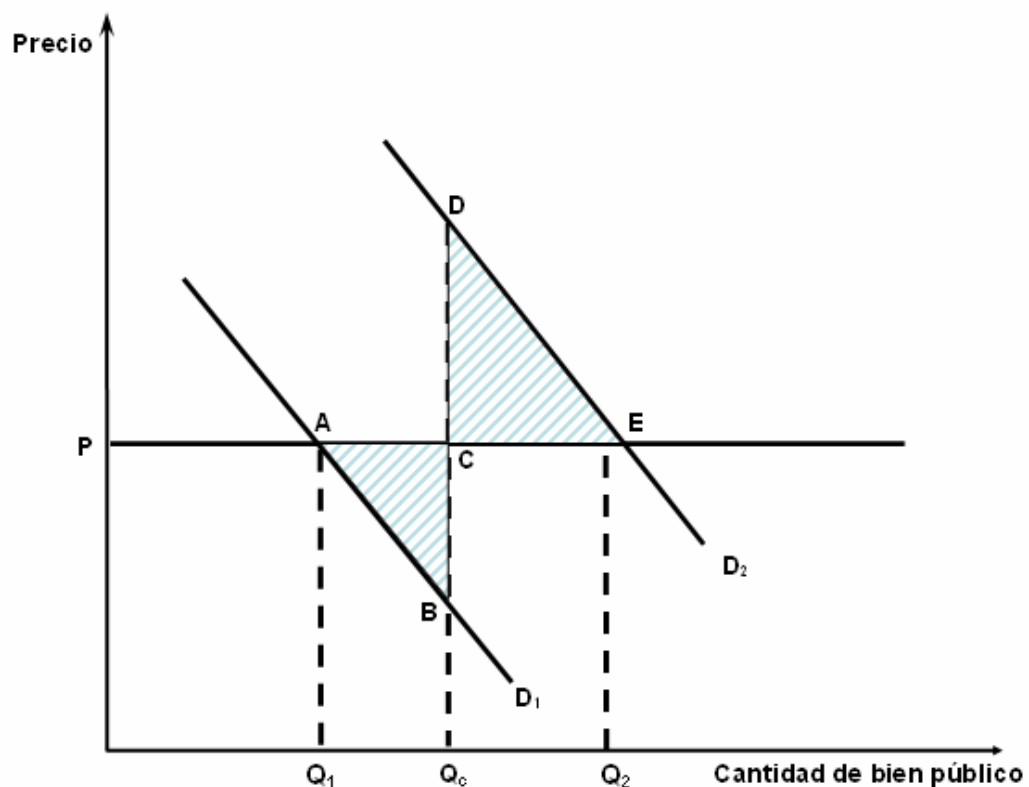
Yañez se basa en el denominado "Teorema de la Descentralización", postulado por Oates que dice "Para un bien público local (el consumo del cual es definido sobre subconjuntos geográficos de la población total y para el cual los costos de proveer cada nivel de

⁸ Es necesario destacar que esta división de funciones gubernamentales fue enunciada originalmente por Musgrave (Musgrave & Musgrave, 1987).

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"

La Figura N° 1 divide a la población en dos localidades. El supuesto es que la función de demanda por el bien público es similar para todos los individuos en cada una de las localidades, pero la demanda difiere entre las dos localidades. Todos los individuos en la localidad uno tienen una función de demanda D_1 y todas las personas en la localidad dos tienen una función de demanda D_2 . Se asume que el bien público es ofrecido a costos constantes por unidad de producto. El nivel de producto preferido por las personas en la localidad uno es Q_1 y el de las personas en la localidad dos es Q_2 . En un escenario centralizado el gobierno entregaría un nivel único y uniforme de bien público, tal como Q_c .

Figura N° 1
Teorema de la Descentralización de Oates



Dado un costo de producción constante igual a OP , es posible establecer para ambas localidades el monto de la pérdida de bienestar proveniente de la centralización. La pérdida de bienestar para la localidad uno equivale al área del triángulo ABC y ella se deriva del hecho que estas personas deben consumir una cantidad de bien público mayor a la deseada. El consumo excesivo, $Q_c - Q_1$, le reporta a los consumidores de la localidad uno un beneficio inferior al costo. La pérdida del bienestar para la localidad dos corresponde al área del triángulo DCE y ésta proviene del hecho que estos individuos deben consumir una cantidad de bien público inferior a la deseada. El consumo deficitario, $Q_2 - Q_c$, les significa a los individuos sacrificar un beneficio superior al costo de producir dichas unidades de producto. De esta manera, el autor demuestra que la asignación centralizada de recursos para proveer bienes públicos locales es ineficiente comparada a una asignación descentralizada⁹.

b. Las fuentes de financiamiento local

En prácticamente todos los países descentralizados, los gobiernos locales no son completamente financiados por sus fuentes propias de ingresos. Las causas de ello radican tanto en la limitada capacidad impositiva que poseen, como en las amplias responsabilidades de gasto que deben enfrentar (Bird y Villancourt, 1998). Por ello, las transferencias son la herramienta más común para cerrar las brechas fiscales entre los ingresos y los gastos locales (Spahn, 1999).

Sin embargo, en forma estricta una auténtica descentralización fiscal es aquella donde los gobiernos subnacionales (locales) se financian exclusivamente de sus ingresos propios y poseen total autonomía en el manejo fiscal que les compete (Tanzi, 1995). Por ello, en la medida de lo posible se debe acudir a los ingresos propios.

c. El impuesto predial y los cargos a los usuarios

La experiencia internacional muestra que los gobiernos locales en las ciudades tienen dos fuentes principales de ingreso propio: el impuesto recurrente a la propiedad inmobiliaria y los cargos a los usuarios. El primero es reconocido ampliamente como un impuesto idóneamente local, dada su inamovilidad, la dificultad para su evasión y la relativa

⁹ Yanez advierte que hay que tener en cuenta que la cantidad de la pérdida de bienestar está en función del nivel de homogeneidad de las preferencias individuales. Grupos muy heterogéneos sufrirán pérdidas de bienestar mayores en un escenario centralizado. También, el tamaño de la pérdida, medida a través de los excedentes de los consumidores, se relaciona inversamente con la elasticidad precio de la demanda. Por lo tanto, cuanto más inclinada (inelástica) es la función de demanda, más grande es el área sombreada. Por último, si existen economías de escala en la producción del bien, entonces el costo unitario para comunidades más grandes será más bajo que para localidades más pequeñas.

facilidad para identificar la propiedad gravable (McCluskey, 2001; Peters, 1991), condiciones fundamentales para definirlo como impuesto local urbano. Por ello, en la actualidad no está en discusión el nivel al que corresponde este impuesto (Bird, 2001). Las discrepancias residen más bien, al menos en lo que se refiere a los países en desarrollo, acerca de su base más idónea. Al respecto, Bahl y Franzsen han definido en la actualidad tres categorías en las que caen la mayoría de los sistemas: (i) base valor del inmueble (suelo más construcción) (ii) base valor del suelo; y (iii) base renta anual (Bahl y Franzsen, 1998).

A pesar que en la mayor parte de países prevalece la base valor del inmueble y la de renta anual, diversos autores muestran como inviable para América latina seguir estos modelos ortodoxos, que provienen de los países anglófonos y otros industrializados, no solo porque las administraciones locales cuentan con poco desarrollo administrativo sino por las condiciones y características peculiares del mercado inmobiliario en gran parte de las ciudades latinoamericanas¹⁰. La recomendación para estos países apunta a la base definida en el valor sólo del suelo urbano, dejando exenta a la construcción (Morales, 2004; Bahl, 1998; De Cesare, 2004).

Otra fuente de ingresos propios son los ‘cargos a los usuarios’. La teoría sostiene que siempre que sea posible, los gobiernos municipales de las ciudades deben cobrar por la provisión de los servicios públicos. Desde el punto de vista económico, se argumenta que estos cobros promueven la eficiencia en el consumo de los servicios públicos, ya que proporciona información para que los ciudadanos y el gobierno puedan hacer un mejor uso de sus recursos (McCluskey, 2001). Además, también se argumenta que el cobro de cargos a los usuarios está más en acuerdo con los principios económicos de “beneficio” y “equidad”, en tanto que los usuarios pagan por lo que consumen (Bird, 1999).

d. Las transferencias fiscales

Finalmente, uno de los componentes más importantes de las finanzas locales lo constituyen las transferencias fiscales de otros niveles de gobierno hacia los gobiernos

¹⁰ El mercado del suelo en las ciudades latinoamericanas combina la convivencia de mercados formales e informales en medio de extensas áreas urbanas segregadas y una concentración de la propiedad. La desactualización y falta de información (catastral y registral) junto a las malas prácticas administrativas generan altos costos de transacción y apropiación de plusvalías por parte de los propietarios. No obstante, lo más resaltante es que la región ostenta altos precios del ‘suelo servido’ a niveles del mundo desarrollado. Al respecto la interrogante es ¿Por qué los precios del ‘suelo servido’ en América Latina son tan altos como los países en Norte América y Europa, siendo que estos tienen un ingreso per cápita diez veces superior y además se está mejor distribuido? (Smolka y Morales, 2005)

municipales. Desde la perspectiva de teórica de la hacienda pública, el uso transferencias fiscales intergubernamentales coadyuva a mejorar los niveles de eficiencia asignativa y la equidad fiscal interjurisdiccional. En el primer caso, la eficiencia asignativa aparece cuando las externalidades interjurisdiccionales conllevan a una subóptima asignación de recursos y las transferencias son utilizadas por el gobierno de mayor jerarquía para corregir dichas externalidades. Por otra parte, la equidad fiscal está relacionada con el supuesto de que las jurisdicciones deben proporcionar un nivel "promedio" de servicios públicos ejerciendo un nivel "promedio" de esfuerzo fiscal. Sin embargo, por varias razones las jurisdicciones no proporcionan un nivel "promedio" de servicios públicos, por lo que las transferencias reducen estas desigualdades fiscales (Ter-Minassian, 1997).

2.2 Efectos de las transferencias fiscales en la conducta fiscal local

Pero, ¿cuáles son los efectos de las transferencias en el desempeño fiscal de los gobiernos locales? La respuesta esta en función de tipo de transferencia que se trate¹¹. Según la escuela de la 'public choice', las transferencias generan efectos negativos en el comportamiento fiscal local. Por un lado, disminuyen los niveles de correspondencia fiscal local. Según el principio de correspondencia fiscal, la prudencia en el gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Por ello, tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la correspondencia de los gobiernos locales. Sin embargo, autores como Bird, McLure y Villancourt proponen que, en principio, es perfectamente posible que un gobierno local que sea dependiente de transferencias sea, a su vez, completamente responsable ante sus ciudadanos y/o el gobierno central. Para ello, se requiere que los gobiernos locales 'controlen' sus ingresos a través del control de sus tasas impositivas. Así pues, "para que los gobiernos subnacionales actúen de forma responsable, éstos gobiernos deben de ser capaces de aumentar o disminuir sus ingresos, de tal forma que se vuelvan responsables de sus propios actos" (Bird y Villancourt, 1998).

Por otro lado, la literatura también ha identificado efectos en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales estimados en términos de los efectos de 'estímulo' o de 'sustitución' que

¹¹ Al respecto, existe varias clasificaciones sobre el tipo de transferencias (Alvarado, 1994). No obstante, en general son desglosadas según la discrecionalidad en el uso de los fondos. Así, aquellas transferencias donde el gobierno receptor tiene la total libertad de elegir su aplicación en lo que considere conveniente, constituyen las transferencias incondicionadas. Por el contrario, cuando los fondos transferidos están sujetos a una(s) determinada(s) función(es) de gasto, se consideran condicionadas. Estas últimas a su vez se subdividen en específicas o por categorías y en bloque. Las primeras son condicionadas en el sentido restringido pues su aplicación está definida y no da lugar a discrecionalidad alguna en el gobierno receptor. Por su parte, las transferencias en bloque pueden ser utilizadas de diversa manera pero con la condición de se gaste en el área objetivo del programa (Rego, 2002)

producen las transferencias. Para Bahl y Linn (1992), el efecto sustitución reduce el esfuerzo fiscal municipal, ya que ellos "prefieren las transferencias 'gratuitas' del gobierno central, a los altos costos políticos de incrementar sus propios ingresos" (Peterson 1997). De igual forma, Bahl y Schroeder sostienen que cuando el efecto estímulo domina, ello muy posiblemente se debe a que los gobiernos locales enfrentan un atraso en su provisión de servicios públicos de tal magnitud, que está prácticamente garantizado que cualquier incremento en los ingresos de los gobiernos locales encontrará la manera de pasar a formar parte del presupuesto local (en Bahl y Miller eds., 1983). Este efecto de estimulación –llamado también flypaper o efecto adherencia- implica que una vez que los gobiernos locales reciben transferencias, es más probable que se gasten esos recursos a que lo regresen a su jurisdicción en la forma de un alivio o desgravación fiscal. Hines y Thaler (1995) argumentan que los gobiernos locales tratan de forma diferenciada sus recursos propios de los recursos a los que pueden acceder con facilidad (transferencias). Como es de esperarse, los gobiernos locales tienen más cuidado en el uso de sus ingresos propios que en los que obtienen por medio de transferencias.

2.3 La conducta fiscal local: evidencia empírica

La evidencia con la que se cuenta hasta el momento sobre la relación entre las transferencias y las haciendas municipales no es determinante (Litvack, 1998). Esto se debe a la falta de un modelo teórico formal sobre el comportamiento del esfuerzo fiscal ante la variación en las transferencias, y a la escasez de datos apropiados para el uso de dichos modelos (Bird y Slack, 1983; Bird, 1984). En realidad son pocos los estudios empíricos que han analizado estos efectos tanto en países industrializados como en países en desarrollo. En cuanto a los países en desarrollo, los casos más destacados son el argentino, colombiano y mexicano¹².

En relación a los análisis en los países desarrollados, hay evidencia que las transferencias condicionadas son convertidas en recursos incondicionados por los gobiernos receptores, debido a la existencia de filtraciones hacia otros bienes públicos o hacia el sector privado (Rego, 2002). El autor cita a McGuire (1975 y 1978) quienes analizan las transferencias condicionadas específicas hacia el sector educativo en los Estados Unidos y encuentra que alrededor de un setenta por ciento se transforman en incondicionadas y, además, hay una reducción importante de impuestos. Otro casos revisados son el de la construcción de carreteras con transferencias condicionadas en

¹² Por lo que respecta a los estudios descriptivos, éstos han sido extensamente empleados en el análisis del caso colombiano..

Australia (Starkie, 1984) y las transferencias condicionadas compensatorias a las municipalidades canadienses (Islam, 1998). En ambos casos las conclusiones son similares a la anterior.

Otros estudios empíricos sobre los efectos de las transferencias en el esfuerzo fiscal en países en desarrollo, generalmente proveen evidencia en favor de alguno de los dos efectos descritos, el flypaper o el de la pereza fiscal. Por ejemplo, en el caso argentino, López Murphy y Moskovitz (1998) analizando los gobiernos municipales en general, observaron que ante un incremento de una unidad monetaria en las transferencias recibidas desde niveles superiores de gobierno, el aumento del gasto per cápita es mayor que el que se derivaría de un aumento similar de los ingresos de la jurisdicción. Otro análisis de los gobiernos municipales de Córdoba, también muestra como las transferencias afectan positivamente el gasto per cápita en los municipios (efecto flypaper). Pero este efecto es contundente sólo en los municipios de menor tamaño que resultan claramente beneficiados con el sistema de coparticipación y son los que, en mayor grado, dependen de las transferencias provinciales para afrontar los costos de sus actividades públicas (Ponce, 1997). En ambos casos, los autores recalcan que los resultados son sólo una aproximación preliminar.

Para el caso mexicano, Sour (2004) muestra que, si bien tanto las participaciones como las transferencias han tenido un efecto negativo en el esfuerzo fiscal de todas las municipalidades analizadas, existen diferencias en el desempeño fiscal de los municipios cuando éstos se agrupan por tamaño: el impacto negativo de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal ha sido mayor en los municipios grandes que en los pequeños. En este sentido, las variaciones observadas en el esfuerzo fiscal en las diferentes categorías municipales, no hacen más que reafirmar que es un error tratar a los municipios como un grupo homogéneo sin tomar en cuenta sus diferentes capacidades estructurales e institucionales.

En el caso peruano, un análisis descriptivo del Ministerio de economía y Finanzas (2003), muestra que las transferencias fiscales del nivel central tienen efectos negativos en la recaudación de los ingresos propios de los municipios peruanos. Resultado similar es el de Alvarado (2003) donde las transferencias hacia las municipalidades tienen un efecto sustitución, explicado por la disminución del esfuerzo fiscal en la recaudación municipal. Del mismo modo, por el lado del gasto, demuestra que una posible reducción de compromiso de recursos propios en inversiones, reemplazando estos recursos por transferencias. Sin embargo, estos resultados varían según la población y el nivel de urbanismo de los municipios estudiados (Alvarado, 2003).

En ese contexto, nuestra hipótesis de trabajo pretende demostrar que “ante los incrementos de las transferencias del gobierno central, las municipalidades de Arequipa no han disminuido sus niveles de correspondencia y esfuerzo fiscal local.

2.4 Las finanzas municipales en el modelo fiscal intergubernamental peruano

Desde una óptica intergubernamental, las finanzas públicas muestran un nivel local de gobierno con relativos niveles de autonomía que datan desde 1980. Algunos autores muestran, cómo en la década de los noventa, hubo un relativo incremento de la participación fiscal de los municipios¹³. No obstante, remarcan que fue la reforma tributaria la que incrementó sustantivamente los ingresos y gastos de los gobiernos locales, no porque el gobierno fuera descentralista, sino porque se incrementaron las bases imponibles del impuesto predial y se comenzó a recaudar efectivamente el IGV, impuesto del que coparticipan los municipios (González, 1997).

En la actualidad, las relaciones intergubernamentales (local-nacional) están caracterizadas por una relativa descentralización fiscal, que a partir del 2002 tiende a fortalecerse con las reformas implementadas. Así, respecto a la asignación de funciones de gasto, la Ley de Bases de Descentralización considera tres formas de competencias: las exclusivas de cada nivel de gobierno, las compartidas entre dos o más niveles de gobierno y, las competencias delegables. En este contexto, el nivel nacional posee competencias exclusivas en la provisión de servicios públicos de alcance nacional como las relaciones exteriores, defensa nacional, justicia y orden interno. Otras funciones exclusivas son el control y diseño de las políticas nacionales y sectoriales. Dentro de las primeras están el manejo estratégico de los instrumentos de política macroeconómica (moneda, tributación, endeudamiento público y régimen arancelario y comercial); y de regulación (banca y seguros, servicios públicos, aviación comercial, etc.). Por el lado de las políticas sectoriales, la exclusividad de este nivel reside en los lineamientos generales de política nacional.

Los gobiernos locales por su parte, tienen competencias exclusivas en aspectos relacionados al desarrollo y mantenimiento urbano, promoción económica local, gestión de residuos sólidos y servicios locales como saneamiento y agua potable. Existen algunos casos donde las municipalidades brindan también servicios financieros a través de Cajas Municipales. Cabe destacar que también existen competencias compartidas con

¹³ Así para 1990, el 96.8% de los ingresos era recaudado por el gobierno central y solo el 3.2% por los gobiernos locales; en 1998 pasaron a constituir el 7% de los ingresos del sector público y el 9.6% del gobierno general. En lo que respecta al gasto, en 1990 el gobierno central gastaba el 98.3% del total, mientras que los gobiernos locales apenas gastaban el 1.7%; en 1992 este porcentaje se elevó a 10.5% (González, Pinzas y Trivelli, 1997).

el nivel nacional, como la seguridad ciudadana, el transporte colectivo y en algunas políticas sociales como el “Programa del Vaso de Leche” en el que los gobiernos municipales actúan como focalizadores y distribuidores de apoyo alimentario a grupos vulnerables de la población.

Es necesario remarcar, que a pesar que la nueva Ley Orgánica de Municipalidades haya otorgado para el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana un régimen especial reconociéndole competencias similares a los gobiernos regionales, se haya pasado por alto el caso de otras áreas metropolitanas (en 1993 existían dos áreas metropolitanas mayores de medio millón de habitantes).

En relación a las fuentes de ingresos, el reparto intergubernamental no ha avanzado mucho. La reforma tributaria de enero del 2004 solo realizó cambios marginales en el Decreto Legislativo 776 Ley de Financiamiento Municipal. El impuesto predial, por ejemplo, como impuesto local por antonomasia continua limitado. Tanto las alícuotas como las bases gravables son fijadas por el gobierno central, lo que resta discrecionalidad a las municipalidades, que solo se limitan a recaudar. Son conocidos los beneficios del manejo del impuesto predial como instrumento de política urbana a nivel local (De Cesare, 2004). Además producto de ello es clara su baja explotación¹⁴, tal como lo ha evidenciado el análisis de Alvarado (2003).

Aparte de los impuestos, otros ingresos propios del nivel local lo constituyen los precios y cargos a los usuarios (tasas y contribuciones). Juntos suman el 30.4% de los ingresos propios de este nivel (CPN, 2004). Esta cifra nos aproxima a la autonomía fiscal municipal ya que representa los recursos directamente recaudados por ellas. En estos tributos los gobiernos locales tienen independencia en fijar bases, tasas y montos.

El nivel nacional administra y es acreedor tributario de casi la totalidad del sistema tributario nacional que se sustenta en cuatro impuestos pilares: el Impuesto a la Renta; el Impuesto General a las Ventas; el Impuesto Selectivo al Consumo; y el Impuesto a las Importaciones que suman el 91% de los ingresos del sector público. El resto son impuestos de menor importancia e ingresos no tributarios.¹⁵

¹⁴ A pesar de ello, el impuesto predial constituye el de mayor importancia dentro del grupo de impuestos municipales con un 85.1% del total (CPN, 2004).

¹⁵ Son también impuestos del Gobierno Nacional, pero con escasa importancia fiscal: el Impuesto a las Transferencias Financieras, el Impuesto a los Juegos de Casinos y Máquinas Tragamonedas, el Impuesto de Solidaridad a favor de la Niñez Desamparada y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional.

Respecto al endeudamiento como fuente de financiamiento, las municipalidades están dentro del marco de la Ley de Endeudamiento Anual en donde se fijan los límites de endeudamiento. Todas las operaciones de endeudamiento local que involucran financiamiento externo deben contar con aval del Estado. No obstante, las operaciones de endeudamiento interno pueden ser garantizadas con las rentas y bienes municipales. Los recursos obtenidos a través de estas operaciones de endeudamiento sólo pueden destinarse a proyectos de inversión. Está prohibido operaciones de endeudamiento para financiar gasto corriente.

Por su parte, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal incluye también reglas fiscales para las municipalidades. Estas son las siguientes:

- a) El total de la deuda en un determinado período no sea superior al 100% de sus ingresos corrientes.
- b) El total del servicio de la deuda (amortizaciones más intereses) cada año no sea superior al 25% de sus ingresos corrientes.

Otra ley que norma el endeudamiento municipal, es la reciente la Ley de Descentralización Fiscal. Sus reglas están referidas a endeudamiento que no ha requerido aval del Estado.

- a) El total de la deuda sin aval del Estado no debe ser superior al 40% de sus ingresos corrientes.
- b) El servicio (pago de amortizaciones más intereses) de la deuda sin aval del Estado no debe ser superior al 10% de sus ingresos corrientes
- c) La deuda de corto plazo (con vencimiento menor a un año) no debe ser mayor a 1/12 de sus ingresos corrientes al final del año.

Por otra parte, respecto a las transferencias intergubernamentales, el Ministerio de Economía y Finanzas identifica a dos grupos (MEF, 2003). Por un lado, está aquellas que tienen un criterio redistribuidor, es decir, que buscan compensar diferencias en la capacidad fiscal subnacional, asegurando a los gobiernos locales y regionales estándares mínimos de provisión de ciertos bienes. En este grupo se halla el Programa del Vaso de Leche y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Por otro lado, otro grupo de transferencias tienen como objeto retribuir a los gobiernos locales en cuyas circunscripciones se realiza la explotación de recursos naturales y actividades que generan rentas al Gobierno Nacional y están constituidas por los diferentes tipos de Canon y la Participación en Renta de Aduanas.

Este segundo grupo es difícil de enmarcar en la clasificación tradicional de las transferencias. Considerando que éstas buscan lograr equidad o eficiencia, tanto los canon como la Renta de Aduanas no se guían por esos criterios. En efecto, la contabilidad gubernamental no reconoce al canon como una transferencia, sino como “rentas de la propiedad” de los gobiernos locales. En ese sentido, Dammert muestra cómo inicialmente el canon fue concebido como un ‘derecho fiscal territorial’ para explotar un recurso y donde los gobiernos locales se beneficiaban directamente (conceptualización, todavía presente en el caso del canon petrolero), y luego pasa a convertirse en una participación porcentual del resultante final de la operación empresarial, en caso de existir utilidades afectas a impuesto a la renta recaudado por el nivel nacional (Dammert, 2002).

En efecto, en julio del 2001 se dicta la nueva Ley de Canon N° 27506 que precisa que “el canon minero está constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del total de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, monto que no podrá ser afectado por los beneficios e incentivos tributarios que recaigan sobre el Impuesto a la Renta” (Art. 9, Ley 27506). Esta norma termina por definir al canon como una transferencia originada en los ingresos nacionales (impuesto a la renta).

Considerando que hasta antes de esta ley, el monto porcentual base era del 20% del total de los Ingresos por Impuestos a la Renta, con el incremento de dicha base, es evidente que los ingresos de aquellas municipalidades donde existen explotaciones mineras hayan visto más que duplicarse los ingresos percibidos por esta transferencia.

Finalmente, la principal transferencia hacia los gobiernos municipales, tanto porque cubre a todo el universo de gobiernos locales, como también por el peso que tiene en las finanzas locales es el FONCOMUN. En sus inicios fue una transferencia condicionada a ser usada en gastos de inversión pero paulatinamente fue liberalizándose su uso a la discrecionalidad de las municipalidades, es decir, se fue convirtiendo en una transferencia no condicionada. En efecto, Palacios y Roca (1999), muestran que el DL 776 estableció inicialmente, que la totalidad de esta transferencia estaría destinada a inversión pública en el nivel local. Sin embargo, un año después (1994), ante la presión de un grupo de municipalidades (que lograron beneficiarse con la medida), se permitió emplear el 20% en gastos corrientes. Para 1999, dicho porcentaje nuevamente fue modificado y la discrecionalidad municipal sobre el mismo se elevó a un 30%. Finalmente, el 20 de marzo del 2002, mediante la Ley N° 27630 se modifica el Art. N° 89 del Decreto 776 Ley de

Financiamiento Municipal¹⁶, por esta norma, el FONCOMUN se convirtió en una transferencia no condicionada, al ser de libre uso del gobierno local en su totalidad.

Los cambios en esta norma han significado variaciones importantes en las finanzas municipales, teniendo en cuenta que para gran parte del sector local, el FONCOMUN es una proporción importante en sus ingresos y ello conllevará a tener mayor autonomía en la decisión de gasto. Pero si consideramos al grupo de municipalidades urbanas que gobiernan las ciudades intermedias del país (como el caso de Arequipa) y que tradicionalmente manejan considerables niveles de ingresos propios con autonomía; estos cambios les abren paso para determinar reacomodos en su estructura de financiamiento.

¹⁶ “Los recursos que perciban las Municipalidades por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) serán utilizados íntegramente para los fines que determinen los Gobiernos Locales por acuerdos de su Concejo Municipal y acorde a sus propias necesidades reales. El Concejo Municipal fijará anualmente la utilización de dichos recursos en porcentajes para gasto corriente e inversiones, determinando los niveles de responsabilidad correspondientes” (Ley 27630, Art. 1)

3. LAS FINANZAS MUNICIPALES EN AREQUIPA

3.1 Antecedentes

La ciudad de Arequipa se encuentra ubicada en la parte sur occidental del país entre el área costera del desierto de Atacama y los contrafuertes de la Cordillera de los Andes Occidentales. Su área metropolitana abarca 87.01 Km² de extensión¹⁷ y tiene una estructura urbana de tipo estrella, con infraestructura vial radial monocéntrica complementada con subcentros menores en desarrollo periféricos al centro (MPA, 2004). La aglomeración está formada por trece distritos continuos y densamente poblados que concentran el 94.6% de la población total de la provincia y el 71% de la población de la región. Según proyecciones del INEI para el 2003, Arequipa metropolitana tenía aproximadamente 778 mil habitantes, lo que la ubica como la principal ciudad del sur y la segunda a nivel nacional. Dentro de ella, los distritos con mayor importancia demográfica son: Paucarpata, Arequipa Cercado, Bustamante y Rivero, Cerro Colorado y Cayma.

Cuadro N° 1
Ciudad de Arequipa: Datos generales según distrito 2003

Distritos	Población proyectada 2003	%	Superficie (Km²)	%	Densidad Poblacional	Pobreza absoluta %
Alto Selva Alegre	57,005	7.3	6.98	1.1	8,167	25.0
Arequipa	95,537	12.3	2.80	0.4	34,120	10.5
Bust. y Rivero	86,591	11.1	10.83	1.7	7,995	22.0
Cayma	67,521	8.7	246.31	39.0	274	24.8
Cerro Colorado	78,127	10.0	174.90	27.7	447	22.6
Jacobo Hunter	55,216	7.1	20.37	3.2	2,711	27.0
Mariano Melgar	54,600	7.0	29.83	4.7	1,830	19.5
Miraflores	56,600	7.3	28.68	4.5	1,974	19.6
Paucarpata	131,973	17.0	31.07	4.9	4,248	19.7
Sachaca	17,607	2.3	26.63	4.2	661	28.4
Socabaya	39,601	5.1	18.64	3.0	2,125	19.6
Tiabaya	18,421	2.4	31.62	5.0	583	32.9
Yanahuara	19,322	2.5	2.20	0.3	8,783	8.5
Ciudad de Arequipa	778,121	100.0	630.9	100.0	1,233	20.7

Fuente: INEI 2003

¹⁷ Sin embargo, la superficie total de los trece distritos abarca 630.9 km² porque algunos tienen extensas áreas que se hallan fuera de la aglomeración urbana (Cayma y Cerro Colorado principalmente).

Figura N° 1
Mapa del área metropolitana de Arequipa



Según el último Informe sobre de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2005), Arequipa como provincia, se ubica en el ranking número 11 después de provincias como Lima Metropolitana, la Provincia Constitucional del Callao y otras provincias del departamento de Lima. Otros indicadores de bienestar como la esperanza de vida al nacer es del orden de los 70.4 años, el porcentaje de población alfabeta es alcanza el 94.7% de la población mayor de 15 años. Respecto al ingreso familiar per cápita, la provincia muestra ingresos mensuales de 454.7 nuevos soles. A pesar que los distritos que componen la ciudad tienen niveles heterogéneos de bienestar social, gran parte de ellos tienen un índice por encima del promedio de la provincia. Por otro lado, a nivel de distrito, una aproximación al bienestar social mediante los niveles de pobreza absoluta calculados por el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), muestra que la ciudad tiene un 20.7% de pobres y la mitad de los distritos que la componen tiene niveles de pobreza inferiores al promedio, destacando como el menos pobre, el distrito de Yanahuara.

3.2 El desempeño financiero de los municipios arequipeños: Principales tendencias.

Para el año fiscal 2003, el gasto del sector público en la región Arequipa llegaba a los 1,663 millones de soles (2.64% del total nacional). Los gobiernos locales de la región participaron de ese gasto en 173.5 millones de soles, 65% de este último monto se realizó en la ciudad. Los gastos e ingresos de los gobiernos municipales de Arequipa en conjunto presentan variaciones en el periodo de 1998 – 2003. Por ejemplo en 2001 hubo un descenso considerable tanto de ingresos como de gastos. No obstante, en el periodo ambas variables han tenido una tendencia creciente. Los resultados de ejecución muestran en los dos años iniciales un déficit que se ha ido superando. Para el año 2003, el superávit alcanzó un poco más del 14% de los gastos totales.

Cuadro N° 2
Ciudad de Arequipa:
Ingresos y gastos totales municipales 1998 - 2003

Año	A. Ingresos Totales	B. Gastos Totales	C. Resultado de Ejecución (A-B)	% del Superavit (C/B)
1998	91,095,769	95,182,956	-4,087,187	-4.3
1999	94,927,259	97,029,794	-2,102,535	-2.2
2000	95,330,099	92,283,711	3,046,388	3.3
2001	86,746,306	82,937,854	3,808,452	4.6
2002	107,083,505	103,899,228	3,184,277	3.1
2003	130,697,531	113,770,889	16,926,641	14.9
Prom.	100,980,078	97,517,405	3,462,673	3.2

Fuente: Contaduría Pública de la Nación MEF
Elaboración Propia

Desagregando ambas variables fiscales por cada distrito (Cuadro N° 3) se muestra una alta concentración tanto de ingresos como de gastos en tres distritos altamente poblados (Cercado, Paucarpata y Bustamante y Rivero). El 62% de los ingresos y el 58% de los gastos son ejecutados por estos distritos. Es evidente que el peso de la Municipalidad Provincial se debe a que administra algunos ingresos y gestiona gastos de cobertura provincial. En el otro extremo, distritos poco significativos como Tiabaya, Sachaca, Mariano Melgar y Socabaya, no alcanzan a participar en conjunto en más de un 10 % de los ingresos y un 11% de los gastos. Por otro lado, son los distritos menos pobres quienes tienen mayores niveles de gasto e ingreso municipal por habitante (Arequipa Cercado y Yanahuara). Así, mientras Yanahuara gasta 329 soles por habitante, Tiabaya gasta una cifra por habitante 5 veces menor (62 soles).

Cuadro N° 3
Ciudad de Arequipa:
Ingresos y gastos municipales según distrito y por habitante 2003

Distritos	Ingresos municipales (Miles de S/)	%	Ingresos municipales per capita	%	Gastos municipales (Miles de S/)	%	Gastos municipales per capita	%
Alto Selva Alegre	6,422	4.9	112.7	5.4	6,241	5.5	109.5	5.9
Arequipa	51,087	39.1	534.7	25.8	43,243	38.0	452.6	24.3
Bust. y Rivero	13,760	10.5	158.9	7.7	9,594	8.4	110.8	5.9
Cayma	7,129	5.5	105.6	5.1	6,015	5.3	89.1	4.8
Cerro Colorado	7,609	5.8	97.4	4.7	7,302	6.4	93.5	5.0
Jacobo Hunter	4,676	3.6	84.7	4.1	4,664	4.1	84.5	4.5
Mariano Melgar	3,777	2.9	69.2	3.3	3,708	3.3	67.9	3.6
Miraflores	4,643	3.6	82.0	4.0	4,951	4.4	87.5	4.7
Paucarpata	16,058	12.3	121.7	5.9	13,672	12.0	103.6	5.6
Sachaca	3,279	2.5	186.2	9.0	3,156	2.8	179.2	9.6
Socabaya	4,598	3.5	116.1	5.6	3,719	3.3	93.9	5.0
Tiabaya	1,300	1.0	70.6	3.4	1,147	1.0	62.3	3.3
Yanahuara	6,360	4.9	329.2	15.9	6,360	5.6	329.2	17.7
Ciudad de Arequipa	130,698	100.0	168.0	100.0	113,772	100.0	146.2	100.0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación MEF

Elaboración Propia

3.3 Los ingresos y la autonomía fiscal local

En general, el comportamiento de los ingresos de las municipalidades arequipeñas, en el período comprendido entre 1998 - 2003, estuvo sustentado por el dinamismo de las transferencias, especialmente a partir de 2002. En efecto, si en 1998, la ciudad recibía 49.1 soles per cápita en transferencias del Gobierno Central, esta cifra se incrementó en algo más de un cincuenta por ciento, es decir, a 76 soles per cápita en 2003. Por su parte, los ingresos propios mejoraron también de manera considerable, destacando los ingresos por impuestos, que se incrementaron en un 40.2% respecto a 1998, y los precios y tarifas crecieron 44.8%. No obstante estos incrementos y dado el volumen inicial de las transferencias en 1998, son éstas quienes han ganado mayor participación, consolidándose como la principal fuente de financiamiento (45.4% de los ingresos totales). En el caso de los ingresos captados por endeudamiento, éstos han perdido la presencia que tenían en el financiamiento en 1998 (14.9%) situándose en el 2003 sólo 3.9%.

Cuadro N° 4
Ciudad de Arequipa: Ingresos locales 1998 – 2003
(Miles de Nuevos Soles)

Ingresos Municipales	1998			2003			Var.
	Monto	S/ per cápita	%	Monto	S/ per cápita	%	
Impuestos	18,632.1	25.9	20.5	28,268.0	36.3	21.6	40.2
Precios y tarifas	22,124.8	30.8	24.3	34,701.4	44.6	26.6	44.8
Tasas	12,815.8	17.8	14.1	11,976.9	15.4	9.2	-13.5
Venta de Bienes y Servicios	4,193.5	5.8	4.6	5,136.0	6.6	3.9	13.8
Multas, Sanciones y Otros	2,857.0	4.0	3.1	2,880.7	3.7	2.2	-7.5
Rentas de la Propiedad	1,132.7	1.6	1.2	14,144.9	18.2	10.8	1,037.5
Contribuciones	1,125.8	1.6	1.2	563.0	0.7	0.4	-56.3
Transferencias	35,286.6	49.1	38.7	59,321.3	76.2	45.4	55.2
FONCOMUN	25,965.2	36.2	28.5	31,005.6	39.8	23.7	9.9
Canon y Sobrecanon	3,937.9	5.5	4.3	20,732.2	26.6	15.9	383.6
Vaso de Leche	5,374.7	7.5	5.9	7,578.9	9.7	5.8	29.3
Renta de Aduanas	8.8	0.0	0.0	4.7	0.0	0.0	0.0
Otros Ingresos Corrientes	752.2	1.0	0.8	2,038.7	2.6	1.6	160.0
Ingresos de Capital	716.2	1.0	0.8	1,244.1	1.6	1.0	60.0
Operaciones de deuda	13,583.9	18.9	14.9	5,124.1	6.6	3.9	-65.1
Total	91,095.8	126.9	100.0	130,697.5	168.0	100.0	32.4

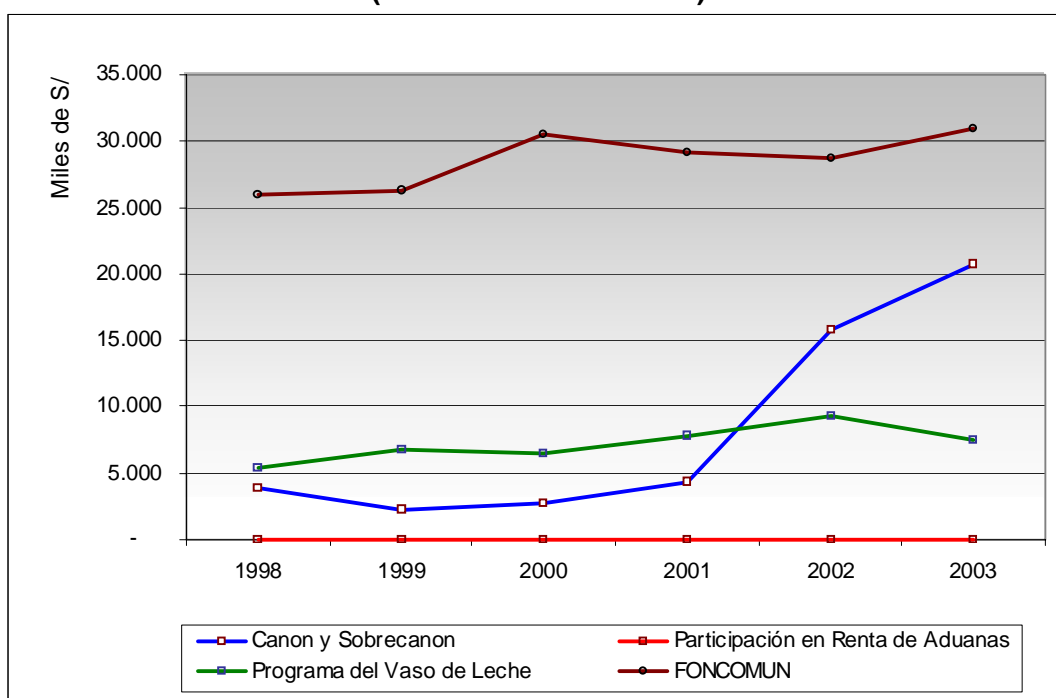
Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

Las transferencias en su composición han sufrido también un reacomodo. Así, en el caso del FONCOMUN, en 1998 financiaba el 28.5% de los ingresos totales de

Arequipa, para el 2003 descendió a sólo el 23.7%. No obstante ello, el FONCOMUN continúa siendo la principal transferencia en monto. Por su parte, los fondos percibidos por concepto de Canon Minero han aumentado en un 383% respecto a 1998. La ciudad recibe desde entonces cerca de 17 millones de soles adicionales (con lo que en la actualidad el canon financia el 16% de los gastos totales de la ciudad). Las causas de este incremento, como se mostró antes, tienen su base en la nueva Ley de Canon N° 27506, sancionada en el 2002 que significó un incremento del 20 al 50% la participación del canon en el Impuesto a la Renta que pagan las mineras¹⁸. Con ello, el canon minero desplazó a las transferencias del Programa del Vaso Leche como segunda transferencia en importancia hacia los gobiernos municipales de la ciudad (Gráfico N° 1).

La participación en la Renta de Aduanas es una transferencia marginal para la ciudad, pues en el 2003 sólo representó ingresos por cerca de cinco mil soles.

Gráfico N° 1
Ciudad de Arequipa: Evolución de los ingresos por transferencias 1998 – 2003
(Miles de Nuevos Soles)



Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

¹⁸ En la provincia de Arequipa se encuentra ubicado el yacimiento cuprífero Cerro Verde, explotado por la empresa Cuprys Mineralis.

Una aproximación más certera respecto del relativo deterioro de los ingresos propios locales, nos las da el indicador de autonomía fiscal mostrado en el Cuadro N° 5. Éste muestra que en 1998, de cada nuevo sol de ingresos locales de la ciudad, 61 céntimos eran financiados por sus ingresos propios y el resto eran transferencias del Gobierno Central. Seis años más tarde, la participación de los ingresos propios en cada sol de ingresos bajo a 55 céntimos.

En un análisis desagregado, las municipalidades de la ciudad ostentan diferentes niveles de autonomía fiscal. La Municipalidad Provincial de Arequipa inicialmente contaba con un respetable indicador que bordeaba los cuatro quintos de autonomía. No obstante, se observa que a final del periodo tiene un relativo retroceso (0.65). Por otro lado, distritos como Sachaca, Yanahuara y Cayma tenían en 1998, un indicador por encima del promedio de la ciudad y al final del periodo (2003), solo Sachaca ha incrementado su autonomía; Cayma aún está sobre el promedio pero han retrocedido. Asimismo existen distritos que tienen niveles menores al promedio que han mejorado como Bustamante y Rivero y Cerro Colorado. Por el contrario, distritos con una baja autonomía tienen la menor población (Socabaya y Tiabaya).

Cuadro N° 5
Ciudad de Arequipa:
Indicador de Autonomía Fiscal según distrito (1998 – 2003)

Distrito	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arequipa	0.79	0.79	0.75	0.65	0.60	0.65
Alto Selva Alegre	0.46	0.47	0.48	0.42	0.28	0.30
Cayma	0.68	0.61	0.62	0.56	0.62	0.66
Cerro Colorado	0.53	0.55	0.59	0.56	0.52	0.54
Jacobo Hunter	0.40	0.54	0.39	0.40	0.33	0.46
Bustamante y Rivero	0.42	0.47	0.43	0.45	0.42	0.53
Mariano Melgar	0.46	0.48	0.46	0.38	0.30	0.30
Miraflores	0.39	0.45	0.45	0.45	0.47	0.36
Paucarpata	0.34	0.39	0.27	0.29	0.39	0.47
Sachaca	0.70	0.76	0.75	0.68	0.65	0.73
Socabaya	0.33	0.50	0.55	0.41	0.32	0.45
Tiabaya	0.35	0.35	0.31	0.20	0.21	0.24
Yanahuara	0.75	0.79	0.74	0.71	0.55	0.45
Ciudad de Arequipa	0.61	0.63	0.58	0.52	0.50	0.55

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

El relativo deterioro de los niveles de autonomía fiscal en la ciudad no es producto de una disminución de la capacidad de los gobiernos por generar sus ingresos propios, al contrario, éstos se han incrementado en el periodo, como se mostró antes (Cuadro N° 4). No obstante, el incremento de las transferencias ha sido de mayor peso y por consiguiente, ha inclinado la balanza hacia la dependencia de recursos externos.

3.4 El Impuesto Predial

Teniendo en cuenta que el impuesto predial es, al menos teóricamente, el principal impuesto del nivel municipal (De Cesare, 2002), y su potencial de recaudo generalmente se da en las zonas urbanas, este impuesto en Arequipa, debería de tener un peso gravitante en las haciendas de sus municipalidades.

El análisis muestra que el comportamiento de este tributo a lo largo del período 1998 – 2003, reflejó una regularidad en su recaudo (un promedio anual de 15 millones de soles). Tomando como indicador la recaudación per cápita, la ciudad recaudaba en 1998, 20 soles por cada habitante, dicha cifra se incrementó a 23 soles en 2003 (Cuadro N° 6). Otro indicador importante es la participación del predial en los impuestos municipales. Es clara la importancia del predial dentro de este grupo (73% en 1998). Sin embargo, la cifra tiende a bajar al final del periodo (62% en 2003). Otros impuestos como de alcabala, vehicular y otros, ganan mayor participación.

Pero ¿que tanto pesan los ingresos por impuesto predial en las finanzas de la ciudad? Para ello se toma el indicador de la eficiencia fiscal del impuesto predial (la participación de este impuesto en relación del los ingresos corrientes). En la ciudad este indicador fue del orden del 35 % en 1999 y ha mantenido esta cifra hasta el final del periodo analizado.

Cuadro N° 6
Ciudad de Arequipa: Ingresos por impuesto predial 1999 – 2003
(Miles de Nuevos Soles)

Variables	1999	2000	2001	2002	2003
Población de Arequipa	732,819	745,670	756,940	768,187	778,121
Ingresos Propios (Miles de Soles)	59,617.8	55,689.5	45,349.5	53,367.8	71,376.2
Impuestos Municipales (Miles de Sole	19,655.1	20,959.2	17,940.1	25,095.0	28,268.0
Impuesto Predial (Miles de Soles)	14,441.5	15,994.2	13,919.2	15,653.3	17,634.7
Indicadores:					
Eficiencia fiscal impuesto predial	0.35	0.38	0.31	0.40	0.35
Imp. Predial / Ingresos Propios	0.24	0.29	0.31	0.29	0.25
Imp. Predial / Impuestos municipales	0.73	0.76	0.78	0.62	0.62
Recaudo per cápita en S/	19.7	21.4	18.4	20.4	22.7

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

Este mismo indicador fue calculado para algunas ciudades latinoamericanas como Bogotá, 20%; La Paz, 25% y Quito, 8.1% (CEPAL, 2004). Teniendo en cuenta que tanto Bogotá como La Paz son las urbes que muestran los niveles más altos de eficiencia en la recaudación del impuesto a nivel de América Latina (De Cesare, 2004),

los resultados colocarían a Arequipa en un privilegiado lugar. No obstante, es difícil sacar una conclusión respecto a esta comparación, sin tener otras cifras que confirmen dicha posición. Por ejemplo, tener la información respecto a la tributación per cápita de dichas ciudades nos permitiría contar con una conclusión más certera.

Por otro lado, tomando el indicador de participación del impuesto predial en los ingresos propios de la ciudad, se muestra que este impuesto sólo financia un cuarto de los ingresos recaudados en la ciudad de manera autónoma, el resto es financiado por otro tipo de ingresos propios como los cargos a los usuarios (tasas, contribuciones, derechos, etc.). Según Alvarado (2003), estos ingresos a diferencia de los impuestos municipales, poseen mayor flexibilidad, discrecionalidad y autonomía en su administración, cosa que no sucede con los impuestos locales como el predial. Ello hace que los resultados de recaudación sean mejores en los cargos a los usuarios.

3.5 Los gastos municipales y la correspondencia fiscal

En general, los gastos locales de la ciudad se han incrementado en el periodo (en 1998, los gobiernos municipales en conjunto gastaban 132.6 soles por habitante, cifra que para el 2003 se incrementó a 146.2 soles). Sin embargo, ello no es constante en sus componentes pues en la estructura de gastos ha habido un reacomodo resaltante.

Cuadro N° 7
Ciudad de Arequipa: Gastos locales 1998 – 2003
(Miles de Nuevos Soles)

Gastos Municipales	1998			2003			Var.
	Monto	Per cápita 1998	%	Monto	Per cápita 2003	%	
Gastos Corrientes	51,093.8	71.2	53.7	68,737.9	88.3	60.4	24.1
Personal y Obligaciones Soc.	23,200.5	32.3	24.4	33,580.3	43.2	29.5	33.6
Obligaciones Previsionales	7,290.5	10.2	7.7	9,811.4	12.6	8.6	24.2
Bienes y Servicios	19,635.4	27.3	20.6	22,792.4	29.3	20.0	7.1
Otros Gastos Corrientes	967.3	1.3	1.0	2,553.8	3.3	2.2	143.6
Gastos de Capital	30,969.7	43.1	32.5	36,963.6	47.5	32.5	10.1
Inversiones	30,277.5	42.2	31.8	34,666.0	44.6	44.6	5.7
Inversiones Financieras	-	-	-	-	-	-	-
Otros Gastos de Capital	692.3	1.0	0.7	2,297.6	3.0	2.0	206.3
Servicio de la Deuda	13,119.4	18.3	13.8	8,069.4	10.4	7.1	-43.2
Inter. y Cargos de la Deuda	4,644.1	6.5	4.9	1,041.3	1.3	0.9	-79.3
Amortización de la Deuda	8,475.3	11.8	8.9	7,028.1	9.0	6.2	-23.5
Total Gastos	95,183.0	132.6	100.0	113,770.9	146.2	100.0	10.3

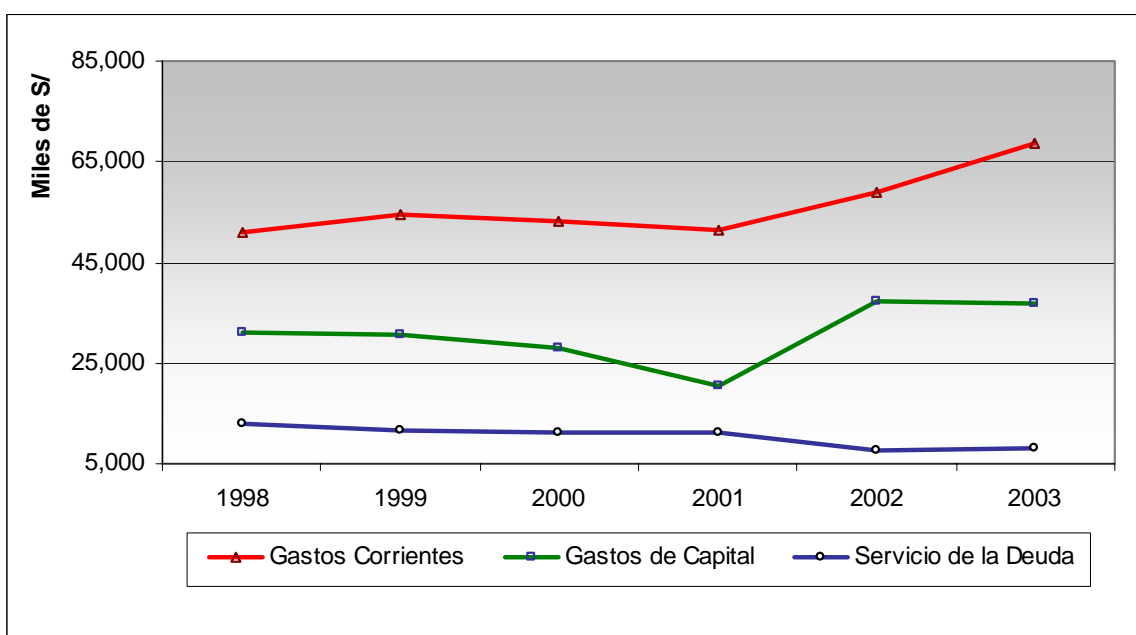
Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

Por ejemplo, en el caso de los gastos corrientes, además de ser los que mas representan el gasto total, han mostrado un incremento por encima del total de gastos

(24.1%) en el periodo de análisis. En ese sentido, Arequipa como ciudad, también corrobora lo encontrado por Alvarado para el gasto municipal: una mayor participación de los gastos corrientes está muy relacionada al nivel de urbanidad ostentada. Ello supone que hay que incurrir en gastos de funcionamiento y personal para cubrir la provisión de bienes y servicios locales (Alvarado, 2003).

Los gastos de inversión por su parte muestran mayor inestabilidad. En 2001 por ejemplo, se nota un descenso considerable que venia desde 1998. No obstante, hacia 2002 hubo un incremento, probablemente, producto de los aumentos del canon minero (nueva Ley de del Canon) considerando que los destinos de estos fondos están condicionados a la realización de gastos de inversión en infraestructura local. La deuda como fuente de gasto además de haber perdido peso en el periodo, no representa una cifra considerable. Este punto se verá mas adelante.

Grafico Nº 2
Ciudad de Arequipa: Evolución de los gastos locales 1998 – 2003
(Miles de Nuevos Soles)



Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

Una revisión mas pormenorizada de los gastos corrientes resalta que de los 146.2 soles gastados en Arequipa por el nivel local en 2003, casi un tercio de ellos son para gastos de personal y obligaciones sociales. Esta característica se repite casi en todos los distritos, aproximándonos al peso que tiene el empleo público en las municipalidades. Otro gasto corriente de importancia es la compra de bienes y

servicios (20% del total en 2003 y 29.3 soles por habitante), este ítem se ha incrementado dos puntos porcentuales respecto al periodo anterior, situación similar se ha presentado en los gastos por obligaciones previsionales.

Asimismo la ciudad en el periodo analizado ha visto disminuir su capacidad para cubrir con ingresos corrientes los gastos también corrientes. En 1998 casi lograba una igualdad ambos (ratio 1.06), no obstante, para 2003 el ratio se elevó a 1.23, lo que indica que los gastos corrientes son 1.23 veces mayores que los pares de ingresos. Hay que destacar que al interior de la ciudad, algunos distritos que la componen tienen un indicador menor a 1, pero de ellos, solo el distrito de Sachaca se ha mantenido. Por el contrario, son los distritos con bajos niveles de autonomía fiscal, los que también poseen escasa capacidad para cubrir gastos de tipo corrientes con ingresos corrientes (Tiabaya y Mariano Melgar) llegando a niveles por encima del promedio de la ciudad (ver anexo).

La correspondencia fiscal como indicador nos muestra que proporción de los gastos locales son financiados por los ingresos generados por la propia ciudad. Así, tal como se muestra en el Cuadro N° 8, la ciudad ha aumentado levemente su capacidad de sostener el gasto local.

Cuadro N° 8
Ciudad de Arequipa:
Indicador de Correspondencia Fiscal según distrito (1998 – 03)

Distrito	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arequipa	0.44	0.44	0.66	0.64	0.60	0.77
Alto Selva Alegre	0.30	0.27	0.17	0.26	0.24	0.26
Cayma	0.72	0.70	0.46	0.53	0.63	0.60
Cerro Colorado	0.46	0.45	0.46	0.39	0.49	0.49
Jacobo Hunter	0.41	0.43	0.40	0.37	0.34	0.25
Bustamante y Rivero	0.44	0.54	0.44	0.48	0.48	0.76
Mariano Melgar	0.30	0.29	0.31	0.33	0.30	0.30
Miraflores	0.53	0.51	0.36	0.28	0.30	0.34
Paucarpata	0.29	0.26	0.28	0.21	0.40	0.47
Sachaca	0.74	0.73	0.94	0.91	0.60	0.67
Socabaya	0.28	0.19	0.33	0.38	0.33	0.34
Tiabaya	0.27	0.27	0.30	0.25	0.23	0.27
Yanahuara	0.78	0.76	0.55	0.73	0.63	0.45
Ciudad de Arequipa	0.44	0.43	0.49	0.48	0.50	0.58

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

Si para 1998, de un sol gastado en la ciudad 0.44 eran generados dentro de ella, en el 2003 esta capacidad aumento a 0.58. Dentro de la ciudad los gobiernos locales con mayor capacidad de correspondencia fiscal son la Municipalidad Provincial de

Arequipa (0.77), la Municipalidad de Bustamante y Rivero (0.76), las municipalidades distritales de Sachaca (0.67) y de Cayma (0.60). Todas ellas con un indicador por encima del promedio de la ciudad. En la evolución del indicador desde 1998, solo la MPA, Cayma y Sachaca han mantenido promedios superiores. Por el contrario, la caída más destacable de este indicador está en el municipio de Yanahuara que ha disminuido de 0.70 en 1998 a 0.45 en 2003. Las municipalidades con los más bajos niveles de correspondencia son: Jacobo Hunter (0.25), Alto Selva Alegre (0.26) y Tiabaya (0.27).

Sin embargo, los resultados anteriores distan mucho de una conclusión valedera sobre la correspondencia fiscal en la ciudad, pues si en lugar de los ingresos propios se toma como referencia las transferencias (transferencias sobre gastos totales), los resultados del indicador son totalmente opuestos. Así, en 1998 las transferencias financiaban un 38% de los gastos de la ciudad; mientras que seis años más tarde éstas lo hacían sobre el 52%. En el grupo de municipalidades, las que gobiernan los distritos con menores niveles de bienestar social son quienes dependen más de las transferencias (Tiabaya, Alto Selva Alegre y Mariano Melgar).

Cuadro N° 9
Ciudad de Arequipa:
Índice de Cobertura de las Transferencias en el Gasto Total (T/GT)
(1998 – 03)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arequipa	0,18	0,18	0,25	0,36	0,40	0,41
Alto Selva Alegre	0,48	0,46	0,36	0,53	0,68	0,72
Cayma	0,34	0,44	0,39	0,45	0,39	0,41
Cerro Colorado	0,47	0,45	0,50	0,45	0,49	0,48
Jacobo Hunter	0,60	0,47	0,61	0,60	0,68	0,54
Bustamante y Rivero	0,59	0,62	0,66	0,65	0,67	0,67
Mariano Melgar	0,54	0,52	0,55	0,67	0,71	0,71
Miraflores	0,83	0,62	0,70	0,56	0,55	0,60
Paucarpata	0,68	0,63	0,74	0,71	0,62	0,62
Sachaca	0,32	0,25	0,32	0,48	0,37	0,28
Socabaya	0,69	0,53	0,48	0,59	0,70	0,68
Tiabaya	0,64	0,77	0,77	1,00	0,89	0,86
Yanahuara	0,27	0,29	0,27	0,30	0,52	0,55
Ciudad de Arequipa	0,38	0,36	0,43	0,50	0,52	0,52

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

Entonces, ¿existe buena corresponsabilidad, como muestra el Cuadro N° 8; o al contrario, como lo muestra en el Cuadro N° 9, ésta es cada vez más dependiente de transferencias?

Es probable que los gastos de la ciudad se estén realizando con transferencias, porque los gobiernos locales están obligados a gastarlas en el año fiscal y en lo que designa el transferente (Gobierno Central). Tal es el caso del Programa del Vaso de Leche y el Canon Minero. Por ello, es más evidente que la correspondencia fiscal más que progresar, esta deteriorándose.

Por otro lado, tal como se mostró antes (cuadro N° 7), los gastos por servicios de la deuda, que incluye las amortizaciones e intereses, han decrecido como parte de los gastos totales. Si analizamos en base a las reglas fiscales de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que establece que los pagos por servicio de la deuda no deben superar el 25% de los ingresos corrientes, vemos que hasta el año 2001, la ciudad en conjunto no superaba estas restricciones (Cuadro N° 10). Luego esta ratio ha disminuido, hasta un 12% en 2003 para la ciudad y, todas las municipalidades superan la regla. Sin embargo, en el marco de las reglas de la Ley de Descentralización Fiscal¹⁹, los gastos por concepto de servicio de la deuda sin aval del Estado (que es el caso de la deuda municipal arequipeña), no deben superar al 10% de sus ingresos corrientes. En este contexto, la ciudad no ha superado la regla, el 12% aún es una cifra elevada. No obstante hay que reconocer que hay una tendencia a alcanzar la meta. En el grupo de municipalidades, cinco de ellas tienen problemas en alcanzar la regla y la Municipalidad Provincial es una de las más importantes.

Cuadro N° 10
Ciudad de Arequipa:
Ratio de Gastos en Servicio de la Deuda/Ingresos Corrientes
según distrito 1998 - 2003

Municipalidad	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arequipa	0.44	0.44	0.33	0.20	0.09	0.20
Alto Selva Alegre	0.58	0.28	0.53	0.66	0.49	0.24
Cayma	0.11	-	0.08	0.20	0.14	0.01
Cerro Colorado	0.16	0.17	0.17	0.36	0.26	0.02
Jacobo Hunter	0.20	0.24	0.18	0.01	0.08	0.21
Bustamante y Rivero	0.19	-	-	0.08	0.08	0.02
Mariano Melgar	0.73	0.42	0.31	0.60	0.09	0.09
Miraflores	0.00	-	-	0.66	0.59	0.00
Paucarpata	0.35	0.22	0.24	0.34	0.20	0.05
Sachaca	-	0.13	0.04	-	0.15	0.13
Socabaya	0.56	0.73	0.43	0.69	0.36	0.12
Tiabaya	0.34	0.05	0.41	0.12	0.06	-
Yanahuara	-	-	0.17	0.17	0.10	-
Ciudad de Arequipa	0.32	0.28	0.25	0.25	0.15	0.12

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

¹⁹ Cuyas reglas son más atingentes a las municipalidades porque inciden en el endeudamiento sin aval del Estado, que es el más común en estos niveles de gobierno.

La otra regla de ambas leyes, es la referida al monto total de la deuda. La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal establece un límite de un monto de stock de deuda no superior al 100% de los ingresos corrientes del año, mientras que la Ley de Descentralización Fiscal determina un monto que no supere el 40% de los ingresos corrientes, pero en este caso, sólo se refiere a deuda sin aval del Estado (como se dijo antes, es la practica más generalizada en los municipios de Arequipa). El Cuadro N° 11, resume los resultados para todas las municipalidades y para la ciudad en su conjunto. Si se aplica los criterios de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, como ciudad se logra superar dichas reglas, tanto al inicio como al final del periodo. No obstante, a la luz de las reglas de la Ley de Descentralización Fiscal, tanto la ciudad, como más de la mitad de sus municipalidades (siete), no superan la restricción de dicha regla. Los casos más complicados son las municipalidades distritales de Mariano Melgar (333.7%), Hunter (164%) y Selva Alegre (125%) que no superan la regla para ambas leyes. Pero además hay que tener en cuenta a la Municipalidad Provincial de Arequipa, que a pesar de haber mejorado su situación en el periodo, aún no supera la meta establecida en la Ley de descentralización Fiscal²⁰.

Cuadro N° 11
Ciudad de Arequipa:
Ratios de endeudamiento municipal según distrito (1998 y 2003)

Municipalidad	1998		2003	
	Pasivo Corriente (S/)	% del Ingreso Corriente	Pasivo Corriente (S/)	% del Ingreso Corriente
Arequipa	28,035,132	145.2	19,496,071	60.7
Alto Selva Alegre	971,180	76.3	2,036,332	125.7
Cayma	377,909	9.1	2,024,012	56.2
Cerro Colorado	662,328	23.7	808,935	22.5
Jacobo Hunter	495,217	49.9	1,944,745	164.9
Bustamante y Rivero	137,094	4.3	63,925	0.9
Mariano Melgar	117,202	11.6	3,758,141	333.7
Miraflores	142,088	7.5	57,198	3.4
Paucarpata	3,124,270	119.8	1,042,762	16.6
Sachaca	310,026	22.2	223,817	11.2
Socabaya	336,457	44.8	1,178,817	92.3
Tiabaya	115,261	36.8	153,515	49.3
Yanahuara	440,375	24.0	294,084	10.3
Ciudad de Arequipa	35,264,539	85.0	33,082,355	50.9

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

²⁰ El problema de la deuda de la Municipalidad Provincial tiene buenos años, y a nivel nacional ha sido considerada como una de las municipalidades más endeudadas en el país (MEF, 2004).

3.6 Los cambios en el esfuerzo fiscal local

El esfuerzo fiscal de las municipalidades se calcula en este trabajo como la relación entre los ingresos propios del Presupuestos Institucional de Apertura (PIA) sobre los ingresos propios ejecutados al final del año fiscal. Esta relación muestra los niveles de aproximación de la recaudación real a la recaudación proyectada. Es decir, si las municipalidades recaudan a niveles cercanos a su proyección en el año tienen buenos resultados en su esfuerzo fiscal.

La estimación para la ciudad en general (Cuadro N° 12) muestra que el esfuerzo fiscal local no ha disminuido con el incremento de las transferencias fiscales. Es decir, a pesar de tener mayor posibilidad de financiarse con ingresos externos, las administraciones locales no han optado por relajar su recaudación tributaria. El esfuerzo fiscal se ha mantenido en niveles cercanos a uno y hasta tiene una variación positiva.

Cuadro N° 12
Ciudad de Arequipa: Ratios de esfuerzo fiscal local
(1998-2003)

Periodo	Municipios de Arequipa
1998 -2001	0,8861
2002-2003	0,9980
Variación	0,13

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

A nivel de distritos los resultados positivos de esfuerzo fiscal están distribuidos en la mayor parte de gobiernos locales. Sólo existe un severo retroceso en las municipalidades de Socabaya y Alto Selva Alegre (Cuadro N° 13).

Los resultados del esfuerzo fiscal presentados solo nos pueden aproximar a dicho comportamiento, porque existen algunas falencias en considerar a los ingresos propios del Presupuesto de Apertura (PIA) como referente para medir dicho indicador. Un mejor resultado hubiese sido posible si se contara con información mas precisa sobre

los ingresos potenciales que podría generar la base local. Por ejemplo, información referida a los recibos que las municipalidades giraron durante un año y lo que efectivamente cobraron.

Cuadro Nº 13
Ciudad de Arequipa: Ratios de esfuerzo fiscal local según distrito
(1998-2003)

Distrito	1998-2001	2002-2003	Var.
Arequipa	0,84	0,88	0,04
Alto Selva Alegre	1,09	0,86	-0,21
Cayma	0,77	0,92	0,18
Cerro Colorado	1,14	1,12	-0,01
Jacobo Hunter	0,83	1,15	0,39
Bustamante y Rivero	1,10	1,37	0,24
Mariano Melgar	1,03	1,05	0,02
Miraflores	1,09	1,25	0,14
Paucarpata	0,94	1,75	0,86
Sachaca	1,19	1,37	0,15
Socabaya	1,31	0,65	-0,50
Tiabaya	0,57	1,01	0,78
Yanahuara	0,61	0,97	0,60

Elaborado en base a información presupuestal de los gobiernos municipales de Arequipa

Cuadro Nº 14

Ciudad de Arequipa: Evolución de las principales variables e indicadores fiscales locales

Variables	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Población de Arequipa	718,067	732,819	745,670	756,940	768,187	778,121
Ingresos Totales ^{1/}	92,095.77	94,927.26	95,330.10	86,746.31	107,083.50	130,697.53
Ingresos Corrientes	41,509.07	41,639.83	44,442.78	39,221.59	51,051.66	65,008.07
Ingresos de Capital	716.20	465.49	593.83	300.67	775.53	1,244.08
Ingresos tributarios	35,430.64	35,875.46	38,276.43	31,027.69	40,847.32	43,688.57
Ingresos no tributarios	20,378.57	23,742.38	17,413.04	14,321.77	12,520.47	27,687.63
Transferencias fiscales	36,286.56	35,309.42	39,640.63	41,396.85	53,715.71	59,321.33
Inversión bruta	30,969.74	30,756.38	28,099.26	20,572.73	37,458.64	36,963.60
Gastos totales	95,182.96	97,029.79	92,283.71	82,937.85	103,899.23	113,770.89
Indicadores: ^{2/}						
Correspondencia Fiscal	0.44	0.43	0.49	0.48	0.50	0.58
Autonomía fiscal	0.61	0.63	0.58	0.52	0.50	0.55
Esfuerzo Fiscal	0.92	1.01	0.91	0.71	0.94	1.06
Cobertura de las Transferencias	0.38	0.36	0.43	0.50	0.52	0.52
Inversión per cápita S/	43.13	41.97	37.68	27.18	48.76	47.50
Tributación per cápita S/	57.27	56.60	59.06	51.66	66.46	82.98
Transferencias per cápita S/	50.53	48.18	53.16	54.69	69.93	76.24
Ingreso fiscal per cápita S/	128.26	129.54	127.84	114.60	139.40	167.97

^{1/} En miles de Nuevos Soles corrientes

^{2/} Ver Anexo Metodológico

Fuente: Proyecciones de Población INEI, Municipalidades de Arequipa.

4. LA CONDUCTA FISCAL DE LOS MUNICIPIOS DE AREQUIPA

4.1 Aspectos Metodológicos

Como se mostró antes, de todas las transferencias que el gobierno nacional realiza en favor de los gobiernos locales, sólo el FONCOMUN es una transferencia no condicionada. Por lo tanto, en nuestro análisis mantenemos al margen otras transferencias como el Canon Minero y el Programa de Vaso de Leche, en las que las municipalidades carecen de discrecionalidad en su gasto. Por otro lado, dado que el objetivo de este estudio es analizar el comportamiento fiscal municipal resultante de una variación dada en las transferencias no condicionadas que conllevó Ley N° 27630 (que modificó el FONCOMUN), el trabajo divide los periodos de análisis en dos etapas: una de 1998 a 2001, que representa el período anterior a la Ley N° 27630 y el otro de 2002 a 2003, que se refiere al período posterior al aumento de las transferencias.

Para el análisis se recolectó información de las unidades de presupuesto de cada uno de los trece gobiernos locales que pertenecen al ámbito de la ciudad de Arequipa (la municipalidad provincial de Arequipa y las municipalidades distritales de Alto Selva Alegre, Cayma, Cerro Colorado, Jacobo Hunter, José Luis Bustamante y Rivero, Mariano Melgar, Miraflores, Paucarpata, Sachaca, Socabaya, Tiabaya y Yanahuara). Específicamente la información está referida a la ejecución de ingresos y gastos presupuestarios de cinco años fiscales, a partir de 1999 al año 2003 (Informes de evaluación presupuestaria consolidada por fuentes de financiamiento).

4.2 El calculo de respuesta en la correspondencia fiscal

Decimos que los gobiernos municipales poseen mayor correspondencia cuando los gastos se realizan con recursos propios y no de transferencias (FONCOMUN). En ese sentido, para analizar la conducta fiscal municipal, es necesario encontrar las variaciones de la forma en que los gastos han respondido, tanto a los ingresos propios como a las transferencias del FONCOMUN en ambos periodos. Es decir, vamos a calcular la elasticidad del gasto con respecto a los ingresos propios y las transferencias de FONCOMUN.

En forma más particular se calcularán para ambos periodos:

- La elasticidad del gasto corriente con respecto a los ingresos propios. Esto es:

$$\mathcal{E}_{GcYp} = \left(\frac{\partial Gc}{\partial Yp} \right) \left(\frac{Yp}{Gc} \right) \quad (1)$$

donde: Gc = Gastos Corrientes, Yp = Ingresos Propios

- Elasticidad del gasto de inversión con respecto a los ingresos propios. Esto es:

$$\mathcal{E}_{GiYp} = \left(\frac{\partial Gi}{\partial Yp} \right) \left(\frac{Yp}{Gi} \right) \quad (2)$$

donde: Gi = Gastos de Inversión

- La elasticidad del gasto corriente con respecto a las transferencias por FONCOMUN. Esto es:

$$\mathcal{E}_{GcTo} = \left(\frac{\partial Gc}{\partial To} \right) \left(\frac{To}{Gc} \right) \quad (3)$$

donde: To = Transferencias por FONCOMUN

- Elasticidad del gasto de inversión con respecto a las transferencias por FONCOMUN. Esto es:

$$\mathcal{E}_{GiTo} = \left(\frac{\partial Gi}{\partial To} \right) \left(\frac{To}{Gi} \right) \quad (4)$$

La correspondencia se obtiene relacionando las elasticidades de la siguiente forma:

- Si la elasticidad del gasto corriente con respecto a los ingresos propios es mayor que la elasticidad del gasto corriente con respecto a las transferencias por FONCOMUN, esto es relacionamos la ecuación 3 sobre la ecuación 1 :

$$\left(\frac{\mathcal{E}_{GcTo}}{\mathcal{E}_{GcYp}} \right) < 1 \quad (5)$$

Entonces decimos que el gasto corriente en el periodo responde de forma más correspondiente cuando provienen de ingresos propios que cuando son de recursos transferidos por FONCOMUN.

- Así mismo, si la elasticidad del gasto de inversión con respecto a los ingresos propios es mayor que la elasticidad del mismo gasto respecto a las transferencias por FONCOMUN, esto es relacionamos a la ecuación 2 sobre la ecuación 4 :

$$\left(\frac{\mathcal{E}_{GiYp}}{\mathcal{E}_{GiTo}} \right) > 1 \quad (6)$$

Entonces, decimos que el gasto de inversión en el periodo responde de forma más correspondiente cuando proviene de ingresos propios que cuando su fuente son las transferencias por FONCOMUN.

4.3 Resultados

Cuadro N° 15
Ciudad de Arequipa: Análisis de Elasticidades Ingreso – Gasto municipal
(Incluye solo FONCOMUN en las transferencias).

Elasticidades	Antes Ley N° 27630 1999-2001	Post Ley N° 27630 2002-2003
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Transf.} * \frac{Transf.}{Gto.Cte}$	0,0484	2,0744
$\frac{\partial Gto.Inv}{\partial Transf.} * \frac{Transf.}{Gto.Inv}$	2,7327	0,1660
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial IngPpio} * \frac{IngPpio}{Gto.Cte}$	0,0804	0,5935
$\frac{\partial Gto.Inv}{\partial IngPpio} * \frac{IngPpio}{Gto.Inv}$	4,5374	0,0475
$\mathcal{E}_{GcTo} / \mathcal{E}_{GcYp}$	0,6023	3,4952
$\mathcal{E}_{GiYp} / \mathcal{E}_{GiTo}$	1,6604	0,2861

a. Respecto a los Gastos Corrientes

Los resultados del análisis muestran que los gobiernos locales de la ciudad en conjunto, parten de una situación inicial (1998-2001) en que las preferencias de las municipalidades se inclinan por utilizar en gran medida ingresos propios para financiar sus gastos de funcionamiento (esto es, pagos del personal, compra de bienes y servicios,

etc.). No obstante, a pesar que el resultado es menor que uno, no se acerca a cero (0,6023). Ello puede ser explicado porque a partir de 1999, las municipalidades ya podían utilizar libremente una parte de las transferencias del FONCOMUN (un 30%) y probablemente combinaban ingresos propios y transferencias en este gasto. Sin embargo, a pesar de ello, hay una preferencia por utilizar ingresos propios, por consiguiente se parte con una buena correspondencia fiscal.

Al siguiente periodo (2002-2003), el resultado se revierte (3,4952) y puede ser interpretado como un cambio en las preferencias de los gobiernos locales de la ciudad hacia la utilización mayoritaria de los fondos del FONCOMUN para solventar a sus burocracias locales. El resultado mayor que uno muestra que existe poca preferencia por los ingresos propios. Lo que puede estar vinculado con la liberalización completa del uso de dichas transferencias (Ley 27630 del 2002). Aunque estas variaciones muestran un deterioro de los niveles de correspondencia fiscal, responden a un comportamiento “racional” de las municipalidades, porque es más ideal utilizar fondos “regalados” que utilizar aquellos que cuestan recaudarlos y que vienen con un costo político implícito.

El Cuadro N° 16 corrobora este cambio en la utilización del FONCOMUN, tomado el caso de la principal municipalidad de la ciudad, se muestra cómo en 1998 sólo se utilizaba el 18.8% para gastos corrientes, mientras que en 2003 este tipo de gasto es financiado en un 82% con el FONCOMUN.

Cuadro N° 16
Municipalidad Provincial de Arequipa: Gastos locales financiados con el FONCOMUN 1998 y 2003

	1998		2003	
07 FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	6.169.918	100,0	7.295.336	100,0
5. GASTOS CORRIENTES	1.159.945	18,8	5.980.469	82,0
5.1 Personal y Obligaciones Sociales	684.861	11,1	2.249.244	30,8
5.2 Obligaciones Previsionales	394.875	6,4	1.754.535	24,1
5.3 Bienes y servicios	74.039	1,2	1.644.285	22,5
5.4 Otros gastos Corrientes	6.170	0,1	332.406	4,6
6. GASTOS DE INVERSIÓN	2.356.909	38,2	726.356	10,0
6.5 Inversiones	2.289.040	37,1	688.526	9,4
6.7 Otros gastos de Capital	67.869	1,1	37.830	0,5
7. SERVICIO DE LA DEUDA	2.653.065	43,0	588.511	8,1
7.8 Intereses y Cargos de la deuda	1.789.276	29,0	327.941	4,5
7.9 Amortización de la deuda	863.789	14,0	260.570	3,6

Fuente: Contaduría Pública de la Nación CPN

b. Respecto a los Gastos de Inversión

Las preferencias de los gobiernos municipales de la ciudad respecto a los gastos de inversión también han variado entre ambos periodos. Por un lado, existe en el periodo inicial una preferencia por no utilizar ingresos del FONCOMUN para gastos de inversión local (resultado de 1,6604). A pesar que esta transferencia estaba destinada, según la legislación, mayoritariamente para gastos de inversión, los gobiernos locales de la ciudad tenían comprometida gran parte de esos fondos en pagos de amortización e intereses de la pesada deuda municipal. Es decir, que estaban en gran parte comprometidos por anteriores gastos de inversión. En efecto, los niveles de endeudamiento municipal de la ciudad en esos años eran elevados, en especial la Municipalidad Provincial de Arequipa, con cuentas por pagar que alcanzaban el 129% de sus ingresos corrientes y los pagos por servicio de deuda alcanzaban el 24% de sus gastos totales (MEF, 2002).

En el siguiente periodo (2002-2003), los gobiernos municipales arequipeños en general, muestran un cambio en sus preferencias del uso de los ingresos. Los ingresos propios y los ingresos producto de endeudamiento ya no son preferidos para utilizarlos en la inversión local. Se produce un cambio hacia los recursos del canon minero. En efecto, como se mostró antes los ingresos por canon minero transferidos hacia la ciudad en este último periodo, casi se han cuadruplicado y su monto representa ahora dos tercios del FONCOMUN. Dada su finalidad de esta transferencia (sólo para gastos de inversión), los gobiernos locales estarían prefiriendo esta fuente para las inversiones locales en la ciudad.

Como se muestra, los cambios en la legislación han incidido en la conducta fiscal municipal respecto al manejo de su presupuesto. Por un lado, los gastos de funcionamiento ahora son cubiertos preferentemente con transferencias del FONCOMUN, mientras que los gastos de inversión son financiados cada vez más con transferencias del canon minero. En ambos tipos de gastos, la participación de los ingresos propios se ha vuelto complementaria y ha reducido su participación, no porque estos ingresos hayan disminuido, sino porque simplemente no se gastan. Está claro que un monto considerable de ingresos propios que no están siendo gastados, lo que ha generado un enorme superávit fiscal en los presupuestos municipales (cerca de 17 millones de soles, que representan el 15% del total de gastos). Para el caso de la Municipalidad Provincial de Arequipa, puede verse que en 2003 de los 21.4 millones de soles recaudados por concepto de "Recursos Directamente Recaudados", sólo se han gastado en el año, 15.8 millones, quedando sin gastarse cerca del 20% de dichos fondos (cuadro N° 17).

Es probable que nos encontremos ante una situación en que las administraciones locales tengan cada vez más recursos y carezcan, a la vez, de proyectos de inversión. Es decir, están mostrando cierta incapacidad en la ejecución del gasto.

Cuadro N° 17
Municipalidad Provincial de Arequipa: Ejecución de ingresos y gastos por concepto de Recursos Directamente Recaudados 2003

INGRESOS		GASTOS	
09 REC. DIREC.RECAUDADOS	21,498,320	09 REC. DIREC.RECAUDADOS	15,861,012
1. INGRESOS CORRIENTES	20,395,249	5. GASTOS CORRIENTES	10,052,593
1.2 Tasas	5,278,633	5.1 Personal y Obligaciones Sociales	5,142,129
1.3 Contribuciones	47,947	5.2 Obligaciones Previsionales	2,740,454
1.4 Venta de Bienes	20,830	5.3 Bienes y servicios	1,998,612
1.5 Prestación de servicios	2,551,100	5.4 Otros gastos Corrientes	171,398
1.6 Rentas de la Propiedad	9,950,787	6. GASTOS DE INVERSIÓN	4,286,749
1.7 Multas, Sanciones y Otros	2,545,951	6.5 Inversiones	4,233,421
2. INGRESOS DE CAPITAL	1,011,785	6.7 Otros gastos de Capital	53,328
2.1 Venta de Activos	1,011,785	7. SERVICIO DE LA DEUDA	1,521,670
4. FINANCIAMIENTO	91,286	7.8 Intereses y Cargos de la deuda	180,672
4.2 Saldo de Balance	91,286	7.9 Amortización de la deuda	1,340,998

Fuente: Contaduría Pública de la Nación CPN

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La revisión de literatura muestra que los gobiernos locales logran resultados más eficientes en la provisión de aquellos bienes públicos cuyos beneficios son limitados a una determinada área geográfica (bienes públicos locales), no sólo porque los costos y beneficios son asimilados con más facilidad por los contribuyentes en este nivel, sino porque los gobiernos locales se ajustan mejor a las preferencias y variaciones en las demandas locales por este tipo de bienes. No obstante, dada su limitada capacidad de ingresos propios, las municipalidades no son completamente financiadas por sus fuentes propias de ingresos, sino que dependen de las transferencias del nivel central. Éstas han sido tratadas como una amenaza potencial a la correspondencia en el nivel local, no solo porque disminuyen la prudencia en el gasto, sino porque los gobiernos locales prefieren sustituir los ingresos propios por transferencias 'gratuitas'.

1. Las finanzas municipales en el Perú, muestran algunos cambios fundamentales en los últimos años, especialmente en las transferencias. Por un lado, la Ley N° 27506 fortaleció las fuentes del canon minero aumentando al 50% la participación en el impuesto a la renta de las empresas mineras. Por otro lado, la Ley N° 27630 convierte al FONCOMUN en una transferencia no condicionada. Teniendo en cuenta que para gran parte de municipalidades, el FONCOMUN es una proporción importante en sus ingresos, esta variación les permite tener un manejo más discrecional de sus recursos, manejo que expresa su racionalidad en la gestión del gasto y la recaudación de ingresos, especialmente de las municipalidades que poseen considerables presupuestos como es el caso de las ciudades intermedias.
2. En el caso de la ciudad de Arequipa, tanto como los ingresos como los gastos municipales agregados han crecido entre 1998-2003. Sin embargo, el incremento de los ingresos es un poco más de cuatro veces que el crecimiento de los gastos. Ello ha generado al final del periodo un superávit fiscal local, cuyo monto alcanza al 14% de los gastos totales.
3. La distribución de la ejecución presupuestaria al interior de la ciudad muestra una preponderancia, tanto en el monto de los gastos como de los ingresos ejecutados, de los gobiernos locales de los distritos más poblados y en los que los niveles de bienestar social es mayor. Tal es el caso de la Municipalidad Provincial, la Municipalidad de Bustamante y la Municipalidad de Paucarpata (juntas ejecutan el 62% de los ingresos y el 58% de los gastos). Al otro extremo, distritos poco significativos poblacionalmente como: Tiabaya, Sachaca, Mariano Melgar y

Socabaya, no alcanzan a participar en conjunto, en más de un 10 % de los ingresos y un 11% de los gastos.

4. Los ingresos de la ciudad en conjunto están conformados mayormente por ingresos propios (49,8%), seguido de las transferencias (45.4%) y otros ingresos provenientes de endeudamiento. En el periodo, las transferencias han ganado casi siete puntos porcentuales de participación en los ingresos totales. No obstante, tanto ingresos propios como transferencias han crecido (40 % y 55% respectivamente).
5. La mayor participación de las transferencias en los ingresos totales, a su vez, ha sido impulsada por el incremento del canon minero, que creció un 383% respecto a 1998, y ha desplazado al Programa del Vaso de Leche como la segunda transferencia (el canon en la actualidad financia el 16% de los ingresos totales de la ciudad). El FONCOMUN por su parte, ha tenido una participación estable y es la principal transferencia fiscal.
6. El incremento de las transferencias ha generado un deterioro de los niveles de autonomía fiscal en la ciudad. No obstante, este resultado no es producto de una disminución de la capacidad de los gobiernos por generar sus ingresos propios; al contrario, éstos se han incrementado en el periodo, como se mostró antes. El detalle reside en que el incremento de las transferencias ha sido de mayor peso que el incremento de los ingresos propios y, por consiguiente, está inclinando la balanza hacia la dependencia de recursos externos. Al final del periodo la baja autonomía fiscal no es una característica solo de los distritos poco poblados y más pobres de la ciudad, sino que incluso de municipalidades anteriormente autónomas en sus ingresos como Yanahuara y la Municipalidad Provincial.
7. El crecimiento de los gastos municipales ha estado concentrado en los gastos corrientes, cuyo crecimiento ha sido mayor al de los gastos totales (24%) y constituye el más importante gasto (60% de total). Por su parte, los gastos de inversión participan del 32.5% y casi no han variado en el periodo. Los gastos de deuda han decrecido casi un 43%, pero la ciudad posee aún una deuda de ocho millones de soles.
8. La ciudad ha disminuido sus niveles de correspondencia fiscal expresada en una creciente dependencia respecto a las transferencias fiscales para financiar el gasto (en 1998 financiaba el 38% del gasto y, para el 2003 lo hacían el 52%). Este resultado está vinculado al crecimiento de las transferencias en el periodo. Sin

embargo, dado que los ingresos propios también han crecido más que los gastos, hay evidencia de falta de capacidad de ejecutar gasto.

9. La ciudad ha disminuido ostensiblemente los elevados niveles de endeudamiento que poseía. Sin embargo, sus ratios aún no pasan el test de las reglas fiscales de la nueva Ley de Descentralización Fiscal, que requiere un stock de deuda menor al 40% de los ingresos corrientes y pagos por servicio de deuda menores al 10% de los ingresos corrientes. Los casos más delicados son de las municipalidades de Mariano Melgar, Hunter y Alto Selva Alegre.
10. El creciente incremento de las transferencias fiscales no han afectado al esfuerzo fiscal en la ciudad. Así, después de 2002, la ciudad no solo ha mantenido sus niveles de recaudación tributaria, sino que hasta existe un ligero incremento en el esfuerzo. La lógica de las municipalidades dista mucho de relajar su presión tributaria ante la presencia de recursos externos de fácil "acceso" (transferencias).
11. La Ley 27630 de inicios del 2002, que normó el libre uso de las transferencias por FONCOMUN, ha afectado negativamente la correspondencia fiscal. Antes de la norma, las municipalidades de la ciudad tenían preferencia por usar los ingresos propios para financiar sus gastos corrientes. Luego de la Ley, y dado el libre uso del FONCOMUN, las administraciones locales están optando por utilizar estos recursos preferentemente en gastos corrientes.
12. En el caso de los gastos de inversión, en el periodo antes de la Ley, los gobiernos locales preferían financiarlos también con ingresos propios, dado que el FONCOMUN estaba destinado a cubrir la pesada deuda municipal. Posteriormente, estos gastos son financiados por las transferencias del canon minero, condicionadas para dicho este gasto, y que ha crecido ostensiblemente desde 2002.
13. Los ingresos propios participan menos en el financiamiento de los gastos corrientes y de inversión, no porque se hayan reducido, sino porque simplemente no se gastan. Existe cierta incapacidad de ejecución del gasto en las administraciones locales de la ciudad, ante el incremento de los ingresos en general. Prueba de ello es la existencia de considerables montos de recursos que no son gastados. Principalmente recursos propios, sobre los cuales no existe ninguna obligación de gastarlos, como si sucede con las transferencias.

Recomendaciones de política

En el actual contexto Arequipa necesita ser pensada como una unidad metropolitana más que como la simple suma de los distritos que la componen. En efecto, el hecho de que la ciudad que se asiente en más de una jurisdicción, representa en la actualidad una oportunidad para mejorar su desempeño financiero y fiscal. El aprovechar esta oportunidad depende en gran medida de la voluntad política de los alcaldes de la ciudad y de algunos cambios en la legislación de los gobiernos municipales. Las recomendaciones, en ese sentido, son:

1. El monto de las transferencias es creciente y por ende es necesario hacer de éste un gasto más eficiente. Por ello, las transferencias, especialmente las de tipo condicionado (como el canon minero) serían mejor aprovechadas si se gastaran en el nivel provincial. Una inversión realizada con dicho fondo en obras de envergadura e impacto para toda la ciudad, traería mejores retornos que el actual gasto atomizado en cada distrito y, que muchas veces hasta es malgastado.
2. La recaudación tributaria local en general y el impuesto predial en particular pueden representar grandes fuentes de ingreso futuro si se llegan a explotar en todo su potencial, y por consiguiente mejorar la autonomía, la correspondencia y el esfuerzo fiscal local. Para ello la ciudad necesita coordinar esfuerzos entre todos los distritos. La creación de una entidad de nivel metropolitano que centralice la administración y recaudación de los tributos locales generaría resultados mejores que las administraciones atomizadas en trece distritos. La eficacia de la centralización en nivel metropolitano de esta función gubernamental, estaría sostenida en sus economías de escala, en contar con mejores cuadros técnicos y recursos humanos, en un manejo integral de las herramientas tributarias (catastro). Obviamente esta agencia necesita de una autonomía respecto a sus mandantes (los gobiernos locales de la ciudad).
3. Es probable que en el corto plazo, los gastos municipales continúen creciendo. Sin embargo, éste necesita ser traducido en mayores beneficios para la ciudad. Por ello, la ciudad necesita hacer un gasto de mayor calidad. Este puede ser logrado mediante proyectos de inversión coordinados por las municipalidades (especialmente en un contexto de bajas capacidades técnicas) y, especialmente en aquellos gastos que involucran a más de un distrito y que son los que más urgen a la ciudad. Es el caso de las inversiones de envergadura metropolitana, como es el caso de la infraestructura urbana, manejo de la contaminación ambiental, el servicio de transporte masivo, etc. Este tipo de gasto obliga a

coordinar a los gobiernos municipales en un nivel metropolitano. Las “obras” requieren ser pensadas teniendo en cuenta más la funcionalidad de la ciudad que el distrito. En este caso, se necesita mucha voluntad política.

4. La ciudad ha mostrado una de las más altas tasas de endeudamiento municipal. No obstante, el empleo de dichos fondos se ha diluido en gastos con escaso retorno para la ciudad. Urge utilizar esta fuente de financiamiento en obras de infraestructura urbana que tengan retornos a largo plazo y cuyos beneficios son intergeneracionales. También la ciudad necesita explorar nuevas y más baratas fuentes de capitales (los bonos municipales son una atractiva opción), y que la garantía no resida sólo en las futuras transferencias (FONCOMUN), sino que la misma infraestructura constituya la fuente de retorno. Ello implica salir a los mercados de capitales y difícilmente se logrará sin un mecanismo de coordinación metropolitana con capacidad técnica y capaz de generar confianza.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Betty. (2003): Análisis de los efectos y usos de las transferencias intergubernamentales (Lima: CIUP - CIES)
- Bahl, Roy y R. Franzsen (1998): Land taxes versus property taxes in developing and transition countries. En Netzer, Dick Ed. Land value taxation: Can it and will it work today? (Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy)
- _____ (1997): The economic roles of government. [en línea] URL <<http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/>> [consulta: el 12 de marzo del 2005].
- _____ y J. Linn (1992): Urban Public Finance in Developing Countries (Oxford: OUP/The World Bank).
- _____ y B. Miller eds. (1983): Local Government Finance in the Third World. A Case Study of the Philippines (USA: PRAEGER).
- Bird, Richard (2001): Subnational Revenues: realities and prospects. <<http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/>> [consulta: el 12 de marzo del 2005].
- _____ (1999): Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment (Washington DC: IMF-Fiscal Affairs Department).
- _____ y E. Slack (1983): Urban Public Finance in Canada (Toronto: Butterworths).
- _____ y F. Villancourt eds. (1998): Fiscal Decentralization in Developing Countries (Cambridge: CUP).
- _____ (1984): Intergovernmental Finance in Colombia. Final Report of the Mission on Intergovernmental Finance (Cambridge MA, Harvard Law School/ITP).
- CEPAL (2004): Panorama de la gestión pública (Santiago de Chile: ILPES-CEPAL)
- Congreso de la República del Perú (2003): Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
- (2002): Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización.
- (2002): Ley 27630 que modifica el Fondo de Compensación Municipal
- (2002): Ley 27506 que norma el canon
- Contaduría Pública de la Nación - CPN (2004): Cuenta General de República 2003, Tomo II, Gobiernos Locales (Lima: MEF)
- _____ (2003): Cuenta General de República 2002, Tomo II, Gobiernos Locales (Lima: MEF)

- Dammert, Manuel (2002): El Canon como fuente de financiamiento del desarrollo regional y local, Serie "Desarrollo Humano" Nro. 1 (Lima: PNUD)
- De Cesare, Claudia (2004): Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina. 7ª Conferencia Internacional: La Optimización de los Sistemas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Latinoamérica (Guadalajara: Lincoln Institute)
- _____ (2002): Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina. Landlines Vol. 14, N° 1 (Cambridge: Lincoln Institute)
- González de Olarte, Efraín; T. Pinzas y C. Trivelli (1997): Descentralización fiscal y la regionalización en el Perú. (IEP: Lima).
- Hines, John. y R. Thaler (1995): The Flypaper Effect, Journal of Economic Perspectives, 9(4), pp. 217-226.
- López Murphy, Ricardo y C. Moskovitz (1998) Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina. FIEL, Documento de Trabajo N° 58. [en línea] URL < <http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/doc58.pdf> > [consulta: el 12 de marzo del 2005].
- López Murphy, Ricardo y D. Artana (1994): La descentralización fiscal: algunas lecciones para América Latina. (FIEL: Argentina).
- McCluskey, William (2001): El Impuesto a la Propiedad: Una Perspectiva Internacional. (New Zealand: Lincoln University)
- Ministerio de Economía y Finanzas (2003): Transferencia de recursos intergubernamentales: Una propuesta. Boletín de Transparencia Fiscal, Informe Especial. Agosto 2003. (Lima: MEF)
- _____ (2004): Proyecto de Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal. Exposición de Motivos. Enero. (Lima: MEF)
- _____ (2003): Situación, perspectivas y Canon en la Minería. Boletín de Transparencia Fiscal, Informe Especial. Octubre 2002. (Lima: MEF)
- Morales, Carlos (2004): Elementos principales para definir una política fiscal del impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina. En Curso Taller "Mercados del Suelo: Teoría e instrumentos para la gestión de políticas". Universidad Nacional de General Sarmiento y Lincoln Institute of Lan Policy. Julio 2004.
- _____ (2003): La imposición a la Propiedad en el Financiamiento de las Ciudades frente a la Globalización. II Seminario Internacional sobre el impuesto Predial, el Catastro y las Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. Guadalajara Septiembre de 2003.
- Municipalidad de Arequipa (2004): Integración de la Planificación del Transporte y la Planificación Urbana dentro del marco de la Sostenibilidad y de la Agenda Local 21. Proyecto URBAL, Comunidad Europea.

- Musgrave, Richard y P. Musgrave (1998): *Teoría y Practica de la Hacienda Pública*. New York: Mac Graw Hill. México.
- Palacios, Rosa y L. Roca (1999): *El desafío de la descentralización*. Serie de Estudios. (Lima: IPE)
- Peters, G. (1991): *The Politics of Taxation. A Comparative Perspective* (Cambridge, MA: Blackwell).
- Peterson, G. (1997): *Decentralization in Latin America. Learning through Experience* (Washington DC: The World Bank).
- Ponce, Carlos (1997): *Determinantes del tamaño del sector público local: Teoría y aplicación para las municipalidades de la Provincia de Córdoba*. [en línea] URL <<http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf/ponce.pdf>> [consulta: el 20 de marzo del 2005].
- PNUD (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano en el Perú 2002. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. (Lima: PNUD oficina del Perú).
- Rego, Gustavo (2002): *Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación*. Revista Galega de Economía, vol 11, núm 1. (A Curuña: USC).
- Smolka, Martín y C. Morales (2005): *Apuntes de conferencias sobre Mercado de Suelo e Impuesto a la Propiedad en las Ciudades Latinoamericanas*. Documento de Trabajo (Cambridge, Mass: Lincoln Institute)
- Sour, Laura (2004): *El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?* Revista Gestión y Política Pública, vol. XIII, núm 3, pág. 733-751. (CIDE: México)
- Spahn, P. (1999): *Decentralization, Local Government Capacity and Creditworthiness Macroeconomic Aspects* (Washington DC: The World Bank)
- Rossen, Harvey (2002): *Hacienda Pública. Quinta Edición* (Mac Graw Hill: México).
- Tanzi, Vito (1995) *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. In Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C.
- Ter-Minassian, Teresa (1997): *Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An overview*; en Ter-Minassian, T. *Fiscal Federalism. In Theory and Practice* (Washington D.C: IMF)
- Torero, Martín y M. Valdivia (2002): *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. (Lima: GRADE)
- Yáñez, José (1991): *Principios a considerar en la descentralización de las finanzas publicas (locales)*. (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos)