

Evaluación de la Descentralización Administrativa y Fiscal en el Perú (2002 – 2008)

Lima, Octubre de 2008

Autor: Jorge Ponce Huaroto

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo analizará la descentralización¹ administrativa y fiscal en el Perú desde el año 2002 hasta el año 2008. En aras de clarificar, explicar y evaluar sus diversos matices, se ha tomado en consideración aspectos normativos, y de política y gestión pública. En diversas ocasiones el Perú intentó implementar un proceso descentralizador; no obstante, fracasó en gran parte por motivos políticos. El último intento data del año 2002, cuando se realizó una modificación constitucional que dio paso a un modelo descentralizado. Desde aquella fecha se han emitido diversas normas y se han tomado múltiples medidas que han buscado consolidar el proceso.

El aspecto central de la descentralización administrativa se basa en la distribución de funciones respecto a las competencias de los Gobiernos Locales y Regionales. En Julio de 2002 se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, donde se estableció cuatro etapas del proceso; sin embargo, no se han cumplido dichas etapas. La peor derrota del proceso se dio en el referéndum del año 2005, donde 65% de los votantes rechazaron la conformación de regiones (etapa 2), lo que dejó al Estado frente a una gran presión política para entregar competencias sin poder alcanzar una nueva conformación territorial más eficiente. A lo largo del tiempo se han presentado diversos problemas, se han entregado funciones sin exigir nada a cambio por parte de las autoridades regionales y locales, existen algunas limitaciones en la distribución de las responsabilidades, lo que estaría generando duplicación de funciones. Se han presentado problemas de eficiencia y eficacia en el proceso, así como en su sostenibilidad. Aún es necesario realizar una distribución de recursos como personal del Gobierno Central hacia los otros niveles de Gobierno.

La descentralización fiscal se inició con aprobación de la Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento. El proceso sería gradual y dependería del grado de funciones que asumirían los diferentes niveles de gobierno. La principal fuente de ingresos para muchos Gobiernos Regionales y Locales, sólo para inversión pública, ha sido el canon y las regalías por la explotación de recursos naturales. Los recursos para gasto corriente son asignaciones del Gobierno Central, los cuales son muy limitados y no toman en cuenta los niveles de pobreza o necesidades reales de la población. A pesar de las necesidades, se debe ser cuidadoso en la participación de estos niveles de Gobierno en la recaudación de impuestos, ya que no existe capacidad para realizar la recaudación, se perderían economías de escala y se generarían incentivos perversos para que los políticos no cobren impuestos en aras de obtener votos y/o popularidad. El endeudamiento también es otro caso de cuidado extremo, ya que existen considerables incentivos para acceder a créditos con el aval del Gobierno Central, lo que permitiría realizar muchas obras, pero existen muy limitadas opciones de que realicen los pagos debido a sus magros ingresos y al respaldo del Gobierno Central. Esto endeudaría al país y se podrían generar casos como los vividos en Argentina ó Brasil en los años 90. Se debería consolidar la conformación de regiones como paso previo a la delegación de más responsabilidades y derechos en este tema.

¹ La Descentralización tiene diversas dimensiones, según la literatura se distinguen hasta cuatro partes, la administrativa, la fiscal, la política y la territorial.

I) Antecedentes de la descentralización en el Perú

En diferentes ocasiones el Perú intentó iniciar un proceso descentralizador que fracasó por diversos motivos. El intento más reciente se inició en el año 2000, durante la llamada transición democrática y se formalizó el 6 de Marzo de 2002, fecha en la que se aprobó la Ley 27680. Dicha ley modificaba totalmente el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política referido a la descentralización. En dicha modificación se estableció un modelo descentralizado basado en tres niveles de Gobierno que gozaban de autonomía política, administrativa y económica y donde los Gobiernos Regionales y Locales tenían la misma preponderancia, lo que implica una orientación hacia un gobierno basado en competencias.

II) Descentralización administrativa

El 17 de Julio de 2002 se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, donde se estableció la forma en que se daría el proceso descentralizador, estableciendo principios, criterios, objetivos, entre otros. En ese sentido, se estableció 4 etapas que incluían: i) Un período preparatorio, donde se aprobarían una serie de normas y se ejecutarían acciones; ii) Primera Etapa, donde se instalarían los Gobiernos Locales y Regionales, entre otros; iii) Segunda Etapa, donde se conformarían las regiones; iv) Tercera Etapa, donde se transferirían competencias, salvo las de educación y salud e iv) Cuarta Etapa, donde se transferirían funciones en educación y salud.

El aspecto más resaltante de la Ley de Bases se refiere a la distribución de funciones respecto a las competencias exclusivas, compartidas y delegables que le corresponden a cada nivel de gobierno. El desarrollo detallado de competencias de cada nivel de gobierno se presentó en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, y la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972.

Una primera modificación respecto a las etapas establecidas en la Ley de Bases se presentó en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por el artículo 8 de la Ley 27902, donde se estableció que a partir del año 2004 se iniciaría el proceso de transferencia de funciones y servicios diversos que incluía a educación y salud. En el año 2004 se inició el proceso de transferencia de competencias (DS 038-PCM-2004) a pesar de que no se había completado la segunda etapa de consolidación regional, es decir la conformación de las regiones, lo cual se constituyó como un cambio significativo al proceso.

Desde el punto de vista del ciclo de las políticas públicas, dadas las variantes que se han dado durante el transcurso de la descentralización administrativa, estaríamos frente a un continuo proceso de ajuste. Esto sería una indicación de que la política de descentralización no fue bien diseñada ó que existieron imponderables que obligaron a su reformulación durante su operación.

No cabe duda que el revés más importante que ha sufrido el proceso de descentralización fue la derrota en el referéndum del 2005, respecto a la consulta popular para la conformación de regiones, donde el 69% votó por la no conformación de regiones. Este revés es más que significativo, ya que dejó al Estado enfrentado a una gran presión política para la entrega total de competencias sin poder alcanzar una integración territorial seria. Se produce, por tanto, el riesgo de que una vez transferidas las funciones y/o servicios se presente una marcada resistencia para lograr uniones macrorregionales, lo que dejaría atomizadas a las regiones perdiendo, por ende, eficiencia.

Desde el punto de vista teórico, la descentralización se basa en el principio de subsidiaridad, donde el Gobierno más cercano a la ciudadanía es aquel idóneo para brindar un servicio, ya que trae consigo una serie de beneficios. Se podría esperar que estos beneficios estuvieran relacionados con un alto grado de eficacia, eficiencia y equidad en el trabajo de los Gobiernos Locales y Regionales. No obstante, si las competencias, en el marco de la descentralización administrativa, no están claramente definidas se presentarían diversas externalidades negativas que reduciría los beneficios de las transferencias.

Si bien las leyes citadas líneas arriba que formalizaron el proceso descentralizador hicieron una diferenciación entre las competencias, existen algunas limitaciones en la distribución de las responsabilidades, lo que estaría generando duplicación de funciones, como es el caso de la construcción de puestos o centros de salud, así como en educación donde los Gobiernos Regionales y Locales tienen competencias. Adicionalmente, la manera en que están redactadas las funciones genera confusión, ya que en muchos casos son generales y hacen uso de términos poco claros como promoción, difusión, facilitar, fomento, entre otros que no permiten tener una idea clara de cómo debe trabajar cada nivel de Gobierno. Un ejemplo de cómo impacta la redacción poco específica de algunas competencias es el caso de la inversión pública, ya que en ocasiones no queda claro hasta que punto un Gobierno Local o Regional puede intervenir en ciertos temas.

Por ejemplo, ese es el caso de los Bomberos, ya que en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Municipalidades se indica que una función compartida de las Municipalidades Provinciales es “*promover acciones de apoyo a las compañías de Bomberos,...*”. Teniendo en cuenta el alcance local de los Bomberos se esperaría que los Gobiernos Locales inviertan en sus Bombas locales, pero dicha acción de inversión se encuentra en entredicho por la redacción de la norma. Lo mismo sucede para otro servicio importante como es el que brindan las comisarías, ya que las operaciones policiales son competencias exclusivas del Gobierno Nacional; sin embargo, los Gobiernos Locales tienen competencias en Seguridad Ciudadana, lo cual deja la duda si un Gobierno Local podría invertir en una comisaría que tiene alcance local. De manera reciente, algunos Gobiernos Regionales quieren brindar su apoyo en la construcción de juzgados, pero la ley podría ponerles trabas, en vista que sería una función exclusiva del Gobierno Nacional.²

Los problemas en las competencias, aunado al incumplimiento de las etapas del proceso, son una muestra de que no se habrían cumplido cabalmente con los objetivos y las metas de la descentralización administrativa, con lo cual se podría concluir que la eficacia del proceso es insuficiente. Respecto a la eficiencia, existen problemas para implementar las labores que imponen e impondrán las funciones, en vista que en los Gobiernos Locales y Regionales existe cierto déficit de recursos de diversa índole que imponen restricciones en su trabajo. Aún es necesario realizar una distribución de recursos como personal del Gobierno Central hacia los otros niveles de Gobierno³. En ese sentido, no existen incentivos para que más profesionales se interesen en trasladarse a niveles de gobierno sub nacionales, más aun, cuando no existe una línea de carrera, donde campea la inestabilidad laboral y la alta rotación de personal. La implementación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo debería ayudar a facilitar el proceso de transferencia de funciones y recursos.

² Algunos sectores han emitido opiniones para salvar, en la práctica, algunas de estas incongruencias.

³ Según el Informe Anual sobre el Proceso de Descentralización (Mayo de 2008) habría 5,572 trabajadores por transferir a los Gobiernos Regionales y Locales.

Asimismo, es importante analizar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales para asumir sus funciones. Los Gobiernos Regionales han mostrado una capacidad técnica limitada para abordar diversas problemáticas, el caso de los Gobiernos Locales es diverso; no obstante, en promedio, se han presentado inconvenientes en la ejecución del gasto de inversión que como media alcanza el 50% y en el caso del gasto corriente se encuentra alrededor de 80%⁴, los cuales son bajos, sobre todo en aquellos lugares que cuentan con canon.

Un aspecto positivo respecto a la calidad de gestión fue la dación de la Ley del Sistema de acreditación, Ley N° 28273 del 9 de Julio de 2004, reglamentada con DS 080-2004-PCM. Dicho Sistema tenía como finalidad medir de manera objetiva las capacidades de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales para gestionar sus funciones. Esto implicaba mejorar las capacidades de dichos Gobiernos para que se pueda brindar servicios óptimos. Dicho Sistema debe ser mejorado para trabajar sobre aspectos de fondo y no de forma y así potenciar los resultados de política, también se debería estudiar si es posible que los Gobiernos Regionales o Locales ejerzan ciertas responsabilidades en el corto plazo.

Respecto a la sostenibilidad del proceso de descentralización administrativa, los diversos atrasos, modificaciones producidas, el desorden en la implementación, así como las deficiencias de gestión generan dudas respecto a la continuidad de su implementación⁵. Las capacitaciones realizadas no han sido las más apropiadas y los esfuerzos del Gobierno por terminar con la delegación de facultades (en Octubre de 2006, se dictaron 20 medidas descentralizadoras, que tiene plazo de implementación hasta Diciembre de 2008⁶, en Enero de 2007 se fusionó el CND con la PCM para crear la Secretaría de Descentralización) podrían no tener los efectos esperados, tomando en cuenta, además, que no se ha cubierto el proceso de conformación de regiones.

Un aspecto rescatable respecto a la sostenibilidad de la descentralización administrativa es que existe apoyo político de parte de diversas fuerzas políticas para seguir adelante con la delegación de facultades, por lo que sería poco probable que se produzca un cambio de giro en el corto ó mediano plazo.

En conclusión, la descentralización administrativa ha tenido considerables avances respecto a la situación centralizada original, pero aún se encuentra rezagada respecto a lo planificado inicialmente. El proceso se inició con lentitud y presentó múltiples debilidades que han ido mejorando en el tiempo mediante diversos ajustes. Actualmente, se pueden apreciar algunos impactos como el fuerte crecimiento económico de algunos departamentos gracias al apoyo de sus autoridades, mientras otros han presentado problemas de inestabilidad, en muchos lugares la buena gestión en el marco de sus competencias ha permitido a las autoridades mejorar servicios importantes mediante el equipamiento médico, construcción de establecimientos de salud y escuelas, obras de saneamiento, mejoramiento urbano, seguridad ciudadana, entre otros.

⁴ Evaluación del Proceso de Descentralización (2007-2008). Congreso de la República.

⁵ Un caso reciente de descentralización administrativa ha sido el del SNIP, salvo para el caso de proyectos con endeudamiento.

⁶ DS N° 029-2008-PCM.

III) Descentralización fiscal

La responsabilidad fiscal es un elemento fundamental de la descentralización. Cuando los Gobiernos Regionales y Locales se hacen cargo de diversas funciones de manera efectiva, deberían tener ingresos adecuados para administrar dichas funciones (transferidos del Gobierno Central o recolectados localmente) y deberían tener la autoridad para tomar decisiones de gasto⁷.

La política de descentralización, en su diseño, tomó en cuenta la necesidad de incluir un proceso de descentralización fiscal, dicha política marco un hito con la aprobación de la Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento, D.L. N° 955 (años 2004 y 2005), donde se señaló que se realizaría un proceso gradual que dependería del grado de funciones que asumirían los diferentes niveles de gobierno, se establecieron reglas de responsabilidad fiscal, así como incentivos referidos a la participación en impuestos dependiendo de la conformación de Regiones. Asimismo, mediante la Ley de Regalías Mineras, Ley 28323, se estableció una fuente de ingresos para muchas Regiones y algunos Gobiernos Locales mediante el otorgamiento de recursos, según las áreas geográficas donde se ubican las empresas mineras.

Los recursos provenientes de las regalías y canon por recursos naturales se han incrementado significativamente en los últimos años debido al fuerte aumento de los precios de las materias primas y por el aumento del volumen de operaciones referidas al gas, así la primera evaluación de la descentralización fiscal debe hacerse respecto a la equidad producto de la distribución de las regalías por recursos naturales. En ese sentido, en el año 2007 y 2008 (estimado), 5 de los Gobiernos Regionales que menos dinero recibieron por concepto de canon, sobrecanon, regalías y rentas de aduana corresponden a 5 de los departamentos más pobres del Perú; asimismo, sólo 8 Gobiernos Regionales concentran el 75% de los ingresos por el mismo concepto⁸; en esa línea, en el año 2007, sólo 3% de los Gobiernos Locales concentraron el 50% de transferencias por explotación de recursos naturales⁹.

Por otra parte, la asignación presupuestal de recursos ordinarios se ha venido efectuando considerando sólo la asignación histórica, sin tomar en cuenta los niveles de pobreza o necesidades reales de la población. Según datos estadísticos recogidos de Censo 2007 y del presupuesto 2008, se ha podido apreciar distribuciones poco equitativas por Gobierno Regional, ya que, por ejemplo, el presupuesto per capita de Huancavelica y Huánuco se encuentra en el tercio inferior a pesar de ser Departamentos muy pobres. El caso del FONCOMUN y el FONCOR tiene un comportamiento similar, ya que todos los Departamentos reciben cifras basadas en datos poblacionales-históricos, así como de necesidades básicas insatisfechas, entre otras.

Considerando los distintos datos respecto a las transferencias de canon, sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y recursos ordinarios, se puede apreciar que se está generado un serio problema de inequidad, ya que existen Departamentos y zonas geográficas específicas que están recibiendo una gran cantidad de recursos económicos, mientras otras casi no cuentan con recursos, a pesar de tener niveles de pobreza elevados. Este tema se presenta como un problema en el diseño de la política de descentralización, ya que ha mostrado ser poco equitativa y en parte ineficaz, por lo que la política referida a la descentralización fiscal requerirá de ajustes, sobre todo en el caso de los regalías, canon y sobrecanon.

⁷ Descentralization Briefing Notes. World Bank Institute.

⁸ Fuente: SIAF - MEF

⁹ Evaluación del Proceso de Descentralización (período 2007-2008). Congreso de la República.

Respecto a la viabilidad de realizar cambios, se ha podido apreciar una gran reticencia por parte de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales (autoridades y población) que cuentan con recursos económicos provenientes de recursos naturales ubicados en sus jurisdicciones, para ceder parte de dichos recursos en ayuda de los departamentos más pobres. Intentar quitarles parte de sus recursos generaría mucha inestabilidad y perjudicaría la internalización de los costos y beneficios que las autoridades y la población tienen de la importancia de apoyar el desarrollo de la industria minera ó gasífera, siendo, en ese sentido, un aspecto relevante a tomar en cuenta. Por otro lado, dejar pasar una situación como está no parece ser una alternativa seria, dado que no permitirá mejorar la inversión pública en los departamentos que cuentan con menos recursos; asimismo, desincentivaría la conformación de regiones, ya que muchos Gobiernos Regionales no desean juntarse con otros pertenecientes a zonas geográficas pobres, por el temor a perder lo ganado.

Teniendo en cuenta la problemática citada, la creación del FONIPREL es una iniciativa importante para su solución. El FONIPREL se creó el 31 de Octubre de 2007 mediante Ley 29125, con la finalidad de cofinanciar proyectos de inversión pública y estudios de preinversión que reduzcan las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica con impacto en la reducción de la pobreza. Si bien cualquier Gobierno Regional o Local puede participar, aquellos que no cuentan con canon, sobrecanon ó regalías tienen un puntaje adicional en la calificación final.

Es necesario resolver el problema de la fuente de financiamiento, ya que un elevado porcentaje de los recursos de los Gobiernos Regionales y Locales proviene de transferencias del Gobierno Central. Como se mencionó anteriormente, la participación en los impuestos se daría como un paso posterior a la conformación de las regiones; no obstante, a pesar del retraso presentado, no se han exteriorizado mayores presiones por parte de los Gobiernos Regionales o Locales respecto al tema de los impuestos. La explicación a esta dejadez se puede deber a una falla de política de la descentralización fiscal en lo referido a la incondicionalidad de transferencias, ya que éstas suelen generar incentivos para solicitar más transferencias al Gobierno Central, sin preocuparse por la necesidad de generar recursos propios para cubrir posibles brechas fiscales. En el Perú ese sería el caso, donde las autoridades de diferentes niveles de Gobiernos están a la espera de las transferencias que le corresponden y donde, año a año, hacen pedidos para obtener más recursos.

El caso de los Departamentos que tienen canon y regalías es muy peculiar, ya que sus recursos económicos provienen de empresas explotadoras de recursos naturales asentadas en sus jurisdicciones. En esas condiciones existiría un enorme riesgo moral, ya que, en esos casos, las autoridades podrían recurrir a incrementar los impuestos a dichas empresas para conseguir más recursos, perjudicando la producción nacional y desincentivando la inversión. Por otra parte, las regiones sin recursos ven en la institucionalización de las transferencias la solución a sus problemas, por lo que no tiene incentivos para avanzar al siguiente peldaño de la descentralización fiscal. Si se descentraliza la recaudación de impuestos como el IGV o ISC, se podrían generar diversos problemas, ya que no existe la capacidad regional para llevar a cabo tal recaudación, se perderían economías de escala y se generarían incentivos perversos para que los políticos no cobren impuestos a la población en aras de obtener votos y/o popularidad.

Las negociaciones y transferencias deben estar orientadas en todo momento a evitar entregar recursos sin responsabilidad por los gastos asumidos y sin condicionalidad

alguna. La implementación del presupuesto por resultados¹⁰ a partir de la Ley de Presupuesto Año Fiscal 2007 es una medida adecuada que permitirá una mayor eficiencia, eficacia y equidad en el gasto público, dada la orientación hacia el logro de objetivos de política pública. Este proceso es muy importante en el marco de la descentralización fiscal para ligar transferencias a resultados; sin embargo, la presión política, los plazos ajustados y las complejidades técnicas pondrían en riesgo su aplicación integral.

Una mención aparte requiere el tema del endeudamiento por parte de los distintos niveles de Gobierno. El Banco Mundial señala que la descentralización puede adoptar diversas formas, una de ellas es la autorización de los Gobiernos (Locales y Regionales) para endeudarse y movilizar recursos locales con el objetivo de establecer garantías crediticias. Este es un tema sumamente sensible, pero no cabe duda que será parte de la agenda política en lo referido a la descentralización fiscal, dado que en este caso existen fuertes estímulos por parte de las autoridades para acceder al endeudamiento¹¹, sobre todo con el aval del Gobierno Central y existen pocos incentivos para pagar los créditos obtenidos. En tal sentido, resulta positivo que en el D.L 955 se haya incorporado como principio de la descentralización fiscal la responsabilidad fiscal que busca garantizar la estabilidad económica, donde deben establecerse reglas fiscales respecto al endeudamiento y límites al aumento anual de gasto.

En conclusión, la descentralización fiscal se encuentra en una etapa inicial y en el corto plazo se deberá definir diversos temas respecto a las competencias de los Gobiernos Sub Nacionales en transferencias, impuestos, endeudamiento, entre otros. Sería recomendable fortalecer la legislación respecto a la prudencia fiscal, inclusive estableciendo castigos para quienes incumplan la normatividad, a fin de evitar que los Gobiernos Sub Nacionales afecten la estabilidad macroeconómica de la nación. La consolidación de la descentralización fiscal deberá tomar en cuenta las dificultades inherentes al proceso, para incorporar medidas de mitigación en temas como competencia desleal entre Regiones (vía impuestos), la inequidad en la distribución, incentivos a la corrupción, problemas de transparencia, entre otros. La descentralización fiscal debería realizarse considerando como condición previa la conformación de regiones.

¹⁰ Mayen Ugarte “Apuntes para Apoyar la Discusión del Proceso de Descentralización” hace referencia a Shick “The Changing Role of The Central Budget Office”, donde se señalaría que ni siquiera los países desarrollados han completado la implementación del proceso de presupuesto por resultados.

¹¹ El caso Argentino y Brasileño resulta orientador sobre los errores que no se deben cometer.

BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. "Evaluación del Proceso de Descentralización Período Legislativo 2007-2008".

Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 133. "¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local". Lima, Febrero de 2008.

Mayen Ugarte, "Apuntes para Apoyar la Discusión del Proceso de Descentralización". Fundación Konrad Adenauer, Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Lima, Diciembre de 2005.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual". Santiago de Chile, 1993.

Patricia Ritter Burga, "Beneficios Potenciales y Fallas Comunes en la Descentralización, una Aproximación para América Latina". Universidad del Pacífico. Lima, 2005.

Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaria de Descentralización "Informe Anual Sobre el Proceso de Descentralización". Lima, Mayo de 2008

R. Afonso, José Roberto. "Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil". CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. Febrero de 2007.

World Bank Institute, "Decentralization, Briefing Notes". WBI Working Papers.

<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>

<http://www.mef.gob.pe/DGPM/snipnet.php>