

Grupo de Trabajo de Descentralización – CIES

Cuarta sesión – 18/09/2008

Asistentes: Fernando Paredes, Epifanio Baca, Raúl Molina, Edgardo Cruzado, Elena Conterno, Fernando Núñez
--

Director del CIES: Javier Portocarrero
Coordinador del GT: Enrique Rodríguez
Asistente del coordinador: Werner Jungbluth

Tras la presentación de Javier Portocarrero y una breve introducción del coordinador del Grupo de Trabajo, se procedió a la exposición sobre descentralización fiscal a cargo de Jorge Vega, asesor del Ministro de Economía.

Exposición de Jorge Vega

La exposición presentó un proyecto ganador de un concurso de investigación del CIES. Dicho proyecto fue elegido en 2006 pero con motivo de esta exposición fue actualizado con datos hasta el 2007.

Debate

1. Sobre las asignaciones por fuente de financiamiento

Los ingresos que perciben los gobiernos regionales por Recursos Ordinarios superan a las asignaciones por canon. La exposición de Jorge Vega parecería demostrar una ineficaz asignación de Recursos Ordinarios puesto que casi no existe correlación entre esta fuente y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los espacios regionales. En ese contexto, programar gastos permanentes a una fuente como el canon, que tiene un carácter fluctuante, es poco aconsejable.

En la estructura presupuestaria de los gobiernos subnacionales el canon presentaría una especie de distorsión: gracias a él somos de los países más descentralizados pero si éste no existiera estaríamos entre los últimos. Esto nos habla claramente de un escenario de “pereza fiscal”, esto es, la sustitución de una mayor presión fiscal en los espacios regionales (y locales) por mayores transferencias. No hay quien imparta políticas o directivas para revertir esta situación puesto que los sectores que están en capacidad de hacerlo temen enfrentarla por los costos políticos que entraña. Los cambios en el canon solucionan solo parte del problema. Hay la tendencia a echar la culpa al canon del conjunto de inequidades cuando el problema es falta de control desde el MEF.

No obstante, el problema de fondo no es exclusivamente el carácter transitorio del canon sino el hecho de que no es sostenible, para la inversión regional y en el largo plazo, una estructura basada en RO porque esta fuente solo es de libre disponibilidad para el Gobierno Nacional en lo referente a las políticas sectoriales de Educación y Salud, por ejemplo.

En este punto cabe preguntarse sobre la inequidad en la asignación de recursos entre regiones. El marco macroeconómico multianual contempla el cambio paulatino en las reglas fiscales pero nada sobre reducir la inequidad. La pregunta que queda es si el Fondo de promoción a la inversión pública regional y local (Foniprel) está destinado a reducir esta inequidad.

2. Mecanismos para mejorar la asignación de recursos

Lo primero sería reconocer que, con los déficits institucionales que tienen los gobiernos subnacionales, darles la responsabilidad de recaudar puede ser un poco excesivo. Dicho esto, sin embargo, hay una serie de formas con las cuales ir avanzando en el tema, tales como crear economías de escala y mancomunidades. Tenemos una presión fiscal que no llega a 15% y con eso difícilmente se pueden atender las necesidades en los espacios regionales.

Es necesario iniciar una reforma tributaria atada a un modelo de descentralización fiscal y para eso se pueden ir dando algunos pasos como procurar contar con regiones más grandes. Para municipios con poca población y grandes recursos habría que buscar incluso soluciones excepcionales.

La Ley, en su estado actual, definía una cierta estrategia. Primero, la transferencia de funciones con criterio de provisión y luego una serie de incentivos. Es preciso revisar la legislación y preguntarse por ejemplo, cuál es el esquema de incentivos para vencer las resistencias locales a compartir los recursos con otras circunscripciones territoriales.

Capturar particularidades territoriales. Más que tipologías de municipalidades la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) debe ser innovadora y crear un sistema que sea más capaz de reaccionar.

Finalmente, la descentralización fiscal es un medio para consolidar descentralización del país. La falta de una orientación clara en este punto hace que las transferencias robustezcan este sistema de departamentos – regiones.

Balance final

El objetivo del trabajo presentado para el CIES fue reunir mucha información dispersa sobre el tema y de alguna forma reseñar lo avanzado en materia de descentralización hasta el año pasado. Por esta razón, las sugerencias novedosas no son demasiadas.

Los objetivos de la descentralización fiscal tienen que ver con la eficiencia del gasto, es decir, con abordar las problemáticas regionales en su lugar de origen, lo cual nos habla de subsidiaridad, elemento que aporta en las autonomías regionales.

La conclusión de este estudio y del debate es que la Ley de Descentralización Fiscal ya está agotada. Los incentivos fiscales -mayor participación del IGV, renta a personas

naturales- están atados a conformación de mayores regiones, proceso que fue suspendido para el 2009.

¿Qué recursos corresponden a regiones, a localidades y qué es compartido? Eso debe quedar más claro. En Francia se interactúa, los gobiernos locales “contratan” a la “SUNAT francesa” para hacerlo, porque no todos tienen por qué tener un aparato propio de recaudación.

Acerca de los Recursos Ordinarios y la inequidad se advierte mucha inercia. Estos recursos son básicamente asignaciones para pagar gastos corrientes. En el proyecto de Presupuesto se sigue la misma inercia.

Lo que sí puede hacer sobre calidad del gasto: el proyecto de Presupuesto para el 2009 tiene que ver con la preocupación por calidad del gasto. El presupuesto por resultados (PpR) es una forma adecuada hacia la cual hay que avanzar. Por ahora solo el 10% está sujeto a esta modalidad, la idea es que en dos o tres años el 50% sea por resultados.

El Foniprel, se incrementa a S/. 2,031 millones. Estos son fondos concursables al cual pueden aplicar el proyecto de inversión. En ese sentido, pareciera que han caído los recursos para los GR y GL, si no se toma en cuenta el Foniprel; pero si se toma en cuenta no hay caída. El GN continúa reduciendo su participación. Los mejores proyectos se financian, pero hay otros criterios de equidad. Entre esos criterios se da más peso a los proyectos de las municipalidades y regiones más pobres.

¿Qué hacer con los recursos “ahogados” en canon? No se podrán gastar pero se pueden usar por varios años. Tal vez se pueda pensar en fondos y fideicomisos. El tema es cómo compartir esto con otras regiones y municipalidades. Una buena forma de avanzar desde los departamentos es conformar regiones. La ventaja de Foniprel es que permite financiar proyectos conjuntos.