

## Factores que limitan la descentralización fiscal: el caso de la Región La Libertad, Perú

Hugo A. Vitteri Ñiquin<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Escuela de Derecho de la Universidad Alas Peruanas-Trujillo, Perú;  
hvitteri@hotmail.com

Recibido: 16-09-2013

Aceptado: 15-08-2014

### RESUMEN

El propósito fundamental de la investigación se centró en la identificación de los principales factores que limitan el proceso de descentralización fiscal en el Perú y, particularmente, en la región, La Libertad. Se examinaron las normas legales peruanas relacionadas con la descentralización fiscal, tales como, el Decreto Legislativo N° 955, la Ley 27860, la ley 27867, Decreto Supremo N° 114-2005-EF, etc., así como el proceso de descentralización fiscal en países de América Latina, particularmente, de Argentina, Brasil y Chile. Por otro lado, se evaluaron diversos informes sobre descentralización fiscal emitidos por el Congreso de la República, el informe elaborado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y el Plan Nacional de Regionalización y Descentralización. Se examinaron los datos de distribución del presupuesto público, la ejecución de inversiones del gobierno nacional, regional y local y los datos emitidos por el Gobierno Regional, La Libertad. Entre los principales factores que limitan la descentralización fiscal se cuentan: a) la dependencia orgánica, funcional y financiera del gobierno central porque los recursos fiscales de que disponen los gobiernos regionales provienen mayoritariamente de transferencias, b) la autonomía limitada que tienen los gobiernos subnacionales en el manejo presupuestal y financiero por estar direccionada por las condicionantes económicas y políticas del gobierno central, c) la rigidez normativa y los impuestos establecidos por el Decreto Legislativo 955 y su Reglamento el D.S. 114-2005-ER.

**Palabras clave:** reforma del Estado, descentralización fiscal, autonomía tributaria regional, descentralización de gastos y endeudamiento, gobierno regional y gobiernos locales.

### ABSTRACT

The main purpose of this research work focused on identifying the main factors that limit the fiscal decentralization process in Peru and particularly in the region, La Libertad. Peruvian legal norms relating to fiscal decentralization, such as Legislative Decree No. 955, Law 27860, 27867 law, Supreme Decree No. 114-2005-EF, etc., were examined as well as the fiscal decentralization process in Latin America, particularly in Argentina, Brazil and Chile. On the other hand, various reports on fiscal decentralization issued by the Congress, a report by the National Assembly of Regional Governments and the National Plan of regionalization and decentralization were evaluated. Public budget distribution data, state investment execution, regional and local data issued by the regional government, La Libertad, were examined. Among the main factors limiting the fiscal decentralization are: a) the organic, functional and financial dependence on the central government for the fiscal resources available to regional governments come mostly from transfers, b) the limited autonomy of the subnational governments in the budget and financial management because they are addressed by the economic and political conditions of the central government, c) the regulatory rigidity and taxes established by the Legislative Decree 955 and the DS Regulation 114-2005-ER.

**Keywords:** state reform, fiscal decentralization, regional tax autonomy, decentralization of expenditure and indebtedness, regional and local government.

## I. INTRODUCCIÓN

La *descentralización fiscal*, entendida como el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permitan alcanzar un mayor nivel de autonomía en el funcionamiento de sus ingresos ha sido estudiada en el marco de la descentralización política del país; unas veces con fuerte contenido ideológico y otras con fuerte sesgo economicista y técnico.

Siguiendo de cerca la descripción histórica realizada por Zas Friz (1998), la división política del Perú en circunscripciones territoriales de departamentos, provincias y distritos se plasma en las primeras constituciones sobre la base de elementos administrativos de la época virreinal que predominan hasta ese momento.

Recién, en 1849, se avanza hacia un proceso de desconcentración: se crean las figuras de las autoridades políticas locales, tales como prefectos en los departamentos, subprefectos en las provincias y gobernadores en los distritos. Estas autoridades eran representantes del Poder Ejecutivo y rendían cuentas al gobierno central.

El poco grado de avance logrado con la Ley de Municipalidades de 1873 y la presencia de gobiernos departamentales se los pierde durante el oncenio de Leguía (1919-1930), porque se eliminaron las juntas departamentales y se reemplazaron los consejos municipales por juntas nombradas por el gobierno de tal forma que el autoritarismo estuvo fuertemente ligado con el centralismo.

Un gran esfuerzo descentralizador se observó en 1932 y fue planteado por la Comisión Villarán, previamente a la Constitución de 1933. Sin embargo, esta misma iniciativa fue frenada por la misma Constitución, pues existía el temor que se podía resquebrajar la unidad nacional. A pesar de haberse promulgado la Ley de Descentralización Administrativa N° 7809 en 1933 (El Peruano, 1933) que implantaba los concejos departamentales, esta nunca se aplicó. Más adelante, los gobiernos civiles de 1945-1948 y 1963-1968 intentaron restablecer los gobiernos locales, tal es así que se promulgaron leyes para las elecciones municipales, las cuales solo se concretaron en aquel último período.

Luego del golpe militar del General Velazco entra en vigencia la Constitución de 1979, en la que se introduce el término “Región” y se le reconoce autonomía económica y administrativa. Las regiones se definieron como entes subordinados al Poder Ejecutivo y con competencias amplias que solo se podían ejercer mediante la delegación. Además, se reinstauraron las autonomías locales incluyendo la libre elección de alcaldes.

Un fuerte impulso a la regionalización ocurre durante el gobierno de García (1985-1990) y estuvo motivado básicamente por razones políticas. Basados en el Plan Nacional de Regionalización de 1984, en 1987 se aprueba una primera Ley de Bases de Regionalización (El Peruano, 1987), la cual se revisa y aprueba nuevamente en 1988. Como consecuencia de la iniciativa del Poder Ejecutivo, se crearon doce regiones sobre la base de los departamentos existentes. Durante los últimos meses del gobierno de García se empezaron a traspasar las funciones, el personal y los recursos materiales, financieros, presupuestarios y documentarios a los gobiernos regionales.

En 1993 se aprobó una nueva Constitución que admitió la autonomía política, económica y administrativa de las regiones. Fue sumamente vaga en términos de la descentralización y dejó la puerta abierta para un nuevo marco legal.

El punto de partida del nuevo proceso de descentralización se dio a inicios de 2002, con la Ley 27680 “Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización” (El Peruano, 2002), que establece principios claros acerca de la forma de organización del Estado, la creación de las regiones, su autonomía política y administrativa, así como decisiones con respecto a los recursos económicos. La Ley 27683 “Ley de Elecciones Regionales” (El Peruano, 2002), define la forma de elección de las autoridades y la Ley 27783 “Ley de Bases de la Descentralización” (El Peruano, 2002), da mayores precisiones con respecto a los cambios constitucionales relacionados con el proceso, definiendo las normas que regulan la descentralización en todas sus esferas: administrativa, económica, productiva,

financiera, tributaria y fiscal. La Ley 27867 “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (El Peruano, 2002), establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales; el Decreto Legislativo N° 955 “Ley de Descentralización Fiscal” (El Peruano, 2004), que regula la asignación de los recursos de los gobiernos regionales y locales y establece mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal y El Decreto Supremo N° 114-2005-EF “Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal” (El Peruano, 2005).

El actual proceso de descentralización que vive el país, es generalmente visto y analizado desde una óptica política – administrativa y se señala que gran parte de sus limitaciones se debe a que no se hace hincapié en uno de sus aspectos que hoy deviene en esencial para su consolidación: el ámbito fiscal. En esta orientación, se requiere corregir la visión departamentalista de la regionalización para enmarcarlo en el ámbito conceptual y finalista previsto en el texto constitucional reformado de 1993.

Lo expuesto implica:

- a) Desarrollar una auténtica visión de descentralización con integración incidiendo en la descentralización fiscal que implica, como señala el Informe Anual sobre Evaluación del Proceso de Descentralización 2010-2011 del Congreso de la República del Perú, “considerar la importancia de que los gobiernos regionales tengan ingresos predecibles y capacidades de recaudación que resguarden su autonomía económica, así como una evaluación de la regla que ata a la conformación de regiones la entrega de facultades de orden tributario a los gobiernos regionales”
- b) Promover un plan de inversión descentralizada, que consolide la administración regional tributaria.
- c) Promover una administración regional gerencial que permita que la gestión pública regional se desplace dentro de una administración por resultados, de la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión pública regional.

El Decreto Legislativo N° 955, “Ley de la Descentralización Fiscal” (El Peruano, 2004), cuyo objetivo es regular la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, establece mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal; implementa además, las reglas de responsabilidad fiscal, estimulando el proceso de integración territorial para conformar regiones competitivas y sostenibles. Respecto a la gradualidad establece etapas: La primera etapa, transferencias presupuestales y asignación de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y la segunda etapa: transferencias presupuestales, asignación de los recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional.

El Reglamento del Decreto Legislativo 955, aprobado mediante el D.S. 114-2005-EF (El Peruano, 2005) precisó que la asignación del 50% de los recursos efectivamente recaudados en cada región por impuestos del gobierno nacional, sustituiría en igual importe a las transferencias presupuestales que realiza el Tesoro Público. Desde esta perspectiva, consolidar una entidad territorial intermedia basada en el departamento no generaría regiones competitivas ni sostenibles.

El actual diseño normativo de la descentralización fiscal (Decreto Legislativo 955) excluye a los recursos determinados (canon y sobre canon, regalías mineras, fondo de desarrollo socioeconómico de Camisea (FOCAM) y renta de aduanas).

Carranza y Tuesta (2007) sostienen que el proceso de descentralización es un proceso dinámico, impulsado endógenamente por la sociedad, como parte del proceso de su democratización. Si bien éste proceso de devolución de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales aporta grandes beneficios potenciales en términos de mayor eficiencia y equidad en el gasto público, implica también grandes riesgos de desestabilización fiscal asociados al posible sobreendeudamiento subnacional. Respecto a que tributos nacionales pueden ser transferidos a los niveles inferiores de gobierno, determina que el impuesto a la renta a las empresas, el IGV y los impuestos específicos (sobre materias primas, principalmente) no deberían ser trasladados y su administración debería continuar a cargo del gobierno central. En cambio, sí podría establecerse un impuesto regional a las planillas (retención efectuada a las personas naturales) y un impuesto regional a los trabajadores independientes, que serían administrados por los gobiernos regionales. Y respecto a las transferencias, se plantean algunas modificaciones que podrían constituir lineamientos para un nuevo

esquema que sea lo más transparente posible. Así, este debiera basarse en un monto transferible establecido objetivamente a partir de un porcentaje de una fuente de recursos claramente definida proveniente del sistema tributario vigente que administra el gobierno central.

Vega (2008) sostiene que es necesario revisar el sistema de transferencias y dotarlo de mayor equidad horizontal, ya sea redistribuyendo parte del canon entre las regiones que carecen de estos recursos o introduciendo criterios de equidad más sustantivos a las ponderaciones o índices de distribución de los recursos ordinarios del tesoro. Y que una opción más atractiva para los gobiernos regionales sería la de otorgar a éstos la administración y recaudación directa de los impuestos: impuesto a la renta de personas naturales, impuesto selectivo al consumo y el impuesto general a las ventas. Dependiendo de las necesidades fiscales y del impacto económico de ésta medida, el gobierno central podría mantener las tasas vigentes o podría reducirlos en proporción a lo otorgado a los gobiernos regionales.

Asimismo, para mejorar la eficiencia y gestión administrativa de los gobiernos regionales se requiere contar con regiones más grandes que las actuales, ya que la provisión de los servicios públicos ofrece grandes economías de escala. Mediante un análisis de regresión, ha establecido que el costo administrativo medio de los gobiernos regionales claramente se reduce conforme aumenta el tamaño de la población de la región. Este resultado refuerza los argumentos a favor de una reducción del número de regiones.

Para Ordinola (2012) el proceso de descentralización fiscal no debe ser visto como una reforma aislada pues en realidad está inmersa en un proceso de reformas más amplio. El proceso de descentralización no podrá seguir avanzando si el nivel nacional no se adecua a la nueva organización descentralizada, cuestión internamente advertida por Bird y Vallancourt (1998). Para ello se requiere un proceso serio de reformas que transiten por el cambio de los sistemas de personal, compras, inversión, control y contabilidad, que realmente apuntalen al objetivo de tener un Estado más eficiente y flexible, que responda a las necesidades de atención de los servicios públicos.

El **objetivo general** de la investigación realizada fue identificar y evaluar los factores limitantes de la implementación de la descentralización fiscal como instrumento político normativo fundamental para la generación de la autonomía regional en la Región La Libertad, Perú. Y como **objetivos específicos**: (i) Analizar la naturaleza de la descentralización como fundamento de la descentralización fiscal; (ii) explicar la descentralización fiscal, tanto en la perspectiva normativa como política; (iii) evaluar la dinámica y resultados de la descentralización fiscal en la región, sobre la base de la asignación de recursos, inversión pública y las experiencias significativas.

## II. MATERIAL Y MÉTODOS

### 2.1 Objeto de estudio

El objeto de investigación fue la descentralización fiscal (como instrumento político normativo) de la Región La Libertad, Perú para el logro de su autonomía.

La población estuvo constituida por los 25 gobiernos regionales del Perú y la muestra fue el Gobierno Regional de La Libertad con sus unidades orgánicas: Gerencia General Regional, Agencia Regional de Cooperación Técnica, Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto, Sub Gerencia de Presupuesto y Hacienda, Sub Gerencia de Programación de la Inversión Pública, Sub Gerencia de Desarrollo y Gerencia Regional de Administración.

Las normas jurídicas peruanas que guardan relación con el objeto de estudio son las siguientes:

- Decreto Legislativo N° 955 “Ley de Descentralización Fiscal” (El Peruano, 2004).
- Ley 27860 “Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización” (El Peruano, 2002) Ley 27683 “Ley de Elecciones Regionales” (El Peruano, 2002).
- Ley 27783 “Ley de Bases de la Descentralización” (El Peruano, 2002).
- Ley 27867 “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (El Peruano, 2002).
- Decreto Supremo N° 114-2005-EF “Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal” (El Peruano, 2005).

- Ley 28274 “Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones” (El Peruano, 2004).
- Ley 27658 “Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado” (El Peruano, 2002).
- Ley 28059 “Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada” (El Peruano, 2003).

## 2.2 Instrumentos y fuentes de datos

Se usó como instrumentos de recolección de datos: cuestionario de entrevista dirigido a autoridades del Gobierno Regional La Libertad, compuesto por preguntas abiertas que buscan datos sobre el proceso de descentralización fiscal y su impacto en la generación de una autonomía regional.

Las fuentes de datos a las que se recurrió fueron:

- Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2011), respecto al presupuesto público, inversiones y transferencias a los gobiernos Regionales;
- Gobierno Regional La Libertad, sobre presupuesto regional, como se financian los gastos, en que se gasta el presupuesto y programas de inversiones.

## 2.3 Métodos y técnicas

Se analizaron las normas legales relacionadas con la descentralización fiscal, señaladas en el numeral 2.1, para lo cual hemos usado el método hermenéutico, tanto para la discusión legal, como para la interpretación doctrinaria. Así pudimos llegar a lo que comprende estas normas en lo que se refiere a descentralización fiscal, las etapas para la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales, así como los incentivos, siempre y cuando se conformen las nuevas regiones.

De igual manera, hemos examinado el proceso de descentralización fiscal en países de América Latina, particularmente, de Argentina, Brasil y Chile. Experiencia que nos ha permitido precisar que debe propugnarse una política de transferencia de recursos, con criterios de responsabilidad en el gasto.

Por otro lado, se analizaron los diversos informes sobre descentralización fiscal emitidos por el Congreso de la República a través de las Comisiones: (i) de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (2011) y (ii) de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (2011); así como el informe elaborado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR (2007) y la propuesta de Plan Nacional de Regionalización y Descentralización (2012) de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros lo que nos ha permitido contar con datos sobre los avances y límites de la descentralización fiscal.

También se analizó los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas relacionado a la distribución del presupuesto público, ejecución de inversiones del gobierno nacional, regional y local y transferencias del canon a los gobiernos regionales (2007 al 2011). Así como los datos emitidos por el Gobierno Regional La Libertad, sobre la estructura de gasto presupuesto regional transferencias, en que se gasta y como se financian dichos recursos (2011-2013).

Se tuvo en cuenta las opiniones del Gerente General y Gerente de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional La Libertad recogidas en la entrevista en profundidad. Las preguntas se elaboraron teniendo en cuenta los criterios de dichas autoridades, quienes con su experiencia y conocimiento, nos aproximan a la realidad.

Se llevaron a cabo “Grupo de Discusión” seleccionando 8 funcionarios (de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto) del Gobierno Regional (previa concertación) expertos en el tema de presupuesto regional. Las preguntas propuestas fueron cuatro siempre relacionadas a los objetivos específicos de la presente investigación.

### III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 3.1. Leyes y doctrina nacional sobre descentralización fiscal y la transferencia de recursos

El tradicional sistema fiscal centralista del Perú ha empezado a cambiar rápidamente en la década pasada, especialmente a partir de la dación de la Ley 27506 “Ley del Canon” (El Peruano, 2001), la Ley 27783 “Ley de Bases de la Descentralización” (El Peruano, 2002), y la subsiguiente creación o ampliación de diversos fondos para el financiamiento de los gobiernos subnacionales en el país. Estas y otras normas han permitido una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central o nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

La Ley 27783 “Ley de Bases de la Descentralización” (El Peruano, 2002) señalaba en su artículo 6° como prioridad de sus objetivos económicos la distribución equitativa de los recursos del Estado, los mismos que requieren una descentralización fiscal para lo cual la misma Ley en su artículo 5° establecen los principios referidos a la descentralización fiscal, a saber: Competencias claramente definidas, transparencia y predictibilidad, neutralidad en la transferencia de recursos, endeudamiento público externo, como competencia exclusiva del gobierno nacional y responsabilidad fiscal.

Por su parte, el Decreto Legislativo N° 955 “Ley de Descentralización Fiscal” (El Peruano, 2004), reforzó estos enfoques al incorporar el principio de equidad que permita reducir los “desbalances regionales y lograr una mejor redistribución del ingreso nacional”. Este dispositivo legal también estableció las etapas para la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales. Se transfirió en primer término los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) y luego los fondos recaudados en cada departamento provenientes de ciertos impuestos del Gobierno Central (impuesto general a las ventas-IGV, el impuesto selectivo al consumo-ISC, y el impuesto a la renta de las personas naturales-IRPN).

Según la Ley 28273 “Ley del Sistema Nacional de Acreditación” (El Peruano, 2004) y la Ley 28274 “Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones” (El Peruano, 2004), también se asignó algunos incentivos al esfuerzo fiscal y recursos derivados de los convenios de cooperación internacional.

Adicionalmente, la Ley 28274 “Ley de Incentivos para la integración y Conformación de Regiones” (El Peruano, 2004), en sus artículos 23-29, determinó algunos incentivos, siempre y cuando se conformen las nuevas regiones. Los incentivos señalados fueron: (i) Beneficio a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE); (ii) Acceso al Crédito internacional; (iii) Endeudamientos internos sin aval del Gobierno Nacional; (iv) Canje de deuda por inversión; (v) Asignación de la recaudación de los impuestos Internos: 50% de la recaudación del IGV, ISC, IRPN; (vi) Convenios de auto gravamen; y (vii) Bonificaciones en contratos y adquisiciones.

La Ley de descentralización fiscal (El Peruano, 2004) y su Reglamento (El Peruano, 2005) establecieron la gradualidad en la transferencia de recursos del Gobierno y competencias en materia fiscal, considerando dos etapas: la referida a la transferencia de recursos y competencias del Gobierno central a los Gobierno Regionales y Locales a partir de las nuevas competencias y funciones que van asumiendo. La otra etapa se refiere a la coparticipación de los Gobiernos Regionales sobre ciertos impuestos nacionales, sin embargo su aplicación estaba en función de la conformación de las nuevas regiones, situación que no ocurrió.

La eventual implementación del mencionado paquete de impuestos a favor de las regiones presenta actualmente tres tipos de dificultades. La **primera** de ellas es que beneficiará solamente a las regiones que se fusionen o integren, lo cual no podrá ocurrir sino hasta después del año 2013, cuando se realice nuevamente referéndum de consulta popular para decidir las fusiones. La **segunda** dificultad es que existe un problema de interpretación legal entre el gobierno central y las regiones, respecto a si los ingresos provenientes de los mencionados tres impuestos serán adicionales o solo sustituirán a los recursos ordinarios que hoy se transfieren. Finalmente, la **tercera** cuestión se

refiere a la dificultad de establecer la verdadera cuantía de los impuestos efectivamente recaudados en cada región.

La primera de estas dificultades sería imposible de superar en la medida que, tal como ya ocurrió en el primer referéndum de 2005, ninguna región quiera integrarse con otra. Así estos nuevos impuestos destinados no tendrían otra oportunidad de implementarse sino hasta después del año 2013. Relajar el requisito de fusión entre regiones para acceder a este nuevo rubro de ingresos para ellas, sería contraproducente ya que se perdería un incentivo importante para promover la creación de regiones más grandes que las actuales. Sin embargo, si sería recomendable flexibilizar los plazos para que, aquellos departamentos que deseen ir a un referéndum, puedan hacerlo en el momento que consideren pertinente, sin sujetarse a plazos tan rígidos.

La segunda dificultad planteada es tal vez menos complicada de resolver que la anterior si nos remitimos a la propia ley de Descentralización Fiscal del año 2004. Dicha Ley en ninguna parte menciona que los ingresos provenientes de los mencionados tres impuestos serán sustitutos de recursos presupuestales existentes. Es en el reglamento de la Ley, publicado varios meses después de la misma, donde se consigna esta disposición. Además de contar con sustento legal, esta nueva normativa es contradictoria porque se estaría echando abajo el incentivo a la conformación de macro-regiones. Sería recomendable entonces volver a los preceptos originales de la Ley de Descentralización Fiscal y considerar que los nuevos rubros de ingresos son adicionales y no sustitutos de los existentes, aunque previo a ello debería de conocerse la real cuantía de la recaudación proveniente de estos tres impuestos (Vega, 2008).

Esto no lleva a la tercera dificultad mencionada, la misma que ya estaría en proceso de ser resuelta puesto que- tal como ordena la misma Ley – el MEF se encuentra desarrollando un estudio que permitirá conocer la magnitud de los impuestos efectivamente recaudados en cada región. El problema actual es que en el sistema tributario peruano, la recaudación de impuestos se registra en el domicilio legal que lo señalen los contribuyentes – que usualmente es Lima- aunque la transacción o el hecho económico imponible se realice en otra jurisdicción. Así, estadísticamente, son pocos los pagos de tributos que se registran fuera de la capital del país (Según el Instituto Cuanto, el 88% de los Impuestos nacionales son recaudados en Lima).

Es importante, por tanto la elaboración de un mapa tributario que nos permita conocer los ingresos recaudados en cada región.

Conforme a la Propuesta de Plan Nacional de Regionalización y Descentralización (2012-2016) presentado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (2012), la descentralización se ejerce en diversas dimensiones como la política, la administrativa y la fiscal, y en cualquier caso se da cuando los gobiernos subnacionales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos. Los elementos asociados a un sistema de descentralización fiscal son: (i) las responsabilidades de gasto, (ii) las facultades en materia tributaria, (iii) el régimen de transferencias y, (iv) el financiamiento a través de endeudamiento. En esencia, este conjunto de elementos corresponde a un ámbito de autonomía en el gasto y sus fuentes de financiación (ingresos propios, transferencias o endeudamiento (Castro, 2008).

Asimismo, la propuesta del plan nacional señala que los estímulos fiscales están condicionados al plan de regionalización que se encuentra paralizada. De modo que existe entrampamiento normativo en la Ley de Descentralización Fiscal vigente porque condiciona el cambio del esquema de transferencia a mayor autonomía fiscal de los gobiernos regionales, a la conformación de regiones. El proceso de conformación de regiones está paralizado, siendo un tema pendiente de resolver, lo que genera una fuerte restricción para la implementación del nuevo modelo.

Del análisis normativo y doctrina nacional destacar como un factor limitante de la descentralización fiscal el Decreto Legislativo 955 y su reglamento que norma el proceso de descentralización fiscal al condicionar la ejecución de la segunda etapa del mismo, esto es, la transferencia de los recursos

efectivamente recaudados por las regiones vía impuestos a la conformación de regiones, el mismo que está paralizado.

### **3.2. Examen de la descentralización fiscal en América Latina**

La descentralización en América Latina, desde sus comienzos se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: (i) profundizar y perfeccionar la democracia; (ii) fortalecer el desarrollo desde abajo; (iii) Contribuir a la equidad ciudadana y (iv) disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública (Carranza y Tuesta, 2003).

El inicio de los actuales procesos de descentralización política en América Latina, se puede situar en los años 80, con la recuperación generalizada de las libertades democráticas. Ello ocurre como una continuación y un avance respecto a procesos previos de descentralización administrativa pero, a diferencia de estos últimos, implican una redistribución del poder a partir de los poderes democráticos reconstituidos con la recuperación de los derechos ciudadanos. En los países de estructura federal, la descentralización política se suele dar, en una primera instancia, hacia los niveles intermedios (estados o provincias), mientras en los Estados de estructura unitaria se prefiere comenzar por el nivel municipal, antes que fortalecer prematuramente poderes regionales que pudieran rivalizar con el poder central. Sin embargo, observando los procesos más avanzados de la región, en ambos casos se puede atisbar una tendencia histórica convergente a descentralizar en dirección a los dos niveles subnacionales: Región –Municipio; así en Brasil, en donde la descentralización se ha hecho parte de la cultura democrática desde la independencia; contemporáneamente el énfasis descentralizador, está en los municipios; mientras en Colombia y Perú, pese a tratarse de países de corte unitario, se ha avanzado hasta la conformación de Gobiernos regionales y municipales.

La experiencia Argentina nos permite apreciar : i) el esquema recaudatorio a nivel descentralizado, tiene un rol secundario, debido al alto nivel de dependencia que mantiene los gobiernos subnacionales, en relación a las transferencias que recibe desde el gobierno central, a través de los que se conoce como co-participación, que es el eje generador de recursos para las provincias; ii) una política permisiva en lo referente al endeudamiento externo, a los gobiernos subnacionales, genera impacto negativo en la economía nacional y en tal sentido, la experiencia nos permite precisar que debe propugnarse una política de transferencia de recursos, con criterios de responsabilidad en el gasto (Carranza y Tuesta, 2003). La experiencia de descentralización fiscal en Brasil, nos lleva a precisar que el excesivo endeudamiento y la ausencia de restricciones, la ausencia de impuestos específicos para el ámbito de los gobiernos subnacionales, son contrarios a una adecuada política de descentralización fiscal. Por el contrario, la experiencia de Chile, nos plantea, cómo un control estricto en política de endeudamiento, de focalización de las transferencias, específicamente para inversiones y sectores específicos, en los gobiernos subnacionales, ha evitado a Chile a vivir las experiencias negativas de Argentina y Brasil. Como se ha dicho, Brasil tuvo una historia determinada por el déficit fiscal de los gobiernos subnacionales, lo que ocasionó desordenes macroeconómicos e inestabilidad fiscal. En el 2000 se dio la Ley de responsabilidad fiscal, que prohíbe los préstamos a los gobiernos subnacionales en sus propios bancos y en el Banco Central: Si un gobierno subnacional requiere préstamos debe contar con la aprobación técnica del Banco Central y del Senado. Asimismo, se prohíbe el préstamo a partir de los 180 días para la finalización del mandato de sus gobernantes. Finalmente ha logrado disciplina monetaria desde 1997 y ha sostenido la estabilidad de precios desde 1995. La Federación Brasileña ha remarcado el éxito en coordinación y seguridad de la política fiscal, así como la disciplina fiscal en todos los niveles de gobierno en los últimos años, logrando reducir los niveles de déficit en todos los niveles de gobierno (Patiño, 2012).

### **3.3. Distribución del presupuesto público: ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno nacional, regional y local**

El presupuesto de ingresos correspondientes a la ejecución presupuestal de 2005 (Tabla 1) muestra lo siguiente: el presupuesto de ingresos del gobierno nacional ejecutado en dicho año asciende a S/. 49.620 millones de nuevos soles. Este ingreso se financia de varias fuentes, entre ellas la recaudación



de impuestos y tasas, que en conjunto ascienden a S/. 35.689 millones de nuevos soles. En el caso de los gobiernos regionales, éstos en conjunto tienen un ingreso total de S/ 9.214 millones de nuevos soles, constituidos por las transferencias que reciben del gobierno nacional (S/. 8.879 millones, provenientes de toda fuente, es decir, recursos generales, canon, regalías, renta de aduanas, etc.), ingresos (S/ 7 millones) e ingresos propios provenientes del cobro de tasas o derechos (S/. 328 millones). Cabe señalar que los gobiernos regionales en el Perú no recaudan impuestos propios, de tal modo que el grueso de sus ingresos proviene de las transferencias (en porcentaje constituyen el 96.3%) del gobierno central. Todos estos ingresos, deducido un pequeño gasto financiero, determinan que los gobiernos regionales puedan gastar S/. 9.211 millones en la compra de bienes y servicios para sus respectivas jurisdicciones.

Los gobiernos subnacionales en el Perú son relativamente pequeños en comparación al gobierno nacional, pero su importancia económica ha venido creciendo rápidamente en los últimos años. Según cifras (tabla 1) los ingresos de los gobiernos regionales y locales equivalen, respectivamente, al 18,6% y 13,1% de los ingresos del gobierno nacional. En conjunto, los ingresos de ambos gobiernos subnacionales equivalen al 31% del ingreso del sector público de nuestro país.

La magnitud de la participación de los gobiernos subnacionales en el sector público nacional ha aumentado notoriamente en los últimos años, pasando de 16.8% en 2002, a niveles superiores al 30% en la actualidad, conforme se puede apreciar del (Tabla 2) del presupuesto público correspondiente a los años 2007 al 2011.

Por su parte, los recursos ordinarios- representan el 83% del presupuesto de los gobiernos regionales. Se puede afirmar, por lo tanto que las transferencias más importantes proceden del Tesoro Público, con lo que se establece fácilmente que las regiones dependen orgánica, funcional y financieramente del Gobierno Central. Vega (2008), investigador de La Universidad Católica del Perú llega a esta misma conclusión. En efecto, dice que "...el ingreso presupuestario más importante para los gobiernos regionales proviene de las transferencias de los recursos ordinarios del Tesoro Público. Los impuestos destinados, es decir el canon, FOCAM, las regalías y las rentas de aduanas son el segundo rubro de importancia de ingresos, pero solo equivalen al 10,2% del total. El tercer rubro en importancia está constituido por el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Finalmente, el ingreso menos importante, que llega solo al 4,3% del total, está conformado por los recursos directamente recaudados por las regiones... Esta creciente dependencia de las transferencias del gobierno nacional no es muy saludable para el proceso de descentralización y debería empezar a revertirse, buscando de asignar mayores recursos propios a los gobiernos regionales y municipales".

El incremento de los recursos asignados a los gobiernos subnacionales no ha sido resultado de una reforma de política fiscal que promueva nuevas condiciones de equidad y redistribución en el marco de la descentralización; más bien dependían de la voluntad del gobierno central.

Un paso positivo, pero inconcluso ha sido la conformación de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, para formular una propuesta técnica consensuada sobre un nuevo modelo de descentralización fiscal. La propuesta señala la revisión del sistema de transferencias; un sistema de coparticipación de los tributos nacionales con los gobiernos descentralizados.

En lo formal y en lo funcional, a julio del 2011, se han transferido a los gobiernos regionales, 4,342 funciones sectoriales, de las 4,810 previstas para el proceso. De las 468 funciones pendientes de ser transferidas, 185 corresponden a Lima Metropolitana y 283 a otros Gobiernos Regionales. Según el Gobierno Regional de la Libertad ya habrían sido transferidas 185 funciones quedando pendientes apenas 7.

Finalmente, existen otras fuentes de transferencia a los gobiernos subnacionales: el Fondo de Compensación Regional FONCOR, El Canon, Regalía Minera Sobre Canon, Regalía y Retribución Petroleros, Las Rentas de Aduanas, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM); Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

De lo expuesto se concluye que persiste notoriamente la dependencia financiera de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno central. El conjunto de competencias y responsabilidades del gobierno central a los gobiernos subnacionales no ha ido acompañado de un modelo de financiamiento gradual orientado a generar mayor capacidad y eficiencia de éstos y a largo plazo a lograr la autonomía para el ejercicio de sus funciones.

**Tabla 1.** Ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), 2005 (Vega, 2008)

	<b>Gobierno Nacional</b> (Millones de nuevos soles)	<b>Gobiernos Regionales</b> (Millones de nuevos soles)	<b>Gobiernos Locales</b> (Millones de nuevos soles)
<b>I. Ingresos</b>	49.620	9.214	6.516
Tributarios	35.589	0	718
No tributarios	5.458	328	1.520
Ingresos financieros	8.187	7	17
Transferencias	386	8.879	4.261
<b>II. Gastos</b>	49.620	9.214	6.516
Gasto directo en bienes y servicios	23.184	9.211	6.446
Transferencias a gobiernos regionales	8.879	0	0
Transferencias a gobiernos locales	4.261	0	0
Gastos financieros	13.296	3	70

**Tabla 2.** Distribución del presupuesto público en los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local) correspondiente a los años 2007- 2011, en millones de nuevos soles (MEF, 2012)

Nivel de gobierno	Referencia anual del presupuesto público (millones de nuevos soles)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Gobierno nacional	45,031 65%	54,558 60%	54,752 57%	62,803 62%	62,594 71%
Gobiernos regionales	14,158 20%	16,355 18%	18,682 19%	19,336 19%	13,839 15%
Gobiernos locales	11,128 15%	19,873 22%	23,736 24%	18,853 19%	12,017 14%
TOTAL	71,317 100%	90,786 100%	97,169 100%	100,992 100%	88,450 100%

### 3.4. Estructura de gasto de presupuesto, Región La Libertad, en que se gasta y como se financian dichos gastos

Las Tablas del 3 al 6 claramente indican el amplio desbalance existente entre los recursos generados y el total del pliego para el año señalado. Hay desequilibrio ya que solo el 6.7% de las necesidades presupuestarias establecidas puede ser financiado con recursos propios (directamente recaudados). Esta situación traduce uno de los problemas centrales que enfrentan los procesos de descentralización. El desequilibrio entre gastos asignados y capacidad generadora de tributos es un hecho que se mantendría incluso si se considera los recursos que potencialmente pudiera recaudarse en la región.

La Región La Libertad es una de las regiones mejor ubicadas en el espectro económico nacional; sin embargo, el 93,3% de sus ingresos provienen de transferencias. Contrariamente a lo que se suele creer, la principal fuente de ingresos de los gobiernos regionales no proviene del canon sino de los recursos ordinarios del tesoro público.

Datos recogidos del Gobierno Regional indican que las prioridades de su gestión regional se concentraron en el desarrollo social (infraestructura y equipamiento en salud, desnutrición, mortalidad, pobreza y desigualdad social) básicamente en zonas andinas y en el desarrollo productivo (integración vial y el proyecto CHAVIMOCHIC).

El aumento de las transferencias ha ocasionado dos efectos, por un lado el mayor desbalance horizontal entre departamentos y municipios en función de la posesión y usufructo de los recursos extractivos. Por otro lado, la persistencia de la llamada pereza fiscal, pudiendo lograr recaudar mayores ingresos internos, no lo hacen porque se atienen a la transferencia del gobierno central. También la existencia de grandes desequilibrios entre ingresos, incluso potenciales y necesidades de gastos.

En esta perspectiva, se sugiere: a) en el **Área de Gastos**, formalizar un marco multianual del presupuesto público que incluya la exigencia de corrección de la asignación inercial del gasto corriente estableciendo su vinculación con las necesidades de gasto; b) en el **Área de Ingresos**, avanzar en torno al fortalecimiento en la capacidad recaudatoria y autonomía; c) en el **Área Transferencias**, readecuar las transferencias actuales en un sistema integrado y equitativo, lograr que sean definidas por reglas estables, predecibles y objetivas; d) en el **Área de Endeudamiento**, simplificar las reglas fiscales considerando una regla de capacidad de endeudamiento sobre la base de superávits fiscales proyectados (Vega, 2008).

Finalmente, de la Tabla 6 se desprende el hecho que las prioridades básicas contenidas en el Presupuesto de la Región La Libertad (2013) sigue la misma tónica que el del 2011: inversiones sociales y productivas con un fuerte compromiso presupuestal en torno al pasivo. Por tanto, son vitales las fuentes alternativas de ingreso de lo contrario seguiremos como entidad recaudadora de ingresos.

**Tabla 3.** Estructura de gasto presupuesto regional, La Libertad 2011, expresado en nuevos soles (Gerencia de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional La Libertad, 2011)

Total (nuevos soles)	88,460,619,913	114,635,168,136
GG.RR (nuevos soles)	13.839,277,025	21,139,871,538
G.R LA LIBERTAD (nuevos soles)	866,488,178	1,276,475,686

#### GENÉRICA

Personal y obligaciones sociales	463,673,135	486,355,034
Pensiones y otras oblig. Sociales	151,760,131	154,446,38
Bienes y servicios	95,720,874	258,381,862
Donaciones y transferencias	0	26,326
Otros gastos	4,782,501	39,182,984
Donaciones y transferencias	18,323,393	49,693,293
Adquisiciones de activos no financieros	132,228,144	288,371,801

PIA : Presupuesto Institucional de Apertura; PIM: Presupuesto Institucional Modificado

**Tabla 4.** En que se gasta el presupuesto regional. La Libertad 2011, expresado en nuevos soles (Gerencia de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional La Libertad 2011)

TOTAL	88,460,619,913	114,635,168,136
GRRR	13,839,277,025	21,139,871,538
G.R LA LIBERTAD	866,488,178	1,276,475,686
FUNCIÓN	PIA	PIM
Planeamiento, gestión y reserva de conting.	35,015,025	44,857,636
Defensa y seguridad nacional	2,136,000	0
Orden público y seguridad	1,175,972	94,948,084
Trabajo	2,297,170	3,229,688
Turismo	538,704	2,290,819
Agropecuaria	72,718,744	123,767,848
Pesca	1,320,933	1,221,142
Energía	546,466	1,578,529
Industria	302,180	288,763
Transporte	67,267,570	122,638,892
Comunicaciones	226,275	415,319
Saneamiento	2,000,000	16,744,486
Vivienda y desarrollo urbano	142,797	978,305
Salud	156,810,202	258,187,937
Educación	370,525,468	448,227,518
Protección social	421,465	1,530,094
Previsión social	153,043,207	155,552,626

**Tabla 5.** Con qué se financian los gastos (Ingresos) del Gobierno Regional La Libertad, 2011 en nuevos soles (Gerencia de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Regional La Libertad 2011)

TOTAL	88,460,619,913	114,635,168,136
GRRR	13,839,277,025	21,139,871,538
G.R LA LIBERTAD	866,488,178	1,276,475,686
RUBRO	PIA	PIM
Recursos Ordinarios	80.6% 698,336,265	884,539,275
Recursos Directamente Recaudados	6.7% 57,840,000	95,658,325
Donaciones y Transferencias	0	82,377,120
Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	12.7% 110,311,913	213,882,966

PIA: Presupuesto Institucional de Apertura; PIM: Presupuesto Institucional Modificado.

**Tabla 6.** Presupuesto para el año 2013, del Gobierno Regional La Libertad por fuente de financiamiento y genérica de gasto. (Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas 2013)

Categoría de Gasto	RO	RDR	RD	TOTAL
<b>Gasto Corriente</b>	769,435,237	47,033,430	25,000,000	841,468,667
Personal y O. S.	581,251,000	5,211,250		536,462,250
Pensiones	156,818,000	37,283,128	25,000,000	156,818,000
Bienes y servicios	79,688,237	4,539,052		141,971,365
Otros Gastos	1,678,000	21,354,570	96,522,673	6,217,052
Gastos d. Capital	75,125,351	21,354,570	96,522,673	193,002,594
Adquisición Activos	75,125,351			193,002,594
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>844,560,588</b>	<b>68,388,000</b>	<b>121,522,673</b>	<b>1,034,471,161</b>

**PROGRAMA DE INVERSIONES 2013 GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD**

FUNCIÓN	N° PIP	MONTO	% DISTRIBUCIÓN
TRANSPORTES	8		
EDUCACIÓN	17	49,523,771	23.4
AGRICULTURA	9		
PLANEAMIENTO	1	43,063,150	20.35
SANEAMIENTO	3		
SALUD	2	28,216,233	13.33
ENERGIA	1		
PRODUCCIÓN	1	15,000,000	7.09
GESTIÓN Y O & M	2		
		6,714,760	3.17
		2,302,530	1.09
		1,657,567	0.78
		666,845	0.32
		39,504,580	30.48
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>186,649,436</b>	<b>100</b>

PIP: Proyecto de Inversión Pública; PIP: Proyectos de inversión pública aprobados por sectores; RO: Recursos Ordinarios; RDR: Recursos Directamente Recaudados  
RD: Recurso donaciones

**3.5. Percepción de los entrevistados y de grupo de discusión***Percepción cualitativa en la entrevista (Tabla 7)*

La lectura de la matriz estructurada luego de la aplicación del método, arroja dos visiones -si bien parecidas- distintas, con relación a la descentralización fiscal: Una de ellas corresponde a una visión administrativa que sólo aspira a la administración del presupuesto y la otra a la asignación de mayor

cuota de poder. En ambos casos, sin embargo se aspira a la transferencia de responsabilidades económicas y políticas sin restricciones. En la segunda propuesta, se considera como una necesidad el involucramiento de la población para gobernar una región o a un Gobierno Local. Los escenarios que plantean los entrevistados están relacionados con la dinámica que se le imprima al proceso descentralizador, al tratamiento de los problemas políticos, sociales, de corrupción y transparencia; al punto de que, aunque pueda parecer inverosímil, no resulta descabellado pensar que puede paralizarse el proceso de descentralización, el retorno al viejo sistema departamentalista, el surgimiento de liderazgos difusos (mesiánicos) que trafiquen con el descontento y con el embalse de expectativas.

La descentralización fiscal, sin transferencia de poder y asignación irrestricta de autonomía, responsabilidades y recursos, no sólo es engañosa e imperfecta sino que alienta los desequilibrios territoriales y sociales.

#### *Grupo de discusión (Tabla 8)*

Al término de la sesión de trabajo, los participantes del Grupo de Discusión, coincidieron en afirmar que la descentralización fiscal si no se implementa como proceso sostenible, no sólo en términos de tiempo sino en su contenido político y social, en muy poco puede distinguirse de los esfuerzos administrativos desarrollados hasta hoy, por el contrario, se incrementará la dependencia del gobierno central. Con relación a los factores que hay que considerar para la descentralización fiscal, pregunta elaborada en torno a nuestro problema de investigación, el grupo expuso criterios complementarios y valiosos, que van más allá de los preceptos técnicos del MEF o de las Normas del Estado. En efecto, los problemas y necesidades de la población, los recursos y potencialidades con que se cuenta y la capacidad de gestión, fueron los temas en los que se estableció mayor convergencia y unanimidad.

En cuanto a la tercera pregunta, es decir sobre si existe necesidad de descentralización si el Estado resuelve todos los problemas del país, sostuvieron que la lucha histórica de las comunidades ha sido por liberarse de la paternal influencia del Estado y que no hay mejor manera de concretarlo que ampliando los espacios de poder, algunos de ellos, usó la expresión “dispersión del poder”. De mayor utilidad fueron los escenarios definidos para los próximos veinte años, desde el punto de vista de la Descentralización, tanto por los temores fundados que contienen las respuestas como por la cadena de sucesos relacionados con el enfrentamiento entre los Gobiernos Locales, Regionales y Comunidades, con el Estado, en torno a la explotación de los recursos y la asignación de regalías, canon, etc.

En un escenario positivo se vislumbra la ampliación de la base social en la gestión del desarrollo debido a la experiencia acumulada y porque, según los participantes, la descentralización es irreversible; y, en un escenario negativo, lo que caracterizaría sería la reducción significativo del canon y las regalías mineras, por la crisis internacional, la reducción de precios en el mercado y por los conflictos sociales presentes y proyectados

En resumen, sostienen que la tradición centralista y autoritaria del control del poder es el primer obstáculo de la descentralización fiscal. Pese a ello, existe la necesidad de implementar políticas que promuevan la descentralización como uno de los aspectos fundamentales para lograr una auténtica descentralización, porque no puede haber descentralización sin autonomía económica, la que se traduce en autonomía fiscal, es decir, la forma como se traduce la organización de las finanzas a nivel subnacional, desde la recaudación hasta la forma como se asigna el gasto.

Asimismo, la ausencia de suficiente personal calificado y cambios de personal por nuevas administraciones en los Gobiernos Regionales limitan la descentralización fiscal. La falta de cuadros profesionales y técnicos para asumir responsabilidades, plan de desarrollo de capacidades no aplicado o insuficiente. A ello hay que sumar los drásticos cambios de personal como un endémico problema en la gestión pública.

**Tabla 7.** Resumen de la percepción de los entrevistados

VARIABLE	NATURALEZA	FORTALEZAS	INSUFICIENCIAS	ESCENARIOS RIESGOSOS
Descentralización	E1. Transferencia de responsabilidades económicas y políticas sin restricciones. E2: delegación de poder con transferencia de autonomía.	E1 y E <sub>2</sub> : Fuerte tendencia a transferir proyectos y presupuesto del gobierno central para la administración regional y local.	E1: Lentitud del proceso. Cambios constantes. E2: transferencia acompañada con limitaciones presupuestales.	E1: Paralización del Proceso. -Reducción de las regalías, canon y presupuesto. E2: Retorno al viejo sistema departamentalista.
Descentralización Fiscal	E1: Estrategia Política que asigna responsabilidad de Administrar el presupuesto. E2: Proceso técnico-político orientado a la gestión autónoma de las inversiones.	E1: Liderazgo en gestión y personal altamente especializado. Experiencia local y regional. E2: Hay experiencia e instituciones acreditadas a nivel regional.	E1: directivas restringen la iniciativa en gestión de la región y municipios. E2: Fuerte dependencia del Poder Central. Paternalismo Económico-Financiero.	E1: Incumplimiento de compromisos pactados con comunidades E2: Pérdida de credibilidad ante las comunidades y atraso en cronogramas de inversión.
Gestión	E1: Capacidad para administrar recursos E2: Estrategia de involucramiento de la población.	E1: gran número de experiencias que avalan la gestión regional y local. E2: Fuerte tendencia al desarrollo de sinergias en toda la región	E1: Limitado apoyo de entidades del gobierno central. E2: Fuerte sentimiento paternalista..	E1: Incumplimiento de objetivos y proyectos regionales y locales. E2: Enquistamiento de la burocracia y liderazgos difusos.

-E1 y E2: Expertos en el Tema de Presupuesto Regional

**Tabla 8.** Resumen de los planteamientos del grupo de discusión

Criterios / Preguntas	Fundamentalmente	De Manera Complementaria	¿Qué debe limitarse?
¿Qué Características debe tener la Descentralización Fiscal?	-Sostenibilidad -Capacidad de autodeterminación - - Autonomía -Transparencia -Convertirse en una Ley de la República. -Menos dependencia del poder Ejecutivo	-Capacitación sostenida a elaboradores y administradores del presupuesto -Evaluación permanente de los objetivos regionales y locales,	-Burocratismo y dependencia exagerada del MEF.
¿Qué Factores son fundamentales considerar en la descentralización Fiscal?	-Los Problemas y necesidades de la población -Los recursos y potencialidades con las que se cuenta	-La complementariedad económica entre regiones cercanas, a afectos de incrementar el presupuesto de otras que no cuentan con	-La mezquindad política en la asignación de recursos. -El exceso de protagonismo

Continuación Tabla 8...

	-La capacidad de gestión. -Los proyectos con los que se cuenta. -Proyecciones futuras de proyectos emblemáticos.	potencial en recursos. -Situaciones de emergencia económica, política y militar.	político de autoridades locales y regionales.
Si el Gobierno Descentraliza a todo nivel: responsabilidades, funciones y presupuesto, ¿es necesaria la descentralización?	-No se logra nada si no se tiene el poder para autogobernarse -Decidir políticamente es más importante que decidir económicamente -Se trata de transferir el poder junto a las demás atribuciones, en ese orden. Nunca a la inversa.	-No se debe limitar la capacidad de negociación con gobiernos y comunidades del exterior, hechos en los que el Gobierno Central tiene el monopolio exclusivo.	-Los cacicazgos políticos locales, al momento de la elección de sedes regionales y subregionales y las prioridades para la asignación de presupuesto.
¿Cuáles son los escenarios que se vislumbran en los próximos veinte años en la Región, desde el punto de vista de la Descentralización?	-Ampliación de la base social en la gestión del desarrollo. -Reducción significativa del Canon y Regalías Mineras por agotamiento de recursos, reducción de precios en el mercado y reclamos por mayor autonomía.	-Riesgo de ruptura del proceso regional, como consecuencia de la influencia los sectores duros de la política del país, que no admiten ni entienden la transferencia de poder.	-Excesos de Independencia-Liderazgos mesiánicos a nivel Regional y Local. -Excesivo protagonismo de los políticos conservadores tradicionales.

Número de participantes: Lo recomendado (8, especialistas en el tema). Tiempo de Discusión: Lo recomendado (2horas). Preguntas planteadas: las recomendadas (4).  
Tiempo de discusión por pregunta: 30 minutos.

#### IV. CONCLUSIONES

Recuperadas las ideas centrales del trabajo realizado, los principales factores que limitan la descentralización fiscal son los siguientes:

- 1** Existe entrapamiento normativo en la Ley de Descentralización Fiscal vigente porque condiciona el cambio del esquema de transferencia a la conformación de regiones, proceso que está paralizado generando así una fuerte restricción para la implementación del nuevo modelo.
- 2** Se carece de un mapa tributario con datos sobre ingresos según el lugar de actividad económica y necesidades de gasto de cada departamento. Una transferencia sobre dimensionada de funciones y programas en relación a la transferencia de fondos para su financiamiento poco o nada ayuda al proceso de descentralización fiscal.
- 3** Persiste la dependencia orgánica, funcional y financiera porque los recursos fiscales de que disponen los gobiernos regionales (los recursos ordinarios representan el 83% del presupuesto) provienen mayoritariamente de transferencias efectuadas por el gobierno central.
- 4** En muchos gobiernos locales de la región, La Libertad, persiste la llamada “pereza fiscal” que no hace posible la recaudación de mayores ingresos propios, no obstante ser La Libertad una de las regiones mejor ubicadas en el espectro económico nacional.
- 5** La región, La Libertad, tiene dificultades para enfrentar el proceso de descentralización en marcha, tanto en el ámbito institucional como en el económico (existencia de grandes



desequilibrios entre ingresos, incluso de los potenciales y necesidades de gastos). Al igual que en todos los gobiernos subnacionales, el aumento de las transferencias del gobierno central ha ocasionado desbalance horizontal entre departamentos y municipios en función de la posesión y usufructo de los recursos extractivos mineros.

- 6 Los impuestos establecidos en el Decreto Legislativo 955 y su Reglamento el D.S. 114-2005-ER que norman el proceso de descentralización fiscal, al condicionar la transferencia de los recursos efectivamente recaudados por las regiones vía impuestos, al cumplimiento de la Ley 28274, Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones.
- 7 La autonomía limitada que tienen los gobiernos subnacionales en el manejo presupuestal y financiero, la gestión regional direccionada por las condicionantes económicas y políticas del gobierno central, la rigidez normativa que impide un margen de maniobra para promover un nuevo tipo de gestión.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES, ANGR. 2007. La Descentralización Fiscal en el Perú, INDE Consultores, Lima.
- CARRANZA, L., TUESTA, D. 2007. Consideraciones para una Descentralización Fiscal: Pautas para la Experiencia Peruana. Estudios Económicos, Lima.
- CASTRO, S. 2008. Descentralización fiscal en la región andina: autonomía y crisis económica FCM.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. 2011. Evaluación del Proceso de Descentralización Informe Anual Período Legislativo 2010-2011. Lima- Perú: Editorial USAID.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. 2011. La descentralización fiscal en el Perú: Lineamientos para una Propuesta Normativa. Lima-Perú, Editorial Oxfam América.
- EL PERUANO .2005. Decreto Supremo N° 114-2005-EF Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal, en Normas Legales. Lima: Editora: Perú, 8 de setiembre.
- EL PERUANO. 2004: Ley N° 28273 Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, en Normas legales, Lima: Editora Perú 15 de julio.
- EL PERUANO. 2004. Ley N° 28274 Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 4 de Octubre.
- EL PERUANO. 2004. Decreto Legislativo 955 Ley de la Descentralización Fiscal, en Normas Legales. Lima: Editora: Perú, 4 de febrero.
- EL PERUANO. 2003: Ley N°28059 Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 13 de agosto.
- EL PERUANO. 2003. Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, en Normas Legales, Lima: Editora Perú, 17 de julio.
- EL PERUANO. 2002. Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobierno Regionales, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 16 de noviembre.
- EL PERUANO 2002. Ley N° 27902 Modifica la Ley Orgánica de Gobierno Regionales N° 27867, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 30 de diciembre.

- EL PERUANO. 2003. Ley N° 27958 Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 10 de mayo.
- EL PERUANO. 2002. Ley 27683 Ley de Elecciones Regionales, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 15 de marzo.
- EL PERUANO. 2002. Ley 27680 Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 7 de marzo.
- EL PERUANO. 2002. Ley N° 27658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 30 de enero.
- EL PERUANO 2001. Ley N° 27506 Ley Del Canon, en Normas Legales. Lima: Editora Perú, 9 de julio.
- GONZALES DE OLARTE, E. 1985. Economías Regionales del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Segunda Edición, Lima, Perú.
- GONZALES DE OLARTE, E. 2004. La Difícil descentralización Fiscal en el Perú: Teoría y Práctica. Lima- Perú: Editorial IEP.
- MATOS MAR, J. 1984. Desborde Popular y Crisis del Estado, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. 2011. Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010. Lima-Perú.
- ORDINOLA, J. 2012. Factores Limitantes del Proceso de Descentralización Fiscal en la Región Piura. (Tesis Doctoral). Piura: Universidad Nacional de Piura.
- PATIÑO, R. 2012. Los intrincados Procesos de Descentralización Fiscal, PUCP, Lima Perú.
- REVEZ, B. (ed) 1998. Descentralización y Gobernabilidad en Tiempos de Globalización, CIPCA, IEP, Lima.
- SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. 2012. Propuesta de Plan Nacional de Regionalización y Descentralización (2012-2016).Lima-Perú.
- VEGA CASTRO, J. 2008. Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú. Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- ZAS FRIZ, J. 1998. La Descentralización Ficticia. Perú 1821-1998, Lima Perú.