

Introducción

El financiamiento de la descentralización es, probablemente, uno de los principales problemas por resolver para que esta reforma tenga el éxito que muchos están esperando. Es necesario, sin embargo, precisar qué tipo de descentralización hay que financiar, si la económica o la política. Cada una tiene mecanismos y canales distintos de financiamiento y, sobre todo, objetivos diferentes. La descentralización peruana, actualmente en sus inicios, está centrada en la conformación de gobiernos regionales y en la transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos regionales y municipales. Se trata de una descentralización más política que económica; además, el componente económico, visto por el lado fiscal, es bastante pequeño.

El principal problema de este proceso es que el Perú tiene un Estado pequeño y débil. Desde el punto de vista tributario, el Estado peruano da cuenta por el 15,7% del PBI y, desde el punto de vista institucional, es débil en la medida que no es capaz de cobrar los impuestos a los sectores empresariales grandes, de resolver problemas de justicia o de seguridad de una manera más o menos aceptable. Una descentralización estatal con un Estado pequeño y débil es, en principio, un desafío, sobre todo si se tiene en cuenta que los peruanos de fuera de Lima están esperando que la descentralización resuelva sus problemas de empleo, ingresos, seguridad y de servicios sociales.

Lo que la teoría señala es que la descentralización estatal puede

«El principal problema de este proceso es que el Perú tiene un Estado pequeño y débil»

tener éxito, si el Estado es grande y fuerte. En caso contrario, cuando el sector privado es grande y fuerte, se aconseja una descentralización económica basada en la iniciativa privada. Cuando se combina un Estado pequeño y débil con un sector privado nacional centralizado y débil, en este caso, la descentralización se convierte en un problema más que en una solución.

En esta presentación nos limitaremos a tratar el tema del financiamiento de la descentralización estatal y, al final, analizaremos someramente el financiamiento de la descentralización económica. Según nuestro criterio, esto último es lo más importante, no solo por su repercusión en las economías regionales y locales en producción y empleo, sino porque una descentralización económica que genere crecimiento incrementaría la base tributaria en las regiones, lo que favorecería la descentralización estatal. Es muy dudoso que la descentralización estatal favorezca a la descentralización económica, tal como los políticos esperan, pues el peso del gasto público que se puede descentralizar solo se ha de limitar a algunos pun-

tos del PBI, insuficientes para promover vastos procesos de desarrollo regional o local.

Partiremos, en consecuencia, de lo que está en curso, para luego ocuparnos brevemente de la descentralización económica y su financiamiento.

El financiamiento de la descentralización estatal

Debido a las circunstancias políticas del período 2000–2001, de dictadura, crisis económica y centralismo, el nuevo gobierno democrático ha impulsado un proceso de descentralización estatal, con relativo apuro y con cierto grado de improvisación. Lo cierto es que estamos frente a un proceso por iniciarse e independientemente de cómo se ha gestado, es necesario contribuir en la medida de lo posible para que tenga éxito.

El modelo de descentralización adoptado es el de “descentralización pública distributiva” (Gonzales 2003)¹; en donde el actor principal es el Gobierno Central, que debe desprenderse de recursos y funciones para transferirlos a los nuevos gobiernos regionales y a los gobiernos municipales, con el propósito de mejorar la distribución de la riqueza y de los ingresos después de impuestos. Es decir, el principal instrumento de la descentralización, por lo menos en la primera etapa, será el gasto públi-

1/ Gonzales de Olarte, Efraín (2003). “Descentralización para el desarrollo humano”. Lima: PNUD, en prensa.

co descentralizado. El tema es cómo se ha de financiar este gasto.

Este modelo se basa en la descentralización de las funciones de educación, salud, infraestructura básica, empleo temporal, programas alimentarios, seguridad y de lucha contra la pobreza extrema (Burki *et al.* 1999)². En cada nivel de gobierno se asigna un conjunto de competencias, definidas con criterios de racionalidad espacial y de equidad distributiva. Por tanto, para que el modelo sea eficaz, es necesario que la producción de bienes y servicios, en cada nivel de gobierno, tenga menores costos marginales que aquellos que tiene el Gobierno Central. Es decir, la descentralización debe generar mayor eficiencia. Las ganancias en eficiencia (menores costos, mayores productividades, menores costos de transacción) son las que permitirán beneficiar a un número mayor de personas necesitadas de los bienes y servicios públicos. Por ello, en este modelo, una mayor eficiencia en el gasto público puede llevar a la disminución de las desigualdades y de la pobreza.

Cuando se trata de financiar un proceso de descentralización, es necesario saber cuáles son sus metas y sus objetivos de largo plazo. Una cosa es financiar a los gobiernos subnacionales, para que estos provean mejor sus bienes y servicios a la comunidad, y otra es financiar el proceso de crecimiento económico descentralizado, basado en la inversión estatal. Los gobiernos regionales y locales se van a limitar, por el momento, a mejorar lo que está haciendo el Gobierno Central, con los mismos recursos financieros, cuando se les transfiera recursos y competencias de manera efectiva. En consecuencia, la medida del éxito de la descentralización será que con los mismos niveles

de gasto público, los bienes y servicios públicos sean mayores y mejores que los que actualmente se están ofreciendo de manera centralizada. Es decir, que los niveles de bienestar aumenten.

Los principales problemas del financiamiento son: los niveles de recaudación de impuestos, las transferencias intergubernamentales, las posibilidades de acceder al crédito interno y externo y la generación de ingresos no tributarios.

Los niveles de recaudación de impuestos

Según información disponible, el Estado en su conjunto recaudará el año 2003 alrededor de 44,5 mil millones de soles y financiará un 82% con recursos propios y el 18% con operaciones de crédito. Esto representará entre el 16% y 3% del PBI, respectivamente. El Gobierno Central recauda el 93% y los gobiernos locales el 7%. Después de las transferencias³ que el Gobierno Central le hace a las municipalidades, este se queda con 87% y las municipalidades con 13%. Este es el punto de partida del financiamiento de los gastos. En el año 2003, el Gobierno Central gastará el 74%; los gobiernos regionales, el 22% y los gobiernos locales, el 4%. El total de las transferencias previsto alcanza 8,1 mil millones de soles, de los cuales el 75% se destinará a los gobiernos regionales, incluyendo el Fondo de Compensación Regional (Foncor) y el Fondo Intergubernamental de Promoción para la Descentralización (Fide), y el 22% a las municipalidades (Fondo de Compensación Municipal-Foncomun, Vaso de leche).

La descentralización ha de partir con modestos recursos; es decir, las transferencias a los gobiernos

«Cuando se trata de financiar un proceso de descentralización, es necesario saber cuáles son sus metas y sus objetivos de largo plazo»

regionales alcanzarán un 2 a 3% del PBI y a las municipalidades, menos del 1% del PBI. En suma, el gasto descentralizado no será superior al 5% del PBI.

Desde el punto de vista macroeconómico, la verdad es que se parte de niveles de ingresos tributarios bastante bajos, en comparación con países como Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y México, que en su conjunto tienen ingresos tributarios de más del 25% del PBI.

El primer desafío es incrementar la recaudación tributaria. En ese sentido, la pregunta es: ¿el sistema descentralizado de recaudación podría generar mayores niveles de impuestos que un sistema centralizado? Nuestra hipótesis es que la descentralización tributaria podría incrementar la recaudación, fundamentalmente,

2/ Burki, Shahid; Guillermo E. Perry y William Dillinger (editores) (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Mundial.

3/ Transferencias provenientes del 2% del impuesto general a las ventas (IGV), del impuesto al parque automotor y a las embarcaciones de paseo, es decir, el denominado Fondo de Compensación Municipal.

por dos razones: 1. Los costos administrativos de la recaudación centralizada son tan altos que no permiten cobrar impuestos en localidades de bajos ingresos. Contrariamente, un gobierno regional o municipal que paga menores sueldos y tiene menores costos fijos que la Sunat, podría recaudar de manera más eficiente. 2. La cercanía de los gobiernos descentralizados en relación con los contribuyentes, permitiría un mayor control y ampliación de la base tributaria (Gonzales 2001)⁴.

El segundo desafío es saber qué impuestos son cobrados eficientemente en el nivel nacional, regional y local. Esto lleva a tratar el tema de la estructura tributaria en el espacio. Nuestra hipótesis es que los impuestos indirectos o al consumo (IGV, ISC) deben cobrarse en el nivel nacional, sobre todo porque el IGV debe ir hacia un auténtico impuesto al valor agregado, lo que significa que no deben haber barreras regionales y locales para que el crédito tributario funcione adecuadamente. Los impuestos directos, sobre todo el impuesto a la renta y al patrimonio de capital físico, deberían ser cobrados y administrados por los gobiernos regionales, por dos razones: 1. Porque ello permitiría establecer un registro tributario con menor

«Actualmente, el Foncomun es la principal transferencia que el Gobierno Central otorga a los gobiernos locales, y su peso equivale aproximadamente al 1% del PBI»

evasión y elusión. 2. Porque las tasas de este impuesto podrían ser un mecanismo para atraer a la inversión privada; es decir, podría ser un mecanismo de las regiones para competir por fondos de inversión. A la postre, una mayor inversión se traduciría en mayores impuestos. Los impuestos al patrimonio predial deben continuar como están, bajo la administración de los gobiernos municipales. En cambio, el canon a la explotación de recursos naturales⁵ debe ser cobrado por el Gobierno Central, con la supervisión de los gobiernos regionales y municipales, y debería convertirse en una de las principales fuentes de ingresos del Fondo de Compensación Regional (Foncor).

El tercer desafío es, ciertamente, la eliminación progresiva de las exoneraciones. Estas no han resultado en mejoras en el desarrollo de aquellos sectores o regiones que gozan de este privilegio. La estrategia más razonable es ir transfiriendo la recaudación de los impuestos materia de exoneraciones a las regiones, al mismo tiempo que se les va transfiriendo funciones que requieran de dicho financiamiento.

Las transferencias intergubernamentales

Las transferencias son los instrumentos que permiten financiar aquellas regiones o localidades de menores recursos. Actualmente, el Foncomun es la principal transferencia que el Gobierno Central otorga a los gobiernos locales, y su peso equivale aproximadamente al 1% del PBI. En el futuro, el Foncor deberá permitir transferir recursos a los gobiernos regionales. Existen dos temas que hay que resolver: 1. ¿De dónde salen los fondos para las transferencias? 2. ¿Hasta cuándo deben durar?

«...se parte de niveles de ingresos tributarios bastante bajos, en comparación con países como Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y México, que en su conjunto tienen ingresos tributarios de más del 25% del PBI»

Las transferencias provienen, en general, de una parte de los impuestos recaudados por el gobierno de más alto nivel. En consecuencia, es deseable que dicha recaudación sea lo más alta posible y lo más eficiente. Por ello es que, cuando se cobran centralizadamente impuestos como el IGV o el ISC, pueden generar economías de escala, tanto por la reducción de los costos de administración como por la utilización de tecnologías intensivas en capital.

Las transferencias no pueden ni deben ser eternas, lo ideal es que aquellas regiones o localidades que inicialmente requieren de recursos fiscales, en el mediano plazo,

4/ Gonzales de Olarte, Efraín (2001). "Centralización fiscal en el Perú en los años 2000", (Ms). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

5/ El canon debería tener un diseño distinto al que está vigente, que corresponda a la esencia del pago por el volumen extraído de recursos naturales no renovables.

deberían ir generando progresivamente recursos propios hasta llegar al ideal de la descentralización fiscal, que es la posibilidad de que cada circunscripción regional o municipal pueda recaudar los suficientes impuestos como para financiar sus gastos.

El financiamiento por endeudamiento

Las posibilidades de que los gobiernos regionales y locales se endeuden es uno de los principales temores de economistas, organismos internacionales y los sectores empresariales. El riesgo de este financiamiento depende de si el país tiene un sistema federal o un sistema de Estado unitario. Los riesgos son mayores en los sistemas federales, como lo ha demostrado varias veces Argentina. La razón es que en estos regímenes, los Estados, además de tener mayor autonomía política vis a vis el gobierno federal (central), cuentan con bancos centrales que pueden emitir dinero. Es decir, el riesgo proviene básicamente de la posibilidad de financiar el déficit fiscal con dinero emitido por gobiernos subnacionales.

En cambio, en los países como Perú, de Estado unitario, esta posibilidad no existe, salvo el caso que algún gobierno regional o local grande (Lima, por ejemplo) quiera emitir bonos y ponerlos en el mercado. Aun así, no se puede hacer sin el consentimiento del Gobierno Central.

Si se tiene un marco legal relativamente seguro y un sistema de control a las operaciones de endeudamiento de los gobiernos descentralizados, el financiamiento de algunos gastos de los gobiernos descentralizados a través del endeudamiento puede ser factible y, en algunos casos in-

«Las posibilidades de que los gobiernos regionales y locales se endeuden es uno de los principales temores de economistas, organismos internacionales y los sectores empresariales»

clusive, deseable. Las condiciones para que el endeudamiento sea un instrumento de desarrollo regional o local son: 1. Todo préstamo debe ser estrictamente para inversiones rentables, con proyectos de factibilidad adecuados y garantías reales. 2. Los servicios de deuda de los préstamos no deben ser mayores al 20% del presupuesto de ingresos de los gobiernos subnacionales. 3. Deben ser aprobados por el Gobierno Central, cuando se trate de préstamos de una envergadura mayor a un porcentaje del PBI regional o local. El propósito es que se debe evitar inversiones que están más allá de las posibilidades financieras de la región o municipalidad.

El endeudamiento con fuentes extranjeras, que involucra un servicio de deuda en dólares, debería tener estudios adicionales sobre su contribución a la generación de divisas y de precios sombra de las divisas requeridas. La idea es que las regiones no deben subir la ratio deuda externa pública/exportaciones.

La generación de ingresos no tributarios

Las posibilidades de generación de ingresos no tributarios por los gobiernos regionales, van por el lado de la conformación o no privatización de empresas públicas existentes actualmente. La teoría señala que no hay ninguna razón para asumir que la empresa pública sea inferior a la privada o viceversa. En realidad, lo que importa es la experiencia; por ello, en algunos países, las empresas públicas son eficientes y en otros, no. Inclusive en el Perú mismo, se puede mostrar que algunas empresas públicas del mismo rubro, por ejemplo electricidad, son más eficientes unas que otras.

Por estas razones, no se deben descartar las posibilidades de que los gobiernos regionales o locales establezcan empresas públicas descentralizadas, como medio de generar recursos adicionales. Los criterios económicos que sustentan la viabilidad de estas empresas son dos: 1. Que no haya ninguna posibilidad de que el sector privado invierta. 2. Que genere atracción a la inversión privada en sectores colaterales. Por ejemplo, una planta eléctrica podría atraer a inversionistas en sectores que utilicen electricidad como uno de los insumos principales.

En el conjunto, cada gobierno regional o municipal debe tener una estrategia de financiamiento diversificada, saneada y eficiente. Por su parte, el gobierno central debe actuar como un coordinador y articulador del financiamiento descentralizado, fiscalizando dentro del marco de la Ley de Bases y de la Orgánica, pero sobre todo promoviendo un sistema de financiamiento moderno, cauteloso y eficaz. Para ello, ciertamente se ha de necesitar algún mecanismo de coordinación y planificación. Probablemente, el Consejo Nacional

de la Descentralización podría desempeñar este papel.

Volviendo al inicio. El problema de los gobiernos descentralizados, a partir del año 2003, es que van a contar con escasos recursos, básicamente, porque el Estado peruano es pequeño y no tanto porque el Gobierno Central no quiera descentralizar. En consecuencia, será necesario tener una estrategia doble: 1. Por un lado, es preciso ampliar la base tributaria y la descentralización puede ayudar a hacerlo, si se permite una cierta descentralización del cobro de impuestos y se reducen las exoneraciones tributarias. 2. Por otro lado, se requiere acceder a nuevas fuentes de ingresos, incluyendo los préstamos, para lo cual se necesita un plan de financiamiento de la descentralización, que permita priorizar proyectos y, sobre todo, que permita la coordinación entre gobiernos regionales y municipales.

La descentralización del trabajo como un medio de financiamiento

Existen muchos programas y proyectos que constituyen trabajo comunal y colectivo convertido en obras, es decir, en inversiones. Esta es una manera de autofinanciamiento que es necesario apoyar y desarrollar. Desde su inicio han sido y son esfuerzos descentralizados en el sentido más amplio, no solo porque son iniciativas de los pobladores de los lugares más apartados del centro, con algo de apoyo del Estado, sino también porque son posibles gracias a su propia fuerza de trabajo.

Incorporar estos proyectos, tanto privados (comunidades campesinas y nativas) como públicos (v.g. Cooperación Popular-Coopop), dentro del proceso de descentra-

lización es algo que se esperarí­a de manera natural. Los gobiernos locales podrí­an incorporar estos programas como recursos adicionales, que permitirí­an convertir el trabajo colectivo o comunal en inversiones, que bajo la orientación y planificación del municipio se traducirí­an en un recurso propio, con muy bajo financiamiento. En un paí­s donde la mano de obra es abundante y a menudo desocupada, utilizarla de manera creativa y productiva constituirí­a un importante mecanismo para el financiamiento de infraestructura.

El financiamiento de la descentralización económica

El modelo económico espacial del Perú funciona de la siguiente manera. El centro económico, Lima (54% del PBI), y las principales ciudades (20% del PBI) explican casi las tres cuartas partes de la economía peruana. Sin embargo, la articulación de Lima con el resto del paí­s y de las principales ciudades con sus respectivos entornos rurales, es débil (Gonzales 2000, 1993)⁶. Como consecuencia, el crecimiento de los centros no significa necesariamente el crecimiento del paí­s o de la región. El resultado es la marcada desigualdad en el desarrollo regional y el heterogéneo desarrollo humano entre las provincias del Perú (PNUD, 2002)⁷. El problema de fondo de la centralización económica es que no genera desarrollo por doquier.

Por ello, si no se resuelve el problema de la centralización económica, ya sea mediante una mayor articulación entre los centros y las periferias o mediante un crecimiento más vigoroso de las ciudades intermedias alternativas a Lima, el panorama del desarrollo a largo plazo en el Perú no ha de cambiar.

«El problema de los gobiernos descentralizados, a partir del año 2003, es que van a contar con escasos recursos, básicamente, porque el Estado peruano es pequeño y no tanto porque el Gobierno Central no quiera descentralizar»

Según nuestro criterio (Gonzales 2002, 2001, 2000: *Ibíd.*), la vía para la descentralización económica es el incremento de la inversión privada en dos aspectos: 1. El aumento de la inversión privada en las principales ciudades intermedias del Perú. 2. Las inversiones privada y pública deben, conjuntamente, tener la calidad de promover articulaciones económicas entre Lima y el resto del paí­s, entre las distintas regiones y dentro de cada región, entre centro y periferia. Es decir, se debe ir hacia un desarrollo de la división del trabajo y la especialización regional con el propósito de generar un modelo exportador, tanto hacia el extranjero como, sobre todo, hacia el interior. Tumbes debe ven-

6/ Gonzales de Olarte, Efraín (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*, Serie Colección Mínima. Lima: IEP, Consorcio de Investigación Económica; y (1993). *La economía regional de Lima: crecimiento, urbanización y clases populares urbanas*, Serie Análisis Económico. Lima: IEP, Consorcio de Investigación Económica.

7/ Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002). *Informe sobre desarrollo humano: aprovechando las potencialidades*. Lima: PNUD.

der sus productos en Huancavelica y esta debe producir para vender en Amazonas.

Dentro de esta perspectiva, el financiamiento de la inversión privada descentralizada es fundamental pues, dadas las características económico-espaciales del Perú, la descentralización económica debe ser privada, con una fuerte participación y promoción de parte del Estado en sus tres niveles de gobierno.

Las principales ideas para un proceso de búsqueda de financiamiento para la inversión descentralizada son las siguientes. En los estudios sobre determinantes de inversión privada en el Perú, esta es muy sensible a la existencia de una demanda previa, al contexto macroeconómico y legal, a la tasa de retorno esperada y al acceso a la tecnología. En consecuencia, el proceso de descentralización económica debe tener en cuenta estos factores. En el Perú tenemos estabilidad macroeconómica y un poco de nerviosismo por la estabilidad política y jurídica, entre otros por el propio proceso de descentralización. Por ello, los otros factores –demanda, rentabilidad y tecnología– son los determinantes sobre los cuales es necesaria una acción, a través de las políticas públicas.

La inversión pública como promotora de la inversión privada descentralizada

Debido a las demandas regionales estancadas, la inversión pública debe ser una suerte de factor de atracción de la inversión privada. Para ello es necesario una acción conjunta y, en vista de los escasos recursos con los que se cuenta, un uso de fondos de inversión públi-

«...el Perú requiere un Banco de Desarrollo de segundo piso, con un esquema parecido al de los Bancos de Desarrollo, Mundial o Interamericano.... que financie solo proyectos, con monitoreo técnico»

ca muy seleccionado. La idea central es que el gobierno, en cualquier nivel, debe invertir en infraestructura productiva (energía, irrigaciones, carreteras, puertos o aeropuertos), siempre que el sector privado esté dispuesto a utilizar y favorecerse de esta inversión.

Las privatizaciones también se deben utilizar como medio para atraer la inversión privada, bajo tres criterios: privatizaciones concertadas, no aumento de las tarifas vigentes y compromisos de inversión sólidos y financiados. Sugiero dos modalidades:

1. *El modelo 2 por uno*

Cada privatización debe traer el doble de recursos al país y a las regiones. Además de recibir los ingresos por la transferencia de activos, los compromisos de inversión deberían ser la base para apalancar mayores recursos de otros inversionistas. Toda privatización descentralizada debería tratar de cumplir una meta. Esto permite financiar la inversión privada dentro de un marco de planes de desarrollo y perspectivas regionales.

2. *Las concesiones descentralizadas*

Sería otra de las modalidades para atraer inversionistas priva-

dos. Los criterios serían los mismos, mucha concertación, participación, planificación y compromisos de inversión serios. Los servicios sociales tienen que pensarse desde esta perspectiva. Las concesiones son una manera de fortalecer al sector privado, al mismo tiempo que se fortalece el gobierno local o regional.

La descentralización financiera

Finalmente, el Perú requiere un Banco de Desarrollo de segundo piso, con un esquema parecido al de los Bancos de Desarrollo, Mundial o Interamericano. Es decir, que financie solo proyectos, con monitoreo técnico. La idea es canalizar recursos, vía préstamos, a empresas, gobiernos locales o regionales, cooperativas, que muestren tener proyectos de inversión factibles. Una función adicional de este banco sería contribuir a generar un sistema financiero descentralizado, financiando cajas municipales, rurales, bancos gremiales, cooperativas, bancos regionales, que demuestren tener capacidad tanto de generar ahorro financiero como carteras de clientes.

La institución llamada a convertirse en un Banco de Desarrollo Descentralizado sería Cofide, capaz de prestar a cualquier sector, a proyectos multisectoriales. La forma de financiar este banco sería a partir de porcentajes de los ingresos por privatizaciones y concesiones.

El financiamiento de la descentralización económica requiere una ingeniería institucional especial y un conjunto de reglas, pero sobre todo un contexto macroeconómico favorable, con precios relativos que favorezcan la inversión, con crédito disponible y con una mayor profundización financiera.

La descentralización debería ser primero estatal y política, antes que financiera. En este último momento, entraría el sector privado.

Existen problemas legales que dificultan el proceso de descentralización. Entre ellos podemos citar la reforma de la Constitución, cuya base sería la Constitución del año 1993 pero, todo parece indicar que, se consideraría la del año 1979. En cuanto a la Ley Orgánica de Regiones, esta fue aprobada en un proceso poco claro y no ha sido concertada con la Ley Orgánica de Gobiernos municipales. Además, la Ley Orgánica del Ejecutivo no ha sido formulada aún. En resumen, el marco legal del proceso es desordenado y contradictorio, porque no existe una visión compartida sobre él, ni siquiera dentro del gobierno.

Asimismo, hay dos problemas principales del financiamiento que limitan el proceso de descentralización. El primero es que la baja recaudación se debe a la pobre base y a la baja presión tributaria. A pesar de ello, se han logrado algunos avances en este campo. Así tenemos que, en el ámbito nacional, ha mejorado la recaudación de los impuestos indirectos o ligados al consumo; en el regional, los impuestos ligados a la renta y al patrimonio sobre local fijo; en el local, los impuestos de patrimonio predial. Sin embargo, se debe hacer una reforma tributaria para que la recaudación sea más profunda y la descentralización se lleve a cabo de una manera apropiada. Dentro de la reforma, hay que tratar el tema de las exoneraciones tributarias. Por ejemplo, las exoneraciones al capital son de S/. 400 a

«...se debe hacer una reforma tributaria para que la recaudación sea más profunda y la descentralización se lleve a cabo de una manera apropiada»

450 millones, cifra que es equivalente al monto total que recibirán los futuros gobiernos regionales por concepto de inversiones en el año 2003.

El segundo problema está en las exoneraciones, ya que estas nunca han funcionado. Actualmente llegan a los S/. 4.000 millones, de los cuales alrededor de S/. 3.000 millones son exoneraciones del IGV. Si se llegan a eliminar, se podría obtener un mayor financiamiento y mejorar las transferencias y la relativa autonomía de los gobiernos regionales. Como respuesta a este problema se ha planteado una progresiva eliminación de las mismas, que es de dudosa materialización.

La ley contempla un fondo adicional, (Fide), que pone en concurso el financiamiento y el cofinanciamiento de proyectos de inversión intergubernamental. A pesar de esta ley, el fondo es virtual y si bien debería provenir de las privatizaciones, estas no se van a realizar en el corto plazo. La única dife-

rencia entre el fondo y el banco, que propone Efraín Gonzales de Olarte, es que la cobertura de este último puede incluir a distintos agentes económicos.

Hay una propuesta que alude a la necesidad de generar un modelo exportador de afuera hacia adentro y viceversa. Un ejemplo de esto sería el comercio de Huancavelica a Amazonas y de Tumbes a Huancavelica. Sin embargo, la heterogeneidad estructural del país y los ostensibles límites que se observan en su base productiva, hacen inviable la propuesta.

Para comenzar, en lo que respecta al tema tributario, se puede aprender de experiencias anteriores y extranjeras, tanto de los fracasos como de los éxitos. En primer lugar, se deberían eliminar las exoneraciones –cuyos impactos positivos son difícilmente cuantificables y, muchas veces, son aprovechados por sectores distintos a aquellos a los que se debía beneficiar– y utilizar ese dinero en inversión pública directa, como en obras de infraestructura, de salud y educación. Además, debe haber transparencia en la distribución de las transferencias, las mismas que deben regirse por criterios de equidad.

Con respecto al endeudamiento

En la modificatoria de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, se está discutiendo la propuesta de que todo endeudamiento se destine exclusivamente al financiamiento de inversiones. Los gobiernos regionales no pueden endeudarse para cubrir los gastos corrientes. Si no pueden costear sus propios gastos corrientes, será difícil concluir que puedan pagar una deuda futura y adquirir financiamiento adicional para la inversión pública.

Por otro lado, se ha sugerido la implementación de un banco de desarrollo para el financiamiento

«El ratio de deuda pública representa alrededor del 43% del PBI y es una de las más grandes de la región»

de proyectos de los gobiernos regionales. En este caso, lo más recomendable es que, primero, revise cómo funciona el banco agropecuario y que saquemos una lección de las malas experiencias de los años 1980. En ese sentido, hay que utilizar los fondos públicos con responsabilidad y no llegar a extremos cuyas consecuencias, tarde o temprano, tendremos que afrontar a través de mayores ajustes.

Con respecto al financiamiento

El ratio de deuda pública representa alrededor del 43% del PBI y es una de las más grandes de la región. Pese a ello, de acuerdo con lo establecido en el Programa Económico del MEF, se prevé que el déficit fiscal decrezca anualmente, de modo que en el año 2002 lleguemos a 2,3%; en 2003, a 1,9%; en 2004, a 1,5% y a partir de 2005, a 1%. Este es un buen indicio de progreso en materia de deuda pública.

Para aumentar el gasto público, se tiene que mantener un ritmo de crecimiento económico alto y sostenible. Como ejemplo se puede tomar el caso de China, que viene creciendo a altas tasas y de manera sostenible durante las últimas dos décadas. También se puede elevar la presión tributaria, pero no el déficit fiscal.

El gasto público se distribuye de tres formas: gasto del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales. Es complicado hacer la distribución del gasto público en un contexto de restricciones fiscales, como las que enfrenta nuestro país. Además, se requiere la mayor eficiencia posible en la asignación de los recursos escasos, lo que implica optimizar

«En los próximos cinco a diez años, nuestro país debe hacer pagos significativos por concepto de la deuda externa, lo cual implica que tendremos que hacer sacrificios en términos del presupuesto nacional»

la distribución del gasto total entre gasto corriente y gasto de capital. No obstante, a corto plazo el gasto público total es muy rígido, teniendo en cuenta que hay que pagar sueldos, salarios, pensiones, amortizaciones de deuda e intereses, que en conjunto representan el 85% del gasto. El 15% restante es parte de la inversión pública y gasto social en bienes y servicios.

En los próximos cinco a diez años, nuestro país debe hacer pagos significativos por concepto de la deuda externa, lo cual implica que tendremos que hacer sacrificios en términos del presupuesto nacional. No obstante, este es el único camino a seguir, si queremos seguir siendo considerados como sujeto de crédito por los mercados financieros internacionales y si queremos continuar en la senda del crecimiento sostenible a mediano y largo plazo.