

.....
Estudio de Caso N° 83

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ

MÓNICA TESALIA VALCÁRCEL BUSTOS

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por el Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford, organismo que apoyó financieramente a la alumna durante sus estudios en el Magíster en Gestión y Políticas Públicas.

Agosto 2005



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE
INGENIERÍA INDUSTRIAL

Av. República 701 • Fono: (562) 978 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.mgpp.cl>
Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo analiza desde un enfoque económico el marco jurídico peruano de descentralización de las finanzas locales. Este proceso se inició en 1993 al advertirse que el anterior marco no era compatible con una eficiente provisión de servicios públicos. En ese contexto, se profundizó sobre los recursos tributarios y las transferencias intergubernamentales porque constituyen los principales determinantes de la autonomía local.

Con este propósito, se analizó las competencias y recursos de los gobiernos locales en materia de impuestos, tasas y contribuciones, y se evaluó la incidencia de las transferencias intergubernamentales. Si bien hay importantes avances de rango constitucional, se postula que la actual regulación es causa de escasa autonomía y desigualdad en los municipios.

Para confrontar la hipótesis, se utilizó herramientas cualitativas para revisar el marco jurídico a la luz de dos enfoques: la teoría del Federalismo Fiscal -basado en la mejor asignación de competencias y recursos para la provisión de los bienes y servicios locales- y el modelo «Agente-principal» para evaluar la relación entre el gobierno local y nacional. A su vez, se realizó un análisis cuantitativo en un universo de 181 municipios provinciales, tomando como base la teoría del doble papel de los gobiernos locales. Para comprobar la hipótesis, se construyeron indicadores de autonomía fiscal respecto del ingreso y del gasto total.

En el análisis cualitativo se constató que las competencias y recursos de los gobiernos locales están limitados en materia de impuestos. Estos tienen poder de decisión únicamente sobre el gasto; aunque exhiben amplias facultades para generar ingresos y disponer libremente del gasto a partir de las tasas y contribuciones. En cuanto a las transferencias, hay autonomía para el gasto y asignación mínima en el caso del Foncomun, incentivo al aporte local para financiar el Programa del Vaso de Leche; pero la mayoría de las transferencias está condicionada a gastos específicos, como es el caso de los recursos provenientes del canon.

Del análisis cuantitativo de ingreso municipal nacional se logró demostrar que el 49,8% corresponde a ingresos propios, el 40,8% a transferencias y el 9,4% a endeudamiento. El análisis de autonomía por rangos de población determinó que el ingreso

tributario genera desigualdades que favorecen a los municipios de mayor tamaño. No obstante, las transferencias a la cabeza del Foncomun cumplen una efectiva compensación de las disparidades.

El estudio recomienda dotar a los municipios de mayores potestades en el área de los ingresos, que superen la lógica de la descentralización operativa de los impuestos, y cumplan con los objetivos de los sistemas tributarios, acorde con la provisión de bienes y servicios diferenciados.

I. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

En este capítulo se aborda la autonomía de competencias y recursos de los gobiernos locales en el marco de la descentralización. Su objetivo es servir de soporte al análisis de los capítulos siguientes. En esa perspectiva, se explica el concepto de autonomía, los fundamentos económicos de la descentralización fiscal y los criterios vinculados con el doble papel que desempeñan los municipios. A continuación, se analizan las fuentes de financiamiento municipal y se profundiza en los tributos y transferencias intergubernamentales.

1. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y DESCENTRALIZACIÓN

La autonomía municipal permite la autodeterminación, lo que significa que la misma comunidad toma las decisiones que la regirán y que responderán a sus propias necesidades. Según Oroz (1986), «autonomía significa lo mismo que independencia o soberanía y en su verdadera acepción no es aplicable a los municipios que, por formar parte de una organización superior, como es la del Estado, no pueden alcanzar una verdadera independencia».

En función de lo anterior, el concepto usual atribuido a la autonomía implica reconocer la personalidad jurídica de los municipios y, como consecuencia, facultades para regir sus actos en todo lo que concierne a los fines que les corresponde por su naturaleza, sin que ese poder se vea limitado por ingerencias extrañas.

En este trabajo interesa una aproximación pragmática a la institución: la capacidad de los municipios de crear sus propias rentas y decidir el destino de sus recursos, dentro de las competencias establecidas por el marco jurídico vigente en Perú.

Con este supuesto, resulta claramente ventajoso que cada municipio cuente con una jurisdicción independiente y esté dotado de autonomía suficiente para la provisión eficiente de bienes públicos, cuya demanda es predominantemente local.

La descentralización es un fenómeno que se relaciona con una mayor dosis de libertad y responsabilidad para que la entidad local actúe con menos control. Por ello, la

transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales supone, en principio, una mayor esfera de autonomía y autocontrol. En este sentido, el principal fundamento de la descentralización en el ámbito económico se basa en la relación positiva entre la asignación local de recursos y el bienestar de la comunidad.

FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LA DESCENTRALIZACION

Concebir la descentralización como un simple traspaso de competencias a autoridades electas resulta insuficiente, ya que es posible que las decisiones todavía se tomen en el ámbito central y que el nivel subnacional se limite a ejecutarlas, lo que implica relegar su autonomía y/o que la provisión descentralizada sea más ineficiente que la centralizada.

La teoría económica ha mostrado avances en esta materia al analizar los efectos de la descentralización en la eficiencia de la provisión de bienes públicos y los casos en que los gobiernos locales no actúan en forma autónoma. Con ese antecedente y para examinar las «decisiones de provisión de bienes públicos», se revisan de manera referencial dos corrientes de la teoría económica: el Federalismo Fiscal y el modelo «Agente-Principal».

a. El Federalismo Fiscal. Oates (1977) señala que en contraste con el enfoque de la ciencia política, según el cual la provisión de bienes públicos se hace efectiva a través de la delegación de ciertas funciones del gobierno nacional hacia los niveles subnacionales (donde la responsabilidad de cada nivel de gobierno está definida por la Constitución); el Federalismo Fiscal plantea que esa provisión se efectúa, en realidad, a través de un proceso descentralizado, donde las elecciones hechas a cada nivel están determinadas por la demanda de estos servicios; es decir, por los residentes de las respectivas jurisdicciones.

Por tanto, la autonomía se construye al tomar como base las decisiones propias que reflejan los intereses locales. No obstante, la perspectiva económica que sustenta este enfoque no descarta la importancia de la norma constitucional. Por el contrario, ésta

cobra vigor en la medida que afecte la adaptación de la provisión de los servicios públicos a las preferencias locales.

Por tanto, surge la necesidad de abordar la distribución de competencias entre el nivel central y los niveles subnacionales. Para ello se recurre al tradicional enfoque de Musgrave (1992), quien de entre los tres tipos de funciones fiscales en el sector público, asume que únicamente la **función de asignación** puede ser desempeñada por los distintos niveles de gobierno en la **provisión** de bienes públicos¹.

A partir de lo anterior, es necesario definir qué bienes y servicios públicos deben ser provistos por cada nivel de gobierno para tener, en general, una prestación más eficiente. Con este propósito conviene clasificar los bienes públicos en dos categorías: los bienes públicos nacionales, a cargo del gobierno central, cuyos beneficios se entregan en cantidades iguales a todos los individuos en todas las jurisdicciones del país, y los bienes públicos locales, a cargo del gobierno municipal, cuya provisión se entrega en un área geográfica menor.

En conclusión, el federalismo señala que la provisión descentralizada de ciertos bienes será más eficiente no sólo porque los gobiernos locales conocen mejor las preferencias de sus habitantes que el gobierno central; sino porque el gasto público se puede vincular directamente con los aportes locales. En ese sentido, la descentralización debe fortalecer la autonomía de los niveles subnacionales no sólo en lo que se refiere al poder de decisión sobre el gasto local, sino también al aporte ciudadano para financiar dicho gasto.

b. Agente-Principal. No obstante, los gobiernos locales no son del todo autónomos como lo supone el federalismo fiscal; más bien cumplen un doble rol como decisores y agentes del gobierno central. El enfoque agente-principal responde a una de las formas de descentralización que opera en los países de América Latina (Finot, 2001).

¹ Se debe entender por "bienes públicos" aquellos que producen efectos para terceros o externalidades que no son susceptibles de internalizarse. En otros términos, son aquellos donde no es posible la exclusión y donde no hay rivalidad en el consumo (González, 2004).

La característica primordial de este modelo son los papeles que desempeñan los distintos niveles de gobierno. Una parte es el principal. La otra es el agente o ejecutor de las decisiones del primero en distintos momentos. La justificación de este enfoque responde a los problemas económicos de selección adversa y riesgo moral, derivados de la asimetría de información entre los distintos órganos de gobierno, en los que la carencia de información de uno genera riesgo para el otro (Rezk, 2000).

En ese contexto, se define al gobierno central como el Principal, ya que posee menos información que el Agente, el gobierno local. Este último, por su cercanía con la población, cuenta con mayor información acerca de sus necesidades y preferencias.

En síntesis, este modelo es el más recomendado cuando el objetivo básico es fomentar una política de alcance nacional, ya que le brinda mayor seguridad al gobierno central de lograr un comportamiento coherente con sus políticas nacionales. El costo de aplicar este modelo es la escasa autonomía dejada a los gobiernos locales, ya que los convierte en simples agencias, en comparación con el modelo del federalismo fiscal que promueve su autonomía.

A partir de los principales fundamentos económicos de estas dos corrientes se aborda el doble papel que cumplen los gobiernos locales, con el objeto de evaluar el grado de autonomía en la asignación de sus competencias y recursos.

2. EL DOBLE PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Como se señaló, los gobiernos locales cumplen un doble rol de agentes-principales en su desempeño, según los casos, y este doble papel responde a las competencias y recursos asignados por el gobierno central.

Dado que la función de asignación, que consiste en la decisión sobre el tipo, cantidad y valor de los bienes, puede ser desempeñada por los distintos niveles de gobierno en la **provisión** de bienes públicos, es conveniente distinguir entre provisión y producción.

Finot (2001) distingue la **descentralización de la provisión**, que es la decisión autónoma de los gobiernos locales sobre «qué, cuánto y cómo producir lo que se va a proveer», de la **descentralización de la producción**, que es el traslado de las decisiones para producir bienes ya sea hacia el mercado o hacia los sistemas político-administrativos de nivel inferior. Advierte que la forma más importante de descentralización de la producción será la «descentralización económica»; es decir, la descentralización de decisiones de producción desde mecanismos político-administrativos hacia mecanismos de mercado.

Conviene precisar que la provisión comprende la descentralización política y operativa; mientras que la descentralización económica se halla dentro del ámbito de la producción. En ese marco, Finot vincula los tipos de descentralización con los conceptos previos de provisión y producción:

CUADRO 1



FUENTE: FINOT, 2001

Para evaluar el doble rol que cumplen los gobiernos locales, en este estudio se toma como marco de análisis las definiciones de descentralización política y operativa, ya que con ellas se puede conjugar la teoría del federalismo fiscal con la del agente-principal. Esta distinción permitirá evaluar si la descentralización política incrementa la eficiencia e iguala las oportunidades de participación ciudadana en decisiones que afectan directamente sus ingresos para sufragar los gastos locales.

Con ese objeto, se analizará los tributos y transferencias a partir de los tipos de descentralización propuestos por Finot, cuyos condicionamientos ayudarán a definir el grado de autonomía y desigualdad económica de los gobiernos locales peruanos. Esta distinción permitirá establecer en qué casos las decisiones que adoptan los gobiernos locales son autónomas, y en cuáles otros ellos cumplen el rol de operadores del gobierno nacional en el desempeño de funciones como administración, recaudación y gasto específico.

Si se toma en cuenta que en este estudio se profundizará sobre la descentralización de los ingresos tributarios y las transferencias intergubernamentales, es conveniente desarrollar un marco de referencia sobre los beneficios y riesgos de la descentralización.

3. BENEFICIOS Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Entre los beneficios formulados por el Teorema de Oates (1977) se señala que la descentralización maximiza el bienestar social cuando los servicios públicos son provistos por el gobierno local y la demanda está geográficamente diferenciada. Si la demanda de los servicios públicos difiere territorialmente, entonces no resulta eficiente que todos los bienes públicos sean provistos por el gobierno central, ya que este nivel es más insensible a las demandas diferenciadas y se introduce la necesidad de distinguir qué bienes deben ser provistos localmente y cuáles otros a escala central.

Por tanto, corresponde determinar qué provisión es descentralizable. Para ello, la condición previa es definir qué tipo de bienes públicos se reserva en exclusividad el gobierno nacional y cuáles otros se pueden descentralizar, lo que implica que los gobiernos locales pueden decidir a través de procesos democráticos los servicios que necesita la comunidad y los ingresos que requieren obtener para satisfacer dicha provisión.

De esta forma, la autonomía local implicaría la decisión de la comunidad para generar sus propios ingresos y disponer de sus recursos en gastos autónomos determinados por la libre elección de las preferencias ciudadanas. En el ámbito tributario

significa el derecho de autoimposición, lo que implica la transferencia de bases impositivas y alícuotas de los impuestos que deben pagarse.

El logro de este propósito definitivamente promovería una mayor correspondencia entre el gasto público y la recaudación de los impuestos en el nivel local, situación que generaría incentivos adecuados para revelar las preferencias y reducir la evasión tributaria.

Los desafíos que tiene pendiente el aparato estatal para materializar este propósito requieren de la adecuación de sus sistemas de asignación para que los ciudadanos decidan qué parte de su ingreso dedicarán a la provisión local de bienes públicos; además de reconocer a las organizaciones territoriales como órganos de autogobierno de las comunidades, con lo cual garantizar un mayor control y decisión en la provisión, lo que acarreará mayor eficiencia. Por tanto, estos objetivos deberían sumarse a los postulados de demandas diferenciadas para asegurar una real autonomía municipal.

Finalmente, la descentralización de las finanzas locales puede contribuir a mejorar la eficiencia en la asignación nacional de recursos si hay correspondencia fiscal en el costo-beneficio de los servicios públicos que prefieren los beneficiarios y el costo que pagan para servirse de ellos.

Entre los riesgos o amenazas a los que se enfrenta la descentralización está la escasa o nula capacidad institucional, que se refiere propiamente a una debilidad de la estructura organizacional de los gobiernos locales en comparación con la burocracia estatal. Es una situación que constituye una característica de los países en desarrollo, según lo apunta Prud'homme (1995). Este problema, dado el principio de autonomía, tiene su explicación en el descuido del gobierno central por dotar de iguales o mejores capacidades al gobierno local, a raíz de haberle dado muchas veces el tratamiento de mero ejecutor de sus decisiones, lo que no ha implicado mayor preocupación por sus capacidades.

Una de las potencialidades de la eficiencia fiscal del gobierno local es la dotación de recursos humanos calificados. Sin embargo, actualmente es una de sus falencias, ya que predominan criterios políticos al momento de contratar personal. La sugerencia

para mejorar es generar asociaciones o «mancomunidades municipales» (si se trata de municipios pequeños) para que puedan equilibrar sus competencias y busquen resolver sus incapacidades (Finot, 2001). Por parte del gobierno central se debiera incentivar la cooperación intergubernamental e institucional. Por ejemplo, las municipalidades debieran trabajar de manera interconectada con la administración tributaria y los registros públicos, entidades fortalecidas institucionalmente en Perú.

Las restricciones presupuestarias débiles de los gobiernos locales constituyen otro de los riesgos que plantea la descentralización. Se vincula con los incentivos que tiene el gobierno local para comportarse de manera fiscalmente irresponsable, como lo hizo en el pasado con un excesivo endeudamiento (Cepal, 1998; Ocampo, 1999), lo que puso en riesgo los equilibrios macroeconómicos.

Sin embargo, la actuación dependiente de los gobiernos locales responde a la forma como se organizan las finanzas intergubernamentales. La indisciplina tiene su raíz en la fuerte dependencia de los gobiernos locales a las transferencias que realiza el gobierno central y que constituyen su principal fuente de recursos. No obstante, muchas veces no existe de parte del gobierno central ningún mecanismo que estimule dicha prestación. Por tanto, se sugiere que estos recursos debieran estar condicionados al aporte relativo de las comunidades de acuerdo con los ingresos geográficos que perciben, lo que generaría un mayor incentivo.

En suma, la descentralización de las finanzas públicas avizora mejores posibilidades de éxito si se cumplen las siguientes condiciones: a) Otorgar autonomía a los niveles subnacionales para que estos puedan decidir la asignación de provisión de los bienes públicos; b) Fortalecer la capacidad institucional, que involucra la capacidad de generar recursos y efectuar gastos eficientemente; c) Promover la articulación de las relaciones intergubernamentales y la asociación en mancomunidades municipales.

Estas condiciones constituirán la base del análisis sobre la eficiencia de asignación de competencias tributarias y recursos municipales que se desarrollará en las siguientes secciones del documento.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ

Sobre la base del marco teórico precedente, corresponde efectuar un análisis empírico sobre la descentralización en Perú, que en los últimos tiempos ha involucrado la transferencia de importantes competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos municipales.

Este capítulo permitirá conocer el contexto político-institucional del gobierno local, los antecedentes del proceso de descentralización, las reformas municipales en materia de asignación de competencias y recursos, y un análisis cuantitativo de los ingresos y gastos de este nivel subnacional para 2003.

1. CONTEXTO POLÍTICO - INSTITUCIONAL

Durante prácticamente toda su vida independiente el Estado peruano ha tenido un carácter unitario, representativo y descentralizado. Tal definición está incorporada en el art. 43^º de la Constitución Política vigente. Sin embargo, su historia democrática se ha caracterizado por un alto grado de centralización. Estudios realizados sobre la materia en 1994 sindicaron a Perú como el país «menos descentralizado» de la región (Belaúnde y Marcenaro, 1997)².

Sin embargo, la Constitución peruana de 1993 incorporó una clara opción por la descentralización. La reforma constitucional del Capítulo XIX del Título IV sobre Descentralización³ la define como un proceso continuo que permite una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos del nivel central hacia los niveles regionales y municipales.

La Constitución vigente divide el territorio de la República en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada. Este es el fundamento para reconocer la existencia

² *En un análisis de promedios de descentralización (gastos locales sobre gastos totales del gobierno) para los años 1975 y 1993, Perú resulta ser el más centralizado de la muestra tomada para América Latina.*

³ *Mediante Ley núm. 27.680 de fecha 6 de marzo de 2002 se aprobó la modificación constitucional.*

legal de los tres niveles de gobierno: «gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local». Los gobiernos regionales⁴ se crearon en 2002. Las elecciones regionales y municipales se celebraron en noviembre de ese mismo año.

Los órganos reconocidos constitucionalmente como parte del nivel local de gobierno son «las municipalidades provinciales, distritales y centros poblados». Sus atribuciones, competencias y funciones están reguladas por estas mismas disposiciones constitucionales, por la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y de manera más precisa, por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). La estructura orgánica del gobierno municipal, en todos los casos, la forma el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo. Ambos se eligen por sufragio directo por un período de cuatro años, con posibilidad de reelección.

En cuanto a las competencias que corresponde a cada nivel de gobierno, la LBD estableció una clasificación para la distribución de competencias: exclusivas, compartidas y delegables. Por lo tanto, si bien hay competencias excluyentes para las municipalidades provinciales y distritales, existen otras que deben ser compartidas entre ellas y los otros niveles de gobierno, con la posibilidad de delegar algunas otras por acuerdo mutuo, según el procedimiento legal establecido. La asignación de rentas y transferencias económicas a los gobiernos locales está regulada de manera específica por la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal, las que determinan cuáles corresponden a cada órgano de gobierno municipal.

En suma, el proceso de descentralización en Perú responde a una forma de organización descentralizada, cuyo propósito es representar a los grupos territoriales más diferenciados y que se hace efectivo mediante el establecimiento de responsabilidades específicas en cada nivel de gobierno para evitar duplicidad de competencias y recursos.

⁴ *Para iniciar el proceso de regionalización, por única vez los gobiernos regionales se eligieron de manera departamental; sin embargo, para su formación requieren de la integración de dos o más jurisdicciones departamentales colindantes.*

DISPARIDAD REGIONAL Y MUNICIPAL

La actual estructura político-administrativa de Perú divide el país en 25 regiones departamentales, 194 municipalidades provinciales, 1.636 municipalidades distritales y 1.864 centros poblados menores⁵. Cada una de estas unidades territoriales muestra diversas características económico-sociales, que son el sustento del proceso de descentralización del país.

CUADRO 2: INDICADORES DE DISPARIDAD TERRITORIAL

Departamentos	Pob. 2001	Pob. 2003	Nº Mun. Prov.	Nº Mun. Distrit.	Mun. Distrital		Superficie	Dens. Pob. (Hbte/Km2)	I. Tributario. % (I.Total 2003)
					Rural	Urbano			
Amazonas	416,281	435,556	7	83	25	58	39249	11.10	1,4
Ancash	1,098,662	1,123,410	20	166	47	119	359141	31.28	6,0
Apurímac	437,358	470,719	7	80	21	59	20895	22.53	1,4
Arequipa (2)	1,103,933	1,113,916	8	109	59	50	63345	17.58	17,4
Ayacucho	542,745	561,029	11	111	31	80	43814	12.80	2,1
Cajamarca	1,449,075	1,515,827	13	127	6	121	33317	45.50	2,2
Callao (4)	793,040	799,530	1	6	6	0	146	5.439.72	15,6
Cusco	1,188,245	1,223,248	13	108	22	86	71986	16.99	5,1
Huancavelica	442,625	451,508	7	94	15	79	22131	20.40	1,5
Huánuco	798,309	822,804	11	76	9	67	36848	22.33	2,5
Ica (5)	666,576	698,437	5	43	23	20	21327	32.75	15,0
Junín	1,222,492	1,260,773	9	123	67	56	44197	28.53	9,8
La Libertad (3)	1,504,404	1,528,448	12	83	29	54	25499	59.94	15,9
Lambayeque	1,122,375	1,131,467	3	38	25	13	14231	79.51	11,4
Lima (1)	7,664,294	7,880,039	10	171	130	41	34801	226.43	22,2
Loreto	903,697	919,505	6	49	11	38	368851	2.49	3,2
Madre de Dios	86,945	102,174	3	11	2	9	85300	1.20	7,8
Moquegua	150,177	160,232	3	20	11	9	15733	10.18	6,6
Pasco	255,564	270,987	3	28	15	13	25319	10.70	3,7
Piura	1,588,716	1,660,952	8	64	38	26	35892	46.28	6,3
Puno	1,230,397	1,280,555	13	108	11	97	71999	17.79	2,6
Sn. Martín	764,059	767,890	10	77	42	35	51253	14.98	5,0
Tacna	284,546	301,960	4	27	17	10	16075	18.78	7,9
Tumbes	197,602	206,578	3	12	9	3	4669	44.24	5,3
Ucayali	434,723	460,557	4	14	3	11	102410	4.50	4,1
Total	26,346,840	27,148,101	194	1828	674	1154	1,608,428	16.87	

* POBREZA EXTREMA: SEGÚN EL MÉTODO DE LA LÍNEA DE POBREZA, SIN CONSIDERAR LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS PROVENIENTES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y CON UN COEFICIENTE ENGEL CONSTANTE (LIMA METROP.)

FUENTE: CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1993 - INEI Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN 2001 - INEI

DIRECTORIO DE MUNICIPALIDADES 2003 - INEI

ELABORACIÓN: PROPIA

⁵ Según cifras de 2003, reportadas por INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática).

El cuadro núm. 2 contiene algunos indicadores económico-sociales de las 25 regiones departamentales así como la distribución de las municipalidades⁶ (provinciales y distritales). Como se aprecia para el año 2003, la población total alcanza una cifra superior a los 27 millones de habitantes y una superficie de 1.608.428 Km². Si se compara esa población con la de 2001, ella ha variado en aproximadamente un millón de habitantes. Sin embargo, si se la contrasta con la cifra obtenida por el último censo de 1993, que superó los 22 millones, la tasa de crecimiento es significativa.

En cuanto a la población por departamentos, las diferencias son relevantes. Destaca el vertiginoso crecimiento del Departamento de Lima que en 2003 exhibía una población de más de siete millones de habitantes y concentraba un alto porcentaje de la misma. Esta supera varias veces al Departamento de Piura, el segundo más grande del país en población pero no en extensión territorial, ya que ambos tienen similar superficie. Los departamentos más extremos del país (Loreto y Madre de Dios) exhiben las mayores extensiones del territorio peruano, pero albergan poca población y, por ende, su densidad poblacional es inferior a la del resto del país.

Finalmente, en el cuadro núm. 2 se observa que en los ingresos tributarios hay una relación directa entre la concentración de la población con la asignación de recursos tributarios. De esta forma, Lima va a la cabeza seguida de Arequipa, Callao, Ica y La Libertad. Por tanto, el problema del centralismo en Perú se relaciona fundamentalmente con una distribución desigual de los recursos tributarios.

Desde una perspectiva de desarrollo humano, estos resultados obedecen a un efecto de la centralización económica espacial según el INDH (Índice de Desarrollo Humano) para el año 2002. La centralización económica influye en el ingreso producto por persona, razón por la cual Lima y Callao y los departamentos de la Costa tienen mayores índices. El producto y los ingresos se ven incrementados porque es muy alta la concentración de capital físico y humano en dichos departamentos. A partir de esta premisa, Olarte (2002) concluye que hay una gran desigualdad entre las principales ciudades y el resto del país.

La disparidad fiscal departamental y municipal que hay en Perú, expresada en cifras, configura un marco de especial complejidad para el proceso de descentralización. Este

⁶ Los datos del número de municipalidades –194 provinciales y 1828 distritales– corresponden al año 2001 (INEI).

dependerá crucialmente de la correlación entre la asignación de competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno, según las diferencias territoriales. Por tal motivo, es importante revisar el marco legal que garantiza dicha asignación, de acuerdo con los criterios que deben tenerse en cuenta al diseñar esquemas descentralizados. A continuación, se analizan los cambios significativos en el marco normativo y se evalúan las competencias y recursos que determinan la autonomía local.

2. AUTONOMÍA MUNICIPAL: COMPETENCIAS Y RECURSOS

Para comprender el alcance de la autonomía municipal en Perú, es necesario distinguirla de un concepto afín como la soberanía. En virtud de la soberanía, el Estado tiene la capacidad para establecer normas de naturaleza constitucional, a través de órganos facultados para ello como el Congreso de la República. Resulta claro que las municipalidades no ejercen soberanía porque no están facultadas para emitir normas de naturaleza constitucional.

En ese contexto, la autonomía que deben ejercer las municipalidades se debe ajustar a los asuntos de su competencia. Ello quiere decir que su autonomía no es absoluta, sino que se limita a los asuntos determinados como exclusivos de su ámbito de gobierno.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En Perú, con la Constitución de 1823 se dio inicio a la normatividad en materia municipal. El Capítulo X denominado «Poder Municipal» estipulaba que «en todas las poblaciones sea cual fuere su censo habrá municipalidades» (Planas, 1998). Esta norma comenzó a legitimar la organización municipal por jurisdicciones territoriales, lo que posteriormente dio lugar a la creación de los actuales niveles de gobierno municipal - provincial, distrital y centro poblado- sobre la base de razones vinculadas con el tamaño poblacional. En aquel entonces no se les reconocía ningún nivel de autonomía y estaban sujetos a las decisiones del Estado.

La Constitución de 1979 reconoció la autonomía municipal y otorgó a los gobiernos locales una serie de competencias y rentas, que constituyeron las garantías mínimas para su ejercicio. Con ello lograron protegerse de cualquier intento del gobierno central por quitarles competencias, funciones o rentas.

Sin embargo, hasta 1980, año en que se convocó a elecciones municipales con dicha Constitución, los gobiernos locales dependían del gobierno central y carecían de autonomía. Sus autoridades eran designadas por el Ministerio del Interior, sus competencias eran de menor importancia y sus recursos económicos eran absorbidos por el gobierno central, que les proveía de la mayor parte de sus ingresos mediante transferencias distribuidas con criterios clientelistas.

Durante el gobierno del Presidente Belaúnde Terry se promovió la descentralización, lo que dio lugar en 1983 a la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades (núm. 23.853), aunque no hubo un proyecto de regionalización activo. Sólo en el gobierno del Presidente García Pérez, en 1990, se hizo efectiva la descentralización hacia regiones con la entrega de un marco jurídico que sustentaba su funcionamiento y que entró en vigencia durante su mandato.

En 1992, con el autogolpe de Fujimori, se acabó la experiencia regional. Los gobiernos regionales se disolvieron y fueron sustituidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), dirigidos por representantes del Ejecutivo. El país retomó el centralismo político con la suspensión del Estado de Derecho y el desconocimiento de la Constitución Política reformada de 1979.

Sin embargo, en 1993 se aprobó una Constitución que reconoció las formas descentralizadas de gobierno. La intención del gobierno de Fujimori era suprimir la descentralización de la Constitución, pero la presión popular logró que se sometiera esta intención a referéndum y se consiguió mantener vigente su regulación. Esta Constitución replicó el reconocimiento de los órganos del gobierno local, vigentes hasta antes de la reforma, pero omitió señalar sus competencias y rentas. Por tanto, no estableció garantías para una efectiva autonomía política y fiscal en los asuntos de su competencia.

También en 1993 tuvo lugar la principal modificación de las rentas municipales con el actual D. Leg. núm. 776, «Ley de Tributación Municipal». Por un lado, se redujo la asignación tributaria local de 17 impuestos a sólo seis: impuesto predial, impuesto vehicular, impuesto a la alcabala, impuestos a los juegos, impuesto a las apuestas e impuesto a los espectáculos no deportivos, que aún se mantienen vigentes. Por el otro, se restringieron las facultades y el presupuesto con que contaban las municipalidades provinciales, a favor de las distritales.

Desde 2002, durante el proceso de transición a la democracia (post gobierno de Fujimori) y el inicio del actual gobierno (Toledo) se emprendió un nuevo proceso de descentralización. Tuvo lugar la reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, que volvió a reconocer la autonomía municipal; además de promulgarse la Ley de Bases de la Descentralización (núm. 27.783); la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (núm. 27.867), la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades (núm. 27.972) y la Ley de Elecciones Municipales (núm. 26.864) y modificatoria (núm. 27.734).

De la misma forma, se modificó y complementó la Ley de Tributación Municipal (D. Leg. núm. 776) con leyes como la núm. 27.616, que restituye recursos a los gobiernos locales; la ley núm. 27.630, que regula la utilización del Foncomun, y la ley núm. 27.924 que modifica la tasa porcentual del impuesto a las apuestas.

3. RECURSOS MUNICIPALES

Los recursos económicos de los gobiernos locales son de crucial importancia: sin su existencia no se concretaría la descentralización. Puede declararse la autonomía y asignarse las respectivas competencias, pero si no se garantizan los recursos suficientes, los gobiernos locales se convierten en entidades burocráticas.

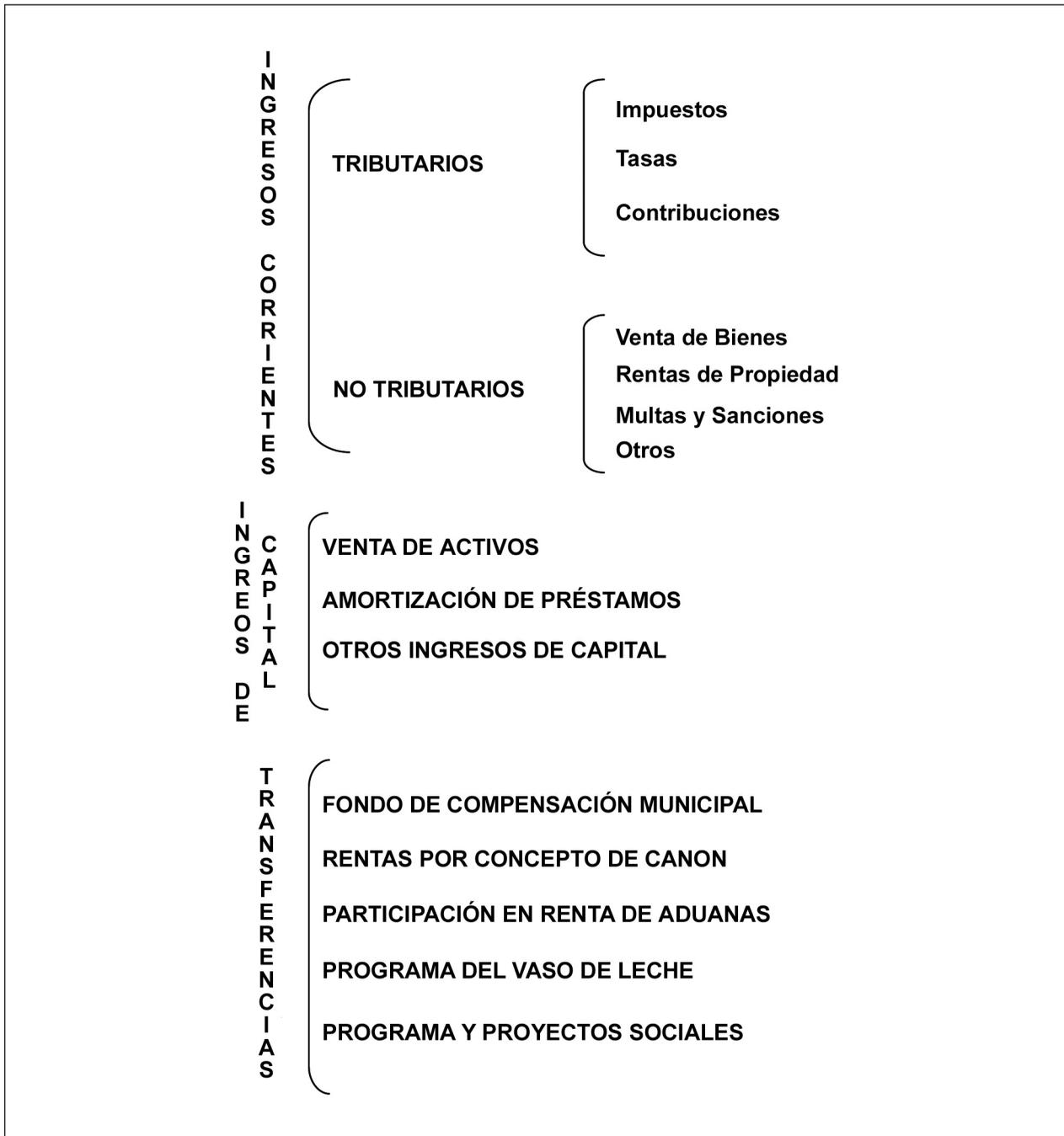
La actual Constitución dispone como bienes y rentas municipales los siguientes:

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- Los tributos creados por ley a su favor.

- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanza Municipal.
- Derechos económicos que se generen por privatizaciones y concesiones.
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, Foncomun.
- Las transferencias específicas.
- Los recursos por concepto de Canon.
- Los provenientes del endeudamiento.

La Ley de Presupuesto de la República se encarga de aprobar anualmente el presupuesto de ingresos y gastos del gobierno nacional, regional y local. Para el ejercicio 2003 se aprobó por Ley núm. 27.879 del 15 de diciembre de 2002. La importancia de esta norma radica en que reconoce las decisiones tomadas por cada nivel de gobierno en la aprobación de sus presupuestos. Señala en forma expresa que «las asignaciones presupuestarias aprobadas por las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales deben orientarse al cumplimiento de los objetivos de los Proyectos y Actividades que la Entidad se ha propuesto».

Para tener una mejor comprensión por cada tipo de ingreso, el Ministerio de Economía y Finanzas aprueba el «clasificador de ingresos y financiamiento para los gobiernos locales», por resolución directoral con anterioridad al inicio del año fiscal vigente, que se publica en el Diario Oficial *El Peruano*. Este divide los ingresos en tres grupos: ingresos corrientes, de capital y transferencias, como se ilustra en el cuadro núm. 3.

CUADRO 3: CLASIFICACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES

De todos estos recursos, se decidió estudiar únicamente los determinantes de la autonomía municipal. Es decir, los ingresos tributarios y los recursos transferidos. De ellos, se analizan los recursos más significativos en las finanzas locales y que corresponden a los creados y/o recaudados por el gobierno local. En función de lo anterior, se aborda brevemente el origen de estos recursos con el propósito de fijar el límite del análisis. Para ello se clasifican los impuestos según su origen y administración en impuestos nacionales y municipales.

Los **impuestos municipales** que determinan las finanzas locales son el impuesto predial, impuesto de alcabala, impuesto al patrimonio vehicular, impuesto a las apuestas, impuesto a los juegos e impuesto a los espectáculos públicos no deportivos. Estos tributos están regulados por la Ley de Tributación Municipal, normas complementarias y modificatorias.

Estos recursos se complementan con los **impuestos nacionales**, creados y administrados por el gobierno central. Los cinco primeros corresponden a las transferencias intergubernamentales. De ellos, los tres primeros forman parte del Fondo de Compensación Municipal y los dos siguientes constituyen la participación efectiva de la que gozan los gobiernos locales sobre la renta de aduanas y la explotación de los recursos naturales, que da lugar al Canon. Todos están regulados por la Ley de Tributación Municipal (LTM). Además, el impuesto que reglamenta la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, específicamente establecido por la Ley núm. 27.153, lo recauda el gobierno central y luego lo transfiere a los gobiernos locales.

De acuerdo con los intereses del estudio, los impuestos se han estructurado según la desagregación señalada en el cuadro núm. 3.

- Los recursos **tributarios** están formados por los ingresos más significativos que generan los gobiernos locales y aquellos creados por ley a su favor. Estos corresponden a los impuestos, tasas y contribuciones que obtienen de manera regular o periódica, con carácter permanente. Cada tributo se subclasifica de acuerdo con la precisión establecida por la LTM.

- Los recursos **transferidos** son aquellos que se entregan a las municipalidades según lo presupuestado por el gobierno central. Estos se clasifican en transferencias territoriales y sociales. Entre los primeros, se analiza el Fondo Común Municipal, Canon y Aduanas, y entre los segundos el Programa del Vaso de Leche así como los programas y proyectos sociales de lucha contra la pobreza.

Con esta premisa y para confrontar los supuestos legales sobre los determinantes de la autonomía municipal, se creyó conveniente evaluar el rendimiento de los mismos de acuerdo con la clasificación del total de los ingresos municipales. Estos resultados servirán de sustento para el análisis pormenorizado respecto de cada uno de los tributos y transferencias que se hará en los capítulos siguientes.

III. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS TRIBUTOS LOCALES EN PERÚ

Como se señaló, los gobiernos locales tienen entre sus fuentes de financiamiento los ingresos tributarios y transferencias, especificados en la Ley de Tributación Municipal (LTM). En esta sección se analiza el marco jurídico de los tributos a la luz del enfoque económico, con el propósito de evaluar el grado de autonomía de los municipios en el ámbito tributario. Específicamente, se estudian los impuestos, tasas y contribuciones

Con este propósito se analizará la LTM y sus modificaciones, concordante con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) según los criterios de potestad impositiva, provisión efectiva del servicio público y costo- beneficio.

1. IMPUESTOS MUNICIPALES

Al tratarse de los impuestos, la potestad tributaria analizará las competencias del gobierno local respecto de la determinación de la base imponible; es decir, la materia sobre la cual se calcula el impuesto, la fijación de la tasa impositiva, las exoneraciones y las funciones administrativas.

Como ya se indicó, los impuestos municipales son seis. Estos, a su vez, se pueden clasificar en dos subgrupos de acuerdo con su naturaleza: los tres primeros (predial, alcabala y vehicular) son impuestos directos porque gravan el patrimonio de las personas. Los otros tres (apuestas, juegos y espectáculos no deportivos) son impuestos de carácter indirecto, porque se pagan a través de un tercero, quien se encarga de transferirlos al precio de venta de los servicios.

EL IMPUESTO PREDIAL

Es el impuesto municipal más importante de todos, ya que representa el 72% de los ingresos por concepto de impuestos locales. Su ámbito de aplicación lo constituyen los predios urbanos y rústicos. Según la última modificación efectuada por el D. Leg. 952,

se entiende por predios⁷ sujetos de impuesto los bienes inmuebles constituidos por terrenos y sus partes integrantes. Por tanto, quedan excluidos los bienes muebles que se puedan desmontar al tratarse de instalaciones no fijas ni permanentes en un terreno.

La base imponible del impuesto (para todos los impuestos) la determina el gobierno central. En el caso del impuesto predial, éste se calcula sobre la base del valor total de los predios que posea el contribuyente. Se entiende por autoavalúo la declaración anual que debe presentar el contribuyente el último día hábil del mes de febrero. Además, cuando realice cualquier transferencia del predio o éste sufra modificaciones, la declaración debe hacerse dentro del mes siguiente de producidos los hechos.

Según lo establece la LTM, el valor de las propiedades se mide sobre la base de las tablas de aranceles que fija el Consejo Nacional de Tasaciones (Conata) y que aplican los gobiernos locales. El criterio que toma Conata como base de la valuación son los materiales de construcción de los predios. Sin embargo, al momento de elaborar los cuadros de aranceles para las tres regiones del país (Costa, Sierra y Selva) subvalúa el valor de los predios de mayor valor⁸ como se demostró en estudios especializados realizados en 1997. Este resultado no es irrelevante porque afecta seriamente el potencial de recaudación de las municipalidades. Pese a su importancia, el problema sigue vigente.

La estructura de las alícuotas fue uno de los cambios sustantivos establecidos por la actual LTM respecto de la norma anterior⁹. Sin modificar las tasas de los extremos redujo el número de tramos de siete a tres. Sin embargo, estableció una excepción que faculta a las municipalidades para fijar un monto mínimo a pagar equivalente al 0,6% de la UIT, y que podría constituir el cuarto tramo. En este último caso, la norma traslada el poder de decisión a la municipalidad para que determine los casos en que pueda hacer valer esta alícuota mínima. En los otros tres tramos, la decisión la toma el gobierno central, situación que perjudica a las municipalidades al no tener ninguna posibilidad de determinar sus propias tasas impositivas de acuerdo con la demanda diferenciada.

⁷ Artículo 8, segundo párrafo del D. Leg. 952 "(...) para efectos del impuesto se consideran los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes de dichos predios, que no puedan ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación".

⁸ Esta conclusión se apoya en los resultados del estudio empírico de Belaúnde y Marcenaro (1997)

⁹ La Ley núm. 26.173 (19/03/93) establecía siete tramos: 0,20%; 0,30%; 0,40%; 0,50%; 0,60%; 0,80% y 1,00%.

La exoneración del pago del impuesto es un aspecto preocupante debido a la extensa lista de beneficiarios que el gobierno central ha decidido eximir. Al respecto, Belaúnde y Marcenaro (1997) hacen una referencia histórica de los predios exentos desde 1968, pertenecientes al sector público nacional: hospitales y orfanatos, cuarteles de bomberos, colegios de enseñanza gratuita, predios de propiedad de gobiernos extranjeros, fundaciones y universidades. Finalmente, en 1985 se incorporó a los predios de pensionistas con las mismas condiciones que hoy establece la LTM¹⁰ con una deducción de las primeras 50 UIT. Actualmente, la vigente LTM ha extendido este beneficio a muchos más sectores, entre los que se cuentan las organizaciones políticas y religiosas.

En síntesis, si bien la decisión para crear el impuesto la toma el gobierno nacional, el órgano de gobierno beneficiado con dichos recursos es la municipalidad distrital donde se ubique el predio. Esta tiene absoluta autonomía para el gasto, con la excepción del porcentaje que debe transferir a la Conata por sus servicios y el correspondiente al catastro de la localidad.

EL IMPUESTO DE ALCABALA

Constituye otro impuesto significativo. Después del impuesto vehicular, representa el 11% de los ingresos por impuestos. Este tributo grava cualquier modalidad de transferencia de inmuebles urbanos y rústicos. Esto quiere decir que no se limita a la compraventa de inmuebles, sino que a otros actos jurídicos como las donaciones y la permuta de inmuebles, que son las figuras usadas para evitar erogaciones registrales. En tal sentido, el legislador se ha preocupado de contemplar este aspecto. Es un impuesto que está estrechamente relacionado con el impuesto predial.

Hasta hace poco la base imponible de este impuesto se calculaba sobre el valor del autoevalúo. Sin embargo, desde la última modificación introducida en el D. Leg. 952¹¹, la base del impuesto se constituye sobre «el valor de la transferencia, la cual no podrá

¹⁰ El requisito consiste en que el pensionista sólo posea un solo predio, dedicado a casa habitación y cuente únicamente con la pensión de jubilación.

¹¹ Vigente desde el 3 de marzo de 2004.

ser menor al valor del autoavalúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia».

Otra innovación que conlleva una garantía económica es respecto del valor base del impuesto. Según la última modificación no podrá ser menor al valor del autoavalúo del predio. Este postulado vela por los intereses económicos de la municipalidad a fin de asegurar un monto mínimo a pagar y así evitar transferencias ficticias que subvaloricen el valor del predio y no permitan aplicar correctamente el pago del impuesto.

En cuanto a la tasa (3%) del impuesto, no ha variado desde la vigencia de la LTM en 1994, pero sí se ha modificado el tramo inafecto de las primeras 25 UIT con la reforma establecida en la Ley núm. 27.963 del 18 de mayo de 2003. Esta determina el nuevo tramo inafecto de las primeras diez UIT del valor del inmueble. Con esa reforma se logra incrementar los recursos de las municipalidades más pequeñas para los predios de menor valor, y se logra revertir el fenómeno que ocurría con el tramo de 25 UIT, donde todas las municipalidades perdían recursos.

Por otra parte, se precisó mejor el plazo dentro del cual debe hacerse efectivo el pago: la modificación realizada por el D. Leg. 952 en su artículo 26 señala que el pago del impuesto debe realizarse «hasta el último día hábil del mes calendario siguiente a la fecha de efectuada la transferencia».

Sobre la base de lo señalado, se debe reconocer que estas reformas constituyen garantías económicas que fortalecen la función de recaudación y fiscalización de las municipalidades, pero el poder de decisión sigue concentrado en el gobierno central.

Una preocupación análoga a la que presenta el impuesto predial es el exorbitante número de entidades exentas del pago de este impuesto, según lo establecido por el art. 28 de la LTM; situación que no ha sufrido modificación alguna porque su vigencia favorece al poder estatal, pese al detrimento de la economía municipal.

En conclusión, las modificaciones obedecen a una decisión del gobierno central sobre la base de los problemas que registraba la aplicación del impuesto de alcabala. Estas reformas son positivas, pero atan al gobierno local al estricto cumplimiento de lo

normado sin tener ningún tipo de flexibilidad en la toma de decisiones para hacer más eficiente el tratamiento de este impuesto.

EL IMPUESTO AL PATRIMONIO VEHICULAR

Este tributo es el segundo más importante después del impuesto predial y representa el 12% del total de impuestos. Grava la propiedad de vehículos con una antigüedad no mayor de tres años. Son sujetos del impuesto los propietarios de vehículos nuevos y quedan exentos los que adquieran un vehículo con una antigüedad superior a los tres años. Este impuesto tiene importancia en las principales ciudades (como Lima metropolitana o capitales de provincia).

La norma antes de su modificatoria consideraba dentro del ámbito de su aplicación a los vehículos, automóviles, camionetas y *station wagons*. Con la reforma, introducida por la Ley núm. 27.616, vigente desde el 1° de enero de 2000, se incorporó, además, la propiedad de buses y ómnibuses. Sin embargo, estos últimos están exentos cuando se destinan al transporte público masivo de pasajeros. Por tanto, el impuesto se aplica sólo a buses y ómnibuses dedicados al transporte privado.

La base imponible de este impuesto está constituida por el valor original de adquisición, importación o ingreso al patrimonio, que en ningún caso será menor a la tabla referencial que aprueba anualmente el Ministerio de Economía y Finanzas. La última modificación está vigente desde el 3 de marzo de 2004 y consistió en incorporar el valor de ajuste por antigüedad del vehículo. Al parecer, la reforma se pensó para favorecer principalmente al contribuyente, al considerar la antigüedad dentro del ajuste del monto del impuesto, situación que también permite un tratamiento más justo por parte de la municipalidad.

La tasa (1%) del impuesto sobre el valor del vehículo no ha sufrido variación desde la promulgación de la LTM en 1994 y la misma no puede ser menor al 1,5% de la UIT. Esta base normativa garantiza un monto mínimo que debe pagar todo vehículo con hasta tres años de antigüedad.

De manera similar a los otros casos, las exoneraciones de este impuesto benefician a vehículos de propiedad del gobierno central, regional y municipal, gobiernos extranjeros y organismos internacionales, entidades religiosas, cuerpo general de bomberos voluntarios, universidades y centros educativos, y a personas jurídicas o naturales autorizadas por la autoridad competente para prestar servicios de transporte público masivo. Ello, al igual que en el caso de los impuestos predial y alcabala, genera perjuicio económico para las municipalidades, si se toma en cuenta que muchas de las instituciones exentas cuentan con recursos suficientes para poder cumplir con el pago de estos impuestos.

En conclusión, los gobiernos locales cumplen el rol de agentes en la generación de los impuestos, basándose en las determinaciones del gobierno central. También actúan como principales porque tienen la facultad de decidir sobre el destino de los recursos.

2. TASAS Y CONTRIBUCIONES

Con el objeto de evaluar cuál es el peso de los impuestos, tasas y contribuciones en los ingresos tributarios, en esta parte se presenta la distribución de los tributos agregados. Estos resultados permiten concluir que los ingresos tributarios dependen principalmente de los impuestos y tasas.

La descripción económico-jurídica sobre los tipos de tasas y contribuciones que pueden imponer las municipalidades en Perú indica que estos tributos se pagan en contraprestación por el servicio público o administrativo provisto por la municipalidad.

LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR OBRAS PÚBLICAS

Es la única contribución que precisa la LTM y grava los beneficios obtenidos a raíz de la ejecución de obras realizadas por la Municipalidad. En este caso, los gobiernos locales, a diferencia de los impuestos, tienen facultad para crear estos tributos, aunque con ciertas restricciones establecidas por la LTM.

La norma se ha preocupado de establecer un nexo participativo con la ciudadanía, ya que exige al ente edil, antes de ejecutar una obra, que cumpla con el requisito de comunicar a los beneficiarios el monto aproximado al que ascenderá la contribución. No obstante, omite señalar el plazo con que cuenta la Municipalidad para cumplir con este requisito, lo que no garantiza que este dispositivo se aplique en forma estricta. En cuanto al rendimiento de las contribuciones, conviene destacar que no son significativas, debido principalmente a la escasa disponibilidad económica de los habitantes para financiar el costo de las obras que ejecuta el gobierno edil.

No obstante, ello no significa que no se ejecuten obras o que la población no participe en su financiamiento, sino que los convenios que realizan las municipalidades con los vecinos de cada localidad se basan en el aporte en mano de obra o en materiales. Desafortunadamente estos costos (que en realidad constituyen cuasi-contribuciones) la Municipalidad no los registra en sus cuentas locales, lo que no permite medir y apreciar su real rendimiento como tributo.

EVALUACIÓN DE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA

Sobre la base de la descripción económico-jurídica de las tasas y contribuciones, el análisis que se puede extraer a partir de los criterios de eficiencia tributaria es el siguiente:

De acuerdo con lo que establece la norma constitucional, las municipalidades tienen **autonomía** para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones. No obstante, el Título III de la LTM establece los límites legales explícitos de dicha potestad tributaria, al tiempo que reconoce su plena facultad para suprimir los tributos sin limitación alguna.

Según la nueva reforma legislativa, la creación y modificación de tasas y contribuciones debe hacerse a través de una Ordenanza¹² aprobada por el Concejo Municipal. Para el caso de la creación de arbitrios, la LOM dispone que se debe publicar a más tardar el 31 de diciembre del año anterior en algún medio masivo.

¹² De acuerdo con la última modificación del D. Leg. 952 vigente desde el 1° de enero de 2005 para el caso de arbitrios municipales de periodicidad anual.

La Ordenanza Municipal es el instrumento a través del cual la Municipalidad ejerce potestad tributaria, según lo determinan las actuales LTM y LOM. La modificación del instrumento¹³, introducido por el D. Leg. 952, mantiene la dependencia de las municipalidades distritales respecto de las provinciales, ya que las primeras requieren de la ratificación de sus ordenanzas (al igual que con los edictos). Por tanto, el único cambio es la denominación del tipo de norma.

En segundo lugar, se excluye el cobro por concepto de tasa o contribución que afecte la libre entrada, salida o tránsito de personas, bienes, mercadería, productos y animales en el territorio nacional, como el libre acceso al mercado. Esto significa que se prohíbe el cobro por pesaje, fumigación y uso de vías, puentes y obras de infraestructura, lo que limita la autonomía municipal.

De acuerdo con la definición de tasas entregada por el art. 66 de la LTM, la **provisión del servicio público o administrativo** es el beneficio que recibe el contribuyente a cambio del pago del tributo efectuado a la Municipalidad. Pese a la distinción que hace el legislador sobre el tipo de servicios, no entrega un criterio claro. Sin embargo, lo hace aplicable al momento de establecer los cinco tipos de tasas que entrañan los conceptos de servicio público y administrativo.

Cabe destacar que la Constitución Política de 1979¹⁴ cuando se refería a la potestad tributaria de los gobiernos locales, establecía la creación de arbitrios y derechos. Los arbitrios eran los tributos pagados en retribución a la provisión o mantenimiento de un servicio público (por ejemplo, el alumbrado público). Los derechos se debían pagar por un servicio administrativo individualizado. De esta forma se podían distinguir los servicios públicos de los administrativos.

En la clasificación reconocida actualmente por la Constitución de 1993 y la LTM, las tasas se cobran por la provisión de servicios divisibles e individualizados en el contribuyente. Las antiguas diferencias ya no existen.

¹³ Vigente a partir del 3 de marzo de 2004, salvo los tributos de periodicidad anual.

¹⁴ El art. 139 de la Constitución Política de 1979 señalaba: "los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones, arbitrios y derechos o exonerar de ellos conforme a ley".

A su vez, el mismo artículo señala que la provisión del servicio está reservada a las municipalidades de conformidad con su ley orgánica. Por tanto, no puede tratarse de cualquier servicio y se requieren algunos requisitos preestablecidos como que los servicios no tengan naturaleza contractual y sean individualizados en el contribuyente con el propósito de verificar el costo-beneficio.

La LOM contiene muchas disposiciones al respecto. Sin embargo, es importante advertir que el Título V sobre competencias y funciones de los gobiernos locales no reserva ciertos servicios de manera restrictiva y con nombre propio, sino que deja abierta la posibilidad de la provisión de otros servicios públicos no asignados a entidades de carácter regional o nacional. Así, le otorga autonomía en la decisión acerca de los servicios que debe proveer de acuerdo con las necesidades públicas que varían en función del tiempo y el lugar.

En ese sentido, la LOM establece como finalidad de las Municipalidades promover la adecuada provisión de los servicios públicos locales; señala sus competencias y funciones específicas y las modalidades para la provisión de servicios, gestionados directa o indirectamente, siempre que se encuentre permitido por ley, amén de asegurar el interés de la comunidad, la eficiencia y la eficacia del servicio.

En cuanto a la individualización del servicio en el contribuyente y divisibilidad del mismo, no se precisa de manera explícita en la LTM; sin embargo, ello se verifica al analizar cada una de las tasas previstas y su naturaleza determinada por el Código Tributario. No obstante, los gobiernos locales muchas veces desconocen este elemento cuando crean sus tasas, ya que creen que son de carácter colectivo y no individualizado.

Respecto de la **cuantía** de las tasas, por tratarse de tributos vinculados con el costo de la actividad estatal, la ley fija el límite cuantitativo. Sin embargo, las reglas establecidas por la LTM no son precisas. Se establece que el costo de los arbitrios se calculará en función del valor efectivo del servicio, lo que podría interpretarse a través del principio de equivalencia. Pero resulta impracticable para una entidad local calcular el costo real del servicio a cada individuo en particular.

Pese a ello, se debe reconocer que las tasas se basan en el cobro de servicios brindados, por lo que es posible identificar precios unitarios vinculados con la relación beneficio-costos de los bienes y servicios que provee el gobierno local, aun cuando no se individualicen.

En suma, los gobiernos locales en Perú poseen una autonomía tributaria limitada. Cuentan con mayores competencias por el lado del ingreso y del gasto en el área de las tasas y contribuciones, pero enfrentan limitaciones en el área de los impuestos por el lado del ingreso. Allí juegan el doble rol de agentes del gobierno central (como recaudadores y fiscalizadores) y principales (en las decisiones sobre el gasto).

IV. EVALUACIÓN CUANTITATIVA DE AUTONOMÍA Y DESIGUALDAD MUNICIPAL

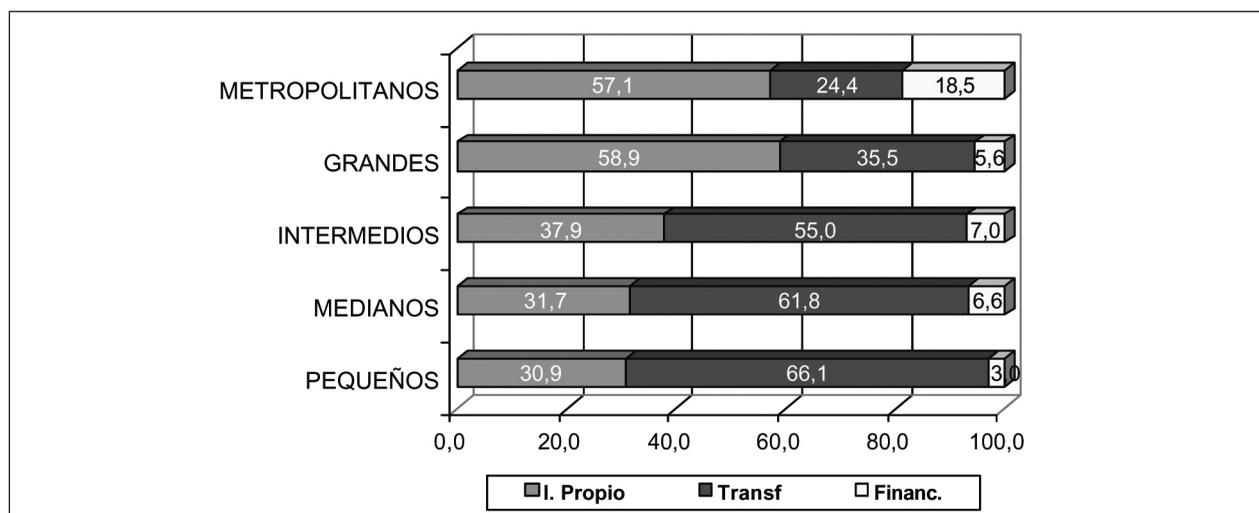
En esta parte se desarrolla un breve análisis sobre los recursos municipales, con el objeto de evaluar el rol que cumplen los recursos tributarios en la autonomía local y la incidencia de las transferencias. Con ese propósito, se analizan los ingresos de 181 municipalidades provinciales de Perú, clasificadas según rangos de población. Este factor permitirá explicar las diferencias entre las municipalidades en relación con su base tributaria.

Conviene señalar que la información de las cuentas municipales de los gobiernos locales la maneja la Contraloría General de la República del Perú. Sin embargo, la base de datos no es accesible para trabajarla en forma directa, Además, no contempla los datos de población u otros que permitan hacer una evaluación al respecto. Por tal razón, se recurrió a los datos de población del Instituto Nacional de Estadística (INEI) para armar una base de datos donde se compatibilice ambos datos. A partir de ellos se clasificó a los municipios por jurisdicción poblacional.

1. ANÁLISIS DE RECURSOS RESPECTO DEL INGRESO

Para evaluar la autonomía por el lado del ingreso, en primer lugar se muestra la distribución de las principales fuentes de ingreso de los municipios.

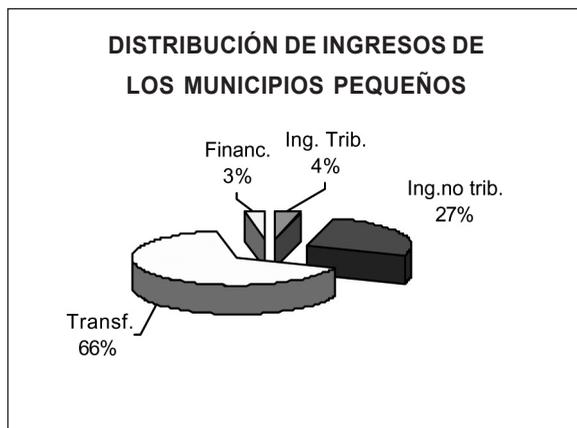
GRÁFICO 1: PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS SOBRE EL INGRESO TOTAL



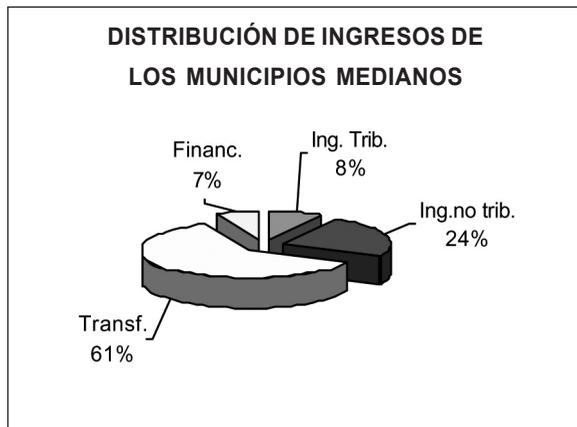
Como se advierte en las cifras precedentes, los ingresos propios (tributarios y no tributarios) y el financiamiento crecen en forma equivalente al tamaño del municipio. Así, los intermedios, grandes y metropolitano dependen en mayor medida de estos recursos que los pequeños y medianos. Respecto de las transferencias ocurre lo contrario porque su tendencia general es decreciente. En este caso, las diferencias producidas por los ingresos propios son compensadas por las transferencias, lo que favorece principalmente a los más pequeños y en menor medida a los grandes, cumpliendo así su objetivo.

Para evaluar las diferencias que provocan los ingresos tributarios y no tributarios, integrantes de los ingresos propios, se analiza cada tipo de municipio:

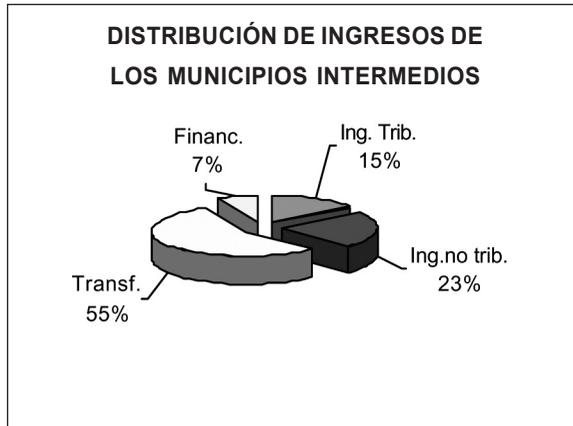
GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES POR TAMAÑO DE MUNICIPIO



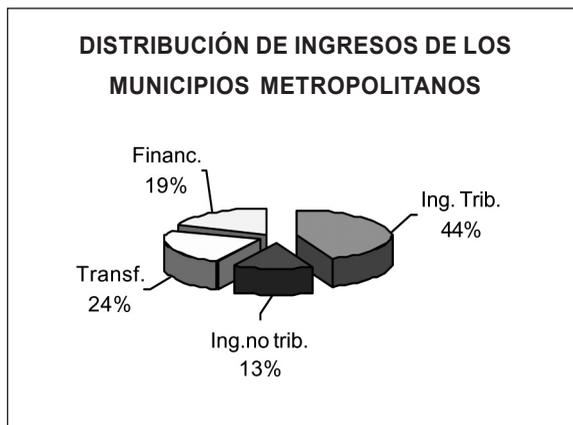
Los ingresos de los 39 municipios más pequeños del país con una población entre cero y 30 mil habitantes, dependen al menos en un 80% de las transferencias e ingresos no tributarios. En este caso, los recursos tributarios y el endeudamiento no son significativos.



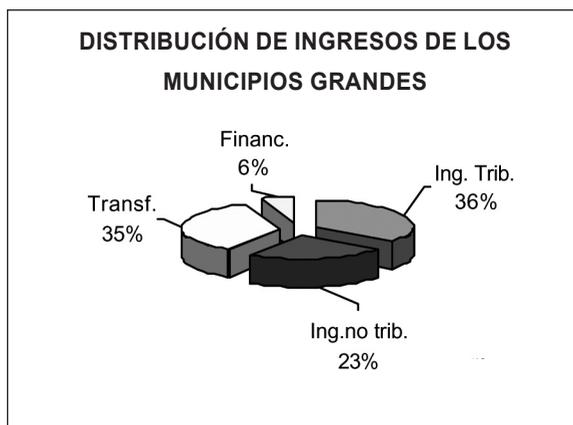
Los ingresos de los 87 municipios medianos (con hasta 100 mil habitantes), al igual que los pequeños, dependen en un 85% de las transferencias e ingresos no tributarios. El porcentaje restante proviene de los ingresos tributarios y financiamiento.



A diferencia de los casos anteriores, los 43 municipios intermedios con hasta 300 mil habitantes dependen de los ingresos tributarios y no tributarios en un 15% y 23%, respectivamente. Es decir, depende de sus ingresos propios en un 38%. Las transferencias representan el 55% de los ingresos.



Los 11 municipios más grandes del país, con una población de hasta un millón de habitantes, dependen en forma proporcional de sus ingresos propios y de las transferencias. La municipalidad metropolitana de Lima depende principalmente de sus ingresos tributarios, que superan en un 20% a las transferencias, y se complementa con sus ingresos no tributarios y el financiamiento.



En los gobiernos municipales grandes y en el metropolitano se destacan los ingresos tributarios, ya que se presenta una relación proporcional entre los ingresos propios y las transferencias del gobierno central. Por tanto, el rendimiento tributario se puede asociar a factores de población y urbanidad, propios de este tipo de municipios.

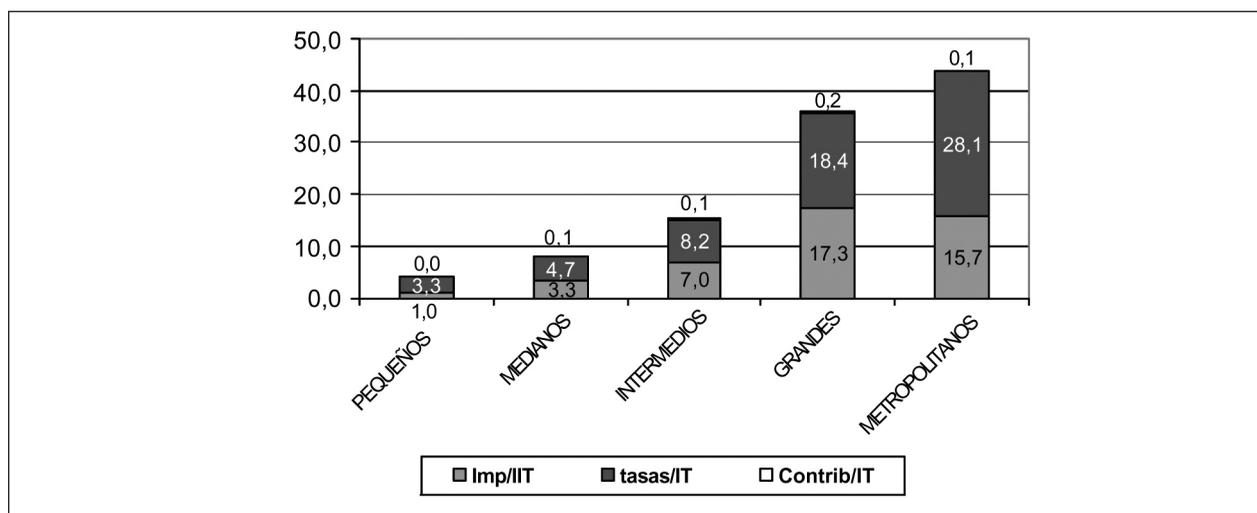
Los demás gobiernos municipales registran cifras menores de ingresos tributarios y mayor dependencia de las transferencias. Como las transferencias no obedecen a ningún mecanismo de eficiencia como sería el aporte relativo, y los ingresos tributarios están limitados por ley, los municipios no se esfuerzan por obtener mayores incrementos en los recursos propios, ya que sienten seguros al contar con la libre disponibilidad sobre el Foncomun y la renta de aduanas.

INCIDENCIA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

Como se observó, los ingresos tributarios dentro del ingreso total de los municipios sólo son representativos en los municipios metropolitanos y grandes. Sin embargo, esos resultados no reflejan su real incidencia dentro de los ingresos propios y cómo influyen estos últimos en el ingreso total. Por ello, se consideró importante revisar cuál es el peso de cada uno de los tributos respecto de los ingresos propios de cada tipo de municipio.

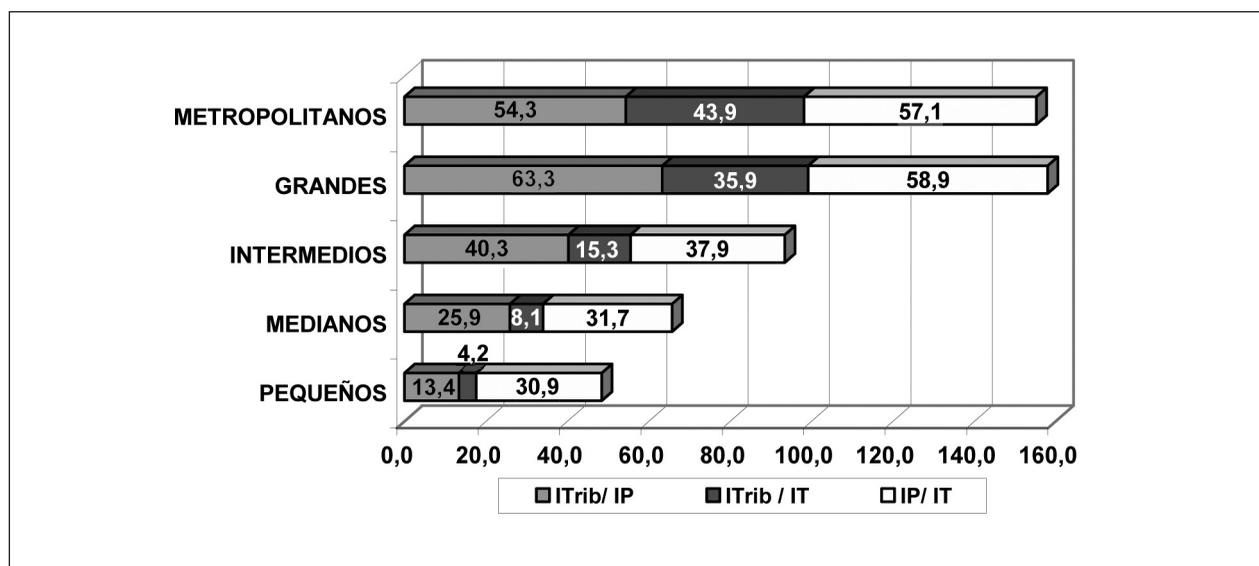
Los resultados varían cuando se hace el mismo análisis respecto de los ingresos totales, como se puede observar en el gráfico núm. 3. Así, la proporción de los tributos de los municipios grandes y metropolitanos representan el 35,7% y 43,8%, respectivamente, y en los pequeños y medianos no supera el 7% del total de sus ingresos.

GRÁFICO 3: INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS EN LOS INGRESOS TOTALES



Un resumen sobre la incidencia de los tributos en los ingresos municipales se puede verificar en el gráfico núm. 4, que destaca las diferencias que producen los ingresos tributarios en cada tipo de municipio.

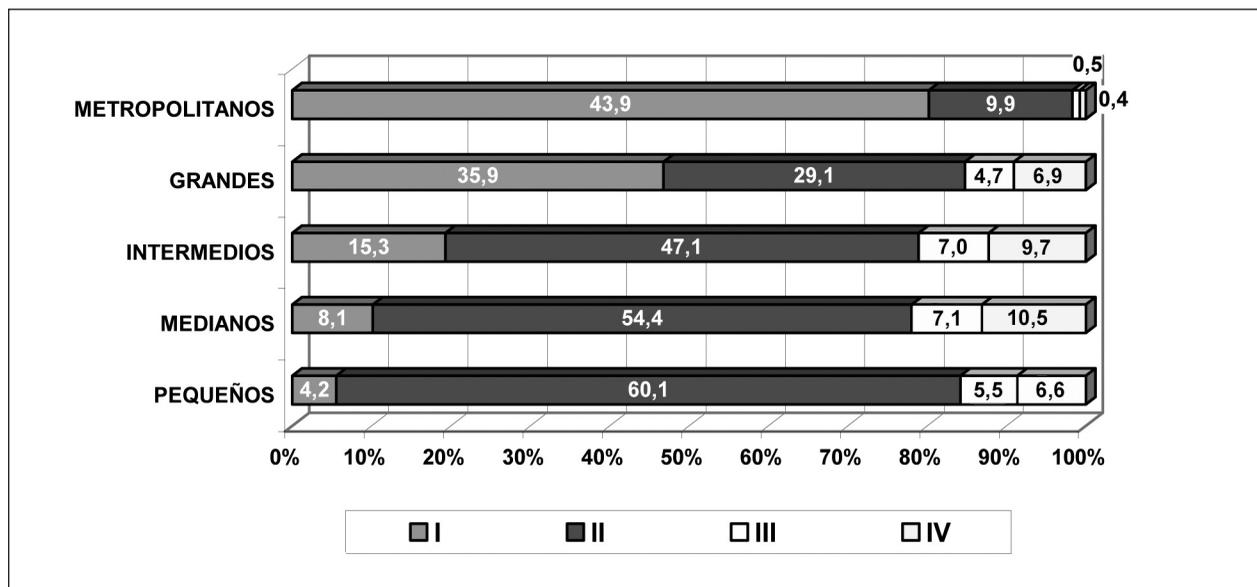
GRÁFICO 4: RESUMEN DE LA INCIDENCIA DE LOS TRIBUTOS EN LOS INGRESOS MUNICIPALES



AUTONOMÍA DEL INGRESO MUNICIPAL

Al analizar la autonomía por el lado del ingreso, el municipio metropolitano depende en un 43,9% del tipo I (ingresos tributarios), que en este caso primordialmente procede de sus tasas (28,1%) e impuestos (15,7%); luego en un 9,9% del tipo II (Foncomun) y en menor medida de los tipos III (Vaso de Leche) y IV (Canon).

GRÁFICO 5: APORTES A LA AUTONOMÍA DE INGRESOS SEGÚN FUENTE (en % respecto del ingreso total)



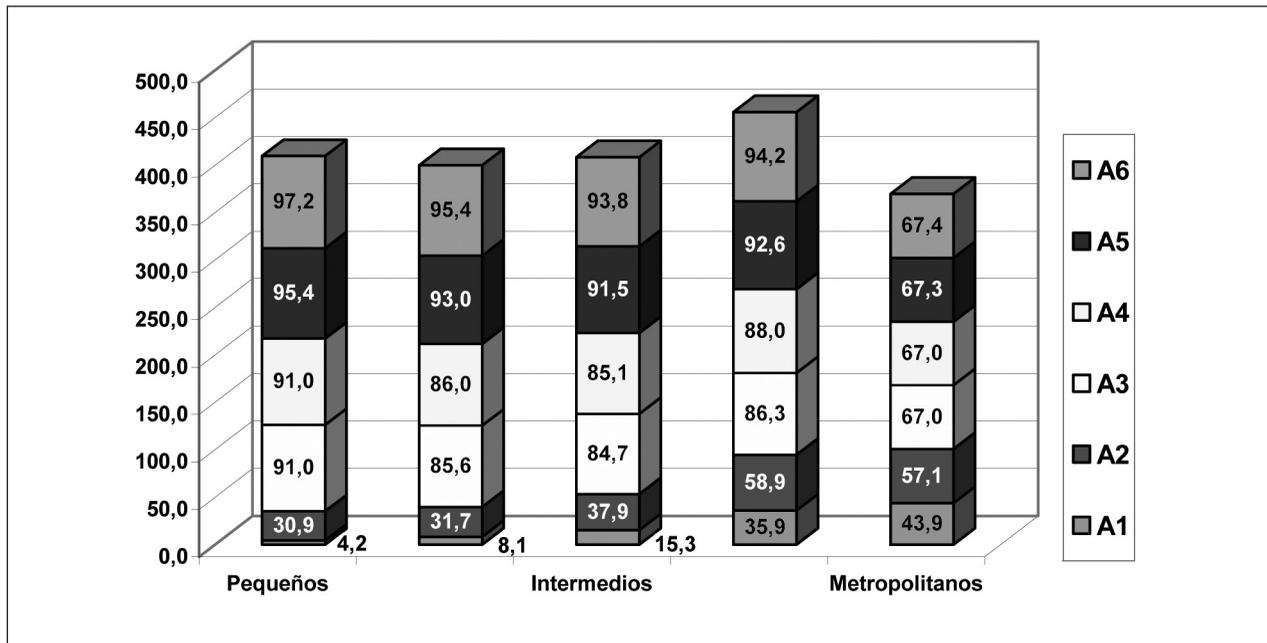
Siguiendo la línea del municipio metropolitano, las municipalidades grandes dependen de sus ingresos tributarios (Tipo I), de forma casi equivalente del Foncomun y Renta de Aduanas (tipo II), y en menor medida del Vaso de Leche y Canon (tipos III y IV).

Los intermedios, medianos y pequeños exhiben la característica similar de depender casi en un 50% de los ingresos del tipo II -que en mayor medida corresponden al Foncomun-, seguidos en el primer caso del tipo I, y en el segundo y tercero del tipo IV.

En conclusión, se observa que en la medida que la población es más pequeña, depende más de las transferencias y mientras la población crece, de sus propias rentas. Se asume que ello obedece al número de habitantes y al grado de urbanidad, variables que prevalecen en los municipios grandes y en el metropolitano.

Tras analizar en detalle los indicadores A1 y A2 respecto de los ingresos totales, se evaluará el papel de las transferencias en el financiamiento local.

GRÁFICO 6: INDICADORES DE AUTONOMÍA MUNICIPAL RESPECTO DEL INGRESO TOTAL



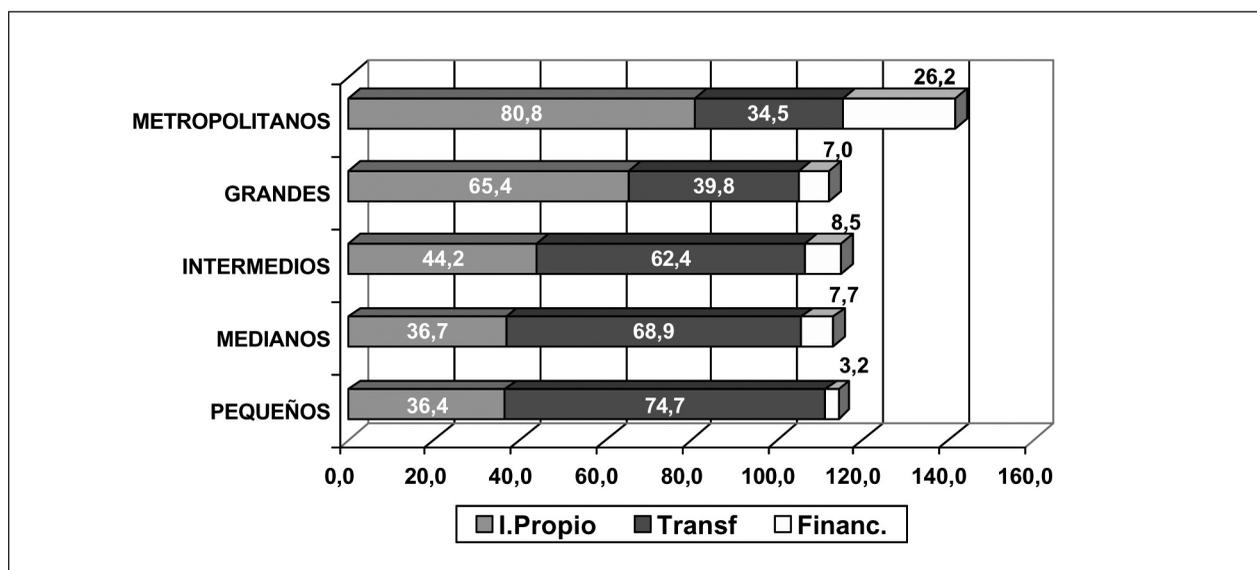
Al examinar el indicador A3, se contempla el efecto positivo que generan las transferencias en el ingreso propio de manera progresiva. El Foncomun es, a todas luces, el principal recurso que cumple su propósito de redistribución, ya que logra igualar las diferencias producidas por los ingresos tributarios.

Cabe destacar que para el caso metropolitano, los recursos provenientes de las transferencias no tienen la misma magnitud que los demás municipios. Ello se refleja en los datos correspondientes al paso del indicador A2 al A3 respecto de los otros municipios. En el tipo metropolitano existe un 10% de diferencia respecto de sus ingresos propios. En los demás tipos, este supera el 20%. A partir del Foncomun, las otras transferencias, mantienen un comportamiento creciente dentro de los ingresos. Sin embargo, por encontrarse al Canon y Vaso de Leche condicionados total o parcialmente, metodológicamente se ha impuesto un porcentaje (2/3 y 1/3) que pretende corregir este condicionamiento en los ingresos, verificándose en el recurso del canon la mayor incidencia que equipara las diferencias después del Foncomun.

2. ANÁLISIS DE RECURSOS RESPECTO DEL GASTO

Al analizar el comportamiento de las fuentes de ingreso en el gasto total municipal, se observa que los municipios grandes y el metropolitano dependen en un 80% de sus ingresos propios (62,1% de sus ingresos tributarios y 18,7% de ingresos no tributarios). Por tanto, sus ingresos resultan mayores que sus gastos cuando se añaden las transferencias y el financiamiento.

GRÁFICO 7: DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS SOBRE EL GASTO TOTAL

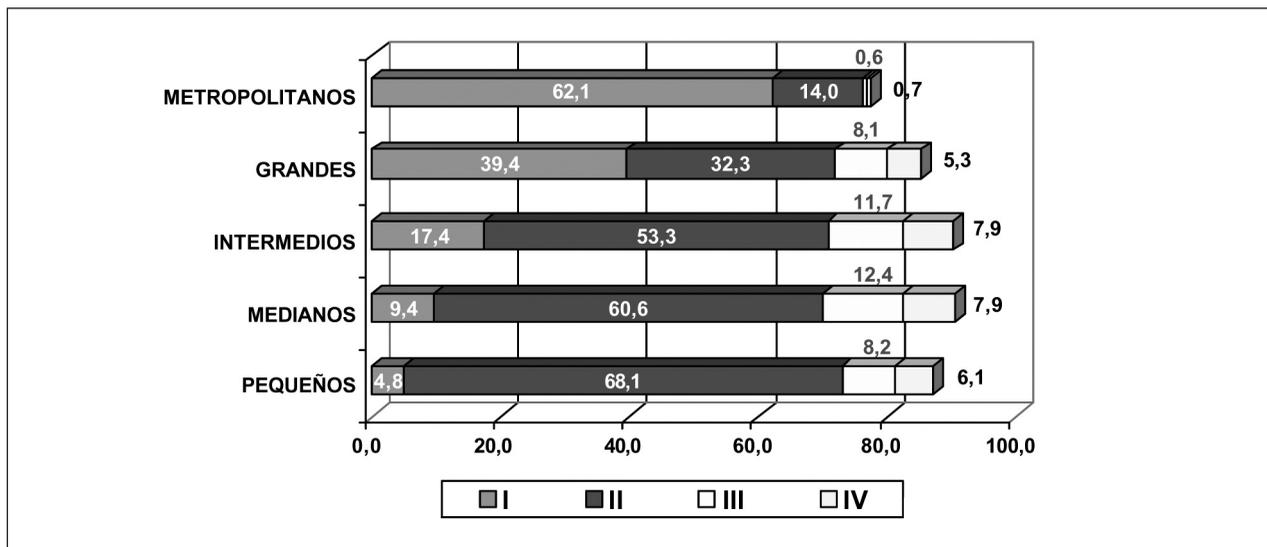


Los intermedios, medianos y pequeños con sus ingresos propios alcanzan a cubrir menos del 40% de sus gastos. Al recurrir a las transferencias logran ser compensados en forma suficiente para que los ingresos sean superiores a los gastos.

AUTONOMÍA DE INGRESO RESPECTO DEL GASTO

Al establecer los tipos de descentralización para medir la autonomía de ingresos, en el caso metropolitano los recursos del tipo I (tributarios) financian más del 60% de los gastos. Sin embargo, no alcanzan a cubrirlo todo, ya que el tipo II, constituido por el Foncomun, es insuficiente y en menor medida el Canon y Vaso de Leche (tipos III y IV). Requieren del concurso de los ingresos no tributarios (18,7%) y del endeudamiento (26,2%) para cubrir su gasto total.

GRÁFICO 8: APORTES A LA AUTONOMÍA DEL INGRESO (EN % RESPECTO DEL GASTO TOTAL)



En los municipios más grandes, más del 70% de sus gastos se alcanza a cubrir con recursos provenientes del tipo I (tributarios) y con recurso del tipo II, principalmente del Foncomun, y se complementan con los del tipo III y IV. Los municipios intermedios, medianos y pequeños cubren sus gastos con los recursos del Foncomun al menos en un 50%, complementados principalmente con recursos tributarios (tipo I) y Canon y, en menor medida, con los aportes del Vaso de Leche (tipo IV). Sin embargo, hay que destacar que en ningún caso se logra cubrir el 100% de los gastos con el concurso de los ingresos tributarios y transferencias, por lo cual son indispensables los ingresos no tributarios y, en menor medida, el endeudamiento.

En conclusión, se puede afirmar que los municipios dependen primordialmente de sus ingresos propios y de las transferencias para poder cubrir sus gastos. Un rol primordial lo desempeñan los ingresos tributarios, pero éstos no alcanzan a ser suficientes por lo que se debe recurrir al auxilio de las transferencias y del endeudamiento.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHON, GABRIEL (1997). «Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos», en Reunión de LASA 1997. Santiago de Chile.
- AGHON, GABRIEL (1999). «Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes». Curso para la Creación de Conocimiento y Formación Profesional. Caracas, Venezuela.
- ARAOZ, MERCEDES y ROBERTO URRUNAGA (1996). *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Centro de Investigación (CIUP) de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.
- ALVARADO, BETTY (2003). «Efectos y usos de las transferencias intergubernamentales». Concurso de Investigación CIES 2001, auspiciado por ACIDI-IDRC. Lima, Perú.
- ALVA MATTEUCCI, MARIO (2001). «¿Existe una definición del término 'Gobierno Central' aplicable en materia tributaria?», en *Revista Análisis Tributario: Informe Tributario*. Lima, Perú.
- ARTANA, D. y R. LÓPEZ MURPHY (1997). «Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana», en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal-GTZ, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (1988). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, Estados Unidos.
- BANCO MUNDIAL (1999). *Más allá del centro. La descentralización del Estado*. II edición. Washington, Estados Unidos.
- Bahl, Roy (1999). «Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice». Draft, Banco Mundial, Washington.
- BELAÚNDE, DANIEL y HAROLD MARCENADO (1997). «Impuesto predial. Estudio y propuesta para un manejo eficiente de la toma de decisiones locales», en *Ensayos sobre la realidad económica peruana III*. Centro de Investigación (CIUP) de la Universidad del Pacífico. Lima, Perú.
- BORJA, J. (1987). «Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado», en *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*, Flacso, Santiago de Chile.

- CARRANZA UGARTE, LUIS y DAVID TUESTA CÁRDENAS (2003). «Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana». Convenio BCR-CIES. Lima, Perú.
- CASAS TRAGODARA, CARLOS (1997). *Descentralización fiscal: el caso de Perú*. Cepal-GTZ. Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago de Chile.
- CONFERENCIA ELECTRÓNICA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA (1994). «Contenido de la descentralización, conceptualización del proceso, objetivos, los pro y contra de la descentralización, desafíos». Abril-diciembre. Santiago de Chile.
- COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA (1997). *Temas municipales. Perú*, Gaceta Jurídica Editores. Lima, Perú.
- DAMMERT EGO AGUIRRE, MANUEL (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Cepal, Santiago de Chile.
- FINOT, IVÁN (1998). «Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?», en *Revista del CLAD* núm. 10, Caracas, Venezuela.
- FINOT, IVÁN (1999). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Cepal, Santiago de Chile.
- FINOT, IVÁN (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Cepal, Santiago de Chile.
- FREIRE, MARÍA EMILIA (1996). «Federalismo fiscal: notas sobre la experiencia internacional», en Seminario internacional *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- GONZÁLES DE OLARTE, EFRAÍN (2000). «Descentralización para el desarrollo humano en el Perú», en *Cuadernos PNUD*, Lima, Perú.
- GONZÁLES DE OLARTE, EFRAÍN (2003). «El financiamiento y desafíos de la descentralización», en *Revista Economía & Sociedad* núm. 48, CIES, Lima, Perú.

- HAUSMANN, RICARDO y ERNESTO STEIN (s.f.). *Políticas nacionales y financiamiento municipal*. Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina.
- IRARRÁZABAL, IGNACIO (1996). «Percepciones acerca del municipio: continuidad y cambios», en *Estudios Públicos* núm. 63, Santiago de Chile.
- JARACH, DINO (1943). *El hecho imponible*, Editorial de Perrot, Buenos Aires.
- JORDANA, JACINT (2001). «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional» en *Serie Documentos de Trabajo*. Proyecto conjunto Indes-Unión Europea, Washington D.C.
- LARA LEÓN, CIRO (1998). «Tasas y precios públicos en el Sistema Tributario Municipal», en *Revista Análisis Tributario* núm. 124, pág. 24-26, Lima, Perú.
- LANE, TIMOTHY (1993). «Market discipline». *Staff Papers FMI*, vol. 40, marzo de 1993, pág. 53-88.
- MARDONES, RODRIGO (2001). «Impacto económico de la descentralización en Chile. Evaluación actual y prospectiva», en *Más allá del bosque: transformar el modelo exportador*. Flacso, Santiago de Chile.
- MUELLER, DENIS C. (1979). *Public choice*. Cambridge Univ. Press.
- MUSGRAVE, RICHARD A. (1989). «*Public finance in theory and practice*» (traducida como *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*). V edición. McGraw-Hill. Madrid.
- NICKSON, ANDREW (1997). «Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina», en II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela del 15 al 18 de octubre de 1997.
- OATES, WALLACE (1972). *Fiscal federalism* (traducida como *Federalismo Fiscal*). Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, Madrid.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (1999). «Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal», en *Reforma y Democracia* núm. 13, febrero. Cepal, Santiago de Chile.
- PALMA, EDUARDO (1983). *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*. Ilpes, Santiago de Chile.

- PALMA, EDUARDO y DOLORES RUFÍAN (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. Ilpes. Santiago de Chile.
- PENFOLD, MICHAEL (2000). «Descentralización y mercado en América Latina», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* núm. 16. Caracas, Venezuela.
- PLANAS, PEDRO (1998). *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Municipalidad Metropolitana de Lima. Lima, Perú.
- PRUD' HOMME, R. (1995). «On the dangers of decentralization», *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2.
- RONDINELLI, DENNIS A. (1989). «Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework», en *Development and Change*, vol. 20. núm. 1, enero.
- ROSENFELD A., ALEX (1994). *Los gobiernos locales en América Latina*. Programa de Gestión Urbana de América Latina (PGU-LAC).
- RUFÍAN LIZANA, MARÍA DOLORES (1996). *El financiamiento en los procesos de descentralización*. Cepal. Santiago de Chile.
- RUIZ DE CASTILLA PONCE DE LEÓN, FRANCISCO (2001). «Las clasificaciones de los tributos e impuestos», en *Revista Derecho & Sociedad*, Perú, Año XXI, núm. 17, pág. 100-104.
- RUIZ FERNÁNDEZ, JULIO (1997). *Descentralización y modernización de la gestión territorial*. Santiago de Chile.
- SANDFORD, C. T. (1984). *Economics of public finance*, III edición, Oxford, Pergamon Press.
- TANZI, V. (1995). «Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects», en World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- TER-MINASSIAN, T. (1997). «Decentralization and macroeconomic management», IMF Working Paper, Washington D.C.
- VIDAL HENDERSON, ENRIQUE (1992). «El impuesto a los activos empresariales (teoría y experiencias)», en *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario* núm. 22, pág. 189 y siguientes.

- VALENZUELA BARROS, JUAN PABLO (1997). «Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile». *Serie Política Fiscal* núm. 101 Cepal-GTZ, Santiago de Chile.
- VÁSQUEZ BARQUERO, ANTONIO (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Cepal, Santiago de Chile.
- WIESNER, EDUARDO (2003). *La descentralización, la estabilidad macroeconómica y la integración económica regional: enlaces de política y mecanismos de transmisión*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- WINKLER, DONALD (1994). «Diseño y administración de transferencias intergubernamentales, descentralización fiscal en América Latina», en *Documentos para discusión*, Banco Mundial, Washington D.C.

VI. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieb Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larrain.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE-BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 1999**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryám Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

Justo Tovar Mendoza.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATIVA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

Juan Eduardo Serra Medaglia.

Estudio de Caso N° 58

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

Alvaro Vicente Ramírez Alujas.

Estudio de Caso N° 59

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

Lucas Godoy Garraza.

Estudio de Caso N° 60

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

Fernando Pachano Ordóñez.

PUBLICADOS EN 2002

Estudio de Caso N° 61

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

María Andrea Salazar Mejía.

Estudio de Caso N° 62

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

Cinthya Arguedas Gourzong.

Estudio de Caso N° 63

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

Jorge Iván Cuervo Restrepo.

Estudio de Caso N° 64

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

Sergio Antonio Ibáñez Schuda.

Estudio de Caso N° 65

LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.

Rafael Mery Nieto.

Estudio de Caso N° 66

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.

Carlos René Martínez Calderón.

Estudio de Caso N° 67

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.

Paula Ximena Quintana Meléndez.

Estudio de Caso N° 68

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?

Claudia Marcela Peña Barría.

Estudio de Caso N° 69

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.

José Carlos Chávez Cuentas.

PUBLICADOS EN 2003**Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.

Leonardo José Salas Quirós.

Estudio de Caso N° 71

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.

Paula Daniela Bustos Muñoz.

Estudio de Caso N° 72

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).

Juan Carlos Camacho Encinas.

Estudio de Caso N° 73

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.

Valeria Andrea Sánchez de Buglio.

Estudio de Caso N° 74

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN EL SALVADOR.

Juan Carlos Rodríguez.

Estudio de Caso N° 75

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.

Carmen Gloria Marambio Ortiz.

PUBLICADOS EN 2004**Estudio de Caso N° 76**

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.

Antonio Frey Valdés.

Estudio de Caso N° 77

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).

Karen Angelika Hussmann.

Estudio de Caso N° 78

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.

Víctor Contreras Zavala.

Estudio de Caso N° 79

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

José Ramón Laguna Torres.

Estudio de Caso N° 80

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.

Marlene Sepúlveda Cancino.

Estudio de Caso N° 81

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.

María Angélica Pavez García.

PUBLICADOS EN 2005

Estudio de Caso N° 82

**EFFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y
AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.**

Mauricio Reyes Reyes.