



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSGRADO

**PROGRAMA ACADÉMICO DE MAESTRÍA EN
GESTIÓN PÚBLICA**

**Impacto de la descentralización fiscal en las disparidades
de los ingresos regionales (2010-2020)**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

Maestro en Gestión Pública

AUTOR:

Dancuart Elescano, Cesar Augusto (ORCID: 0000-0002-4124-4410)

ASESOR:

Dr. Beraun Beraun, Emil Renato (ORCID: 0000-0003-1497-6613)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Reforma y Modernización del Estado

LÍNEA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL UNIVERSITARIA:

Desarrollo económico, empleo y emprendimiento

LIMA – PERÚ

2022

Dedicatoria.

A mi padre por su sacrificio y apoyo importante para mi desarrollo. A mi abuela Irene y mi abuela Rosa a quienes recuerdo con mucho cariño por todo el amor que me dieron. A mi madre por su amor y sacrificio, y por haberme transmitido los ideales más importantes que hoy rigen mi vida. A Myriam y Lucho por su cariño, comprensión y sacrificio que me permiten seguir adelante. A mis hermanos Julio, Pedro y Delia a quienes recuerdo con gran cariño.

Agradecimiento

Quiero expresar mi agradecimiento a la Universidad César Vallejo, por haber rescatado en mí el interés por la investigación académica y científica, al brindarme un programa académico conformado por docentes que han satisfecho todas mis expectativas formativas. Así mismo deseo expresar mi agradecimiento al Dr. Emil Renato Beraún Beraún que gracias a sus orientaciones valiosas y esfuerzo por entender mi interés investigativo, hoy me ponen en una mejor situación, generando en mí, mayor confianza y gran entusiasmo, para emprender nuevos derroteros académicos e investigativos.

Índice de contenido

Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Índice de tablas	v
Índice de figuras	vi
Resumen	vii
Abstract	viii
I. Introducción	1
II. Marco teórico	12
III. Metodología	28
3.1. Tipo y diseño de la investigación	28
3.2. Categorías, subcategorías e indicadores	29
3.3. Población y muestra	32
3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	32
3.5. Procedimientos	32
3.6. Rigor científico	34
3.7. Método de análisis de datos	35
3.8. Aspectos éticos	37
IV. Resultados y discusión	39
V. Conclusiones	61
VI. Recomendaciones	63
Referencias	64
Anexos	67

Índice de tablas

Tabla 1 Categorías y subcategorías	31
Tabla 2 Principales regiones con pobreza monetaria	48

Índice de figuras

Figura 1 Esquema de Oates.....	24
Figura 2 Esquema de panel de datos.....	29
Figura 3 Triangulación.....	35
Figura 4 Disparidad en las regiones (25 regiones).....	39
Figura 5 Disparidades negativas.....	41
Figura 6 Disparidades positivas.....	41
Figura 7 Transferencias a gobiernos subnacionales (sin desagregar).....	42
Figura 8 Transferencias a gobiernos subnacionales (desagregado).....	43
Figura 9 Distribución de presupuesto entre gobiernos (en porcentaje).....	46
Figura 10 Transferencias – Disparidades - FBK.....	50
Figura 11 Especificación del modelo teórico en Eviews.....	51
Figura 12 Efectos fijos por región.....	52

Resumen

El objetivo del presente trabajo es determinar la efectividad de la descentralización fiscal para reducir las disparidades en los ingresos regionales, durante el período 2010-2020. La presente es una investigación de enfoque cualitativo, de tipo descriptivo-explicativo de alcance aplicado, el diseño es teórico y el método usado es el análisis sintético y hermenéutico. La población estuvo conformada por la totalidad de las regiones (24 departamentos y una provincia constitucional). Al ser una investigación de diseño teórico, se utilizan fuentes secundarias provenientes de instituciones públicas (BCRP, MEF e INEI). Se ha logrado determinar que la descentralización fiscal, vía transferencias, ha tenido resultados contradictorios, en el sentido de que ha mantenido las inequidades sociales, las cuales por aproximación se manifiestan en la disparidad de los ingresos regionales. Fundamentalmente los resultados contradictorios obedecen que, durante el período analizado, lo que en realidad ha habido es un proceso de desconcentración más que un proceso de descentralización, que ha obviado las heterogeneidades regionales.

Palabras claves: Descentralización, desconcentración, subsidiariedad, estructuras institucionales, disparidad.

Abstract

The task of this work is to determine the effectiveness of fiscal decentralization to reduce the disparity in the distribution of regional income about 2010-2020, in Perú. The kind of research is a descriptive-explanatory, applied scope, theoretical design and the method used is synthetic analysis and hermeneutic approach to qualitative research. We worked with total population, this is, 24 regions and constitutional province. Our secondary sources come from institutions like BCRP, MEF, INEI and others. It has been determined that fiscal decentralization, via fiscal transfers, has had contradictory results, this is, the income inequality has been maintained due to in Perú there hasn't been a real decentralization but a deconcentration process, which means that the country's fiscal heterogeneities have been ignored.

Keywords: decentralization, deconcentration, subsidiarity, institutional structures, disparity

I. Introducción.

De una manera sintética podríamos señalar que la finalidad de la existencia del Estado es satisfacer las necesidades de los ciudadanos lo que permite alcanzar un nivel de bienestar; el cual se instrumentaliza justamente en el rol proveedor de bienes y servicios públicos por parte del propio Estado.

Pero no se trata de que el Estado satisfaga todas las necesidades del ciudadano, lo cual sería inmanejable, no sólo por el ilimitado número de necesidades que se puedan dar, sino también por la ilimitada diversidad de las mismas. Se trata más bien de que él pueda garantizar el cumplimiento de unas condiciones mínimas para el desarrollo de un proyecto de vida ciudadano, es decir, la presencia del Estado es subsidiaria, participa cuando el mercado o la iniciativa privada no proveen los servicios y bienes indispensables que crean tales condiciones para el desarrollo de un proyecto de vida ciudadano, tales como, la provisión de una oferta educativa pertinente, la existencia de servicios básicos como agua potable y fluido eléctrico, el acceso a internet, el acceso a servicios de salud idóneos, los ingresos per cápita suficientes, que a su vez estos últimos se sustentan en un desarrollado mercado laboral; la creación de escenarios atractivos para la inversión extranjera o para el desarrollo de actividades empresariales locales, etc.

El éxito en la creación de esas “condiciones mínimas” dependerá del acertado conocimiento que el Estado tenga de las necesidades del ciudadano (la revelación de sus preferencias) a fin de configurar adecuadamente su oferta de bienes y servicios públicos ya sea tanto en su naturaleza como en la cuantía requerida.

Se ha pretendido obtener dicho conocimiento a través de la gestión pública tradicional configurada bajo un enfoque centralista cuyos resultados nos han mostrado un entendimiento bastante limitado de las necesidades y posibilidades de desarrollo del ciudadano, manifestado en una concentración productiva en la capital, la presencia de disparidad de ingresos entre las diferentes regiones, el establecimiento de brechas en la periferia de variada naturaleza (la pobreza fundamentalmente), con el cada vez enérgico reclamo de aquellos sectores (la periferia) que perciben un trato discriminatorio y excluyente con este enfoque centralista.

Es por esta razón, que, establecido en la constitución, y oficializada desde el 2002, ha ocurrido un viraje, empujado por una mejor estrategia para un mejor entendimiento de las necesidades del ciudadano, a fin de crear las condiciones mínimas a la que nos hemos referido. La descentralización, aparece como el nuevo enfoque para cumplir con dicho objetivo.

En este nuevo enfoque de la gestión pública, partimos de un centro de administración que en aras de eficiencia y eficacia transfiere facultades de administración a la periferia, para nuestro caso, el centro es el gobierno nacional y la periferia son los gobiernos subnacionales (realidades regionales).

Estas transferencias de facultades se manifiestan en transferencias de recursos, afectaciones al presupuesto general, y tales afectaciones presupuestales conllevan a aspectos relevantes para el análisis del desempeño de estas facultades transferidas, tales como la capacidad para poder gastar todo lo que el gobierno nacional transfiere, así como la calidad del gasto, es decir, que los gastos sean ejecutados eligiendo entre fines alternativos, seleccionando aquellos que tenga el mayor rendimiento para la sociedad.

La idea de fondo es sencilla, pero no necesariamente su implementación. El Estado se acerca al ciudadano, a las regiones, para entender mejor sus necesidades y posibilidades de desarrollo con la finalidad de configurar una oferta de bienes y servicios públicos que reduzcan brechas. El enfoque de brechas, o más exactamente, el enfoque de brechas estructurales, es una elaboración conceptual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cuya idea principal remarca que un país no se desarrolla adecuadamente debido a la existencia de una serie de brechas estructurales, es decir, un país no se desarrolla, porque sus ciudadanos no cuentan, con el cumplimiento de ciertas condiciones mínimas, pero fundamentales, para el desarrollo de un proyecto de vida.

El cumplimiento de tales condiciones mínimas, se constituyen por el consumo de una serie de servicios públicos. El estado peruano, tal como está definido en la constitución es subsidiario, es decir, que sólo debe intervenir proveyendo estos servicios cuando los ciudadanos por sí mismo no pueden obtenerlos o cuando la iniciativa privada no los provee, y si los provee, lo hace de manera no idónea. Pero

esta provisión pública tal como lo hemos señalado, es con la finalidad de crear las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de un proyecto de vida ciudadano, los cuales se instrumentalizan a través del consumo de dichos servicios, es decir, acceso a servicios idóneos de salud y educación, agua potable y energía, la creación de infraestructura y condiciones económicas que permitan la creación de escenarios atractivos para el desarrollo de actividades empresariales, y que en conjunto configuran escenarios cuyos resultados se sintetizan en un ingreso per cápita regional bastante homogéneo entre las diferentes regiones. Deberíamos esperar que a mayor descentralización implicaría mayor homogeneidad de condiciones entre las regiones para desarrollar un proyecto de vida ciudadano, manifestándose esto en una figura bastante equitativa entre los ingresos per cápita de las diferentes regiones.

Históricamente nuestra realidad se ha caracterizado por una profunda heterogeneidad entre el centro y la periferia, lo que ha sido una clara manifestación de corte centralista de sus políticas públicas. Aunque, no es parte de esta investigación, el fallido derrotero del centralismo, se podría decir, se debe a que no ha habido una genuina y honesta voluntad de gobernar.

Estas heterogeneidades (disparidades) se han manifestado en un consumo deficitario de bienes y servicios públicos por parte de la periferia, consecuentemente con un esfuerzo estatal insuficiente en sus esfuerzos asignativos y por la misma debilidad de ingresos de los ciudadanos de las diferentes regiones, justamente porque el Estado no pudo crear las condiciones mínimas para generar escenarios atractivos para el desarrollo de actividades empresariales que permitirían un acrecentamiento de los ingresos per capita regionales, y por tanto brindarían el sostenimiento continuado de la oferta de bienes y servicios públicos, vía la construcción, sostenida también, de una base tributaria idónea.

La descentralización en el Perú se ha implementado fundamentalmente mediante un sistema de transferencias (descentralización fiscal), por lo que en teoría debería convertirse no en una simple asignación de recursos presupuestarios, sino más bien en un mecanismo de "igualación" que busca el desarrollo de capacidades regionales que generarían un mayor ingreso, una celosa ejecución del gasto, y una

robusta implementación de mecanismos de rendición de cuentas cuyo resultado esperado sería la reducción de disparidades de los ingresos regionales.

Es así que las transferencias buscarían generar las condiciones para que las disparidades en los ingresos regionales se reduzcan, encuadrándolas dentro de lo que la teoría describe como descentralización.

La insatisfacción por la provisión de bienes y servicios estatales ha hecho que se busquen nuevos enfoques y procedimientos, poniendo su atención en la organización en el sector privado. No debe sorprendernos que mucho de los principios o nuevas ideas de lo que se denomina nueva gestión pública provengan justamente de las experiencias organizacionales y gestión del sector privado.

La idea de que la finalidad del Estado es el individuo mismo, ha centrado la atención de que, para dar un servicio de calidad, esto se logra con una buena comprensión de las necesidades del individuo (la preferencia revelada del ciudadano). Esto último requiere un estado más cercano al individuo y una concepción de la oferta pública de carácter colaborativo entre el estado, reducido al mínimo estratégico, y el individuo.

En este contexto la descentralización, que está considerada en nuestra constitución política, se configura recién como una política pública estructural a partir del año 2002, con la promulgación de la ley de bases de la descentralización, la Ley 27783. Dos décadas no son poca cosa, y las expectativas del establecimiento de tal política pública estructural debería tener efectos rastreables en la crisis de emergencia sanitaria del 2020, ¿Puede decirse que la implementación de casi 2 décadas de descentralización han permitido encarar eficazmente la reciente crisis sanitaria?

Tenemos, por tanto, una relación causal entre la descentralización, descentralización fiscal, fundamentalmente, y las disparidades de los ingresos regionales, relación que expresan los fines del Estado. Lo anterior ha hecho que se recurra a los procesos de descentralización, aquellos mecanismos que consisten en la delegación de funciones hacia entidades organizacionales más próximas y pertinentes a los administrados (los ciudadanos), más cercanas a problemáticas locales, que justamente, por esta proximidad, garantizaría la calidad en la adquisición de información y una eficacia en la solución de problemas, al diseñar

políticas públicas a medida. Al obtenerse información próxima y pertinente de una realidad específica, local, resulta en información privilegiada que debería garantizar la eficacia de las políticas públicas, apartándose así del enfoque tradicional centralista.

La teoría más importante que ha sido sustento para el enfoque de que la eficiencia y eficacia en la provisión de servicios públicos se da cuando se transfieren facultades del centro a la periferia, provienen de los trabajos de Oates (1977). Fundamentalmente se señala que una administración centralizada es menos eficiente y eficaz que una descentralizada, debido principalmente, a los costos asociados a la información que la administración central requiere para atender las realidades de la periferia. Consideremos lo siguiente, en primer lugar, al delegar a los gobiernos subnacionales facultades de gobierno y administración, libera al gobierno central del gasto de información en que incurre por tener que conocer la problemática de cada gobierno subnacional, para poder posteriormente diseñar una política adecuada y determinar los recursos necesarios para asignar. Oates nos dice que estos costos de información son ineficientes, porque las administraciones locales o subnacionales, justamente por su cercanía tienen una mejor calidad de información de la problemática local, por esta proximidad también, les permite una ejecución de política en menor tiempo (oportuna) que si viniera de la administración central. Es decir, para que el gobierno central atendiera las necesidades locales, tendría que gastar recursos en obtener información sobre dicha problemática local, así como diseñar una política pertinente, mientras que la misma administración local por su cercanía, por su proximidad a la problemática tiene mejor calidad de información y por tanto mayores probabilidades de éxito en el diseño de la política pertinente para su propia problemática local, así, resultaría más eficiente (uso de recursos) y eficaz (resultados) delegar tales responsabilidades de diseño de políticas públicas, por esta particularidad del acceso a la información privilegiada.

Esto justamente, lo que más detalladamente se conoce como descentralización fiscal, es decir, que el gobierno central sólo se encarga de asignar recursos a los gobiernos subnacionales para que ellos mismos usen dichos recursos para solucionar los problemas. Con esto, el Estado alcanzaría sus metas de cerrar brechas en infraestructura, salud, educación, etc, no ejecutando centralizadamente

políticas públicas, sino asignando recursos, para que los propios gobiernos subnacionales ejecuten los recursos según su propio entendimiento de la realidad local, en teoría, este sería un mecanismo más eficiente para cumplir con cerrar brechas, y esto estaría manifestado en un acrecentamiento de los ingresos y en una equidad interregional en sus ingresos per capita respectivos, el Estado operaría así bajo el principio de subsidiariedad.

Sin embargo, para asombro de Newton, “la manzana no cae, sino que se queda suspendida o incluso en lugar de bajar, asciende”. Los hechos no soportan la teoría de Oates, ni para aquellos que apuestan por el proyecto de descentralización, iniciándose así un debate sobre la precariedad de la implementación de la descentralización o más bien el hallazgo de un contraejemplo a los postulados de Oates.

García-Fernández y otros (2017), desarrollan un análisis empírico mediante panel de datos de países, aquí se hace una distinción entre los efectos de la descentralización. En cuanto a temas de infraestructura, tales como viviendas, colegios, etc, la transferencia de recursos del centro a la periferia es eficiente, porque los gobiernos locales ejecutan el gasto, proveyendo activos concretos, estos activos tienen un impacto directo y concreto en la reducción de la pobreza. Sin embargo cuando estas transferencias los gobiernos locales los asignan a programas sociales se ven resultados ineficientes, no contribuyendo a la reducción de la pobreza, por lo que el estudio concluye que la descentralización es óptima cuando las transferencias son asignadas a la provisión de infraestructura, por el contrario cuando es asignada a programas sociales es ineficiente, luego entonces lo eficiente es que los programas sociales no deben delegarse a los gobiernos locales o subnacionales, sino deben estar a cargo del gobierno central.

Sovilla y otros (2018), desarrollan un estudio sobre Chiapas en donde se ha encontrado que el gobierno de Chiapas se encuentra en permanente estancamiento a pesar de una sostenida y creciente asignación de recursos de la Federación, resultando que la distribución de recursos en el caso de Chiapas es regresiva. El resultado final es una dependencia hacia la federación (gobierno nacional) por parte de Chiapas (gobierno subnacional), manifestándose en que

Chiapas prefiere pedir más recursos, que optimizar su administración para generarlos él mismo. Esa misma situación provoca una ejecución ineficiente del gasto. Por lo que el proceso de descentralización fiscal estaría incentivando una situación de dependencia e ineficiencia del gasto en el gobierno de Chiapas, algo completamente contrario a la esencia de la descentralización.

A nivel nacional, regional y local encontramos también similares contradicciones.

El Consejo Fiscal (2019), presenta una medición del gasto público a nivel municipal, su principal conclusión es que la transferencia de recursos a las municipalidades, deben ser discriminativas, es decir que, hay clusters más eficientes que otros, que asignan mejor el gasto, y proponen un esquema de incentivos hacia clústeres de municipio menos eficientes, y transferencia tanto de conocimiento y experiencia hacia estos clústeres de municipios menos competitivos, una especie de receta de acumulación, sistematización y transmisión de conocimiento.

En tanto que la descentralización en el Perú se ha manifestado fundamentalmente como descentralización fiscal y el impacto que se espera en la reducción de inequidades regionales, esto puede ser evaluado mediante el análisis de la evolución de las disparidades de ingresos regionales; las controversias entre la teoría y los hechos pueden ser formuladas mediante la siguiente pregunta general:

La descentralización tiene varias dimensiones de afectación, un incremento en la formación bruta de capital, la creación de ambientes atractivos para la inversión, el acceso a bienes básicos como agua potable y alcantarillado, el aumento de la competitividad de las regiones, la reducción de los diferentes tipos de pobreza, el acceso equitativo y de calidad a servicios como salud y educación, el desarrollo de un mercado laboral que sostenga el desarrollo de una clase media autosostenible, etc; pero todas estos efectos que se esperan de la descentralización, pueden sintetizarse en un proceso de reducción de disparidades de los ingresos regionales.

Con un sistema de salud equitativo y de calidad, garantizamos que tanto los habitantes de Cajamarca, Ayacucho o cualquier otra región, tengan las condiciones de salud idóneas para poder desarrollar su proyecto de vida, como trabajar o estudiar. La salud es necesaria pero no suficiente, por ejemplo, si se desea tener mayores ingresos, pero mayores ingresos como los que obtendría un habitante de Piura, Tumbes o cualquier otra región, es decir que, para estas regiones, para

obtener mayores ingresos, debería haber similares condiciones de educación para desarrollar habilidades que permitan alcanzar tales ingresos, o similares condiciones laborales, comerciales o empresariales que permitan de igual manera obtener tales ingresos. Y una vez desarrollado tales habilidades, tales empresas o tales negocios, deberían existir un desarrollo de un mercado laboral o mercado interno propio de cada región y muy similares entre ellos. Y a su vez estos mercados internos que demandan recurso humano calificado o permiten el desarrollo de negocios, serán posibles si existen infraestructura que permitan tales actividades, como fluido eléctrico, carreteras, edificios, transporte etc. Estas condiciones a su vez crearan un ambiente similar en cada región, un ambiente atractivo para la captación de inversión privada, que observa que hay recurso humano calificado, infraestructura idónea y por tanto posibilidades de desarrollo de la empresa privada.

Todas estas concatenaciones, se sintetizan en una reducción de las desigualdades en los ingresos per cápita de cada región, ya sabemos las consecuencias, pero deberemos preguntarnos por qué se busca, y la respuesta será porque, en primer lugar, el Estado busca que los ciudadanos tengan las condiciones mínimas y suficientes para desarrollarse. En segundo lugar, el estado no puede discriminar a nadie, porque los recursos que utiliza son de todos los habitantes, así que por un tema de justicia social no puede permitir la inequidad entre las regiones. Y, en tercer lugar, porque en términos económicos tampoco puede permitirlo, porque al permitir que una región, sea más atractiva que otro, eso genera fuga de capitales, recursos humanos, y a su vez estará permitiendo que una región crezca a expensa de otras al quitarle recursos a otras, debido justamente a las inequidades regionales.

De modo que plantearíamos la controversia mediante la siguiente pregunta principal:

¿Cuál es el impacto de la descentralización fiscal en las disparidades de los ingresos regionales, en el período 2010 -2020?

La descentralización en el Perú se manifiesta fundamentalmente en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales de modo que es de relevancia saber si todo lo que se les asigna se gasta (lo que denominamos capacidad de gasto) y si lo que gasta se gasta adecuadamente, es decir, que por cada unidad monetaria

buscamos el mayor rendimiento (calidad del gasto). Como se entiende, la verificación de tales resultados nos dará una lectura adecuada, del efecto de la descentralización fiscal en su tan esperado efecto en la reducción de disparidades.

Entonces podemos abordar nuestra formulación general del problema, mediante las siguientes preguntas específicas:

- ¿De qué manera las transferencias del gobierno central hacia las regiones han reducido las disparidades en los ingresos regionales?
- ¿Cómo afecta el enfoque de la descentralización fiscal implementado por el Estado, a las transferencias sobre las disparidades de los ingresos regionales?
- ¿Cómo afectan las características propias de cada región a las transferencias sobre disparidades de los ingresos regionales?

En contrapartida en base a estas preguntas formuladas construiremos nuestros objetivos de investigación para cada nivel de pregunta formulada:

Como objetivo general nos volcaremos a la tarea de:

Determinar el impacto de la descentralización fiscal en las disparidades en los ingresos regionales, en el período 2010-2020.

Y para alcanzar dicho objetivo general plantearemos los objetivos específicos siguientes:

- Determinar la efectividad de las transferencias del gobierno central hacia las regiones para reducir las disparidades en los ingresos regionales, en el período 2010-2020.
- Determinar si el enfoque de la descentralización fiscal implementado por el Estado afecta a las transferencias sobre las disparidades de los ingresos regionales.
- Determinar si las características propias de cada región afectan a las transferencias sobre las disparidades de los ingresos regionales.

En este sentido la investigación buscará alcanzar el objetivo general, por medio del cumplimiento de los objetivos específicos planteados.

En cuanto a las justificaciones, estas se manifiestan en tres dimensiones: teórica, pragmática y metodológica.

La justificación teórica implica que al verificarse que la realidad no se condice que lo señalado por Oates, es necesario hacer una reformulación de dicha concepción teórica, hay que entender que el contexto de la teoría de Oates se desarrolla en un contexto empresarial, es decir, que el involucramiento de todos los miembros de la empresa convergen en un esfuerzo por maximizar la utilidad de la empresa que luego se reparte, es decir, que hay un incentivo concreto en el involucramiento, la periferia actuará eficazmente porque afecta su utilidad, y la administración central asignará recursos porque de no hacerlo restringiría la utilidad de la empresa, de tal manera que la búsqueda del lucro, la maximización de la utilidad y la representatividad (la empresa también está representada tanto en el centro como la en la periferia) son una misma entidad, eso no ocurre en el sector público. Resumidamente en Oates las partes que participan tienen convicción, pertinencia y convergencia, es decir, al plantearse la descentralización como una organización concertada, cada parte está convencida de su conveniencia para sus fines particulares (convicción), y entiende que el rol que se le asigna en su participación (pertinencia), es fundamental para el fin de toda la organización, el cual es sustento de los fines de cada parte (convergencia)

Es conocido, los problemas de representatividad política existente en los gobiernos subnacionales, es decir, que lo que quiere el gobierno nacional (reducir las disparidades de los ingresos regionales), no necesariamente es lo que quieren los gobiernos subnacionales, y los gobiernos subnacionales no necesariamente representan los intereses de los ciudadanos locales, el corolario es una manifiesta divergencia de objetivos entre centro, periferia y ciudadanos, que se expresa en incapacidad del gasto, calidad precaria del gasto y por tanto un inefectivo impacto de la descentralización para reducir la pobreza y por ende el mantenimiento de las inequidades regionales. Es por esta razón que este trabajo es relevante porque permitirá corregir el paradigma sobre el cual se basan las políticas de descentralización que tan cuestionada eficacia presenta dentro del enfoque de

Oates, construyendo así una referencia más adecuada a la descentralización en el caso peruano.

La justificación pragmática y fundamental contribución del trabajo es en la forma como especificamos la relación entre la descentralización y la gestión pública. Especificamos una relación de dependencia en el sentido de que todas las manifestaciones de la gestión pública en el Perú deben tener como referencia el enfoque de la descentralización en el sentido de que la descentralización, en la realidad peruana, es el reconocimiento de heterogeneidades, de modo que el concepto aplicado de descentralización en el Perú, en lo que respecta a “acercarse” a las regiones para conocer sus necesidades y posibilidades de desarrollo, se concretiza en desarrollar políticas públicas diferenciadas para cada realidad regional y esto no sólo por la indagación de la realidad de cada región, sino porque cada región participa en el diseño de la política pública. Así, bajo este esquema de pensamiento que proponemos. la gestión pública se implementa considerando realidades regionales heterogéneas que buscan reducir las diferentes disparidades regionales, mediante una política pública que reconoce las particularidades de cada región al darle una cuota de participación en el diseño de la política pública de descentralización.

Metodológicamente el trabajo nos proporciona una forma analítica de entender los impactos de la descentralización (en sus diferentes manifestaciones política, administrativa, económica, etc) en diferentes unidades observacionales, así tendremos elementos de comparación, por ejemplo, podremos identificar por qué en los gobiernos regionales con mayor canon la reducción de la pobreza monetaria no se ha consumado, o por qué hay municipalidades que ejecutan diligentemente su presupuestos, y otras no; todo esto nos proporcionaría una metodología para comparar situaciones diversas, que redundaran en la creación de políticas de descentralización más puntuales, específicas, producto de un mejor entendimiento de la realidad, como consecuencia de establecer una referencia; que nos permita comparar realidades, y darnos cuenta la relevancia de las heterogeneidades regionales en los efectos de la descentralización fiscal.

II. Marco teórico.

Aparte de las teorías que no corresponde presentarlas en este apartado, la finalidad de los antecedentes que a continuación se mencionan son al de evidenciar nuestra relacional causal, instrumento por medio del cual alcanzaremos nuestros objetivos.

La implementación de la descentralización fiscal, se sustenta en la finalidad existencial del Estado, la búsqueda del bienestar del ciudadano, bajo este enfoque teórico, este bienestar se obtiene mediante la reducción de las disparidades de ingresos regionales. En términos generales, una reducción de las disparidades de los ingresos regionales implica un mayor bienestar, el cual se puede manifestar en una reducción de la pobreza monetaria, una mejora por tanto en los indicadores de desarrollo humano; o podría también evidenciarse mediante externalidades interregionales; una mejora en el crecimiento económico o en los niveles de desarrollo. Es decir que los impactos de la descentralización fiscal pueden rastrearse en todas estas modalidades o dimensiones mediante la reducción de las disparidades de los ingresos regionales.

En esta línea de pensamiento hemos encontrado los siguientes antecedentes internacionales.

Bianchi y otros (2021), planteó como objetivos determinar la forma en que la descentralización fiscal afectaba el bienestar de los ciudadanos, fundamentalmente observando los efectos en dos dimensiones, en una de ellas, se observó que al delegarle la facultad a los municipios de crear y administrar sus propios impuestos tuvo efectos positivos, por un lado, una reducción de las transferencias del gobierno central y por otro el aumento de bienes públicos a la población local, lo que redundaba en un mayor bienestar. El trabajo explica que los municipios, al darse cuenta de que el apoyo del gobierno central se reducía, se vieron forzados a ser cuidadosos, tanto en recaudar los impuestos como en asignarlos, ya que existían mecanismos de rendición de cuentas efectivos a los que recurría la población. El resultado de la gestión de los ingresos y gastos, generó los suficientes recursos para subsidiar escuelas pre-escolares (nursery schools) para niños de 6 meses a 3 años de edad. Esta medida provocó un aumento importante en el empleo hacia la mujer, y es una muestra clara de una política que impacta en la brecha de género,

y se concretiza en un aumento en los ingresos. La investigación realizada sobre 8,902 municipios en Italia pudo demostrar una relación causal entre la descentralización fiscal y los beneficios a la población, los cuales se manifestaron en un aumento de la oferta de servicios públicos, así como un impacto positivo en el mercado laboral.

Este trabajo evidencia, claro está según las circunstancias de los municipios italianos, que la delegación de facultados fiscales, crea responsabilidades que fuerzan a los municipios a mejorar la calidad de sus finanzas, lo que nos da una referencia para cuestionar el estilo de descentralización fiscal que se desarrolla en Perú, que, en lugar de optar por la delegación de facultades fiscales, mantiene un esquema de transferencias, que fortalece más bien relaciones de dependencia.

Mendoza Velázquez (2019), en un análisis para la realidad mexicana para el período 2003-2013, tiene como objetivo determinar la conveniencia de los efectos de una descentralización fiscal del tipo transferencia frente a una del tipo que delega responsabilidades fiscales a los gobiernos locales. Los hallazgos señalan que una descentralización fiscal del tipo transferencia, es decir, que el gobierno central no da autonomía al gobierno local en materia fiscal, sino que le transfiere recursos monetarios, afecta negativamente a los ciudadanos. Así, los resultados de este trabajo, nos llevan a la conclusión de que la descentralización fiscal del tipo asignación de transferencias, tiene una pertinencia temporal, es decir, en situaciones de crisis, situaciones imprevisibles que requieren un paquete fiscal de medidas, mientras se reestablece el equilibrio. Por el contrario, un mantenimiento de este tipo de descentralización fiscal más allá del corto plazo es nociva, puesto que, si bien puede impedir que las brechas no se acrecienten, las mantiene. La explicación se centra en que la descentralización fiscal del tipo transferencia establecido en prolongados periodos de tiempo provocan una dependencia funcional inhabilitante en las administraciones locales, que genera mayor pobreza, fundamentalmente porque las transferencias diluyen la responsabilidad de generar ingresos fiscales propios; y por otro, al no tener la responsabilidad de generar ingresos (ya que esa es responsabilidad del gobierno central en su rol de transferir recursos), no se desarrollan mecanismos de rendición de cuentas a los que el ciudadano pueda recurrir, para controlar, tanto el gasto, como en la oferta de bienes

públicos que se debería de proveer. De modo que la descentralización fiscal, en lugar de cerrar brechas, las mantiene o las acrecienta, al generar pobreza, porque este tipo de descentralización fiscal genera administraciones ineficientes.

La temática de investigación es de relevancia particular para nuestro trabajo, puesto que la realidad de la descentralización fiscal en Perú ha seguido los derroteros de una descentralización fiscal del tipo transferencias por casi dos décadas, y la emergencia sanitaria ha desnudado la inoperancia de las administraciones subnacionales, lo que nos hace reflexionar, si estamos frente a una especie de descentralización tóxica.

Para Canare (2021), en su estudio sobre la realidad de Filipinas, la investigación tiene como finalidad determinar una relación causal entre la descentralización y el bienestar, fundamentalmente los efectos son rastreados en el dimensionamiento que se hace del bienestar, en particular, considera impactos en el ingreso per cápita de los pobladores, el índice de desarrollo humano (herramienta desarrollada por el PNUD) y los niveles de pobreza (pobreza monetaria). Sobre estas dimensiones se pudo concluir que la autonomía fiscal de los municipios se correlaciona positivamente con el ingreso per cápita y los índices de desarrollo humano; y se correlaciona negativamente con los niveles de pobreza monetaria, estos hallazgos permiten sostener que municipios con mayor autonomía fiscal, se vuelven más eficientes y eficaces en la gestión de recursos, y esto se debe, a que los municipios en esta situaciones endogenizan la demanda, es decir, que la demanda de bienes y servicios públicos que son especificados por los ciudadanos, establecen las pautas para determinar cómo generar ingresos, la cuantía de los mismos, así como su asignación. En síntesis, mayor autonomía fiscal, mayor bienestar.

Hay también otra conclusión de relevancia, que tiene que ver con la responsabilidad compartida, el estudio señala, que no resulta aconsejable que la generación de ingresos dependa tanto del gobierno central como de los gobiernos subnacionales, porque al ser la responsabilidad compartida, hay un incentivo de que una de las partes evadan sus responsabilidades, esperando que su par las asuma, el corolario de esta situación es fundamentalmente una restricción en la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar los bienes y servicios públicos que la población requiere.

Para Muñoz M. y otros (2017), en este estudio regional sobre el escaso potencial de las transferencias como elemento igualador, se hace un análisis comparativo de 6 países de Latinoamérica, entre ellos el Perú, con la finalidad de evaluar los impactos de la descentralización fiscal (del tipo transferencias) sobre las disparidades, es decir, la verificación de la existencia de desigualdades de desarrollo y bienestar. Se ha evidenciado en los resultados que en todos estos países hay un notable aumento de las transferencias de los gobiernos centrales a los subnacionales, pero las disparidades en el mejor de los casos se han mantenido, es decir, que no se estaría cumpliendo con las finalidades de reducirlas que es lo que se esperaba de los procesos de descentralización, por el contrario, se identifica un efecto regresivo por parte de los componentes más importantes de las transferencias: regalías, transferencias discrecionales y fondos de convergencia.

Asimismo, los efectos igualadores de las transferencias, es decir, asignar recursos a aquellos gobiernos subnacionales que más lo requieren, con la finalidad eliminar brechas, los efectos resultan controversiales porque el estudio muestra que las transferencias se distribuyen sin tener en cuenta las necesidades de gastos diferenciales de los gobiernos subnacionales, es decir, son fundamentalmente transferencias no focalizadas, cuya naturaleza hace que su impacto se erosione.

El estudio es relevante para nuestro trabajo, porque al ser Perú parte de la muestra, las reflexiones y conclusiones se ajustan a la realidad peruana, siendo así una referencia cercana y pertinente.

La OECD (2019), desarrolló un trabajo muy rico en casos y en desarrollo de conclusiones es quizás hasta la fecha el trabajo más reciente y completo sobre los efectos de la descentralización fiscal en sus diferentes manifestaciones, en los que sintetiza y realiza una interpretación del derrotero que ha seguido la implementación de la descentralización en todos los países miembros de la OECD. Esta riqueza de análisis comparado ha resultado en desarrollo de medidas de políticas para el mejor entendimiento e implementación de la descentralización fiscal como herramienta para el mejoramiento del bienestar y desarrollo social. Dentro de estas medidas seleccionaremos aquellos, que son corroborados por los otros antecedentes, así como las más adecuadas a Perú.

Tenemos en primer lugar la especificación de las responsabilidades, un mal diseño de asignación de responsabilidades en los diferentes niveles del gobierno genera incertidumbre que se manifiesta en indecisión, dependencia y gasto ineficiente. Por esta razón en los procesos de descentralización fiscal debe quedar perfectamente establecido que, el nivel que gasta, es el mismo nivel en conseguir los recursos necesarios para sustentar tales gastos. La separación de estas responsabilidades evidencia resultados fallidos.

En segundo lugar, el fortalecimiento en la autonomía fiscal de gobiernos subnacionales, redundando en mayor responsabilidad (accountability), que será sostenida mediante la creación de mecanismos de rendición de cuentas, es decir, que la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, deben estar acompañados de mayor control ciudadano, lo contrario es el incentivo para el desarrollo de sistemas de corrupción.

Y finalmente, los procesos hacia gobiernos autónomos fiscalmente, van precedidos de implementación de desarrollo de capacidades de gobierno, que se caracterizan por ser transparentes y locales.

Como ya se ha señalado esta es la fuente de referencia más importante, y será por ello la principal guía en el análisis del presente trabajo, debido a su riqueza sintética tanto en teoría, tendencia, como en las políticas sobre descentralización fiscal.

Aunque la descentralización fiscal es una realidad eminentemente económica y técnica, al tener efecto sobre disparidades de los ingresos regionales, adquiere consideraciones, sociales políticas e ideológicas.

La realidad en Perú es que el centralismo de Lima ha generado desigualdades en ingreso en otras regiones debido a ser el centro económico del país, y por la misma razón su crecimiento económico ha generado disparidades e inequidades sociales. No resulta extraño por tanto que la literatura sobre la descentralización fiscal en Perú tenga a la ejecución del gasto como principal tema de investigación, a la hora de evaluar los impactos de la descentralización fiscal en los gobiernos subnacionales, puesto que el gasto es la manifestación concreta de los fines equiparantes del Estado, que espera se ejecute plenamente y de manera estratégica.

El Perú ha adoptado un tipo de descentralización fiscal del tipo transferencias, durante casi 2 décadas, y las críticas sobre este modelo se basan fundamentalmente en 2 dimensiones, una de ellas una tendencia al federalismo (es decir que los gobiernos subnacionales alegan ser ineficientes por no tener autonomía fiscal) y la otra señala, que los gobiernos subnacionales son estructuralmente ineficientes porque no tienen capacidad de gasto. Estas dos dimensiones serán los temas recurrentes que se podrán encontrar en los antecedentes nacionales a la hora de diagnosticar los impactos de la descentralización fiscal sobre la reducción de las disparidades en los ingresos regionales

Así tenemos dentro de los antecedentes nacionales esta recurrencia de dimensiones.

Para Calle Pérez (2020), se llega a sostener que la descentralización fiscal si llega a reducir desigualdades en el ingreso regional, pero no de manera efectiva, es decir, que como es evidente, luego de casi 2 décadas de un esquema de transferencias, y entendido esto como descentralización fiscal, los resultados son positivos pero insuficientes, remarcando el autor que el presupuesto por resultados ha sido una herramienta fundamental para que la descentralización cumpla con los objetivos estatales, aunque mínimamente, en lo que respecta a reducir discrepancias, fundamentalmente, porque el esquema de transferencias es insuficiente, y se requiere más bien que se desarrollen mecanismos para que los gobiernos subnacionales generen sus propios ingresos, lo que implicaría que el autor está a favor de la autonomía fiscal. Este trabajo contribuye a reforzar la idea que se tiene en la presente investigación, de que el proceso de descentralización fiscal, se ha articulado como un mero proceso de transferencias fiscales, y, por tanto, esta investigación nos permite indicar los vacíos en el proceso de implementación de una descentralización fiscal adecuada.

Vitteri Ñiquin (2018), en esta tesis doctoral, se concluye que existe una dependencia orgánica, funcional y financiera con respecto al gobierno central, lo que impone condiciones económicas y políticas, que se manifiestan en una rigidez normativa que impide que los gobiernos regionales maniobren su presupuesto, dando como resultado debido a estas rigideces, una incapacidad en el gasto

(remarca la incapacidad de origen normativo, revelando así el enfoque real de la política estatal). La evidencia que nos proporciona este trabajo es que el tipo de descentralización fiscal que se ha implementado es contrario a los propios principios de la descentralización, justamente en nuestro trabajo remarcaremos que la finalidad de la descentralización es proveer bienes, vía provisión por gobiernos locales (una autonomía fiscal), pero que no se evidencian, porque el tipo de descentralización fiscal que el trabajo citado muestra, no permite el desarrollo de capacidades para una autonomía fiscal, por el contrario se observa una dependencia hacia el gobierno central.

Abanto Grados (2017), señala que las transferencias de recursos debe ser previa coordinación con las autoridades locales, y así mismo se debe tener en cuenta una demostrada eficiencia de ejecución presupuestaria por parte de los gobiernos locales. Esto significa crear mecanismos de rendición de cuentas más efectivos, que permitan el control ciudadano, así el componente de la participación ciudadana garantizaría que la descentralización fiscal a través de la ejecución del gasto cumpla con satisfacer las necesidades de la localidad. En nuestro trabajo, explicamos que la autonomía de los gobiernos locales, requiere mecanismos de rendición de cuentas, y con esta evidencia nos permite sustentar, que delegar a los gobiernos subnacionales la facultad de gestionar sus propios ingresos, generará más eficiencia en la asignación del gasto, debido a que la población al ser cercana a la realidad usará mecanismos de rendición de cuentas implementados, obteniendo por medio de los cuales un mayor control sobre la oferta de bienes y servicios públicos.

Del Pozo Loayza y otros (2017) analiza el caso de las municipalidades de la región del Cusco, en donde evalúa el nivel de eficiencia de las municipalidades de dicha región, se concluye que las municipalidades distritales muestran una tendencia hacia la caída de su eficiencia y las municipalidades provinciales hacia la mejora de la eficiencia cuando se les reduce el presupuesto, esto hace pensar, que el problema de la eficiencia se concentra más en los gobiernos locales que en los gobiernos regionales, por razones estructurales, es decir, que los gobiernos locales tienen unas deficiencias en su desempeño de carácter estructural, esto implica que una política de competitividad de transferencia de recursos, no tendrá un efecto

deseado, no se mejorara la eficiencia del gasto en los gobiernos locales, por el contrario la política se torna en excluyente. Por lo que, el enfoque de transferencias de recursos a gobiernos locales y gobiernos regionales debe ser diferenciado. El aporte principal de esta investigación es que el enfoque de transferencias debe ser diferenciado, en nuestro trabajo señalamos, que la base de la eficiencia en la provisión de bienes públicos se debe al reconocimiento de heterogeneidades, nuestra realidad heterogénea nos obliga a una descentralización participativa con miras a la autonomía. Estas realidades heterogéneas no pueden estar bajo un enfoque central, sino delegativo, es decir, que al brindarle a los gobiernos subnacionales su capacidad para gestionar sus ingresos, y no mediante transferencias, estamos permitiendo el reconocimiento de realidades específicas que demandarán medidas específicas, y no medidas estandarizadas como las transferencias intergubernamentales que resultan ineficaces, como señala el trabajo citado.

Neyra Aráoz (2019) establece una relación entre la descentralización fiscal y los períodos electorales, en su trabajo señala una dependencia de la eficiencia del gasto por motivos políticos (campaña preelectoral, populismo). Concluye que hay un comportamiento oportunista de las transferencias de los gobiernos subnacionales en épocas de reelección, que coincide con las transferencias de gasto, esta situación de oportunismo, hace que se hagan gastos innecesarios en infraestructura, es decir gastos, que no están sustentados por una demanda real, por lo que hay una reducción del gasto disponible a bienes y servicios públicos que se requiere para corregir condiciones que acrecientan disparidades. De modo que la misma descentralización fiscal, vía transferencias, crea incentivos distorsionadores, de carácter político, al no resultarle costoso la adquisición de recursos porque el estado se los envía, no se preocupan por cautelar dichos recursos, lo que da como resultado que la oferta de bienes y servicios públicos sea irrelevante para corregir las inequidades. Este trabajo, resulta de gran relevancia para la investigación en curso, debido a que pone en evidencia la divergencia de metas, como consecuencia de no permitir la autonomía fiscal, es decir, que los gobiernos locales sean responsables por la generación de sus propios ingresos. En una situación de autonomía fiscal, los gobiernos locales al ser responsables por la gestión de los ingresos, estarían durante toda su gestión bajo el control ciudadano,

circunscrito a un esquema de rendición de cuentas, debido a que esos ingresos son generados localmente por los contribuyentes, por lo que ellos estarán pendientes de que se gestionen y asignen de manera idónea. Por el contrario, en un sistema de transferencia, el gobierno local, no tiene una rendición de cuentas con los ciudadanos locales, sino con el gobierno central, lo que implica un menor control en la gestión de los recursos transferidos.

De manera muy sintética, y obviando claro está, una serie de teorías e interpretaciones sobre las funciones del Estado podemos decir que la pertinencia de la existencia del Estado es su rol como ofertante de bienes y servicios públicos, es decir, el estado es un productor de bienes y servicios públicos para una demanda de los mismos por parte de los ciudadanos.

Lo anterior, encuadra en el hecho de que a través de la producción de estos bienes y servicios públicos el estado pretende alcanzar un estado de bienestar, una mejora del proyecto de vida de los ciudadanos. Por medio de este proceso asignativo de bienes y servicios públicos, el estado cumple con su finalidad.

Obviamente la naturaleza de esta función asignativa del estado no es un tema libre de controversias, por lo menos, podemos distinguir 2 dimensiones críticas. Una de ellas es la dotación adecuada de bienes y servicios públicos y la otra es la idoneidad de dicha provisión.

Justamente estas 2 dimensiones críticas se han convertido en el fundamento de los cuestionamientos hacia un enfoque de asignación centralizada, y al mismo tiempo, plantean las controversias que las teorías deberán resolver: que el Estado provea eficiente y eficazmente los bienes públicos.

En Lindahl (1958), se expone la teoría conocida como Lindhal Pricing sobre cómo el estado debe asignar de manera eficiente los bienes públicos. Se parte de que el Estado para conocer la dotación de bienes necesarios para los ciudadanos, estos deben “revelar sus preferencias”, con esta finalidad Lindahl propone que se requiera información a cada uno de los ciudadanos (taxpayers) sobre su disposición a pagar por diferentes niveles del bien público, construyéndose así una curva de demanda, luego del cual el estado podrá determinar la cantidad suficiente del bien público a proveer. Este mecanismo permite al Estado no sólo saber cuánto bien

público debe producir, sino cuanto cobrar por él, vía impuestos, en base a la disposición de los ciudadanos, lo que ofrece un esquema de autosostenibilidad.

Este enfoque se basa en el precio de equilibrio generado por el encuentro de la demanda y oferta de un bien determinado, sin embargo, la naturaleza del bien trae un problema insalvable que justifica la intervención del estado. En particular este enfoque sería eficaz para bienes privados, ya que el ciudadano recibe por lo que paga, es decir la cuantía de lo que recibe del bien se encuentra directamente relacionado con la cuantía de lo que paga, y esto funciona como incentivo para “revelar sus preferencias”.

Sin embargo, la naturaleza de los bienes públicos, generados por el Estado, tiene una lógica muy diferente. Debido a su naturaleza, los bienes públicos una vez proveídos, ya no se puede excluir a nadie de su consumo; por ejemplo, si el Estado provee la construcción de un parque, ya no puede impedir el disfrute del parque a nadie, ni tampoco puede excluir a aquellos que no pagaron las tasas o impuestos necesarios para financiar el bien público, en este caso, un parque. Por lo que se tiene un incentivo a no revelar sus preferencias o a subestimarlas, este incentivo a no revelar las verdaderas preferencias del ciudadano, resultará que el bien no se provea debido a que se vuelve insostenible, o porque se interpreta la presentación de las preferencias subvaloradas, de que el bien público no es necesario, y por lo tanto el estado no debería proveerlo.

Aunque la idea de obtener la preferencias de los ciudadanos, preguntándoles, para así construir una demanda del bien público, que nos permita saber la dotación necesaria y el precio a cobrar, lo que sucede realmente es que la naturaleza del bien público produce un efecto adverso que hace que no se provean ciertos bienes públicos, y esto obstaculiza la finalidad del estado, por lo que Estado ante esta situación debe optar por intervenir para proveer determinados bienes públicos, sin considerar su auto sostenimiento financiero por parte de los contribuyentes, las consecuencias de este derrotero de acción, llevará a la ineficiencia ya que, el estado provee bienes, amparado en los recursos que obtiene de los contribuyentes.

Como se puede apreciar en el anterior modelo teórico, es el Estado el que toma la decisión de proveer, el determina la mejor manera de hacerlo, lo que se entiende

que es un enfoque centralista, aunque se presenta una divergencia entre los intereses del Estado (revelar las preferencias del ciudadano) y los intereses del ciudadano (ocultar sus preferencias al estado); el modelo supone una dirección centralista. Esta idea ha sido cuestionada, señalando su eficacia coordinativa, y otros autores han ahondado sobre la eficacia coordinativa como el principal bache para el problema asignativo de bienes públicos. Los trabajos de Douglas North (1990) se enfocan en la relevancia de la eficacia coordinativa mediante el análisis de las instituciones y los costos de transacción. En esta teoría se remarca que no interesa que tan buena sea la estrategia para ejecutar un sistema de provisión de bienes, sino se tiene en consideración:

- 1) Que la estrategia involucra varios participantes, los cuales deben ser identificados en cuanto a sus intereses.
- 2) Que la estrategia debe estar formulada de tal manera que los intereses de las partes converjan, y que cada parte sepa exactamente lo que tiene que hacer.
- 3) El anterior paso permite, que la estrategia de provisión de bienes se ejecute con éxito porque cada uno sabe lo que tiene que hacer, tiene interés en hacerlo, y entiende que su accionar se interrelaciona con el accionar de las otras partes, y por tanto se internaliza en las partes un sentido del deber. Este sentido del deber, el cumplir con lo que cada uno tiene que hacer, North lo entiende como instituciones, las reglas de juego, que todos conocen en detalle, tienen interés en cumplirlas, y entiende que para el juego se dé, deben respetarse las normas propias de él.
- 4) En contrapartida, la no valoración de las instituciones, genera costos de transacción, es decir los costos de no trabajar armoniosamente, fundamentalmente por 2 razones: por un lado, no está claro lo que cada parte tiene que hacer (incertidumbre) y por el otro, la deslealtad, que las partes actúan en torno a un interés privado en lugar de uno social, por una incompreensión de que el bienestar privado depende del bienestar social.

Esta teoría, también llamada institucionalismo, remarca que el éxito de un sistema de provisión de bienes públicos, depende fundamentalmente de las coordinaciones que el Estado haga con sus administrados.

Muchos de los denominado costos de transacción se han podido observar en las casi 2 décadas del proceso de descentralización peruano. Hemos visto que los gobiernos locales no ejecutan el gasto por no conocer las metas fiscales que el MEF impone, o no realizan obras debido a que no queda claro quién es el responsable si el gobierno local o un ministerio del sector, es decir, cuando las responsabilidades son compartidas.

Podemos decir que el proceso de descentralización ha generado grandes costos de transacción que han restringido la oferta de bienes públicos, fundamentalmente por el proceso de traslape de responsabilidades y altos niveles de incertidumbre multinivel (gobierno nacional – gobiernos subnacionales).

Hemos revisado que, en un enfoque centralista, se tienen problemas con las preferencias del ciudadano, y que el estado debería intervenir en proveer bienes públicos, a pesar de que su financiamiento (el pago de impuestos) quede incierto.

El enfoque de las instituciones resulta de un análisis más profundo, pero involucra un proceso largo y complicado, generalmente la creación de instituciones no es un proceso sólo económico o administrativo, es más bien un fenómeno social, que tiene que ver con la identidad, el sentido de pertenencia a un grupo, entre otras categorías sociológicas y antropológicas, e incluso geográficas, en el sentido que el espacio determina una construcción social en particular.

El enfoque de Lindhal sería el óptimo, si no existiera el problema de las preferencias, pero esto, no evade el problema que tiene el estado de asignar bienes públicos, porque es justamente su finalidad.

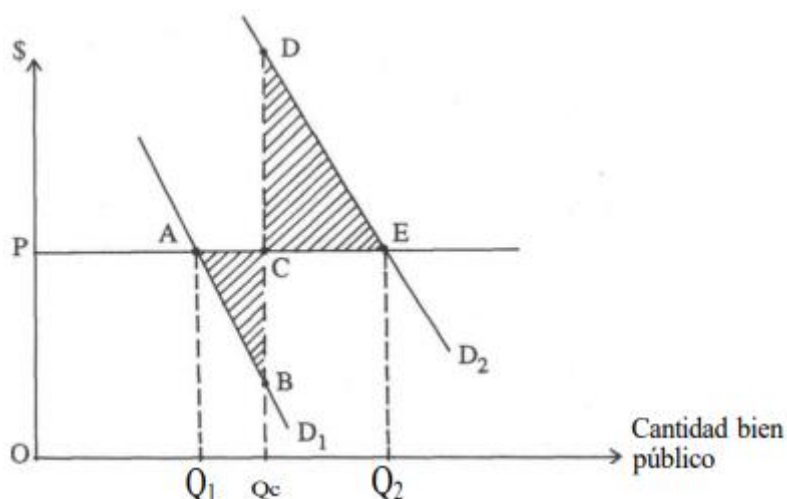
El estado tiene que proveer los servicios, en la dotación necesaria, la calidad debida y el financiamiento correspondiente el esquema central no resulta viable, y si así pudiéramos salvar el obstáculo de las preferencias, se incurrirían en costos de implementación, que resultarían en prohibitivos, en específico, en la realidad heterogénea peruana, un único esquema de provisión de servicios, no resulta eficaz, porque una visión única para una realidad heterogénea, sólo puede conducir a tres resultados: que no se provea el bien, que el bien se provea en exceso, que el bien se provea deficitariamente; todas estas situaciones involucran un uso

inadecuado de los recursos de los contribuyentes y por consiguiente un impacto negativo en el bienestar del ciudadano.

El problema de la ineficiencia de la provisión de bienes públicos en base a un enfoque centralista es cuestionado por Oates (1977), en su teoría resumida como el “teorema de la descentralización”, plantea que los costos de ajustes entre las preferencias del consumidor y la provisión del bien público son menores si en lugar de realizarse del gobierno central, se realiza desde cada gobierno subnacional para su entorno correspondiente, veamos la explicación del modelo mediante el siguiente figura:

Figura 1

Esquema de Oates



Supongamos que en el eje horizontal son los incrementos marginales por cada bien público producido, por ejemplo, colegios, hospitales, etc. También supongamos que el costo por proveer cada unidad del bien es constante, P .

Ahora representemos la cantidad de bienes del gobierno subnacional 1, Q_1 , y del gobierno subnacional 2, Q_2 , como podemos ver en los puntos A y E , al precio P , Q_1 y Q_2 representa la cantidad de bienes públicos que se necesitan. Por otro lado, supongamos una asignación del gobierno central Q_c , y aquí podemos hacer el análisis de eficiencia, y el sustento de porque la descentralización en términos de eficiencia es superior a un sistema centralista. Con respecto al gobierno subnacional 1, este gobierno subnacional recibe un exceso del bien público

valorado por $(Q_c - Q_1) \cdot P$, y debido a que se provee bien público que no se usa eso provoca una pérdida del bienestar por el exceso del bien público, expresado por triángulo ACB. Por otro lado para el gobierno subnacional 2, hay una necesidad insatisfecha por un déficit valorado en $(Q_2 - Q_c) \cdot P$ y esa insatisfacción genera una pérdida en el bienestar por déficit, expresada por el triángulo DCE, de modo que la asignación central es ineficiente ya sea porque produce bienes públicos en exceso, o produce menos de lo necesario, por tanto, la más eficiente es que cada gobierno subnacional, conociendo su realidad, provea la cantidad de bien público que requiera, es decir, Q_1 y Q_2 .

El teorema de la descentralización es la referencia teórica que se usará, ya que su formulación se adecua más a la realidad peruana, que ha aplicado un proceso de descentralización, cuestionado en gran medida, pero con un proceso que ya va por las dos décadas. Retomando nuestras reflexiones sobre el Estado, y sintetizándolo en términos de la teoría económica, el Estado es un ente cuya finalidad es aumentar el bienestar de los ciudadanos, y el medio que utiliza para lograr estos fines es la provisión de bienes públicos. Con Oates tendremos la referencia que nos permita comparar los resultados que la teoría predice, si se han aplicado procesos de descentralización, y por medio de estos se espera que esto permita un ajuste más adecuado entre las preferencias del ciudadano y la provisión del estado. Estos ajustes adecuados deberán manifestarse en una mejora del bienestar, asimismo, esta mejora implicara encontrara menores disparidades entre departamentos; una menor brecha en servicios como saneamiento, educación, vivienda, etc; y por supuesto una reducción de la pobreza monetaria.

Retomando el esquema planteado D1 y D2 representan realidades diferentes que reclaman políticas públicas diferentes, de modo que si el ajuste es perfecto esa adecuada asignación de recursos gatilladas por la descentralización daría como resultado que la región 1 (La demanda D1) y la región 2 (La demanda D2) en términos de bienestar debería ser muy similares, es decir, por ejemplo, en cuanto a la creación de condiciones para el desarrollo de actividades empresariales, deberíamos encontrar desarrollos similares, manifestándose en ingresos per capita similares entre estas 2 regiones hipotéticas.

La teoría nos dice que esto se habrá logrado, pero si la realidad la contradice podríamos señalar 2 posibilidades: que la teoría ha sido contradicha y por tanto necesitamos una nueva referencia; o que realmente no se ha aplicado un proceso de descentralización en los términos que la teoría señala.

Nuestro marco conceptual se centra fundamentalmente en explicar en primer lugar una probable contradicción al esquema de Oates; y, en segundo lugar, explicar las contradicciones que se puedan presentar en el proceso de provisión de bienes públicos por parte del Estado. En esa línea de pensamiento es necesaria identificar los conceptos claves con los que nos aproximamos a la realidad investigada.

En primer lugar, tenemos el concepto de subsidiariedad, el Estado interviene cuando los esfuerzos individuales o privados no son suficientes para alcanzar sus metas dentro de un proyecto de vida de bienestar, que por sus costos resultan prohibitivos, pero son de gran relevancia social. En ese mismo sentido, el Estado es promotor de que los propios ciudadanos puedan alcanzar sus metas proveyéndoles las herramientas respectivas para alcanzarlas. Esto implica un buen ajuste de preferencias, que sólo puede ser posible desde una perspectiva local, el Estado para saber cuánto y cómo proveer, debe entender las preferencias de los ciudadanos de su entorno y realidad y eso sólo puede ofrecerlo una administración local, porque a través de ella los administrados expresan sus preferencias. La subsidiariedad, tal como se explica, está conectada a la creación de mecanismos de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

En segundo lugar, la descentralización fiscal, como medida de la subsidiariedad, es el mecanismo por el cual el Estado interviene. Este proceso conceptualmente implica autonomía fiscal para los gobiernos subnacionales, es decir, que ellos mismos controlan en la totalidad o en gran proporción los procesos de gestión de sus ingresos y gastos. En el Perú, las decisiones de la gestión de ingresos están fuertemente centralizadas, por el contrario las gestiones de gasto se encuentran mayormente desconcentradas en lo que respecta a su ejecución, sin embargo, la orientación de los gastos está determinada por el gobierno central, de modo que el grueso de los ingresos de los gobiernos subnacionales está determinado por las transferencias que el gobierno central asigna a los gobiernos subnacionales, dando

como resultado que en síntesis la descentralización fiscal significa la gestión de transferencias intergubernamentales.

En tercer lugar, la reducción de las disparidades de los ingresos regionales, que vendría a ser el resultado esperado por el teorema de Oates, debe interpretarse aquí como la reducción de los desajustes entre las preferencias reveladas por el ciudadano en cuanto a la provisión de bienes públicos y la efectiva provisión estatal de tales bienes, en base a un mejor conocimiento de las preferencias de cada realidad local. Esta reducción de desajustes, se mide en los efectos, como la reducción de las disparidades en ingreso entre los departamentos, o la reducción de la pobreza monetaria.

III. Metodología.

3.1. Tipo y diseño de la investigación.

3.1.1. Enfoque

El enfoque cualitativo es el que se ha adoptado para la presente investigación, debido a que se centra en el análisis e interpretación del investigador. El análisis gráfico de las series obtenidas de fuentes secundarias (BCRP, MEF, INEI, etc) así como corroboraciones por medio de un modelo de panel data, son las herramientas principales para el análisis de la controversia que se presenta entre las categorías descentralización fiscal y disparidades de ingresos, lo que será sustento para las interpretaciones del investigador que permitirán llegar a las conclusiones del trabajo.

Esta investigación se dedica al análisis, la deducción e interpretación de una teoría del estado del arte de una disciplina que se analiza, mediante el uso de datos estadísticos de fuentes secundarias, un análisis eminentemente teórico, es decir que el investigador no elabora instrumentos para obtener datos, puesto que ya existen y los toma de otros. Pero las respuestas a las preguntas de investigación, no se quedan en la contemplación estadística, descriptiva, ni en el uso de modelos econométrico, sino que junto con esta representación estadística de la realidad, ponderamos los enfoques y acercamientos teóricos de otros autores a fin de discutir fundamentalmente si el teorema de Oates, explica y predice los resultados del proceso de descentralización fiscal en Perú y si este tiene efectos en las disparidades de los ingresos de las regiones.

3.1.2. Tipo.

La investigación es de tipo descriptivo-explicativo de alcance aplicado.

3.1.3. Diseño.

El diseño es teórico, en donde se analizará el impacto de la categoría, descentralización fiscal sobre la categoría disparidad.

Este análisis se hará mediante la estadística descriptiva de las categorías y mediante el uso de un modelo de panel data que esquemáticamente se representa de la siguiente manera:

Figura 2

Esquema de panel de datos

	Año: 2010 t=1	.	.	.	Año:2020 t=10
Gs 1
Gs 2
.	.	<i>DF it → I it</i>			.
.
.
Gs n

Es decir que se analiza los impactos de una categoría sobre otra, para cada unidad (a través de cada región y a través del tiempo)

Donde n = 25 regiones

Donde (DF, I)it representa la disparidad de ingresos regionales y la descentralización fiscal en el gobierno subnacional (región) i, y en el período t.

3.1.4. Método.

El método es el que corresponde al análisis-sintético y hermenéutico.

3.2. Categorías, subcategorías e indicadores.

Como ya se ha señalado esta investigación es de enfoque cualitativo y diseño teórico.

En este sentido, para responder nuestras preguntas de investigación hacemos uso de 2 categorías:

Las disparidades de los ingresos regionales y la descentralización fiscal

Para poder contemplar o indagar una relación causal entre estas 2 categorías debemos hacer uso de 2 subcategorías según la finalidad de nuestro estudio.

La descentralización fiscal puede manifestarse de muchas maneras, y la forma que se selecciona determinara el perfil de la investigación, en nuestro caso, como nosotros deseamos determinar el impacto, a lo largo del tiempo requerimos una subcategoría que evolucione en el tiempo y que sea medible, es por esta razón que analizamos la evolución de las transferencias, siendo esta nuestra subcategoría. Aunque nuestro estudio es cualitativo esto no impide que usemos indicadores, porque necesitamos un elemento que nos mida la evolución de las transferencias, es por eso que nuestro indicador será:

$$DF_{i,t} = \frac{TR_{regional}}{TR_{nacional}}$$

Dónde:

TR_{regional} es la transferencia que el gobierno central asigna a una región determinada, para un período determinado t.

TR_{nacional} es la totalidad de las transferencias que el estado asigna a todas las regiones, para un período determinado t.

Con respecto a la categoría de las disparidades de los ingresos regionales, esta puede manifestarse, como una inequidad social, pobreza, ausencia del estado etc. Sin embargo, como ya se explicará, todas estas manifestaciones pueden ser resumidas en el ingreso per cápita comparado, es decir las diferencias entre el ingreso per cápita de cada región con respecto al ingreso per cápita nacional. Por lo que nuestra subcategoría será justamente esta disparidad de ingresos per cápita. Y al igual que en el anterior caso, indagamos entre unidades observados y en un horizonte temporal requerimos de un indicador que nos permita observar tal evolución por lo que desarrollaremos el siguiente indicador:

$$I_{i,t} = \frac{|PBIPR-PBIPN|}{PBIPN}$$

En dónde:

PBIPR: representa el Producto Bruto Interno per cápita de la región o gobierno subnacional i , para un período t .

PBIPN: representa el Producto Bruto Interno per cápita Nacional para el período t .

Por medio de estas subcategorías e indicadores, podremos determinar si existe una relación causal entre nuestras categorías, analizando su evolución en el tiempo, y comparándola entre unidades transversales sobre la cual haremos interpretaciones para entender la realidad representada y así poder responder nuestra pregunta de investigación.

Organizamos las categorías y subcategorías en el siguiente cuadro, la matriz correspondiente junto con los indicadores puede verse en el anexo.

Tabla 1

Categorías y subcategorías

<p>Categoría</p> <p>Disparidades de los ingresos regionales: Es aquella desigualdad o inequidad de bienestar y desarrollo entre regiones.</p>	<p>Categoría</p> <p>Descentralización fiscal: La descentralización fiscal es definida como el proceso mediante el cual el gobierno nacional transfiere facultades a los gobiernos subnacionales para que estos puedan gestionarse de manera independiente</p>
<p>Subcategoría</p> <p>Discrepancia de ingreso per capita: Definida como la discrepancia entre el ingreso per cápita de una determinada región respecto del ingreso per cápita nacional</p>	<p>Subcategoría</p> <p>Transferencias (intergubernamentales): Los montos que el gobierno central envía a los gobiernos subnacionales</p>

3.3. Población y muestra.

3.3.1. Muestra.

Se trabaja con toda la población, sobre la cual se analiza la evolución de las categorías y también para corroboración se estructura un panel de datos con los 24 departamentos y la provincia constitucional del Callao para el horizonte temporal que va del 2010 al 2020, lo que hace un total de 250 observaciones (25x10). Los datos se obtuvieron de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas y el portal de estadísticas del Banco Central de Reservas del Perú.

3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.

Debido a que se trabajó con datos contenidos en los portales de las entidades económicas y estadísticas como el BCRP, MEF e INEI, y no con datos provenientes de encuestas, el proceso de recolección de datos se realizó mediante plantillas de Excel de construcción propia, con la finalidad de ordenarlas para luego ser importados al paquete estadístico Minitab y Eviews en donde se hizo un análisis e interpretación mediante el análisis de la evolución de las categorías y el uso de un modelo econométrico de panel data, para determinar los efectos fijos de cada región.

3.5. Procedimientos

Las respuestas a nuestras preguntas de investigación están orientadas a determinar una diferencia, la relevancia de esto es que la detección de tal diferencia (disparidad) nos revela el impacto de nuestra categoría independiente, en este caso la descentralización fiscal.

Como se ha indicado se trabajará con series de tiempo elaborados por terceros, sin embargo, esta data histórica, no es aplicable inmediatamente, por el dimensionamiento que requiere y por el desarrollo de indicadores necesarios para obtener la data relevante.

Así, nuestra categoría dependiente, la diferencia que deseamos evidenciar, es aquella que existe entre el PBI per cápita de una determinada región, con respecto al PBI per cápita nacional, esta diferencia nos permitirá saber la magnitud de las

diferencias entre las diferentes regiones, es por eso que como proporción expresamos la diferencia de la siguiente manera:

$$I_{i,t} = \frac{|PBIPR-PBIPN|}{PBIPN}$$

En dónde:

PBIPR: representa el Producto Bruto Interno per cápita de la región o gobierno subnacional i, para un período t.

PBIPN: representa el Producto Bruto Interno per cápita Nacional para el período t.

Ahora bien, nosotros basados en la contemplación de la realidad y la teoría revisada, atribuimos tales diferencias (en el sentido que se han acrecentado o se han reducido), al impacto del proceso de descentralización ejecutado en la última década.

Pero el concepto de descentralización necesita ser expresado de tal forma que nos permita discutir los impactos correspondientes, y esto por aproximación implica interpretar la descentralización como descentralización fiscal, no sólo por una finalidad cualitativa, sino también porque la descentralización fiscal es el tipo de descentralización que se ha implementado en Perú. En el Perú la descentralización fiscal consiste en la asignación de dinero (presupuesto) del gobierno central a los gobiernos nacionales, y de allí se rastrea su influencia como herramienta igualadora (algo que efectivamente se tendrá que discutir, es decir, si los ingresos per capita regionales convergen).

En términos técnicos, para el Ministerio de Economía y Finanzas (el ente rector de la política de descentralización fiscal) tales montos asignados a los gobiernos subnacionales o regiones se conoce como transferencias; y en este sentido medidos tales transferencias como participaciones asignadas a cada gobierno regional del total de transacciones nacionales asignadas a todo el país, así tenemos:

$$DF_{i,t} = \frac{TR_{regional}}{TR_{nacional}}$$

Dónde:

$TR_{regional}$ es la transferencia que el gobierno central asigna a una región determinada, para un período determinado t .

$TR_{nacional}$ es la totalidad de las transferencias que el estado asigna a todas las regiones, para un período determinado t .

Planteada así la realidad a investigar, llegamos a una relación funcional del tipo

$$I_{i,t} = f(DF_{it})$$

En donde estamos expresando que la disparidad en los ingresos de la región i , en el momento t , se encuentra determinada por la participación de transferencias asignada a esa misma región i , y en el mismo período t .

Como se verá en el método de análisis de datos tal estructura funcional configura un análisis gráfico de la evolución de las categorías y una corroboración mediante la construcción de una estructura de panel data.

3.6. Rigor científico.

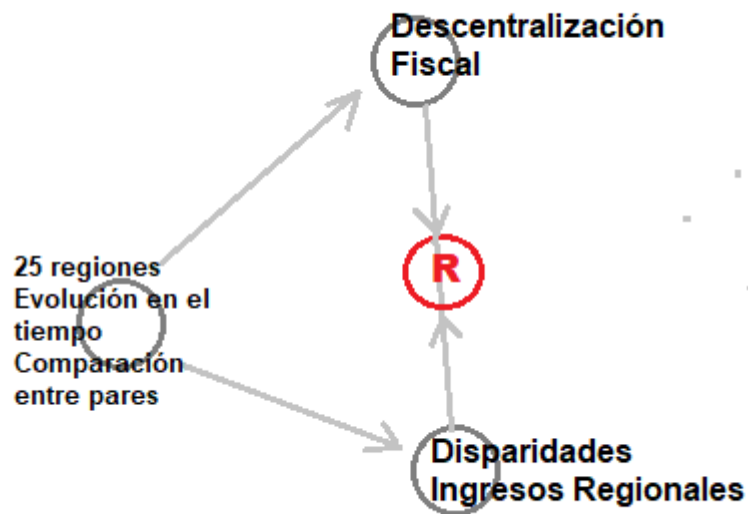
Nietzsche señalaba que el mundo “no hay hechos, sólo interpretaciones”, esto no significa la justificación de validar cualquier enfoque subjetivista a la hora de encontrar la verdad en una investigación. En una investigación cualitativa que utiliza la hermenéutica hay, claro está, un conjunto de afirmaciones subjetivas, pero en ningún modo esto es una manifestación de un subjetivismo a ultranza, puesto que para que estas expresiones subjetivas sean reales interpretaciones producto de la argumentación científica, estas subjetividades son controladas, es decir que hay un proceso corroborativo entre las fuentes, en dónde se registra el fenómeno y lo que se dice de él. El control está en lo que se ve y lo que se dice que se ve, en un proceso de actualizaciones entre estas 2 instancias

Así, el rigor científico de ese trabajo se basa en partir de la observación de 25 regiones, ver su evolución en el tiempo y compararla entre pares, y así tener una descripción de comportamiento regional. Posteriormente analizar lo que se dice de ese comportamiento, es decir lo que se espera, en base a la acción del Estado, en donde en su discurso señala que existe una relación entre la descentralización

fiscal y la reducción de disparidades en los ingresos regionales. Y finalmente contrastar lo que se observa en las regiones en relación a lo que el Estado señala que existe o pretende alcanzar, de lo cual obtendremos una interpretación que responderá nuestras preguntas de investigación.

Figura 3

Triangulación



3.7. Método de análisis de datos

Se analiza y discute la evolución de las categorías buscando una relación causal y se corroboran dichas interpretaciones mediante un modelo de panel data, para ello, nuestra realidad a investigar $I_{i,t} = f(DF_{it})$, determina la estructura ya presentada en la Figura 2

	Año: 2010 t=1	.	.	.	Año:2020 t=10
Gs 1
Gs 2
.	.	$DF_{it} \rightarrow I_{it}$.
.
.
Gs n

Dónde $n = 25$ regiones

$Y, t = 2010, 2011, \dots, 2020$

Para el estudio analizamos el comportamiento de las categorías por horizonte temporal y unidad transversal mediante la observación e interpretación de su evolución y comportamiento, de tal estructura de datos, buscamos corroboraciones mediante el uso de un modelo econométrico de tipo Panel Data.

En Beltrán & Castro (2010), se señala que este tipo de modelo tiene la ventaja de captar información de corte transversal (para cada una de nuestras 25 regiones, 24 departamentos y el Callao) a través de un horizonte temporal (en nuestro caso 10 años).

Esto nos brinda información valiosa para discutir sobre las particularidades de cada región, en la medida que explicarían la ineficacia de las transferencias.

Por un lado, puedo ver como la región i durante un horizonte temporal de 10 años, ver como se comparte la disparidad de ingresos frente a la asignación de transferencias. Y así mismo puedo comparar esa evolución temporal de esa región i , con otras evoluciones temporales de otras regiones, por ejemplo, j , y se podrá tener una interpretación propia de cada región, es decir, ante un mismo impacto del fenómeno en cuestión (la descentralización fiscal vía transferencias), regiones diferentes pueden tener impactos diferentes en cuanto a que tan diferentes son sus ingresos regionales respecto de sus pares.

Entonces esta riqueza de análisis de corte transversal y de serie de tiempo, nos permite diferenciar regiones bajo un mismo efecto, y justamente esta es la otra ventaja de este modelo de panel data, que puede capturar el efecto individual, dentro de este modelo, el efecto individual se denomina efecto fijo,

Por otra lado, y es una característica de todo modelo econométrico es que este puede estar mal especificado es decir, que las transferencias no expliquen, o explique de manera no significativa las desigualdades de ingresos, por lo que será necesario incluir una categoría de control (VC), la finalidad de esta manipulación es saber, una vez corrido el modelo, los porcentajes de explicación de $DFit$ frente a

VC, para ver si estamos modelando una relación funcional pertinente, por ejemplo si VC explicara el 80 % de $l_{i,t}$, deberíamos pensar en reformular el modelo,

Con estas observaciones nuestro modelo quedaría así para efectos del análisis de datos:

$$l_{i,t} = a_0 + R_i + a_1 DF_{i,t} + a_2 VC_{i,t} + u_{it}$$

Donde a_0 es el intercepto, se asume que hay una disparidad previa existente antes de cualquier proceso de asignación de transferencias.

En tanto que a_1 es la medición del impacto de las transferencias sobre las desigualdades de ingreso $l_{i,t}$, es decir el modelo nos dirá en magnitud y sentido, si DF hace crecer I, o por el contrario la disminuye

El control viene de parte de a_2 , que nos dirá que otro conjunto de categorías explica I, es decir, si a_2 es relevante mayor que a_1 , deberíamos reformular el modelo, por el contrario, si a_1 es relevante mayor que a_2 , nuestra relación funcional propuesta es idónea.

R_i nos muestra la relevancia propia, individualizable de cada región, es decir, captura las características propias de cada región, así la región i y la región j, reciben el mismo monto de transferencias, pero la forma como la usen, como ejecuten el gasto será diferente y propio de cada región, y las consecuencias de estas decisiones individuales impactarán en la desigualdad de ingresos respectiva a cada región

Y finalmente tenemos, u_{it} , que es el error estadístico.

3.8. Aspectos éticos.

La siguiente investigación considera los aspectos éticos en el enfoque de que al ser una investigación el medio por el cual se ingresa a una comunidad académica cuya finalidad es el bienestar de la sociedad, la pertenencia a esta comunidad implica la exigencia de que la investigación se basa en fuentes fidedignas, el tratamiento de los datos es honesto, y las conclusiones son las derivadas de los datos usados.

Por otro lado, la pertenencia a una comunidad académica implica el respeto a sus pares en este sentido implica el reconocimiento de trabajo de otros investigadores y sus aportaciones.

En virtud de alcanzar estos aspectos éticos como parte de una comunidad ética se cumplirán los siguientes requisitos:

- 1) Declarar la originalidad del trabajo.
- 2) El respeto de trabajos de otros investigadores se instrumentalizará mediante la metodología de citado APA, edición 7.
- 3) La Naturaleza fidedigna de las fuentes se instrumentalizará señalando las instituciones y el lugar donde fueron obtenidas.
- 4) Sobre la honestidad en el tratamiento de los datos y las conclusiones, se proveerá la base de datos respectiva, así como la especificación del modelo econométrico, el señalamiento del programa usado, lo que permitirá la replicación del modelo para su corroboración de los resultados propuestos.

IV. Resultados y discusión

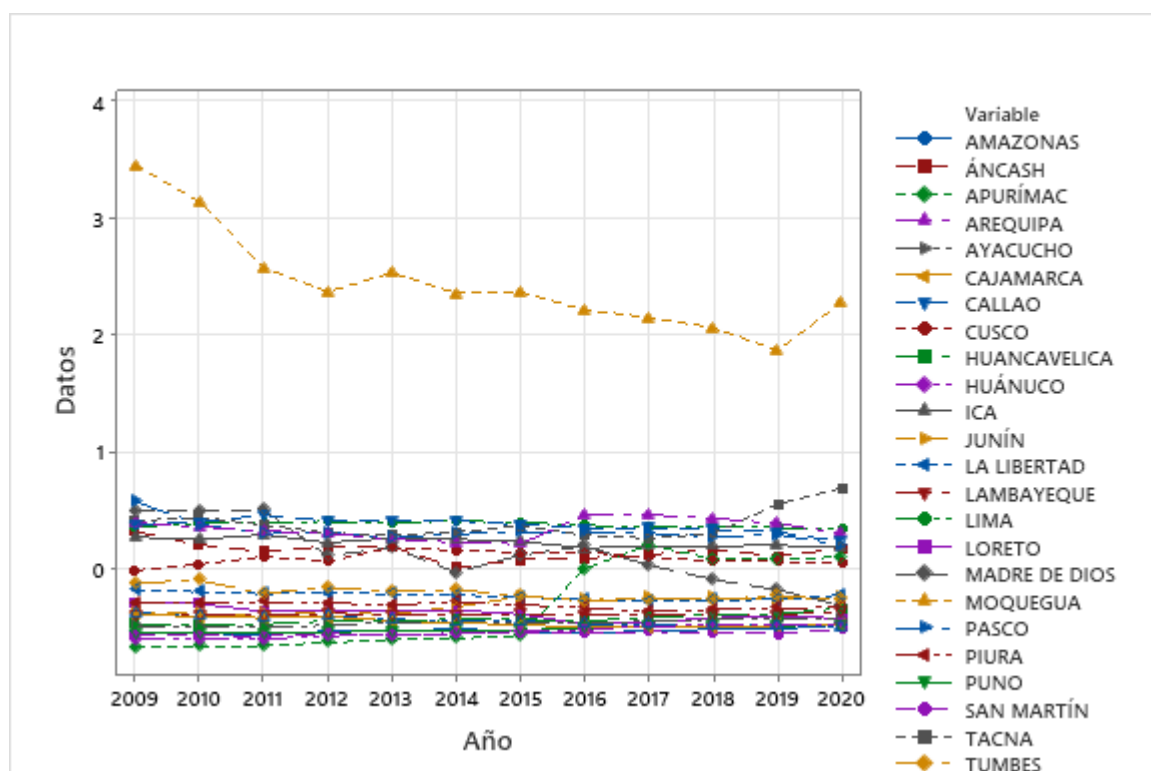
Descripción de los resultados.

Evolución de disparidades.

Para el análisis de la evolución de las disparidades utilizaremos la Figura 4

Figura 4

Disparidad en las regiones (25 regiones)



Para el análisis de la Figura 4, debemos considerar que nuestro indicador de disparidad, hemos obviado el valor absoluto, con la finalidad de apreciar mejor la evolución de las disparidades. El nivel cero de la gráfica significa que no hay diferencias entre el ingreso per cápita nacional y el ingreso per cápita de una determinada región, en año determinado, de modo que, hay dos maneras de ser desiguales. Uno de una manera ventajosa, cuando estamos por encima de cero, y una forma de ser desigual de manera desventajosa, cuando estamos por debajo de cero. La forma desventajosa en determinadas regiones, significa que el impacto de un mercado laboral precario, un acceso precario a servicios

de salud o educación, y una insuficiente dotación de bienes públicos, impacta en un menor ingreso que el promedio. En cambio, una desigualdad ventajosa, implica que las condiciones creadas o prevalecientes en la región de tipo económico, de acceso a servicios o niveles de formación bruta de capital, impactan en un mejor ingreso por encima de muchas regiones, como el ingreso es un indicador síntesis para atraer inversión, las desigualdades ventajosas, quitan capital (humano, infraestructura, inversiones, etc) a las regiones desventajosas.

Lo más resaltante en la Figura 4, si consideramos que una descentralización fiscal implicaría una participación creciente en el presupuesto, por parte de los gobiernos subnacionales, y se consideramos además las transferencias que se han realizado en la década 2010 -2020, deberíamos esperar una equidad entre regiones, o un sostenido proceso de convergencia hacia cero. Sin embargo, se aprecia, 3 bloques de departamentos. Un bloque que se aleja del ingreso per cápita nacional, o se mantiene por debajo de este, durante toda la década. Tenemos un segundo bloque de regiones que está por encima del ingreso per cápita nacional, pero que fluctúa en niveles menores que 1; y un tercer bloque conformado por Moquegua, que tiene los mejores indicadores, por encima del resto de regiones.

La distinción de estos bloques y su persistencia en el tiempo puede observarse con mayor detalle en las Figuras 5 y 6.

Figura 5

Disparidades negativas

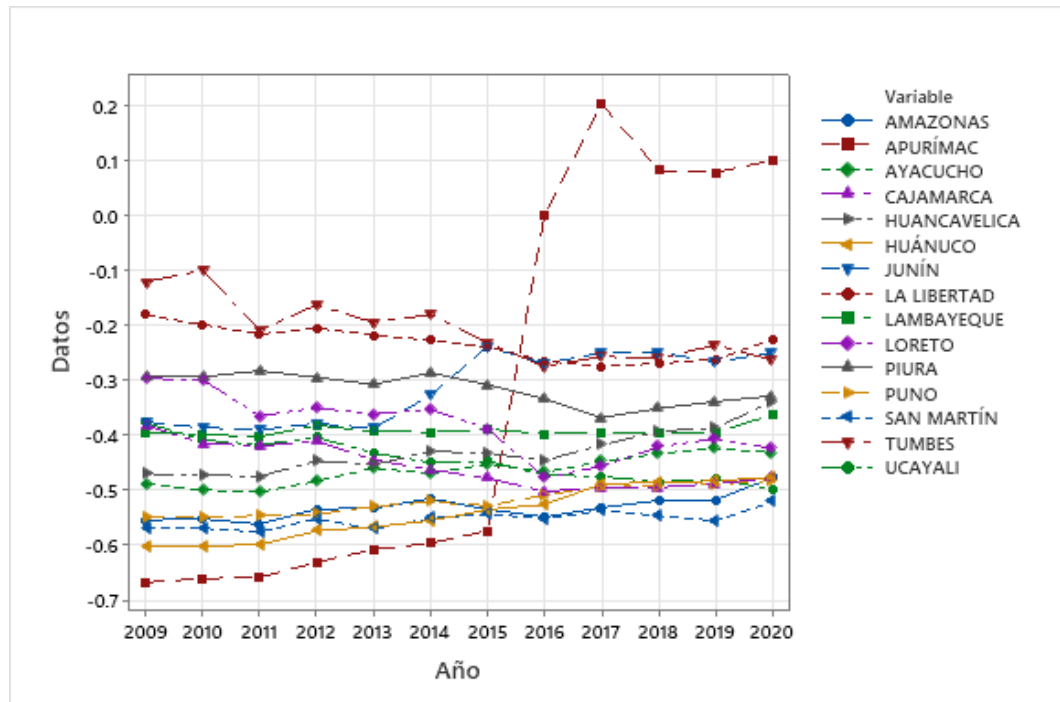
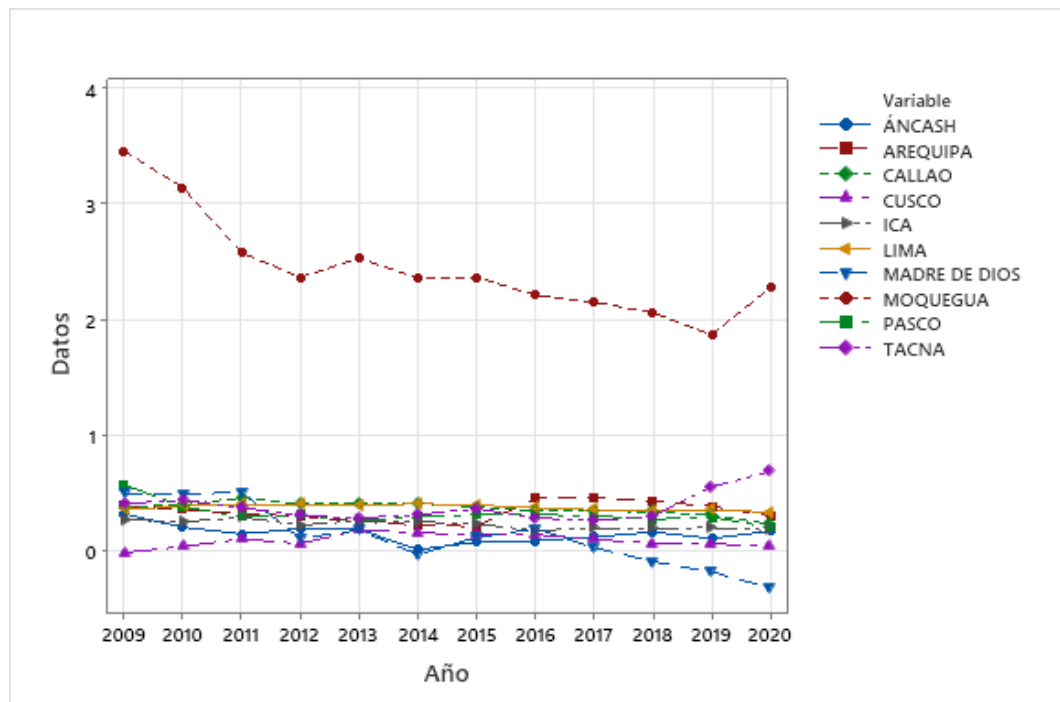


Figura 6

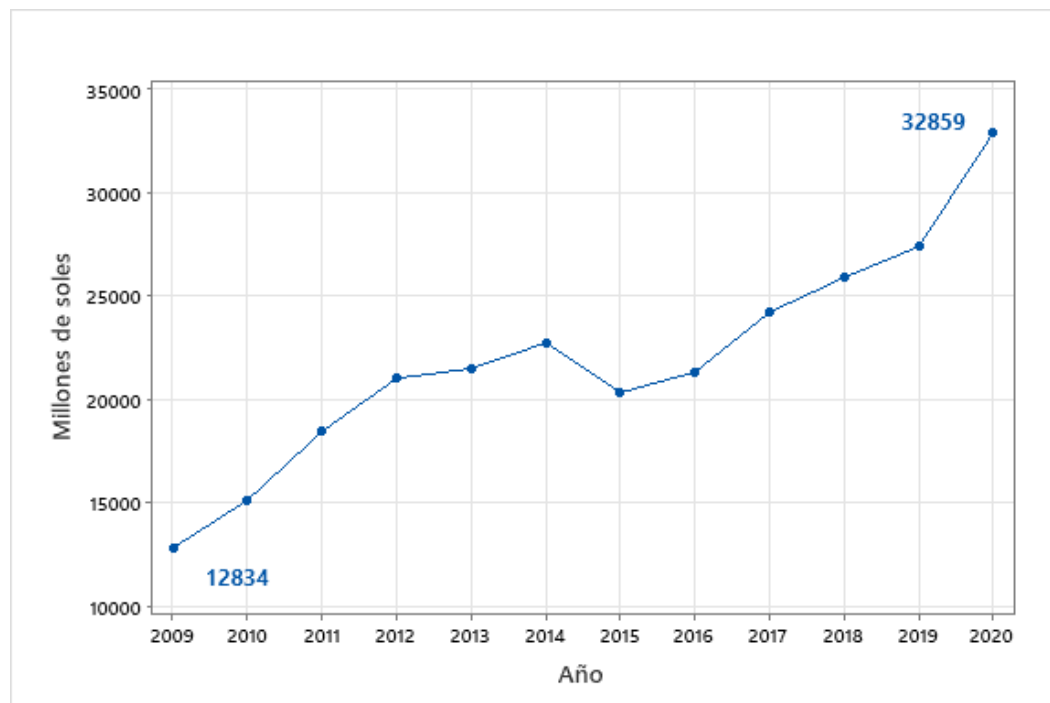
Disparidades positivas



Evolución de transferencias.

Figura 7

Transferencias a gobiernos subnacionales (sin desagregar)



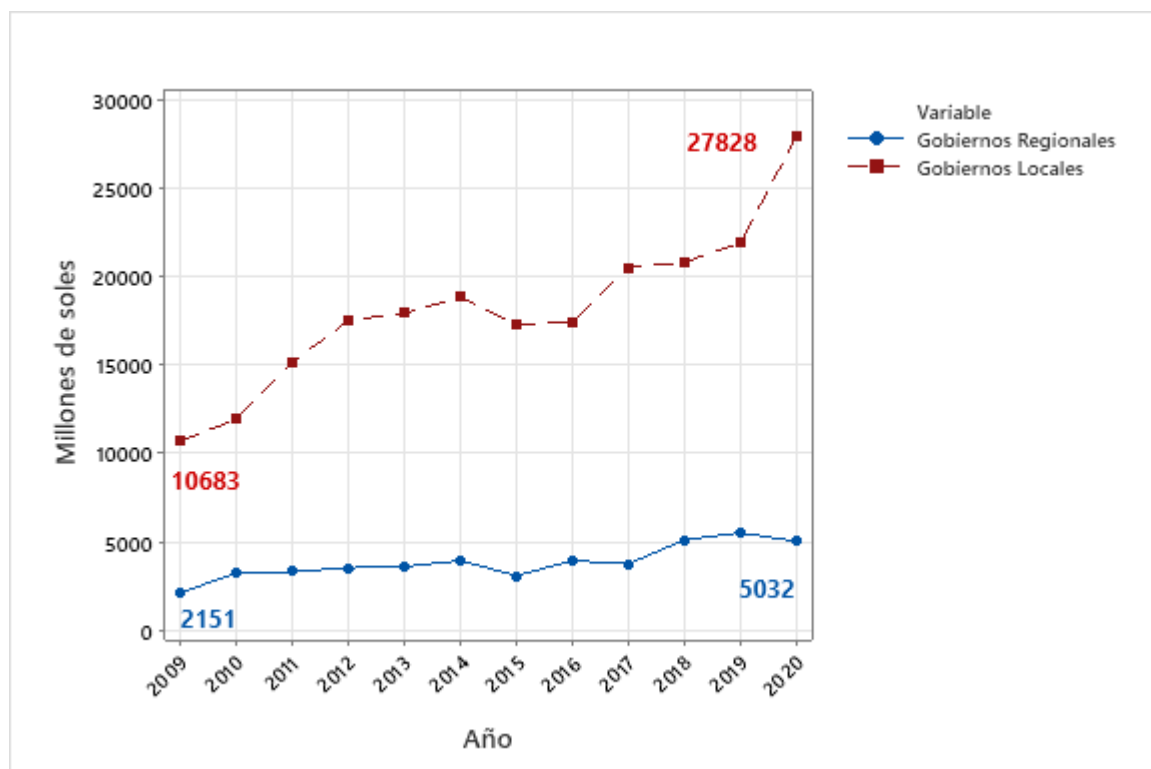
En la Figura 7 se observa, aunque no de forma sostenida, un crecimiento del volumen de transferencias, se ha pasado aproximadamente de 12,834 millones a casi 33 mil millones de soles.

En el gráfico se puede distinguir que hay 2 secciones determinadas por el año 2015, una especie de curva cóncava hacia abajo, y luego cóncava hacia arriba. Este detalle es importante, porque hace notar que la evolución de las transferencias está fuertemente influenciada por las fluctuaciones de los precios de los metales, más que por la política de la descentralización fiscal (CNN, 2015).

Finalmente observamos, que esta evolución que muestra importantes y mayores montos de transferencia, contrasta sobremedida con el comportamiento de las disparidades mostrados en las Figuras 4, 5 y 6, donde se aparecía un comportamiento constante e invariable en el período analizado.

Figura 8

Transferencias a gobiernos subnacionales (desagregado)



En la Figura 8, podemos observar que el grueso de las transferencias va dirigidas a los gobiernos locales, y también se aprecia por tanto que en su evolución opera la evolución de los precios de metales (sección cóncava hacia abajo y arriba en torno al 2015).

Por el contrario, en la evolución de las transferencias a los gobiernos regionales, si se aprecia una evolución sostenida, regular, previsible, a diferencia del comportamiento de las transferencias a los gobiernos locales, sin embargo, estas transferencias a los gobiernos regionales son mucho menores que lo transferido a los gobiernos locales, alcanzando un techo que difícilmente sobrepasa los 5000 millones de soles.

En Casas (2018), los gobiernos regionales ejecutan un mayoritario porcentaje de sus gastos por orden del gobierno central, no se les permite cobrar impuestos, de modo que sus recursos dependen de las transferencias del gobierno central, esto es justamente lo que explica el

comportamiento estable de la Figura 5 en lo que respecta a los gobiernos regionales.

Fundamentalmente esta dependencia de los gobiernos regionales de las transferencias del gobierno central, son del tipo recursos ordinarios (los gobiernos regionales no reciben FONCOMUN). Son transferencias para uso específico, fundamentalmente gastos corrientes, gastos para el pago de planilla de la administración del gobierno regional, y del personal que se requieren para dar servicios importantes del gobierno regional, tales como salud y educación, de modo que son transferencias para mantener una estructura administrativa que permita la operatividad del gobierno regional, es decir, no son transferencias para cambiar una realidad sino para mantenerla. Justamente por esta razón las transferencias tienen una evolución bastante regular. Del mismo modo, también puede verse que, al ser regular, esto revela poco cambio en el tamaño administrativo de los gobiernos regionales, y por tanto poca delegación. Más tamaño implica más delegación, pero no se aprecia un crecimiento importante.

En el análisis del criterio que rige la distribución de transferencias, no podría decirse que es estratégico, en el sentido que se interprete a las transferencias como un mecanismo para reducir las inequidades, lo cual se manifestaría en una convergencia de los ingresos per cápita regionales, tal como lo afirma Muñoz M. y otros (2017). En todo caso podríamos decir que los criterios pueden ser cualquier índole, pero no estratégicos.

Justamente Casas (2018), explica lo anterior analizando las transferencias por Canon (es decir las que provienen del pago de impuestos por actividades extractivas) y por FONCOMUN. El criterio para la distribución del Canon, no se hace buscando principalmente la reducción de disparidades, sino que se distribuye en base a criterios geográficos: se distribuye fundamentalmente en las zonas donde se produce la actividad extractiva. Por el contrario, el FONCOMUN se reparte en todas municipalidades, sin comprender la pertinencia de esta distribución en base a su situación fiscal de conjunto, así gobiernos

locales que necesitan más recursos, se les asigna la misma cantidad que lo que se les asigna a gobiernos locales que no lo necesitan, debido a que tiene ingresos propios relativamente importantes. Es decir, es una compensación fiscal, y no una asignación estratégica para que el beneficiario desarrolle una autonomía fiscal y deje por tanto de depender del FONCOMUN

Entonces siguiendo a Casas y considerando la Figura 8, la descentralización fiscal en apariencia estaría más orientada a los gobiernos locales, por las magnitudes de transferencias mayores y esperaríamos una convergencia de disparidades regionales, pero eso no es lo que se aprecia en las figuras previas referentes a las disparidades.

Así, tenemos que las transferencias principales son las diferentes variedades de canon, transferencias ordinarias y FONCOMUN, Casas señala que, si excluyéramos estas fuentes de los recursos de los gobiernos, gran parte de los gobiernos no podrían cumplir con sus obligaciones en base a sus ingresos propios, en especial las municipalidades locales que, si pueden cobrar impuestos, a diferencia de los gobiernos regionales.

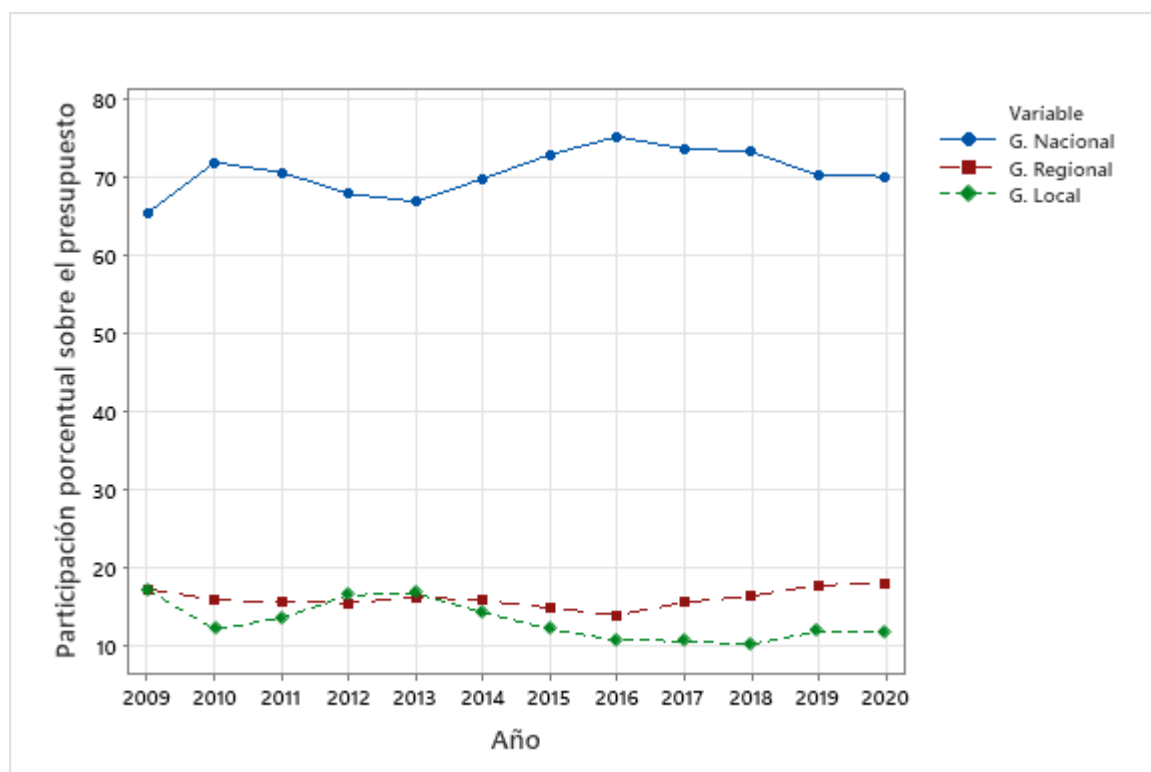
Pero en el período de análisis, las irregularidades de las transferencias a gobiernos locales provienen fundamentalmente de la variación de los precios de los metales, y estas transferencias como se ha dicho no se distribuyen equitativamente, sino geográficamente según los lugares de extracción, por otro lado esta distribución de CANON, genera desigualdades con respecto a regiones donde no hay extracción de recursos naturales, por lo que el efecto de compensación de FONCOMUN se diluye, al querer cerrar las brechas generadas por el CANON.

Luego las irregularidades de las transferencias en los gobiernos locales, obedecen más a factores externos (precios de los metales) que al diseño de una política pública estrategia para reducir disparidades, resultando

así que la descentralización fiscal, es una distribución de recursos sin criterio estratégico.

Figura 9

Distribución de presupuesto entre gobiernos (en porcentaje)



En la Figura 9, observamos que el presupuesto del gobierno nacional se encuentra concentrado alrededor del 70% del presupuesto para cada año. Lo anterior significa que, durante el período de análisis, la participación en el presupuesto por parte del gobierno nacional ha sido aproximadamente los 2/3 del presupuesto. Esto es bastante revelador porque la descentralización fiscal implica una delegación de funciones y competencias, es decir, que el gobierno nacional conforme va delegando funciones a los gobiernos subnacionales su tamaño tiende a reducirse, al contrario de los gobiernos subnacionales que, al adquirir nuevas responsabilidades delegadas, implicaría un aumento en su tamaño, un mayor presupuesto.

Pero como se puede observar las participaciones de 2/3 y 1/3 sobre el presupuesto para el período 2010-2020 se han mantenido.

Por lo que la figura revela que no ha habido una descentralización fiscal verdadera, es decir, que el gobierno nacional no ha renunciado a su tamaño presupuestal en beneficio de la consolidación de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, como determinar sus propios ingresos y gastos.

También se observa en el gráfico un cambio de posición en la participación de 1/3 del presupuesto, lo correspondiente a los gobiernos subnacionales. Se observa que a partir del 2013 las asignaciones presupuestales para el gobierno regional y local se invierten, pero como ya hemos señalado anteriormente, tanto en las transferencias y presupuesto asignado para el gobierno regional, proviene fundamentalmente de recursos ordinarios del gobierno central, y son fundamentalmente orientados a mantener el funcionamiento administrativo de los gobiernos regionales.

Transferencias, disparidades y FBK.

En la Figura 10 tenemos una representación integradora de las 3 categorías, de tal manera que podamos observar en simultaneo su comportamiento. Al respecto señalar varios hechos notables, teniendo en cuenta que la FBK es la herramienta por el cual se gasta en capital para acrecentar la producción, deberíamos esperar que las transferencias orientadas a este rubro, deberían tener un impacto importante en la reducción de disparidades. Sin embargo, se observa, que la FBK, durante el período de análisis se ha concentrado fundamentalmente en 2 zonas, Cusco y Lima. Comparando las secciones de Disparidad y FBK, no se aprecia una importante influencia, sin embargo, mayores niveles de FBK desencadenan disparidades ventajosas. Sin embargo, se aprecia que Moquegua en comparación con sus pares, tiene de los menores volúmenes de FBK, pero es notablemente desigual de manera ventajosa con respecto a los demás, si observamos la sección de disparidades. El caso de Moquegua es realmente revelador, presenta niveles poco relevantes de transferencias y FBK, pero una notable disparidad ventajosa con respecto a sus pares. La lógica que se espera, es que las

transferencias sean aplicadas al acrecentamiento de la FBK, puesto que esto tiene un efecto multiplicador, que se va a manifestar en mejores ingresos, de la Figura 10 se observa que esta causalidad es casi irrelevante, en el caso de Moquegua más todavía. Podemos señalar 2 razones al respecto, que las transferencias se de en una cuantía muy precaria que no crea una dimensión de FBK relevante, o que la FBK no es estratégica, es decir hay más activos físicos, pero no tienen un efecto multiplicador. En el caso de Moquegua, lo que se tiene es que su notable disparidad ventajosa, se debe fundamentalmente no a la inversión en activos físicos que generen un aumento del ingreso per cápita, sino fundamentalmente a 2 razones, en primer lugar, a la actividad minera, y en segundo lugar, aspectos institucionales propios de Moquegua que se han manifestado en una capacidad para negociar con la actividad minera, y que ha desarrollado una visión que la actividad minera es fundamental para el desarrollo de la región, a diferencia de otras regiones que se oponen a dicha actividad extractiva.

En un artículo, Ojo Público (2021), en base a estadísticas del INEI, ENAHO, señala que las regiones donde se desarrollan importantes proyectos mineros la pobreza monetaria tienen porcentajes importantes como se resume en la Tabla 2.

Tabla 2

Principales regiones con pobreza monetaria

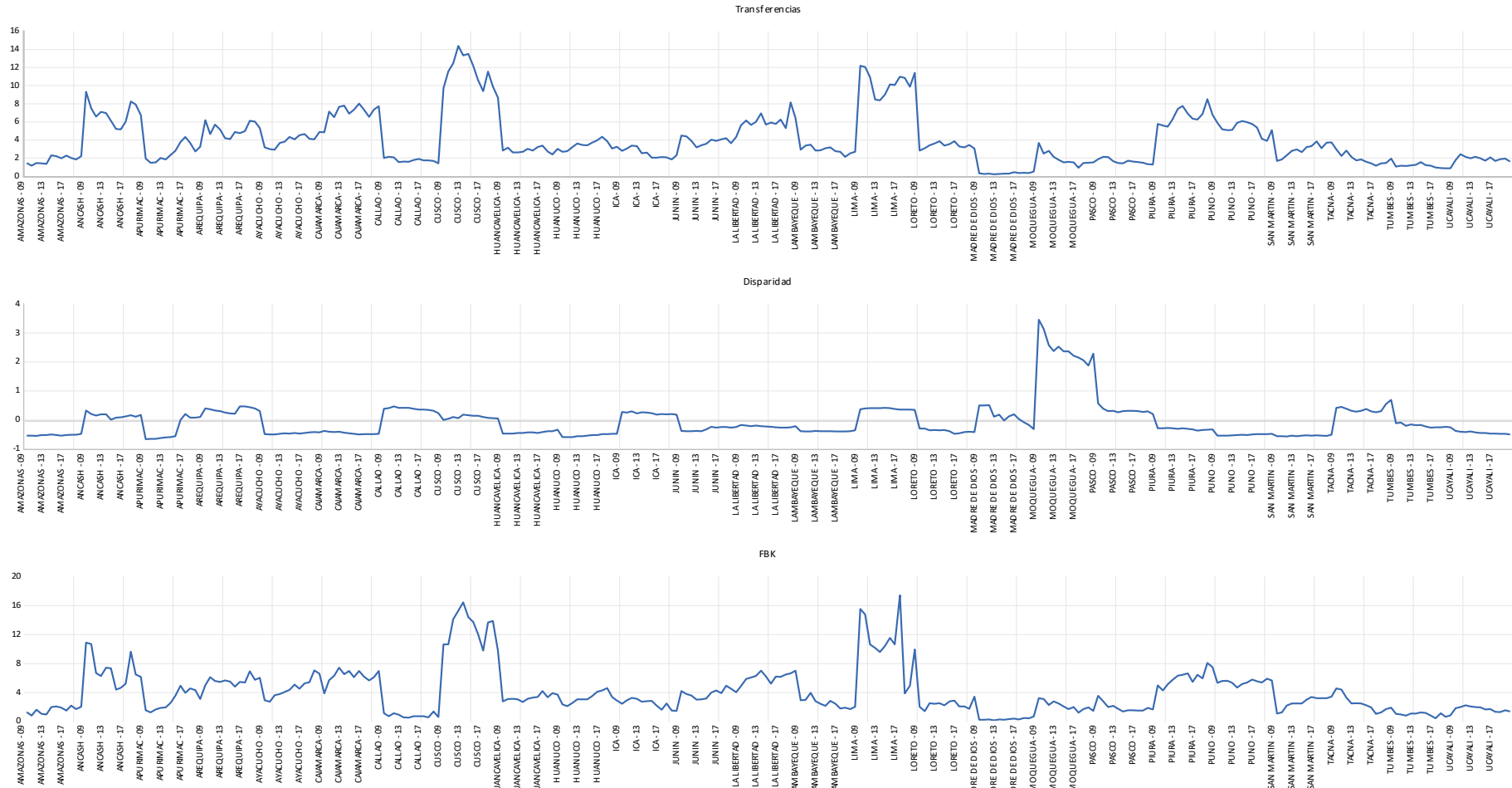
Departamento	% de pobreza monetaria	Empresa minera	Minerales
Huancavelica	47.7	COMPAÑIA BUENAVENTURA JULCANI	plata, cobre
		DOE RUN - COBRIZA (EN VENTA)	
Ayacucho	46.4	Minera Apumayo	oro,plata
		Pallancata (Hochschild Mining),	oro,plata
Pasco	44.8	Volcan Compañía Minera	zinc, plata y plomo

Huánuco	42.6	Compañía Minera Raura S.A	cobre, plomo, zinc
Cajamarca	42.5	Yanacocha (Buenaventura)	oro, cobre

Se observa que, en estas 4 regiones, a excepción de Pasco, durante todo el periodo analizado, el ingreso per cápita está por debajo del ingreso per cápita nacional, a pesar de transferencias provenientes del canon minero. En Pasco la situación es mejor, similar a Moquegua, que también tiene actividad Minera, pero no tan importante, sin embargo, la disparidad ventajosa es muy superior.

Figura 10

Transferencias – Disparidades - FBK

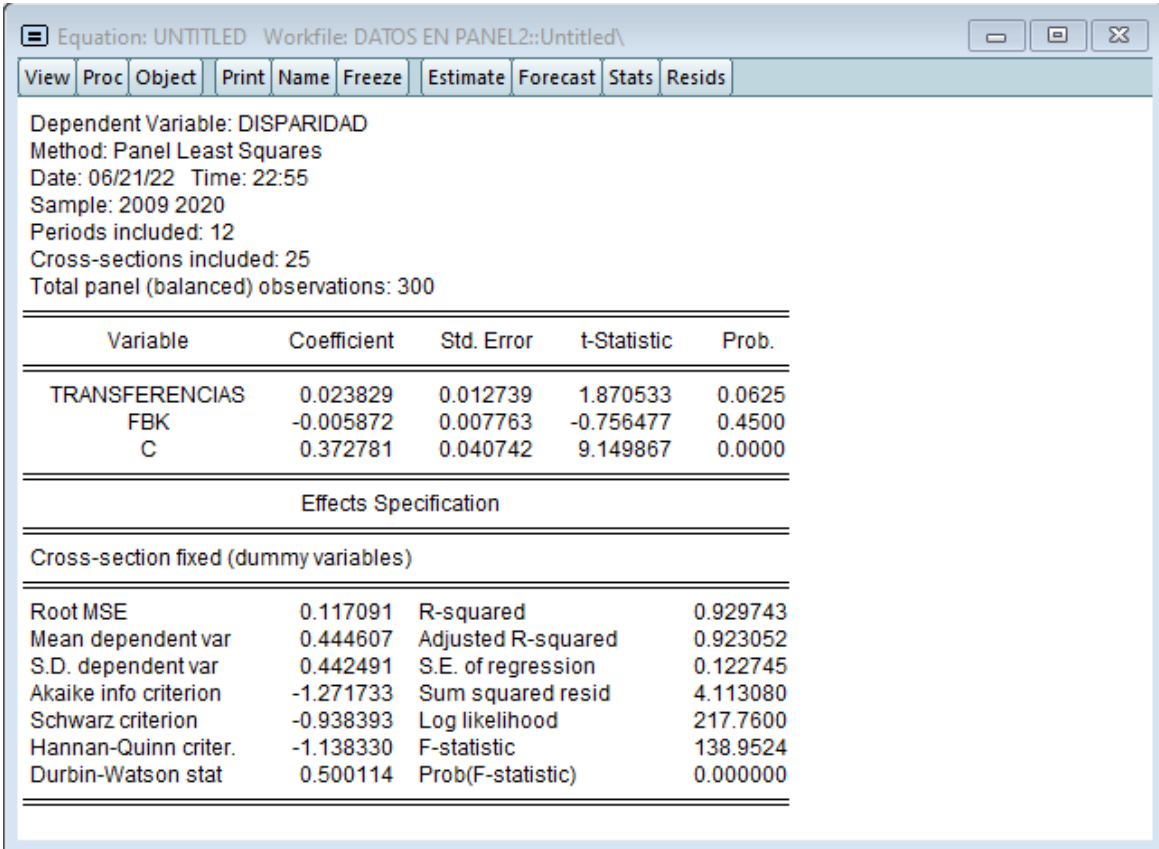


Modelo econométrico de Panel Data

Descriptivamente hemos observado que no se aprecia un impacto relevante tanto de las transferencias como de la FBK, sobre la evolución de las disparidades, relacionaremos estas categorías en un análisis de panel data, para observar, las relaciones de afectación, mediante el paquete econométrico EVIEWS 12, mediante la metodología de panel data

Figura 11

Especificación del modelo teórico en Eviews



Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
TRANSFERENCIAS	0.023829	0.012739	1.870533	0.0625
FBK	-0.005872	0.007763	-0.756477	0.4500
C	0.372781	0.040742	9.149867	0.0000

Effects Specification			
Cross-section fixed (dummy variables)			
Root MSE	0.117091	R-squared	0.929743
Mean dependent var	0.444607	Adjusted R-squared	0.923052
S.D. dependent var	0.442491	S.E. of regression	0.122745
Akaike info criterion	-1.271733	Sum squared resid	4.113080
Schwarz criterion	-0.938393	Log likelihood	217.7600
Hannan-Quinn criter.	-1.138330	F-statistic	138.9524
Durbin-Watson stat	0.500114	Prob(F-statistic)	0.000000

Se puede observar, que tanto la variable, TRASFERENCIAS, como la variable FBK son no significativas, como ya se había estado apreciando en el análisis anterior.

Debemos notar también que hemos planteado el modelo como uno de efectos fijos, es decir, que el movimiento de las disparidades en lugar de estar explicado por las variables mencionadas, se encuentra más bien explicado por categoría inobservables, heterogeneidades individuales que explican las disparidades de cada región.

Es lo que Douglass North denomina estructuras institucionales, que son más importantes, en no pocos casos, que las estructuras económicas, geográficas, etc.

Figura 12

Efectos fijos por región

	REGION	Effect			
1	AMAZONAS	0.124705			
2	ANCASH	-0.346157			
3	APURIMAC	-0.013274			
4	AREQUIPA	-0.120810			
5	AYACUCHO	0.023430			
6	CAJAMARCA	-0.050298			
7	CALLAO	-0.042627			
8	CUSCO	-0.477231			
9	HUANCAVE...	0.007615			
10	HUANUCO	0.104998			
11	ICA	-0.190574			
12	JUNIN	-0.130137			
13	LA LIBERTAD	-0.252191			
14	LAMBAYEQUE	-0.035593			
15	LIMA	-0.179817			
16	LORETO	-0.056863			
17	MADRE DE ...	-0.149635			
18	MOQUEGUA	2.040663			
19	PASCO	-0.081715			
20	PIURA	-0.180827			
21	PUNO	0.052341			
22	SAN MARTIN	0.125894			
23	TACNA	-0.021169			
24	TUMBES	-0.186788			
25	UCAYALI	0.036059			

En la Figura 12, la salida del programa Eviews se observa una cuantificación de esos aspectos inobservables, que varían entre regiones, pero permanecen constante en el tiempo, podríamos definirlos como una estructura institucional, la forma particular que tiene cada región para resolver el problema de las disparidades, independientemente de las transferencias que reciba, o de las inversiones públicas en bienes duraderos que hace el Estado (FBK). Un comportamiento persistente en una senda de tiempo debería entenderse como una

meta estructura económica, política, social, etc., que se construye y consolida en el tiempo y que explica resultados de determinadas políticas públicas.

Una vez más llama la atención Moquegua, de todos, tiene una disparidad superior a los demás, pero una disparidad ventajosa, es decir que efectivamente se diferencia del PBI per cápita nacional, pero no por alejarse de él, sino por superarlo.

En la discusión se verá si efectivamente la teoría de Oates no es aplicable a la realidad peruana, o exige el cumplimiento de un requisito para que opere, que sería la existencia de una estructura institucional regional, lo que nos orientaría a enfocarnos más en el diseño de la política pública de descentralización, en los postulados de la teoría de la economía institucional, que sólo en las afirmaciones de Oates.

Teniendo en cuenta los resultados y la teoría seleccionada procederemos a realizar una discusión de tipo hermenéutico.

En los trabajos de Bianchi se aprecia que las propuestas de Oates se corroboran, esto es que al delegar competencias a los municipios italianos se crean 2 circunstancias que permiten llegar a la optimización de recursos. Por un lado la delegación crea un mayor conocimiento de las necesidades locales, lo que conlleva inevitablemente, a una cuantificación de los esfuerzos y requisitos que cumplir para satisfacer dichas necesidades, - la determinación de la necesidad, marca el esfuerzo a realizar y por tanto optimiza los recursos-en este sentido, si se conocen claramente las necesidades y el gobierno central transfiere competencias (le delega competencias para crear impuestos) eso lleva también a la creación de expectativas.

La segunda circunstancia es que esta creación de expectativas configurara el basamento para la aparición de mecanismos de control de desempeño, la tan relevante rendición de cuentas.

Entonces destaquemos esquemáticamente los señalamientos de Bianchi que corroboran a Oates, primero tenemos que la delegación permite determinar las necesidades, y al ser determinadas se conoce la cuantía del gasto requerido, por lo que la concesión de autonomía fiscal es indispensable, y finalmente para que esto proceso sea sostenible, es decir, que se gaste lo necesario, y se obtenga lo

que se requiere, deben haber mecanismo de control de desempeño, si se cumplen estas tres características, la descentralización fiscal provee bienes públicos optimizando los recursos

En Italia la forma en cómo se utiliza la descentralización fiscal ha proveído bienes públicos de manera óptima, pero en el Perú, la situación es muy diferente. En primer lugar, la delegación de competencias no va acompañada de autonomía fiscal, es decir, que no se permite a los gobiernos municipales crear sus propios impuestos. Lo que sucede es que hay una gran dependencia del presupuesto del gobierno central y de las transferencias, y estos recursos mayoritariamente son de tipo determinado, esto significa que su cuantía y su uso está determinado previamente por ley, es el caso del canon minero.

Esta dependencia, no permite como en el caso de Bianchi, que los gobiernos subnacionales determinen sus necesidades libremente, sino que el estado les determina un margen de acción. Por tanto, su dependencia no les incentiva a desarrollar o resolver problemas, sino a tratar de ejecutar el gasto, es decir, no se piensa en que se va a gastar, sino en cumplir las metas de gasto que el gobierno central les impone.

Hay en Perú una autonomía fiscal restringida, los gobiernos regionales no cobran impuesto de modo que sus ingresos dependen completamente del gobierno central, en cambio, los gobiernos locales si cobran impuestos, pero determinados por el gobierno central, y reciben otras trasferencias, sin embargo los recursos propios de los gobiernos locales son de cuantía insuficiente, y por tanto depende de lo que el gobierno les asigne, que a su vez se encuentran relacionados a actividades de explotación de productos naturales (canon minero, gasífero, etc).

En la realidad en los municipios de Italia, la descentralización fiscal es idéntica a lo que se denomina una desconcentración administrativa, es decir, que el gobierno central desconcentra facultades administrativas porque es posible, lo que significa, que es igual en términos de recaudación que cobre los impuestos el gobierno central o el gobierno subnacional, y esto se debe a que los pobladores de los gobierno subnacionales italianos conforman una base tributaria suficiente, como para solventar los bienes públicos que requieren, en Perú, la situación es muy

heterogénea, tenemos gobiernos subnacionales con poca población, por tanto pocas personas que tributan, y por otro lado hay zonas que no poseen recurso naturales por explotar, es decir que no reciben canon, sino que dependen de las transferencias del estado como FONCOMUN, esto quiere decir, que en el Perú la descentralización fiscal no es una desconcentración administrativa, debido a que los habitantes de cada gobierno subnacional no conforman una base tributaria suficiente para solventar la provisión de bienes públicos y por lo tanto depende de manera crítica de las transferencias que le asigna el gobierno central.

En esta situación vemos que en la realidad peruana a diferencia de la realidad italiana, el financiamiento de la provisión de bienes públicos, depende fundamentalmente de las transferencias del gobierno central, a pesar de la delegación, y como estas transferencias mayoritariamente se encuentran influenciadas por los precios internacionales (ya que eso determina los montos por las actividades extractivas) no hay predictibilidad en los ingresos, lo que implica que no puede haber un desarrollo sostenido a largo plazo, porque la planificación es imposible, como un ejemplo para mayor entendimiento, un gobierno local no podría endeudarse en base a ingresos futuros con una entidad financiera para obtener recursos para obras, puesto que al ser estos ingresos futuros dependiente de los precios internacionales, no hay certeza de que se pueda honrar la deuda, no hay predictibilidad de los ingresos.

Por el contrario, si un gobierno subnacional, como lo italianos sus ingresos futuros dependiera mayoritariamente de su base tributaria, ellos sí podrían endeudarse en base a sus ingresos futuros, puesto que la base tributaria al depender de los ciudadanos resulta más estable, la base monetaria no se reduce sorpresivamente de un tiempo a otro (la población (los taxpayers) no se reduce sorpresivamente), hay por tanto predictibilidad.

De modo que las corroboraciones de Bianchi no se aplicarían al caso peruano, y en base a esto podríamos decir que el teorema de Oates no se cumple, porque fundamentalmente para Oates, descentralización fiscal es lo mismo que desconcentración administrativa, lo que puede ser cierto en muchas realidades como en la italiana, pero en otras realidades como la peruana son dos realidades diferentes.

Lindahl (1958), en realidad plantea un esquema de trabajo con carácter pedagógico, que aborda el problema existencial del Estado, la provisión de servicios y bienes públicos, es decir, una referencia. Así en una realidad virtual, El estado tiene la obligación de ofrecer servicios públicos, de modo que tiene que determinar las preferencias de los ciudadanos, en primer lugar para saber que proveer y cuanto cobrar mediante impuestos, como ya se ha mencionado, el usuario ocultara sus preferencias, para evitar pagar impuestos, y dado que los bienes públicos una vez provistos no puede excluir a nadie de su disfrute, cada usuario esperará que su par pague el impuesto, para posteriormente aprovecharse. Como se entiende esto lleva a una no provisión del servicio, por los elementos constitutivos en este enfoque, pero digamos por razones de “tipo institucional”, digamos un tipo de ciudadanía que valora mucho el cumplimiento de las obligaciones, el trabajo solidario y un profundo desprecio por aprovecharse del otro, en esta situación que es perfectamente posible, un enfoque centralista a lo Lindahl, no sería una imagen adecuada sobre la realidad del Perú, recuérdese que Lindahl se sustenta en la capacidad del estado para conocer lo que los usuarios requieren (revelación de preferencias), para así proveerlos. La realidad peruana, debido a su geografía, hace imposible este enfoque, y además es lo que ha sucedido antes de entrar en el nuevo enfoque basado la descentralización, la inexistencia del Estado en ciertas regiones del país, es la más clara evidencia que este enfoque centralista no funcionaría en Perú, por estas restricciones geográficas que impide al Estado interpretar adecuadamente las necesidades de los lugares de difícil acceso, haciendo costosa y errática su obtención de información de estas realidades.

Debemos regresar a Bianchi, mientras que en el enfoque teórico de Lindahl, ni siquiera con los elementos institucionales podían contrarrestar los problemas de hacer revelar las preferencias de los ciudadanos, en Bianchi es fundamental. Habíamos detectado que en Bianchi descentralización en términos pragmáticos era lo mismo que desconcentración administrativa, pero esta identidad sólo es posible si existen elementos institucionales que se van a manifestar en una base tributaria sólida. Para efectos de explicación una basa tributaria solida es aquella conformada por personas que tienes ingresos y bienes que de manera regular pueden sustentar una riqueza continua, estable, lo que hace posible que el cobro de impuestos sea

también estable, y por lo tanto exista una predictibilidad en los ingresos, estamos hablando de que los ingresos per cápita crecen sostenidamente.

Para que una comunidad tenga unas características de estos tipos, debe tener instituciones económicas que reduzcan los costos transaccionales, para exponerlo más descriptivamente, reducir aquellos obstáculos que impiden el desarrollo de las personas, cuyo desarrollo se va manifestar en varias dimensiones, una de ellas la económica. Ejemplos, como facilitarles a las madres solteras, guarderías de calidad, para que su labor maternal no obstaculice su vida laboral, como lo ha mostrado Bianchi, o la capacidad para negociar para obtener mejores resultados que en procesos conflictivos. Sobre esto último cuando observamos durante los últimos 10 años el ingreso per cápita de regiones similares, es decir, explotación de recursos minerales, como Moquegua, Huancavelica o Cajamarca, se observa que Moquegua tiene mejores indicadores de ingreso per capita, a pesar que reciben menores transferencias de parte del gobierno central en comparación con otras regiones. Una explicación que no muestra el análisis de estadística o modelos econométricos, es el estudio de casos, o historias de vida de cada región, éstas, nos pueden dar algunas luces sobre esto y el trasfondo institucional existente. Tanto como Cajamarca o Huancavelica poseen una trayectoria histórica muy confrontacional con las empresas mineras que se han manifestado en bloqueo de carreteras, hasta el rechazo absoluto de la actividad minera. También es característico que no poseen una estructura de representantes locales que tenga su propia interpretación de la problemática, sino que se han introducido otros grupos foráneos en contra de la actividad minera, por cuestiones ideológicas, con mejor manejo organizacional. Por el contrario Moquegua posee una trayectoria histórica de demandas sociales, de tendencia de izquierda participativa, es decir que han tenido durante décadas un desarrollo de una clase de representantes que buscan satisfacer las demandas sociales y usan la negociación con las empresas mineras para obtenerlas, sus representante parlamentarios provienen de grupos tradicionales de este sector lo que hace que Moquegua, sus alcaldes y gobernadores tienda a negociar que a obstruir, porque a diferencia de otras regiones, Moquegua pretende crecer con la actividad minera, y por eso siempre tiene una batería de demandas sociales que busca satisfacer con los ingresos provenientes del canon minero. Esto sólo es posible cuando la mayoría de las

personas tienen una imagen mental propia y positiva de la actividad minera, es decir una estructura institucional de fondo, en donde, se entiende e interpreta que la actividad minera es beneficiosa, pero debe ser negociada.

North, nos orienta a hacer algunas aclaraciones sobre el teorema de Oates.

Describiendo de una manera resumida los fundamentos esenciales del estado, diremos que el estado bajo un enfoque subsidiario busca crear las condiciones necesarias para que los individuos realicen su proyecto de vida, mediante la provisión de bienes y servicios públicos.

Bien ya sabemos la finalidad operativa del estado, pero el otro punto crítico, es qué proveer, cuánto proveer y cómo proveer. En realidad, respondiendo a la tercera pregunta se responde a las otras dos: se provee descentralizando, porque por medio de ello optimizamos costo de información y revelamos las preferencias del ciudadano, “la cercanía, la proximidad con el ciudadano resultan reveladoras”, y por tanto configuran la política pública a ejecutar.

Hasta allí estaríamos en la línea de las aproximaciones teóricas de Oates, pero lo cierto es que la descentralización fiscal en el Perú que ya va a cumplir 20 años, ha delegado competencias para que los gobiernos subnacionales revelen las preferencias del ciudadano, pero la determinación de las preferencias es cuestionable, es decir que son interpretaciones erróneas, y que además la cuantía de la provisión es insuficiente y se presenta sostenidamente una pregunta que cuestiona la coherencia del teorema del Oates: ¿Por qué un alcalde, que vive en su localidad, y que por lo tanto conoce los problemas de la realidad justamente por su proximidad, y el estado le transfiere recurso en su gestión, no se gasta porcentajes importantes de tales transferencias?

¿Por qué las obras públicas que se ha desarrollan que representan una cantidad importante en el presupuesto nacional durante estos últimos 20 años por medio de la descentralización fiscal, no se aprecia una afectación en las disparidades de los ingresos regionales? ¿Oates está equivocado?

Creemos que el problema surge que en determinadas condiciones la descentralización fiscal es desconcentración administrativa, pero en el Perú son realidades diferentes, y esta confusión provoca la inaplicabilidad de las propuestas

de Oates, la proximidad no es suficiente para revelar las preferencias del ciudadano sino que es necesario la presencia de otros elementos que hagan, que tales revelaciones sean estables, tales elementos, son los que North llama instituciones informales, aquellas que no están explicitadas, pero son una comunidad de imágenes mentales en los ciudadanos, si las personas creen que las actividades mineras son negativas las combatirán, si las personas creen que sus alcaldes son incompetentes, no permitirían que repartan dinero enviado por el Estado para la emergencia sanitaria, sino que exigirán que sea el propio gobierno central el que se encargue; si las personas han aprendido, mediante repetición, que una vez elegido los alcaldes, no hay manera de controlar o exigir el cumplimiento de sus promesas, no tendrán incentivos ni para hacer seguimiento, ni para analizar las propuestas. De modo que, la descentralización fiscal en lugar de incentivar el interés en la ciudadanía por participar en el control de la oferta estatal de bienes públicos, los atomiza, no participa, no controla, y por tanto no revela realmente sus preferencias. Así, se observa un gran contraste en lo que la teoría propugna (un Estado subsidiario y un ciudadano empoderado) y lo que la en realidad se observa en el caso peruano (un Estado asistencialista y un ciudadano marginado).

Es decir, Oates estaría asumiendo que la descentralización fiscal es idéntica a la desconcentración administrativa, porque asume, una estructura institucional de fondo que hace posible que la delegación de competencias haga posible que la proximidad con las regiones se manifieste en una correcta revelación de preferencias.

Es necesario seguir analizando las entidades de descentralización y desconcentración. En la descentralización el Estado se “acerca” a las problemáticas locales, para obtener la revelación de preferencias de los ciudadanos, pero este acercamiento es entre iguales, y más que una simple indagación es un diálogo entre entidades independientes para la construcción de una política pública que se configura de tal manera que haya una convergencia de intereses, cada parte actúa por convicción y por pertinencia hacia la consecución de un objetivo concertado.

Por el contrario, en la desconcentración, el Estado se “acerca” a las problemáticas locales, para descongestionar su administración y para mejorar la calidad de información de realidades que le son ajenas justamente por su lejanía, a fin de

calibrar su política pública. En la concentración hay una distribución de permisos, no un reconocimiento de funciones. Hay una realidad independiente, el gobierno central, que impone un enfoque de política pública, y esto significa tácitamente no reconocer la independencia de los gobiernos subnacionales, la periferia.

Lo anterior podría resultar contradictorio si revisamos los informes anuales que hace La Presidencia del Consejo de Ministros al Congreso por medio de la Secretaria de Descentralización revisando los informes del 2011 al 2020, podemos observar una detallada transferencias de atribuciones administrativas, así como sus alcances, pero a su vez observamos en el gráfico de las distribuciones del gasto para niveles de gobiernos, en el gobierno central , su concentración de presupuesto se ha mantenido alrededor del 70% durante el período de estudio. Es decir, se ha distribuido atribuciones, si asignar autonomía para ingresos y gastos.

Pero debe entenderse que la descentralización implica la autonomía fiscal de las regiones, es decir, que tengan independencia en la determinación de sus fuentes de ingresos y gastos, de modo que lo que detalla la secretaria de descentralización estaría más cercano a uno desconcentración administrativa que a una real descentralización fiscal.

V. Conclusiones.

- 1) Sobre el objetivo general, debemos señalar que el impacto de la descentralización fiscal para reducir disparidades ha sido contraproducente, fundamentalmente, porque no reconoce la heterogeneidad fiscal de las regiones, que existen factores institucionales propios de cada región que se oponen al tipo de descentralización fiscal, que el enfoque de la descentralización fiscal se ha basado en una distribución de ingresos desigual y que esta distribución no tiene un criterio estratégico basado en el principio de subsidiariedad, es decir, que no busca que las regiones puedan ir obteniendo progresivamente una autonomía fiscal.
- 2) Sobre el primer objetivo específico, podemos decir que no se aprecia una eficacia rescatable sobre la reducción de las disparidades en los ingresos regionales. Por el contrario, lo que se aprecia más bien es un mantenimiento de la inequidad, fundamentalmente, porque el destino de las transferencias está determinado por el gobierno central, su asignación se hace en base a criterios no estratégicos, y un porcentaje importantes de ellas proviene de los distintos tipos de canon, lo que hace que dependan de las fluctuaciones de los precios; y si consideramos que el gobierno central mantiene su participación de 2/3 del presupuesto, tenemos un sistema de transferencias que no busca la autonomía fiscal. Las transferencias son importantes, porque la gran mayoría de gobiernos subnacionales no pueden cubrir sus necesidades presupuestarias, pero este rol mantenido por periodos prolongados es contraproducente al principio de subsidiariedad, es decir, las transferencias ni disminuyen las inequidades y ni crean capacidades para que progresivamente las regiones se vuelvan fiscalmente autónomos (sustento para la creación de una base tributaria). Finalmente, se observa que las transferencias desincentivan la capacidad de los gobiernos subnacionales, para generar sus propios ingresos, y tampoco generan mecanismos de rendición de cuentas que permitirían a la ciudadanía monitorear el uso adecuado de las transferencias.

- 3) Sobre nuestro segundo objetivo específico, podemos concluir que en realidad no se está aplicando una descentralización fiscal, sino una descongestión del gobierno central, por lo que la idea principal de Oates, el de acercarse para obtener una información privilegiada de las necesidades de cada región, no resulta en una eficiente y eficaz asignación de bienes y servicios públicos, lo que conlleva por el contrario a un mantenimiento o acrecentamiento de inequidades regionales. Este enfoque desnaturaliza la finalidad de las transferencias, porque conforman la construcción de una política pública de asignación de bienes y servicios públicos, de manera unidireccional, es decir, que no hay una participación regional en el diseño de los mecanismos de transferencias.
- 4) Sobre nuestro tercer objetivo, como habíamos señalado, el Teorema de Oates no se cumple en Perú, porque en los supuestos del teorema, las diferencias entre descentralización y desconcentración son irrelevantes, es decir, supone una realidad fiscal homogénea.

Con realidad fiscal homogénea nos estamos refiriendo a que la aproximación a cada realidad, como lo propone Oates, optimiza recursos, porque la capacidad para generar ingresos, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos subnacionales es bastante similar, lo que no ocurre en el Perú, por el contrario, tenemos realidades fiscales heterogéneas, es decir que pocos gobiernos subnacionales tienen capacidad de generar ingresos, por tanto, si el estado delega competencias, muchos de los servicios públicos que el estado genera, ya no serán proveídos por esta incapacidad fiscal.

La incapacidad fiscal (incapacidad para generar sus propios ingresos, incapacidad para gastarlos adecuadamente) son las manifestaciones que obedecen a estructuras institucionales, que se han creado a través de décadas, y que van a determinar el desempeño de cómo se aprovechan las transferencias, y la creación de una base tributaria. Por esta razón los rendimientos o afectaciones de las transferencias sobre la disminución de las disparidades van a estar fuertemente determinado por estas estructuras de tipo institucional.

VI. Recomendaciones.

- 1) Nuestra recomendación general es que para que la descentralización fiscal por medio de las transferencias tenga un efecto igualador, deben estar orientadas a desarrollar capacidades en los gobiernos subnacionales que le permitan una autonomía fiscal de manera paulatina, brindar mecanismos de control ciudadano, y diseñar una política de descentralización dialogada con las regiones , que se va a concretar paulatinamente con mayores y progresivas participaciones en el presupuesto de manera gradual.
- 2) Puntualmente sobre la eficacia de las transferencias es que estas deben buscar crear las circunstancias que permitan crear microrregiones, por un tema poblacional hay regiones que no podrían constituir una base tributaria, pero que integradas con otras regiones, se puede llegar a crear un escenario donde varias regiones conformarían una base tributaria suficiente para conseguir la autonomía fiscal, en este sentido el criterio de distribución debe buscar ser más estratégico para llegar a estos resultados.
- 3) Debe revisarse el enfoque de descentralización fiscal que se está aplicando, y fundamentalmente esto significa, entender que la descentralización fiscal debe buscar la autonomía fiscal de macrorregiones, que causara una reducción del gobierno central, enfocándose su rol en uno de carácter subsidiario, sólo interviene por situaciones muy puntuales sobre la convergencia de interés y objetivos de las macrorregiones.
- 4) Puntualmente sobre las características propias de cada región que restringirían los rendimientos de la descentralización fiscal, debe implementarse una plataforma de dialogo que busca la convergencia de políticas públicas que busque 2 cosas el logro de autonomías fiscales regionales y por tanto la reducción de disparidades en los ingresos. Es decir, se hace un diseño de tal manera que las regiones tengan una participación en el diseño de la descentralización, este dialogo determina la creación de macrorregiones, la especificación de objetivos comunes, y la cuantificación de los recursos necesarios, que tendrá que aportar cada región para alcanzar dichos objetivos. Esto provocará que las estructuras institucionales de cada región se reconfiguran en una sola de finalidad nacional amparada en una participación regional.

Referencias

- Abanto Grados, C. (2017). *Descentralización Fiscal y Gestión Local en el Perú*. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP). https://www.up.edu.pe/UP_Landing/alacde2017/papers/16-DescentralizacionFiscalGestion.pdf
- Beltrán, A., & Castro, J. F. (2010). *Modelos de datos de panel y variables dependientes limitadas: teoría y práctica*. Universidad del Pacífico. <https://econpapers.repec.org/bookchap/paibookup/10-02.htm>
- Bianchi, N., Giorcelli, M., & Martino, E. M. (2021). *The effects of fiscal decentralization on publicly provided services and labor markets*. (NBER Working Paper 29538). <https://doi.org/10.3386/w29538>
- Calle Pérez , L. E. (2020). *Análisis de la descentralización en la asignación presupuestal para el cierre de brechas sociales en Perú [Tesis doctotral, Universidad César Vallejo]*. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/45485>
- Canare, T. (2021). Decentralization and welfare: theory and an empirical analysis using Philippine data. *Public sector economics*, 45(1), 93 - 123. <https://doi.org/10.3326/pse.45.1.3>
- Casas, C. (2018). *El sistema de transferencias intergubernamentales peruano, desigualdad fiscal y propuestas de reforma*. https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2018/files/a_carlos_casas_-_resumen.pdf
- CNN. (Agosto de 2015). Caída en precios de metales genera crisis en Perú, Sudáfrica y Chile. <https://cnnespanol.cnn.com/2015/08/03/caida-en-precios-metales-genera-crisis-en-peru-sudafrica-y-chile/>
- Consejo Fiscal. (2019). *Municipalidades, eficiencia del gasto y clústeres geográficos: Evaluación del gasto público a nivel municipal, Perú 2011-2014*. <https://doi.org/https://cf.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Municipalidades-eficiencia-del-gastos-y-cl%C3%BAsteresgeogr%C3%A1ficos-Evaluaci%C3%B3n-del-gasto->

p%C3%BAblica-nivel-municipal-Per%C3%BA-2011-2014-Autor-Carlos-Archer-P%C3%A9rez-Cavero-y-Luis-Rafael-Villaz%C3%B

Del Pozo Loayza, C., Vargas Ventura, J., & Paucarmayta Tacuri, V. (2017). *Análisis de la eficiencia del gasto público: evidencia para municipalidades de la región del Cusco*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES): https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/a_a1_t7_pbcus_cbc_informe_final.pdf

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *52*(3).

García-Fernández, R., Llorca-Rodríguez, C., & Sáez-Lozano, J. (2017). Pobreza y descentralización fiscal. Un análisis empírico mediante panel de datos de países. *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, *LXXX*(335), 611-643. <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.509>

Hernandez Sampier, R. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F: MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

Lindahl, E. (1958). Just Taxation , a positive solution. En R. Musgrave, & A. Peacock (Edits.), *Classics in the theory of Public Finance* (págs. 168-176).

Mendoza Bellido, W. (2014). *Cómo investigan los economistas*. Fondo Editorial PUCP.

Mendoza Velázquez, A. (2019). ¿Pueden las transferencias federales afectar el esfuerzo fiscal, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales? México 2003-2013. *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, *86*(342), 307-342. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i342.747>

Muñoz M., A., Pineda A., E., & Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/descentralizacion-fiscal-y-disparidades-regionales-en-america-latina-el-potencial-de-las>

- Neyra Aráoz, G. (2019). *Descentralización fiscal y Ciclos Políticos Presupuestales Subnacionales en Perú*. CEPAL: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/neyra_araoz_0.pdf
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE (México D.F.).
- Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid, España: Institutos de Estudios de Administración Local.
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work. A Handbook for policy-makers*. OECD Multi-level Governance Studies. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- Ojo Público. (30 de Mayo de 2021). Inversión sin desarrollo: la pobreza crece en las regiones mineras del país. <https://ojo-publico.com/2723/la-pobreza-crece-en-las-regiones-mineras-del-peru>
- Sovilla, B., Saragos López, A., & Morales Sánchez, E. (2018). Contradicciones de la descentralización fiscal en México. El caso de Chiapas. *Gestión y política pública*, 27(2), 397-429. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792018000200397&lng=es&nrm=iso
- Vitteri Ñiquin, H. A. (2018). *Factores que limitan la descentralización fiscal: el caso de la región la libertad, Perú [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Trujillo]*. <https://dspace.unitru.edu.pe/handle/UNITRU/5728>

ANEXOS.

MATRIZ DE CONSISTENCIA

Problema general	Objetivo general	Categorías	Subcategorías	Indicador	Método
¿Cuál es el impacto de la descentralización fiscal en las disparidades de los ingresos regionales, en el período 2010-2020?	Determinar el impacto de la descentralización fiscal en las disparidades en los ingresos regionales, en el período 2010-2020.	Categoría Independiente: Descentralización Fiscal	Transferencia que el gobierno central envía a una determinada región	$DF_{i,t} = \frac{TR_{regional}}{TR_{nacional}}$	Enfoque: Cualitativo Tipo de investigación: Aplicada Nivel de investigación: Descriptivo- Explicativo Diseño de investigación: Teórico Método: análisis-sintético y hermenéutico Población: Se considera Poblacion total, 25 departamentos y una provincia cosntitucional Recopilación documental Técnica Análisis documental
Problemas específicos	Objetivos específicos				
¿De qué manera las transferencias del gobierno central hacia las regiones han reducido las disparidades en los ingresos regionales?	Determinar la efectividad de las transferencias del gobierno central hacia las regiones para reducir las disparidades en los ingresos regionales, en el período 2010-2020	Categoría dependiente: Disparidades de los ingresos regionales	Discrepancia del ingreso percapita con respecto al ingreso percapita nacional	$I_{i,t} = \frac{ PBIPR-PBIPN }{PBIPN}$	
¿Cómo afecta el enfoque de la descentralización fiscal implementado por el Estado, a las transferencias sobre las disparidades de los ingresos regionales?	Determinar si el enfoque de la descentralización fiscal implementado por el Estado afecta a las transferencias sobre las disparidades de los ingresos regionales.				
¿Cómo afectan las características propias de cada región a las transferencias sobre las disparidades de los ingresos regionales?	Determinar si las características propias de cada región afectan a las transferencias sobre las disparidades de los ingresos regionales				

Data Utilizada:

25 cross-sections (25 regiones)

12 periodos de tiempo (años: 2009 - 2020)

Total de observaciones: $(25) \times (12) = 300$ observaciones.

Región	Tiempo	Disparidad	Transferencias	FBK
AMAZONAS	2009	0.55	1.44	1.28
AMAZONAS	2010	0.55	1.16	0.81
AMAZONAS	2011	0.56	1.45	1.62
AMAZONAS	2012	0.53	1.41	1.03
AMAZONAS	2013	0.53	1.36	0.95
AMAZONAS	2014	0.51	2.29	1.98
AMAZONAS	2015	0.53	2.22	2.05
AMAZONAS	2016	0.55	1.96	1.91
AMAZONAS	2017	0.53	2.27	1.49
AMAZONAS	2018	0.52	2.02	2.19
AMAZONAS	2019	0.52	1.84	1.71
AMAZONAS	2020	0.48	2.20	2.02
ANCASH	2009	0.32	9.32	10.86
ANCASH	2010	0.20	7.48	10.68
ANCASH	2011	0.15	6.57	6.65
ANCASH	2012	0.19	7.11	6.26
ANCASH	2013	0.19	6.96	7.41
ANCASH	2014	0.01	6.14	7.31
ANCASH	2015	0.08	5.20	4.41
ANCASH	2016	0.09	5.19	4.64
ANCASH	2017	0.12	6.04	5.19
ANCASH	2018	0.16	8.23	9.62
ANCASH	2019	0.11	7.92	6.45
ANCASH	2020	0.17	6.75	6.15
APURIMAC	2009	0.67	1.94	1.53
APURIMAC	2010	0.66	1.49	1.24
APURIMAC	2011	0.66	1.52	1.67
APURIMAC	2012	0.63	2.00	1.86
APURIMAC	2013	0.61	1.85	1.96
APURIMAC	2014	0.60	2.35	2.53
APURIMAC	2015	0.57	2.78	3.55
APURIMAC	2016	0.00	3.78	4.93
APURIMAC	2017	0.20	4.32	3.93

APURIMAC	2018	0.08	3.67	4.53
APURIMAC	2019	0.08	2.72	4.31
APURIMAC	2020	0.10	3.25	3.07
AREQUIPA	2009	0.39	6.18	5.01
AREQUIPA	2010	0.36	4.66	6.10
AREQUIPA	2011	0.32	5.71	5.57
AREQUIPA	2012	0.30	5.13	5.47
AREQUIPA	2013	0.25	4.18	5.65
AREQUIPA	2014	0.22	4.09	5.50
AREQUIPA	2015	0.21	4.88	4.81
AREQUIPA	2016	0.46	4.76	5.43
AREQUIPA	2017	0.46	4.98	5.35
AREQUIPA	2018	0.43	6.13	6.93
AREQUIPA	2019	0.39	6.03	5.72
AREQUIPA	2020	0.30	5.31	6.01
AYACUCHO	2009	0.49	3.18	2.93
AYACUCHO	2010	0.50	2.97	2.73
AYACUCHO	2011	0.50	2.92	3.62
AYACUCHO	2012	0.48	3.69	3.78
AYACUCHO	2013	0.46	3.81	4.07
AYACUCHO	2014	0.47	4.33	4.36
AYACUCHO	2015	0.45	4.07	5.10
AYACUCHO	2016	0.47	4.53	4.49
AYACUCHO	2017	0.45	4.64	5.25
AYACUCHO	2018	0.43	4.12	5.41
AYACUCHO	2019	0.42	4.06	7.03
AYACUCHO	2020	0.43	4.88	6.59
CAJAMARCA	2009	0.38	4.86	3.84
CAJAMARCA	2010	0.41	7.15	5.70
CAJAMARCA	2011	0.42	6.52	6.32
CAJAMARCA	2012	0.41	7.65	7.39
CAJAMARCA	2013	0.44	7.80	6.52
CAJAMARCA	2014	0.46	6.92	6.95
CAJAMARCA	2015	0.48	7.34	6.12
CAJAMARCA	2016	0.50	8.03	6.94
CAJAMARCA	2017	0.49	7.36	6.17
CAJAMARCA	2018	0.49	6.56	5.66
CAJAMARCA	2019	0.49	7.35	6.12
CAJAMARCA	2020	0.48	7.72	6.94
CALLAO	2009	0.38	2.02	1.12
CALLAO	2010	0.40	2.14	0.70
CALLAO	2011	0.46	2.06	1.14
CALLAO	2012	0.41	1.54	0.91
CALLAO	2013	0.41	1.63	0.54

CALLAO	2014	0.41	1.57	0.51
CALLAO	2015	0.38	1.78	0.71
CALLAO	2016	0.35	1.92	0.71
CALLAO	2017	0.35	1.76	0.70
CALLAO	2018	0.34	1.75	0.54
CALLAO	2019	0.31	1.70	1.36
CALLAO	2020	0.23	1.41	0.58
CUSCO	2009	0.01	9.72	10.62
CUSCO	2010	0.04	11.58	10.62
CUSCO	2011	0.10	12.44	14.09
CUSCO	2012	0.06	14.38	15.27
CUSCO	2013	0.18	13.34	16.43
CUSCO	2014	0.16	13.49	14.39
CUSCO	2015	0.14	12.20	13.75
CUSCO	2016	0.14	10.61	12.06
CUSCO	2017	0.10	9.40	9.76
CUSCO	2018	0.07	11.53	13.67
CUSCO	2019	0.06	9.90	13.85
CUSCO	2020	0.05	8.68	9.72
HUANCAVELICA	2009	0.47	2.82	2.75
HUANCAVELICA	2010	0.47	3.15	3.07
HUANCAVELICA	2011	0.47	2.64	3.10
HUANCAVELICA	2012	0.45	2.64	3.05
HUANCAVELICA	2013	0.45	2.68	2.68
HUANCAVELICA	2014	0.43	3.01	3.12
HUANCAVELICA	2015	0.43	2.82	3.29
HUANCAVELICA	2016	0.45	3.22	3.36
HUANCAVELICA	2017	0.42	3.37	4.17
HUANCAVELICA	2018	0.39	2.73	3.32
HUANCAVELICA	2019	0.39	2.41	3.89
HUANCAVELICA	2020	0.34	3.03	3.70
HUANUCO	2009	0.60	2.68	2.35
HUANUCO	2010	0.60	2.75	2.12
HUANUCO	2011	0.60	3.23	2.55
HUANUCO	2012	0.57	3.61	3.03
HUANUCO	2013	0.57	3.45	3.06
HUANUCO	2014	0.55	3.41	3.06
HUANUCO	2015	0.53	3.71	3.51
HUANUCO	2016	0.53	3.95	4.10
HUANUCO	2017	0.49	4.37	4.28
HUANUCO	2018	0.49	3.88	4.60
HUANUCO	2019	0.48	3.04	3.35
HUANUCO	2020	0.48	3.26	2.88
ICA	2009	0.27	2.81	2.42

ICA	2010	0.25	3.04	2.90
ICA	2011	0.29	3.38	3.25
ICA	2012	0.22	3.32	3.13
ICA	2013	0.26	2.54	2.70
ICA	2014	0.25	2.60	2.79
ICA	2015	0.23	2.05	2.84
ICA	2016	0.18	2.03	2.20
ICA	2017	0.20	2.12	1.62
ICA	2018	0.19	2.08	2.45
ICA	2019	0.20	1.86	1.50
ICA	2020	0.18	2.30	1.46
JUNIN	2009	0.38	4.48	4.17
JUNIN	2010	0.39	4.40	3.79
JUNIN	2011	0.39	3.91	3.56
JUNIN	2012	0.38	3.19	3.01
JUNIN	2013	0.39	3.42	3.05
JUNIN	2014	0.33	3.56	3.17
JUNIN	2015	0.24	4.04	3.99
JUNIN	2016	0.27	3.91	4.24
JUNIN	2017	0.25	4.08	3.91
JUNIN	2018	0.25	4.19	4.90
JUNIN	2019	0.27	3.63	4.49
JUNIN	2020	0.25	4.33	4.04
LA LIBERTAD	2009	0.18	5.64	4.86
LA LIBERTAD	2010	0.20	6.15	5.87
LA LIBERTAD	2011	0.22	5.67	6.08
LA LIBERTAD	2012	0.20	5.98	6.25
LA LIBERTAD	2013	0.22	6.94	6.98
LA LIBERTAD	2014	0.23	5.69	6.22
LA LIBERTAD	2015	0.24	5.91	5.21
LA LIBERTAD	2016	0.26	5.78	6.20
LA LIBERTAD	2017	0.27	6.25	6.13
LA LIBERTAD	2018	0.27	5.31	6.48
LA LIBERTAD	2019	0.26	8.16	6.65
LA LIBERTAD	2020	0.22	6.41	6.99
LAMBAYEQUE	2009	0.39	2.94	2.93
LAMBAYEQUE	2010	0.40	3.39	2.98
LAMBAYEQUE	2011	0.40	3.47	3.95
LAMBAYEQUE	2012	0.38	2.82	2.79
LAMBAYEQUE	2013	0.39	2.87	2.43
LAMBAYEQUE	2014	0.39	3.08	2.16
LAMBAYEQUE	2015	0.39	3.18	2.82
LAMBAYEQUE	2016	0.40	2.75	2.42
LAMBAYEQUE	2017	0.40	2.71	1.78

LAMBAYEQUE	2018	0.40	2.15	1.91
LAMBAYEQUE	2019	0.39	2.54	1.68
LAMBAYEQUE	2020	0.36	2.70	2.01
LIMA	2009	0.36	12.20	15.54
LIMA	2010	0.39	12.06	14.77
LIMA	2011	0.40	10.95	10.64
LIMA	2012	0.40	8.47	10.12
LIMA	2013	0.40	8.37	9.58
LIMA	2014	0.41	9.02	10.44
LIMA	2015	0.40	10.13	11.55
LIMA	2016	0.37	10.08	10.63
LIMA	2017	0.35	11.00	17.40
LIMA	2018	0.35	10.85	3.85
LIMA	2019	0.35	9.87	4.91
LIMA	2020	0.34	11.40	9.94
LORETO	2009	0.30	2.81	2.01
LORETO	2010	0.30	3.09	1.42
LORETO	2011	0.36	3.42	2.49
LORETO	2012	0.35	3.61	2.43
LORETO	2013	0.36	3.87	2.50
LORETO	2014	0.35	3.39	2.24
LORETO	2015	0.39	3.55	2.75
LORETO	2016	0.48	3.88	2.88
LORETO	2017	0.46	3.30	2.05
LORETO	2018	0.42	3.19	2.07
LORETO	2019	0.41	3.44	1.73
LORETO	2020	0.42	3.04	3.43
MADRE DE DIOS	2009	0.50	0.31	0.24
MADRE DE DIOS	2010	0.49	0.25	0.24
MADRE DE DIOS	2011	0.51	0.26	0.27
MADRE DE DIOS	2012	0.11	0.21	0.16
MADRE DE DIOS	2013	0.18	0.25	0.25
MADRE DE DIOS	2014	0.03	0.28	0.22
MADRE DE DIOS	2015	0.12	0.28	0.32
MADRE DE DIOS	2016	0.19	0.43	0.38
MADRE DE DIOS	2017	0.03	0.33	0.26
MADRE DE DIOS	2018	0.09	0.37	0.46
MADRE DE DIOS	2019	0.18	0.33	0.41

MADRE DE DIOS	2020	0.32	0.52	0.67
MOQUEGUA	2009	3.45	3.68	3.20
MOQUEGUA	2010	3.14	2.50	3.10
MOQUEGUA	2011	2.58	2.80	2.25
MOQUEGUA	2012	2.37	2.13	2.76
MOQUEGUA	2013	2.53	1.81	2.49
MOQUEGUA	2014	2.36	1.53	2.04
MOQUEGUA	2015	2.36	1.58	1.69
MOQUEGUA	2016	2.21	1.51	1.97
MOQUEGUA	2017	2.15	0.92	1.19
MOQUEGUA	2018	2.06	1.44	1.71
MOQUEGUA	2019	1.87	1.49	1.95
MOQUEGUA	2020	2.28	1.53	1.47
PASCO	2009	0.57	1.87	3.52
PASCO	2010	0.38	2.15	2.74
PASCO	2011	0.30	2.12	1.97
PASCO	2012	0.31	1.65	2.14
PASCO	2013	0.26	1.46	1.72
PASCO	2014	0.30	1.41	1.35
PASCO	2015	0.31	1.71	1.54
PASCO	2016	0.31	1.61	1.52
PASCO	2017	0.30	1.54	1.49
PASCO	2018	0.27	1.49	1.50
PASCO	2019	0.29	1.32	1.86
PASCO	2020	0.20	1.30	1.67
PIURA	2009	0.29	5.76	4.98
PIURA	2010	0.29	5.60	4.25
PIURA	2011	0.28	5.47	5.11
PIURA	2012	0.29	6.27	5.75
PIURA	2013	0.31	7.44	6.29
PIURA	2014	0.29	7.75	6.43
PIURA	2015	0.31	6.89	6.62
PIURA	2016	0.33	6.34	5.45
PIURA	2017	0.37	6.26	6.41
PIURA	2018	0.35	6.87	5.94
PIURA	2019	0.34	8.50	8.07
PIURA	2020	0.33	6.78	7.48
PUNO	2009	0.55	5.89	5.32
PUNO	2010	0.55	5.18	5.56
PUNO	2011	0.55	5.09	5.59
PUNO	2012	0.54	5.10	5.33
PUNO	2013	0.53	5.88	4.69
PUNO	2014	0.52	6.07	5.15

PUNO	2015	0.53	5.94	5.36
PUNO	2016	0.51	5.75	5.76
PUNO	2017	0.49	5.38	5.51
PUNO	2018	0.49	4.12	5.36
PUNO	2019	0.49	3.92	5.88
PUNO	2020	0.48	5.07	5.66
SAN MARTIN	2009	0.57	1.68	1.10
SAN MARTIN	2010	0.57	1.83	1.26
SAN MARTIN	2011	0.58	2.31	2.17
SAN MARTIN	2012	0.55	2.80	2.46
SAN MARTIN	2013	0.57	2.95	2.45
SAN MARTIN	2014	0.55	2.66	2.45
SAN MARTIN	2015	0.54	3.23	3.01
SAN MARTIN	2016	0.55	3.32	3.36
SAN MARTIN	2017	0.54	3.85	3.19
SAN MARTIN	2018	0.55	3.10	3.22
SAN MARTIN	2019	0.56	3.71	3.20
SAN MARTIN	2020	0.52	3.73	3.42
TACNA	2009	0.41	2.94	4.56
TACNA	2010	0.44	2.25	4.41
TACNA	2011	0.38	2.82	3.31
TACNA	2012	0.31	2.12	2.45
TACNA	2013	0.28	1.76	2.52
TACNA	2014	0.31	1.85	2.48
TACNA	2015	0.37	1.59	2.22
TACNA	2016	0.29	1.42	1.93
TACNA	2017	0.26	1.15	1.02
TACNA	2018	0.30	1.42	1.26
TACNA	2019	0.55	1.45	1.69
TACNA	2020	0.69	1.95	1.90
TUMBES	2009	0.12	1.07	1.04
TUMBES	2010	0.10	1.16	0.98
TUMBES	2011	0.21	1.12	0.81
TUMBES	2012	0.16	1.19	1.09
TUMBES	2013	0.19	1.24	1.07
TUMBES	2014	0.18	1.53	1.23
TUMBES	2015	0.23	1.21	1.16
TUMBES	2016	0.27	1.16	0.78
TUMBES	2017	0.26	0.96	0.43
TUMBES	2018	0.26	0.90	1.12
TUMBES	2019	0.24	0.88	0.65
TUMBES	2020	0.26	0.85	0.82
UCAYALI	2009	0.38	1.77	1.83
UCAYALI	2010	0.41	2.42	1.98

UCAYALI	2011	0.42	2.14	2.22
UCAYALI	2012	0.40	1.98	2.07
UCAYALI	2013	0.43	2.14	2.00
UCAYALI	2014	0.45	1.98	1.92
UCAYALI	2015	0.45	1.72	1.63
UCAYALI	2016	0.47	2.08	1.69
UCAYALI	2017	0.47	1.67	1.31
UCAYALI	2018	0.48	1.89	1.30
UCAYALI	2019	0.48	1.96	1.54
UCAYALI	2020	0.50	1.62	1.38