



Munich Personal RePEc Archive

Transferencias a los Gobiernos Locales: una mirada a las fuentes de su desigualdad

Mauro, Raul

5 December 2007

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/6593/>
MPRA Paper No. 6593, posted 07 Jan 2008 11:00 UTC

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES

Una mirada a las fuentes de su desigualdad

Raúl Eduardo Mauro Machuca

Lima, 05 diciembre de 2007

Agradecimiento especial al profesor Eduardo Dargent Bocanegra, del curso de Temas de Gestión Pública de la Maestría de Ciencia Política de la PUCP, quien motivó en la realización de este documento de trabajo.

1. Introducción

El objetivo del presente documento ha sido realizar una evaluación de la evolución de la desigualdad en las transferencias de recursos del Gobierno Central a los Gobiernos Locales (GLs) de Lima Metropolitana tanto a nivel global como desagregado en sus principales componentes, en un contexto de crecimiento económico sostenido.

Esto se ha hecho con la finalidad de tener una idea más precisa de cuáles son los factores que explican el aumento de la desigualdad entre los Gobiernos Locales y, en consecuencia, establecer algunas recomendaciones de política para mejorar el nivel de equidad entre ellos para no poner en riesgo el nivel de vida de las poblaciones que residen en territorios que estarían perdiendo en este proceso.

Para tal efecto, se ha utilizado como fuente de información los datos publicados por el MEF en la página Web de Transparencia, en la sección de Transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales¹, para el periodo comprendido entre el 2004 y el 3 de diciembre de 2007, fecha en la que se realizó la descarga del total de datos a analizar de los 43 distritos de la ciudad de Lima Metropolitana.

Los resultados demuestran que, para el caso de la capital limeña, la desigualdad se encuentra explicada principalmente por las transferencias del Fondo de Compensación Municipal el cual ha ido aumentando su impacto regresivo, en segundo lugar aparecen por los recursos ordinarios, tercero los canon de distinto tipo y finalmente los impuestos, pero este último componente aparece más bien como un factor que contribuye a la disminución de la desigualdad de las transferencias en los últimos años.

Esto nos lleva a considerar la necesidad de revisar los criterios que rigen en la distribución de los fondos del Foncomun, a fin de priorizar las necesidades sociales de cada una de las localidades antes que priorizar la cantidad poblacional, de donde saldrán siempre beneficiados los principales centros urbanos del país; y, en segundo lugar,

¹ <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/default.asp>

recomendar una fórmula de subsidios cruzados a partir de los recursos obtenidos por los canon de distinta fuente para reducir la desigualdad entre las regiones.

La implementación de este tipo de políticas redundará en un mejor bienestar en conjunto de la sociedad que podrían traducirse en opciones antisistema o de violencia que puedan poner en jaque las inversiones y en consecuencia, el desarrollo de la sociedad peruana.

2. Las transferencias a los GLs y la desigualdad

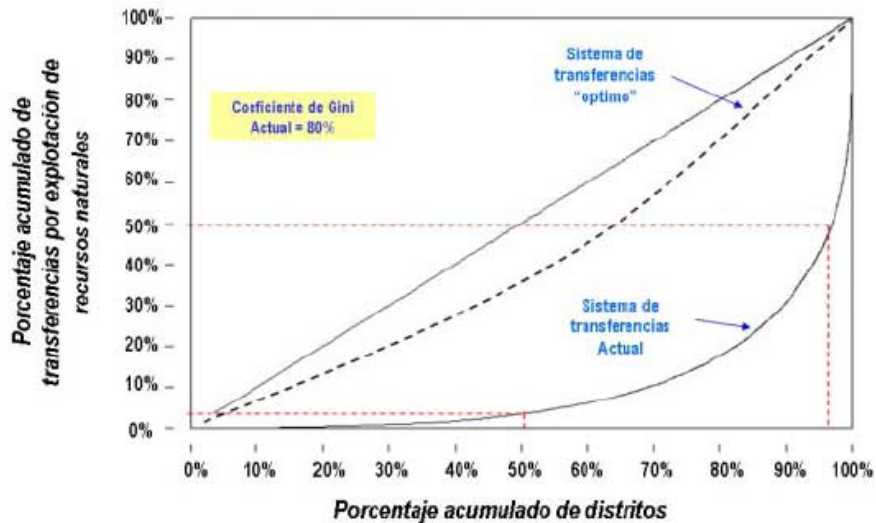
Como resultado de casi siete años de crecimiento económico sostenido, el Estado peruano ha encontrado que cuenta con una ingente cantidad de recursos disponibles para gastar o invertir en las necesidades de desarrollo más urgentes de las distintas localidades del país. Estos recursos se originan en las recaudaciones tributarias nacionales de distinto tipo y son transferidos a los gobiernos locales (GLs) para su ejecución a través de un conjunto diverso de conceptos: recursos ordinarios, canon y sobrecanon, regalías, el fondo de compensación municipal y otros impuestos.

En concreto, las transferencias a los GLs se han triplicado entre el 2000 y el 2007, pasando de 2,350 millones de nuevos soles a 6,848 millones creciendo a ritmo promedio anual de 17.3% por encima de la velocidad de crecimiento anual del presupuesto de la República (9.24%). También se han incrementado las cuentas de transferencias pasando de 5 en el 2000 a 11 en el 2006 (CAD, 2007:3) siendo las más importantes el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el Canon Minero/Gasífero/Petrolero y el Programa Vaso de Leche.

En ese sentido, los GLs están asistiendo a un conjunto de oportunidades para invertir en posibilidades concretas de desarrollo económico y social como nunca antes se ha visto en nuestro país. No obstante, de acuerdo con el último Marco Macroeconómico Multianual 2008 – 2010 (MMM, págs. 76 – 78), se ha podido advertir que los recursos no se transfieren de manera equitativa entre todas localidades del país porque los recursos originados por los diversos conceptos, sobre todo los correspondientes al canon minero, pesquero, forestal entre otros se concentran en unos pocos territorios del país. (MEF, 2007: 76).

En efecto, este es un problema que queda graficado dramáticamente por el MMM 2008-2010 con el comportamiento mostrado por la curva de Lorenz, herramienta que nos permite calcular un coeficiente de Gini de 80%², es decir, un valor mucho más alto que la desigualdad reportada por el coeficiente de Gini de los ingresos de la población peruana para el 2006: 43.13%³.

Figura 1 Curva de Lorenz, transferencias 2007 por distritos



Fuente: MEF

Considerando esta situación, uno puede preguntarse si este empeoramiento en la desigualdad es explicada fundamentalmente por el notable incremento de las transferencias por cuenta del canon, en especial el minero, o si se debe más bien a la contribución de los otros componentes de las transferencias totales a los GLs. La percepción generalizada por distintos analistas es que esto ocurre fundamentalmente por el aumento de las transferencias del canon minero. No obstante, el presente documento

² El coeficiente de Gini es una medida del grado de desigualdad de los ingresos/consumo de una población. Mientras más cercano sea este índice al 100% estamos hablando de una situación de extrema concentración. En contraste, mientras más cercano sea al 0% estamos hablando de la situación de extrema equidad en la distribución.

³ Estimaciones realizadas por el autor del presente artículo sobre la base de las Encuestas Nacionales de Hogares 2006 revisadas por la Comisión Técnica organizada por el BM para la revisión de las cifras de la pobreza para el INEI.

presenta evidencia para el caso de Lima Metropolitana⁴ que demostraría que esto no necesariamente es así.

En efecto, tomando en cuenta la normatividad vigente, podemos notar que las transferencias a los GLs tienen los siguientes componentes⁵ (CAD, 2007:3):

- Canon Minero
- Fondo de Compensación Municipal
- Canon y sobre canon petrolero
- Renta de aduanas
- Programa Vaso de Leche
- Programa de Alimentos y Nutrición para el paciente con tuberculosis y familia*
- Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues*
- Canon Hidroenergético (desde 2002)
- Canon Pesquero (desde 2003)
- Canon Forestal (desde 2003)
- Canon Gasífero (desde 2004)
- Regalía Minera (desde 2005)
- Fondo de Desarrollo de Camisea (FOCAM) (desde 2005)
- Impuestos a casinos*
- Impuestos a tragamonedas*

Haciendo una reagrupación de estos conceptos por afinidad (siguiendo los criterios del propio Ministerio de Economía y Finanzas) podemos obtener la siguiente tabla de equivalencias entre conceptos:

⁴ En estricto, este tipo de análisis hubiera exigido el análisis de la información de los más de mil 800 GLs. No obstante, la imposibilidad técnica de descargar y analizar tal cantidad de información en tan poco tiempo disponible para cada uno de ellos provocó la necesidad de priorizar en los casos seleccionados para este estudio: los 43 distritos de Lima Metropolitana.

⁵ Las categorías marcadas con asterisco han sido añadidas a partir de la revisión de las cuentas reportadas en la Web del MEF.

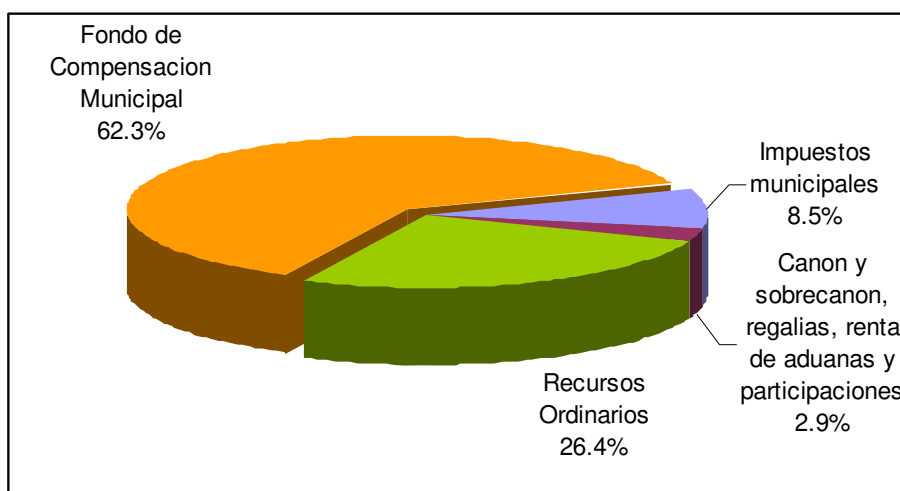
Tabla 1 Conceptos Reagrupados para el estudio de desigualdad entre GLs, 2004 - 2007

Reagrupación	Cuentas Originales
FONCOMUN	351: Fondo De Compensación Municipal
IMPUESTOS	361: Casinos
	362: Tragamonedas
CANON, SOBRECANON Y RENTAS	090: Canon Minero
	208: Regalía Minera
	230: Canon Hidroenergético
	352: Renta De Aduanas
RECURSOS ORDINARIOS	356: Programa Del Vaso De Leche
	349: Comedores, Alimentos Por Trabajo, Hogares Y Albergues
	388: Programa De Alimentos Y Nutrición Para El Paciente Con Tuberculosis Y Familia

Elaboración propia sobre la base de criterios reportados por la Web del MEF.

Con estos conceptos podemos obtener el siguiente gráfico distributivo de los recursos transferidos del 2007 a los GLs de Lima Metropolitana, hasta la fecha en que fue descargada esta información, es decir, 3 de diciembre:

Figura 2 Distribución de los recursos transferidos a los GLs de Lima Metropolitana acumulados al 3.12.2007



Fuente: MEF
Elaboración propia

3. Metodología

La metodología de análisis a seguir para cuantificar la desigualdad en las transferencias a los GLs a seguir es la planteada por Anthony F. Shorrocks en su documento de

investigación seminal de 1982, Inequality Decomposition by Factor Components, aparecido en *Econometrica*, Vol. 50, N° 1, págs. 193 – 211.

De acuerdo con Shorrocks⁶, la descomposición de la desigualdad de ingreso total (en nuestro caso, de las transferencias totales a los GLs) puede descomponerse en contribuciones de la desigualdad provenientes de los componentes factoriales del mismo, es decir, por cuenta del Foncomun, los recursos ordinarios, los impuestos y el Canon y Sobre canon, teniendo en cuenta que:

$$\text{Factores de desigualdad} = \{f_1, f_2, \dots, f_n\}$$

Donde se define la variable V_i para cada observación i en la base de datos tal que:

$$V_i = \sum_{k=1}^n (f_k)$$

Shorrocks demostró que existe una singular “regla de descomposición” para la que la desigualdad en V_i entre las observaciones podía ser expresada como la suma de las contribuciones de la desigualdad proveniente de cada uno de los componentes del ingreso, satisfaciendo una serie de rigurosos axiomas. La regla de descomposición es la “contribución proporcional del factor k a la desigualdad total”, s_k :

$$s_k = \rho_k * \sigma_{f_k} / \sigma_{V_i}$$

Donde ρ_k es la correlación entre el factor k y V_i , y σ representa la desviación estándar de la variable correspondiente. Equivalentemente, S_k es la pendiente de la regresión entre el factor k y V_i . Esto significa que para cada observación:

$$\sum_{k=1}^n (S_k) = 1$$

⁶ Esta sección ha sido tomada y adaptada de Mauro, 2002, págs. 94 al 96.

Los componentes factoriales con un valor positivo para S_k indican una contribución que incrementa la desigualdad del ingreso total; componentes factoriales con valores negativos para S_k hacen una contribución negativa. De esta manera, la desigualdad total puede describirse en términos de las participaciones de cada factor con el ingreso total y de sus correlaciones con éste, así como de sus respectivas desigualdades parciales.

Todos los cálculos se han trabajado con la información para los 43 GLs de Lima Metropolitana descargada de la Web de Transparencia del MEF iniciando en el 2004 hasta el 3 de diciembre de 2007. La selección de este periodo ha obedecido únicamente a la forma como ha sido colgada la información en esta fuente. La primera contiene información de 1995 hasta el 2003. La segunda de 2004 al 2007. Por lo tanto, se ha priorizado trabajar con el segundo conjunto de valores por razones de tiempo. Los valores se encuentran en nuevos soles corrientes para todos los años.

Para la medición de la desigualdad de las transferencias totales a los GLs así como de los componentes de ellas se ha considerado pertinente utilizar un indicador alternativo al coeficiente de Gini, esto es, el coeficiente de variación (CV) definido como la desviación estándar entre la media aritmética de los valores analizados. Se ha tomado esta decisión puesto que existe cierta afinidad matemática entre la metodología de cálculo de la desigualdad por componentes de Shorrocks y este indicador estadístico. Esto sin embargo, no limita el hecho de que se han reportado los respectivos índices de Gini para cada uno de los componentes de las transferencias para uso y análisis posterior.

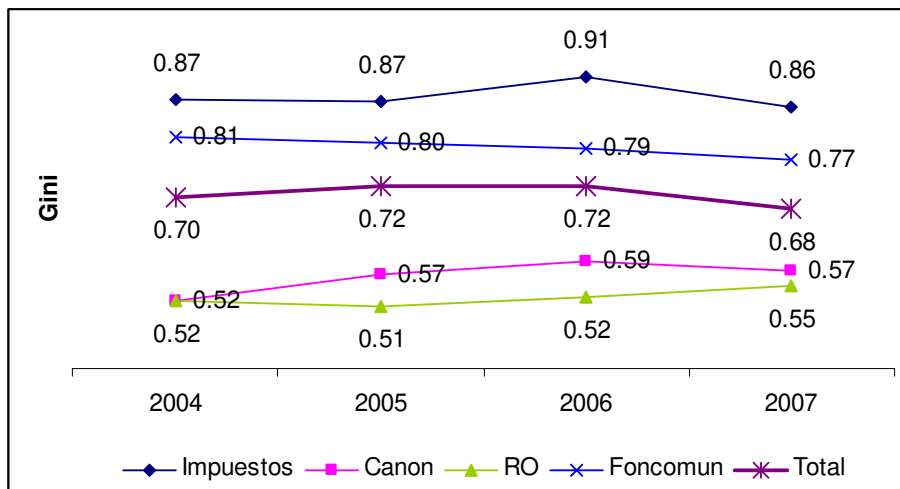
Una última observación operativa es que los datos de las transferencias fueron puestos en términos per cápita para cada distrito utilizando la información del Censo de Población y Vivienda 2005. Puesto que no existen estimaciones de la población a nivel distrital para 2004, 2006 y 2007, se ha asumido que la población no ha variado significativamente. Este supuesto puede ser razonable únicamente para el caso de Lima Metropolitana puesto que su población es relativamente estacionaria frente a lo que podría suceder en otras regiones del país donde sus poblaciones son pre transicionales.

4. Resultados

El cálculo de los coeficientes de Gini de las transferencias a los GLs de Lima Metropolitana revela que el componente más desigualmente distribuido son los impuestos recaudados por los municipios de la capital. En segundo lugar aparece Foncomun, aunque su comportamiento es notoriamente decreciente. En tercer lugar tenemos a las transferencias por canon y sobre canon que han tenido un comportamiento creciente entre el 2004 y 2006, pero en el último año ha decrecido un poco. Finalmente tenemos a los recursos ordinarios cuyo comportamiento inequitativo va en aumento cada año que pasa.

Una observación importante que hacer es que el nivel de desigualdad de las transferencias totales a los GLs de Lima es menor al reportado por el MMM. Y, aunque ha tenido un comportamiento levemente creciente entre el 2005 y 2006, en el último año se aprecia un comportamiento notoriamente decreciente por debajo del nivel observado en 2004 (0.68 vs. 0.70).

Figura 3 Lima Metropolitana: Coeficientes de Gini de las Transferencias a GLs y sus componentes, 2004 - 2007



Elaboración propia

Respecto a los indicadores reportados según la metodología de A. F. Shorrocks tenemos que, contrariamente a lo que se deduciría del gráfico anterior, el componente de los impuestos es el único que aporta en la reducción de la desigualdad global de las

transferencias. Esto es así porque su comportamiento tiene una asociación lineal negativa con las transferencias totales, esto es, en aquellos lugares donde este último es más alto, los impuestos son más bajos e inversamente. Por otro lado, dado que su participación en las transferencias totales es muy baja su aporte en la reducción de la desigualdad total es notoriamente bajo.

Tabla 2 Fuentes de la desigualdad de las transferencias a los GLs de Lima Metropolitana, 2004 - 2007

	2004	2005	2006	2007
Impuestos	-0.048	-0.051	-0.030	-0.056
Canon	0.891	0.553	0.478	0.359
RO	7.060	5.629	5.502	8.805
Foncomun	92.097	93.870	94.050	90.892
Total	100.000	100.000	100.000	100.000
CV	3.8175	4.0529	3.8457	3.5337

Elaboración propia

El anterior resultado contrasta con el comportamiento de todos los otros componentes de las transferencias locales, donde en todos los casos aportan a la desigualdad global, siendo el componente más importante, el Foncomun, en más del 90% para todos los años bajo estudio. Los recursos ordinarios aparecen como el segundo componente más importante que contribuye con la desigualdad, pero con un impacto poco significativo respecto del Foncomun. Finalmente, el Canon y sus variantes aparecen como el tercer componente que contribuye con la desigualdad de las transferencias a los GLs de Lima, cuyo valor es suficiente para reducir el efecto igualizante de los impuestos.

5. Discusión

La evidencia reportada en el presente informe contradice la idea generalizada de que las transferencias son mal distribuidas entre los GLs por causa del abrupto crecimiento de las transferencias por cuenta del canon minero. En verdad, el mayor nivel de desigualdad en las transferencias ocurre por la mala distribución de los recursos del Foncomun al sustentarse en un criterio poblacional antes que en un criterio de necesidades sociales a satisfacer, como podría resumirse por ejemplo con un indicador de pobreza.

Para contradecir estos resultados, puede argumentarse que no se ha seleccionado al mejor ejemplo para hacer este tipo de evaluaciones, ya que Lima es un espacio esencialmente urbano antes que rural donde podrían obtenerse rentas por explotación de recursos naturales. No obstante, cabe destacar que lo que realmente se enfatiza en este estudio, con el caso de los GLs de Lima Metropolitana, es que las contribuciones a la desigualdad deben ser evaluadas desagregando la contribución relativa que realizan cada uno de los componentes de las transferencias y no sólo ver la desigualdad explicada por uno solo de ellos.

Es interesante señalar cómo una actividad económica pujante en las áreas urbanas en los últimos años, la de los casinos y tragamonedas, puede convertirse en un instrumento, débil, pero instrumento al fin, para la lucha contra la inequidad en la transferencia de los recursos. Puesto que este tipo de negocios se espera que florezcan en las localidades con mayor nivel de vida, y por lo tanto con menor cantidad de población empobrecida sujeta a transferencias por programas como el Vaso de Leche o los comedores, no es extraño que su contribución en impuestos contribuya a una disminución de la desigualdad provocada por los recursos ordinarios.

En este punto se plantea una contradicción. ¿Se justifica en términos de impacto social un incremento de la desigualdad en los recursos de los GLs por causa de las transferencias de los programas sociales y un decremento en la desigualdad por causa de las transferencias por impuestos a actividades económicas de entretenimiento privadas? La respuesta es sí, ya que en la capital limeña, los distritos que salen perdiendo en recursos por cuenta de programas sociales, necesitan fuentes de recursos alternativas para financiar sus propios gastos como municipio y así satisfacer sus respectivas necesidades. No obstante, no existe un conocimiento a ciencia cierta del impacto de las contribuciones asignadas a los GLs más populosos, aún bajo un esquema desigualizante.

En este marco, queda claro que resulta muy útil hacer este tipo de ejercicios para diseñar políticas más efectivas para reducir la desigualdad entre los gobiernos locales para fomentar un impacto más coherente en el bienestar conjunto de la población peruana. Las políticas no tienen porqué ser diseñadas a partir de diagnósticos de territorio nacional, sino que es preciso enfocar en terrenos más delimitados para ensayar

soluciones prácticas para los problemas de la desigualdad y la pobreza de sus respectivas poblaciones.

6. Conclusiones y recomendaciones

El presente trabajo ha demostrado que es posible encontrar factores de desigualdad más importantes que los recientemente enfocados en las transferencias totales a los GLs. En el caso específico de los distritos de Lima Metropolitana se ha encontrado que las transferencias por cuenta del Foncomun contribuyen en primer lugar a la desigualdad, mucho más que los recursos ordinarios y el canon juntos. En contraste, el único componente que ha contribuido con la equidad en las transferencias ha sido los impuestos, puesto que estos se han concentrado por criterios más comerciales en los distritos con mayor nivel de vida relativo en contraposición a los recursos que son transferidos por cuenta de los recursos ordinarios, que en principio, se suponen tienen una naturaleza más social.

En este marco, la contribución a la desigualdad en las transferencias a los GLs de Lima Metropolitana por cuenta de la explotación de los recursos naturales es mínima, revelando que el objetivo de buscar un menor nivel de desigualdad en las transferencias de recursos por canon en el plano del territorio nacional es bastante ambiguo e inoperante, tal como lo propone el MMM 2008-2010. No todos los espacios requieren tener las mismas fuentes de ingresos con el mismo orden de prioridades, pero si se requiere conocer las contribuciones a la desigualdad de cada uno de ellos según su realidad específica para diseñar políticas focalizadas que permitan reducir este problema con mayor coherencia y efectividad.

En ese sentido, el gobierno central debería revisar algunos de los criterios de asignación de recursos como el del componente del Foncomun, por ser adverso a la equidad sostenido por un criterio poblacional antes que de satisfacción de necesidades de los municipios más pobres. Avanzar en ese sentido provocará un clima de mayor equidad social y de menor conflicto entre las instancias gubernamentales vecinas o con respecto al gobierno central.

7. Bibliografía

- CAD (2007) “Indicadores de Pobreza utilizados para la distribución de las Transferencias a Gobiernos Locales y Regionales”. Informe CAD. Lima: Ciudadanos al día.
- Mauro, Raúl (2002) “Cambios de la pobreza en el Perú: 1991 – 1998”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- MEF (2007) “Marco Macroeconómico Multianual 2008 - 2010”. Documento aprobado en Consejo de Ministros del 30 de mayo de 2007. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF (2001) “MAPA DE POBREZA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS 2001”. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Ing° Eco. Raúl Mauro Machuca
Diciembre de 2007