

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: SISTEMAS DE
FINANCIAMIENTO Y TRANSFERENCIAS DE PRESUPUESTO A
GOBIERNOS REGIONALES
1990 - 2010”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Edwin Peccio Chavesta

ASESORA

María Angélica Borneck Vega

JURADO

Ismael Muñoz Portugal
Javier Abugattas Fatule

LIMA - PERÚ

2013

ÍNDICE

| | | Pág. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Introducción | | 2 |
| Capítulo 1: Aspectos Teóricos de la Descentralización Fiscal. | | 5 |
| 1.1 | Elementos Conceptuales Básicos | 6 |
| 1.2 | Alternativas de Descentralización Fiscal | 8 |
| 1.3 | Teoría de la elección pública y del federalismo fiscal | 10 |
| | 1.3.1. El modelo “principal agente” | 10 |
| | 1.3.2. El modelo de “elección fiscal” local | 10 |
| 1.4 | Factores que intervienen en el diseño de la política de descentralización fiscal | 13 |
| 1.5 | Teoría de las transferencias Intergubernamentales | 18 |
| | 1.5.1 Modelos de Redistribución en Economía Política vs Transferencias Intergubernamentales | 19 |
| | 1.5.2 Revisión de Evidencia Empírica de Transferencias Intergubernamentales | 22 |
| | 1.5.3 Contextos Institucionales Centralistas y Descentralistas | 24 |
| | 1.5.4 La distribución de los beneficios electorales entre los niveles de gobierno | 26 |
| | 1.5.5 Los gobiernos sub nacionales en el proceso de toma de decisiones | 29 |
| Capítulo 2: Sistema Peruano de Financiamiento Regional | | 32 |
| 2.1 | Financiamiento Regional: Periodo de 1990 a 1995 | 34 |
| 2.2 | Transferencias Presupuestales, Regiones y Concejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) - 1997,1998 | 36 |
| 2.3 | Transferencias Presupuestales y Gobiernos Regionales 1999 - 2011 | 41 |
| 2.4 | Método de transferencias de recursos presupuestales | 54 |
| Capítulo 3: Institucionalidad Política y Asociación de Transferencias Presupuestales vs Resultados Electorales | | 57 |
| 3.1 | Institucionalidad política y estructura partidaria | 57 |
| 3.2 | Campañas electorales y resultados | 58 |
| 3.3 | Transferencias presupuestales y movilización del voto leal | 87 |
| Conclusiones | | 94 |
| Bibliografía | | 97 |

INTRODUCCIÓN

La investigación consiste en el análisis de los factores políticos que, en determinados contextos institucionales, tendrían mayor preponderancia en comparación a los factores técnicos y económicos en la decisión de formular una estrategia para la asignación presupuestal a los gobiernos regionales. Este estudio se hace propicio a partir de la experiencia política de **contexto centralista** vivida durante la década de 1990, y en contraposición la experiencia política de un nuevo **contexto descentralista** de la primera década del 2000.

El objetivo general de esta investigación es determinar los factores políticos que influyen en la decisión de la política de transferencias presupuestales desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales durante el período 1990 al 2010.

Los objetivos específicos son: **i)** Identificar los factores que intervienen en el diseño del sistema de financiamiento a los gobiernos regionales, por parte del gobierno nacional; e, **ii)** Identificar el nivel de recursos transferidos y su respectiva ejecución presupuestal en los gobiernos regionales y su influencia en el nivel de aceptación de la población al gobierno nacional y/o regional.

Las Hipótesis de Trabajo son: **i)** en un **contexto institucional centralizado** el gobierno nacional distribuye las transferencias presupuestales favoreciendo a los gobiernos sub nacionales (Consejos Transitorios de Administración Regional), en los cuales existe población con alto grado de oposición al partido del gobierno nacional; y, **ii)** en un **contexto institucional descentralizado** el gobierno nacional distribuye las transferencias presupuestales sin distinción de partido o afinidad políticos. Es decir, transfiere presupuesto sin hacer cálculos políticos para favorecer a sus propias organizaciones políticas regionales ni favorecer a los gobiernos regionales que son de oposición.

Las hipótesis se plantean dentro de dos contextos institucionales diferentes: **uno centralizado** y **otro descentralizado** que difieren en el nivel de competencias sobre ingresos y **principalmente sobre gastos de los gobiernos regionales**.

En un contexto centralizado, en el que los gobiernos sub nacionales (CTARs - 1992 - 2,000) tienen un nivel muy bajo de autonomía fiscal, es decir no tienen competencias sobre la determinación de sus propios ingresos fiscales, como a través del cobro de impuestos regionales, por ejemplo, y **pocas competencias sobre el gasto**, es decir, al no tener los recursos necesarios y falta de funciones para ejercer ciertos gastos que solo le competen al gobierno

nacional, los ciudadanos perciben al gobierno nacional como máximo responsable del conjunto de políticas públicas.

Así mismo, en este contexto centralizado, el gobierno nacional es capaz de apropiarse de los beneficios electorales que generan los servicios públicos financiados con las transferencias.

En un contexto descentralizado, como el periodo del 2000 al 2010, donde los gobiernos regionales tienen atribuidos niveles de competencias sobre ingresos, **pero principalmente sobre gasto**, los ciudadanos perciben que los gobiernos regionales tienen más responsabilidades sobre la provisión de servicios públicos en sus jurisdicciones.

La utilidad del tema va por el lado del diseño de políticas y de gestión pública. Para un adecuado entendimiento de los procesos de descentralización, es necesario introducir factores políticos – tales como la competencia electoral o la estructura de los partidos políticos. Este trabajo supone un aporte dentro de la reciente literatura que analiza la descentralización **desde una perspectiva político-institucional**. En esta literatura la lógica de los procesos de transferencia de competencias hacia niveles inferiores de gobiernos es principalmente política.

Así mismo, se puede apreciar que el elemento central para entender qué factores predominan en la distribución de transferencias presupuestales **es el contexto institucional** donde el gobierno central y los gobiernos subnacionales interactúan. Hablar del contexto institucional es referirse al momento o periodo de vida política, social, económica que el país está viviendo, pero que sobre todo está impregnado por el carácter político centralista o descentralista que le imprime el gobierno de turno.

En un contexto descentralista, una vez que los gobiernos sub nacionales reciben un amplio volumen de competencias y transferencias de recursos presupuestales, la estructura de incentivos para los que representan el poder político regional cambia y, lo que es más importante, hace que el proceso de descentralización se vuelva irreversible, debido a las demandas de recursos de estos gobiernos sub nacionales.

Es decir, en un sistema de gobierno centralizado que con sus competencias y funciones, administra y distribuye la mayoría de los recursos presupuestales del Estado en las diferentes zonas territoriales del país, como en el caso de los Consejos Transitorios de Administración Regional designados (en el Perú entre 1990 y 2000) tienen poca capacidad para ejecutar el gasto porque no tienen las competencias transferidas por el gobierno nacional y tampoco tienen mayores

recursos presupuestales. En este caso su estructura de incentivos es más que nada guiada por la representación política, es decir, la competencia por llegar a obtener un cargo político de presidente de gobierno regional, por ejemplo, es más que nada por representar a su partido político, que por ejecutar el gasto presupuestal. En cambio, cuando reciben más competencias y recursos presupuestales, tienen mayor capacidad para ejecutar el gasto, pasando a cambiar su estructura de incentivos ya no sólo de representación política sino también fortalecen su vocación de ejecutores de obras, generándoles réditos políticos, lo cual hará que invierta sus mejores esfuerzos para que el proceso de descentralización siga adelante. **Una consecuencia de esto, podría ser que se fortalece la representación individual del político ejecutor y no necesariamente la representación partidaria, debilitando la institucionalidad de los partidos que tienen carácter nacional.**

La metodología para contrastar las hipótesis es analizar datos cuantitativos principalmente, sobre asignación presupuestal y resultados de elecciones generales presidenciales. El estado de la autonomía de los gobiernos regionales representa un excelente caso para aplicar el marco teórico, pues en la evolución de la descentralización en el Perú desde 1990, pueden distinguirse dos periodos. El primero, desde la aprobación de los Consejos Transitorios de Administración Regional, en la década de los noventa, en que el contexto es centralizado. El segundo escenario comienza a partir de la elección de presidentes regionales en el 2002, en el que progresivamente aumentan los niveles de competencias de los gobiernos regionales.

Los datos cuantitativos consisten en una serie de tiempo donde las unidades de análisis son los presupuestos de los gobiernos regionales financiados a través del sistema de transferencias del gobierno nacional. Las observaciones son los recursos presupuestales transferidos a los gobiernos regionales por el Ministerio de Economía y Finanzas, desde 1990 al 2010.

CAPITULO 1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El interés de la investigación es analizar como las instituciones y organizaciones políticas; la competencia electoral y la estructura de los partidos políticos influyen y condicionan el proceso de descentralización fiscal en el Perú y para ello exploraremos bibliografía y evidencia que abunden en este marco teórico para respaldar las hipótesis propuestas. ***Ya que por lo general la justificación de los procesos de descentralización fiscal se ha basado sólo en una perspectiva económica, de carácter fundamentalmente normativo, donde las instituciones y los procesos políticos están excluidos.***

El marco teórico que guiará nuestra investigación corresponde al trabajo desarrollado por la Dra. Sandra Leon, "***The Political Economy of Fiscal Decentralization: Bringing Politics to the Study of Intergovernmental Transfers***". España 2006. En el cual nos hemos basado para plantear la primera hipótesis para el caso de contextos institucionales centralistas, donde el gobierno nacional es el que tiene toda la capacidad de ejecución de gasto presupuestal en las regiones.

La segunda hipótesis de nuestra investigación, en cambio, no se basa en el estudio de Sandra León, sino en nuestras apreciaciones del contexto peruano, que para el análisis de un contexto institucional descentralizado, los factores de asignación de transferencias intergubernamentales serían orientados principalmente por la eficiencia, equidad y estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, también apoyaremos nuestra investigación en un marco básico conceptual de lo que significa descentralización real, que se fundamenta en la descentralización fiscal que es el enfoque desarrollado por Gabriel Aghón en: "**Descentralización Fiscal: Marco Conceptual**" (1993). En él, se definen los conceptos fundamentales sobre la descentralización. La cual, en términos generales, se define como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales; y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y locales, y estrechamente relacionados con la unidad superior o gobierno central.

Así, cuando los gobiernos regionales o locales aumentan de una manera significativa sus competencias, que requieren a su vez de la disponibilidad de ingresos fiscales, se dice que el país se está descentralizando. De esta manera el tema fiscal se convierte en un aspecto fundamental debido a su influencia en la eficiencia y equidad de gestión del sector público, asignando y distribuyendo competencias y recursos.

De otra forma, un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia política. Uno central y uno periférico. **La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos)** se desplazan del nivel central hacia el subnacional y se conforma por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. Si por el contrario, solo se otorga concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración administrativa.

Al examinar un proceso de descentralización en su dimensión fiscal, por lo general se estudian sistemas políticos con gobiernos nacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público. Por diversas razones de tipo político y económico, se analiza la conveniencia y las posibilidades de transferir ciertas facultades a los gobiernos subnacionales. En el caso del Perú, está consagrada en la Constitución Política, la descentralización como política pública permanente y de obligatorio cumplimiento, cuyo objetivo es alcanzar el desarrollo integral de los pueblos del Perú. En este sentido, es recomendable analizar qué tipo de funciones deben seguir quedando en manos del Estado de manera centralizada y cuáles de ellas pueden ser descentralizadas y hasta qué grado; como sería el caso de la competencia fiscal para obtener ingresos por parte de los gobiernos regionales, que aún está en manos de la SUNAT de manera centralizada.

1.1. ELEMENTOS CONCEPTUALES BÁSICOS

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

El proceso de descentralización fiscal se entiende como la asignación de competencias, las cuales tienen que contemplar las fuentes de generación de recursos financieros en los diferentes niveles de gobierno para ejecutarlas. De esta manera el marco conceptual indica que el aspecto financiero debe seguir al aspecto funcional.

ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

La asignación de competencias y las funciones que de ellas se derivan, entre distintos niveles de gobierno, constituye el primer paso para establecer relaciones fiscales eficientes, ya que es en función a las actividades asignadas que posteriormente se podrá estructurar el sistema de ingresos hacia los gobiernos subnacionales.

Existen principios y criterios básicos que guían la asignación de competencias y funciones entre los distintos niveles de gobierno:

a. Principio de subsidiariedad

Este principio plantea que la toma de decisiones y el ejercicio de las competencias conciernen al nivel de gobierno más pequeño o más cercano a la población, que a su vez guarde consistencia con la eficiencia en la asignación de recursos, y sea capaz de representar al área geográfica que internalizará los costos y beneficios de las decisiones en torno a la provisión de bienes y servicios que reciban.

b. Principio de beneficio

Este principio plantea que los bienes y servicios deben ser financiados por las personas que los consumen. (se evidencia en los impuestos que paga la población que vive en un determinado territorio donde se brindan los bienes y servicios públicos).

c. Eficiencia económica

Este criterio tiene el propósito de elevar la calidad de vida de la población y evitar el desperdicio de recursos, ya que eso puede resultar muy costoso para la sociedad.

d. Equidad fiscal

La asignación de competencias debe considerar a las jurisdicciones cuyo territorio comprenda los beneficios y costos de sus responsabilidades.

e. Efectividad administrativa

Las jurisdicciones a las que se tiene que asignar determinadas competencias y funciones deben ser capaces de asumir sus responsabilidades y poder manejar sus intereses por adquirir otras competencias.

f. Fortalecimiento de la democracia

Deben priorizarse las instancias gubernamentales que puedan incentivar más la participación ciudadana en determinada función.

g. Estabilidad de la demanda

Todas aquellas competencias y funciones que puedan tener grandes efectos sobre la demanda agregada, o que son fuertemente afectadas por el ciclo económico, deberían corresponder al gobierno nacional.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Las principales herramientas para la generación de ingresos públicos son:

- a. Los impuestos
- b. Las tasas y contribuciones
- c. Las transferencias intergubernamentales y
- d. El endeudamiento

CAPACIDAD DE GASTO

Tener autoridad y recursos para gastar.

1.2. ALTERNATIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En la práctica, generalmente, existen varias alternativas de transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos de los niveles centrales a los niveles sub nacionales.

A. DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO E INGRESO PÚBLICOS

Una primera alternativa está asociada a la idea central de promover procesos de descentralización en ambos agregados fiscales: gasto e ingreso público. Esta consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará. Cada una de las jurisdicciones del nivel subnacional puede hacerlo, por así decirlo, en libre competencia con las otras jurisdicciones de su propio nivel y con el gobierno central. Si éste no está dispuesto a dejar cierto ámbito, por ejemplo, si agota todas las bases tributarias posibles y suministra todo tipo de servicios públicos, entonces el gobierno descentralizado quizá no encuentre margen para planificar sus propias actividades.

B. RESTRICCIONES DE GASTOS E INGRESOS SEGÚN ATRIBUCIONES

Una segunda manera está ligada a mantener un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y de cierta prevención para el manejo de los efectos no deseados que pueden generarse desde una perspectiva central o nacional. Por tanto ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro

de esos límites. En materia de gastos, esa restricción significa que se permite a cada nivel de gobierno emplear únicamente para fines que figuren dentro de sus propias atribuciones; en materia de ingresos, se permite que las unidades descentralizadas recauden fondos públicos sólo de cierta manera, por ejemplo mediante algunos impuestos en el marco de su propia competencia.

C. CENTRALISMO EN GASTOS e INGRESOS y RESTRICCIÓN DE ATRIBUCIONES

Una **tercera** manera que defiende los esquemas centralistas de la gestión pública, ve con buenos ojos una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales.

D. TRANSFERENCIAS y DEPENDENCIA FISCAL

Adicionalmente, existen otras modalidades en donde la competencia fiscal del nivel inferior o sub nacional puede reducirse mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios, o inclusive otorgando facultades al gobierno central para decidir acerca de la cantidad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior, simplemente en lo referente a los aspectos administrativos y técnicos de su prestación. Desde un punto de vista extremo, la competencia fiscal del nivel subnacional puede inclusive reducirse más aún, literalmente hasta cero. Es decir, se vuelve prácticamente inexistente. **Tal es el caso de un sistema en que el gobierno regional o local descentralizado debe depender exclusivamente de las transferencias que le hace el gobierno central sin traspasársele simultáneamente nuevas responsabilidades de gasto. La política fiscal descentralizada se restringe entonces a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero; ahora bien, si el gobierno central decidiera además acerca del modo de emplear las transferencias, no existiría descentralización fiscal alguna, por el contrario perjudicaría cualquier intento en este sentido.**

El gobierno descentralizado alcanza un mayor grado de competencia financiera cuando puede influir de alguna manera en las transferencias que va a recibir. Pero, de nuevo, ello depende totalmente del sistema con arreglo al cual se suministran las transferencias.

Si consideramos, por una parte, el derecho que tiene el gobierno descentralizado de determinar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el gobierno nacional, estamos indudablemente en presencia de una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales y, por consiguiente, de posibles procesos de descentralización fiscal.

1.3. TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA Y EL FEDERALISMO FISCAL

Sobre las anteriores consideraciones se tiene en la actualidad una amplia literatura y discusión, resaltándose sin duda en el marco analítico, los aportes que hacen la teoría de la Elección Pública (Public Choice) y el Federalismo Fiscal en el modelaje económico de los gobiernos subnacionales y la descentralización. En este sentido, adquieren singular importancia dos modelos analíticos:

1.3.1. El modelo “principal-agente”(a principal-agent model) en el cual, el gobierno nacional vendría a ser el “principal” y tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los gobiernos subnacionales, que serían los “agentes”. Así mismo, reconoce que la ejecución descentralizada constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales.

Algunos especialistas en este tema anotan que “el problema de agencia” se reduce al diseño de incentivos e instrumentos que canalicen la iniciativa local en la dirección determinada por las prioridades gubernamentales del nivel nacional.

En un modelo de “principal-agente” adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa del gasto público. Así mismo, la estructura impositiva al igual que el acceso al endeudamiento debe estar por lo general en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas.

Este modelo tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de gastos e ingresos, que paralelamente vienen dándose en los procesos de reforma del Estado.

1.3.2. El modelo de “elección fiscal” local (local fiscal choice model), en donde se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes.

La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamenta en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado. Un ejemplo de la aplicación de este modelo sería el de muchas localidades de los Estados Unidos y otros países, en que los contribuyentes y el mismo electorado expresan a través de consultas a la comunidad las distintas combinaciones y opciones de impuestos y propuestas de gasto público, que son objeto de la toma de decisiones y que deben ser resueltas bajo restricciones presupuestales. Lo anterior sin duda refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (“accountability”).

De acuerdo a esta breve descripción, se esperaría que este modelo tendiese a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas federales de gobierno que dentro del conjunto de estrategias de modernización del Estado contiene explícitamente la del fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en la realidad ninguno de estos dos modelos de comportamiento de los gobiernos sub nacionales se da en una forma pura y separada, por el contrario se observa en varios países latinoamericanos una combinación de elementos de ambos modelos.

Dadas las ventajas que uno y otro pueden ofrecer para alcanzar determinados objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad, es conveniente utilizar de ellos los elementos claves que dentro de las estrategias nacionales de desarrollo pueden consolidar los procesos de descentralización fiscal en nuestro país. A manera de ilustración, el modelo “principal-agente” presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Por otra parte, el modelo de “elección fiscal” local en teoría ofrece mejores posibilidades de promover eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos eminentemente locales y refuerza a su vez el sentido de responsabilidad (“accountability”) sobre el gasto local.

A continuación, abordaremos para el caso peruano cómo es que se encuentra caracterizada la descentralización fiscal en sus dos componentes básicos: la asignación de competencias y las fuentes de financiamiento, según GTZ en: “Propuestas para avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú” (2009).

A. ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Sobre las normas nacionales como la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de las municipalidades, las leyes sectoriales y los decretos legislativos de cada ministerio se obtiene lo que entendemos por asignación de competencias para los diferentes niveles de gobierno.

En general se tiene:

- Deficiencias en cuanto a la clarificación de funciones exclusivas y compartidas (principalmente para el caso de los gobiernos regionales).
- Distintas clasificaciones de competencias entre niveles de gobierno.
- Ambigüedad en la definición de competencias.
- Falta de claridad en la determinación de qué funciones son delegables o voluntarias. (GTZ 2009).

B. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Sabemos que existen cuatro fuentes de financiamiento: i) impuestos, ii) tasas y contribuciones, iii) transferencias intergubernamentales y iv) endeudamiento. Para los fines de este estudio solo trataremos en el análisis a las transferencias intergubernamentales por ser las que mayor influencia tienen en el gasto de los gobiernos regionales.

Transferencias Intergubernamentales.

Proviene de dos fuentes: **recursos ordinarios** y **recursos determinados**. Los recursos ordinarios constituyen los ingresos del tesoro público provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos. Los recursos determinados agrupan los distintos fondos de transferencias que se conocen como el canon, el FONCOMUN, EL FONCOR, la renta de aduanas, el programa del vaso de leche, entre otros.

La diferencia es que si en el caso de las transferencias son de recursos ordinarios y no se gastan en su totalidad, en un determinado año fiscal, los saldos revierten al tesoro público. En cambio, las transferencias que son por recursos determinados, si no se gastan en su totalidad, siguen siendo propiedad del gobierno subnacional respectivo y no revierte al tesoro público, esto se debe a que corresponde a fondos creados por ley a favor de los gobiernos regionales y locales. Estos montos no ejecutados son los que componen los saldos de balance que han crecido considerablemente durante los últimos años, debido al aumento sustancial de algunas transferencias como el canon.

En el caso de los gobiernos regionales, la mayor parte de sus ingresos (casi todos los que financian gastos corrientes) provienen de transferencias de recursos ordinarios. Por tal motivo, su grado de autonomía es menor, ya que estas transferencias responden a criterios establecidos por el nivel de gobierno nacional. Así mismo, en cuanto a recursos determinados, los gobiernos regionales reciben el 20% del canon (establecido por ley) y un 5% adicional que se encuentra destinado al presupuesto de las universidades públicas del departamento. El ingreso por canon aumentó pero de manera desigual, ya que solo 12 departamentos reciben el principal tipo de canon, que es el minero.

Por otro lado, las transferencias que provienen de recursos ordinarios se orientan por lo general a financiar el gasto corriente de las direcciones regionales (de salud, educación, etc.), las cuales se encuentran presupuestalmente dentro del pliego de los respectivos gobiernos regionales. Sin embargo, dichas direcciones regionales responden también a los órganos rectores en términos normativos que son los ministerios del nivel de gobierno nacional. Por lo que existiría una doble dependencia en la práctica.

1.4. FACTORES QUE INTERVIENEN EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A. Factores Técnicos

Por lo general, a nivel técnico, de lo que se preocupa un hacedor de política cuando tiene que pensar en asignación de competencias y distribución de recursos financieros, es en que las políticas que se van a diseñar, cumplan los principales objetivos de descentralización del país.

Los Principales Objetivos de la Descentralización:

Los principales objetivos que se propone alcanzar una política totalizadora, transversal y multinivel como la política de descentralización, son los siguientes:

- la asignación eficiente del gasto
- la provisión equitativa de servicios
- la preservación de la estabilidad macroeconómica y
- la promoción del crecimiento económico

Son los que se tienen que tener en cuenta para no causar distorsiones en la economía nacional, cuando se asignan competencias y distribuyen recursos.

Roles de los diferentes niveles de gobierno

Un factor importante que interviene también, es el rol que asume cada uno de los diferentes niveles de gobierno para no causar duplicidad de esfuerzos e ineficiencias económicas.

Aumento de la autonomía de la gestión de los gobiernos subnacionales

Un factor preponderante para tomar en cuenta en el diseño de la política de descentralización fiscal es el objetivo de querer otorgar mayor autonomía en la gestión de los gobiernos sub nacionales. **Por lo general, cuando se persigue este objetivo y se logra de manera fehaciente, este se va asociando cada vez más con los intereses netamente políticos y electorales de los políticos de los gobiernos subnacionales.**

A continuación revisaremos elementos teóricos de cómo la institucionalidad política y la estructura de los partidos políticos, logran definir y redefinir los objetivos técnicos de la asignación de transferencias intergubernamentales.

B. Las motivaciones de los políticos cuando hacen políticas públicas

Según (Jacobs y Shapiro 2000:9), citados por León (2006:63), el análisis teórico y empírico de las motivaciones de los políticos cuando realizan políticas públicas señalan que los legisladores y presidentes valoran dos metas: i) llevar a cabo los objetivos de política pública y ii) asegurar la reelección. Hay dos perspectivas diferentes en esta apreciación: La primera, es la teoría del “votante promedio” y el modelo de voto retrospectivo, que establece que los políticos se comportan de acuerdo a las preferencias del votante promedio para asegurar la reelección. Los beneficios personales que las elecciones traen es lo que orienta los cálculos al hacer política pública. La segunda perspectiva establece perseguir sus propios objetivos políticos (lo que ellos consideran una “buena política pública”) y los objetivos de aquellos que los apoyan es lo que motiva a los políticos al hacer políticas públicas. Esto reta la idea de que los políticos hacen seguimiento a la opinión pública. Por tanto, en esta segunda perspectiva las decisiones de política no son una forma de reelección, pero sí un fin en sí mismas, y las elecciones quedan como los medios para obtener las metas de política.

En el primer modelo, los políticos tienden tanto a la supervivencia política y a la maximización de la autonomía como la motivación principal al hacer política.

Las elecciones son un fin en sí mismas y la supervivencia política significa quedarse en el poder o asegurar formas de acceso al poder, mientras que la maximización de la autonomía/autoridad se refiere a la capacidad de tomar decisiones acerca de ingresos por impuestos y gastos. Cuando los políticos del gobierno central adoptan la descentralización fiscal, pierden el control de recursos y el poder para influenciar en el comportamiento de los políticos del nivel subnacional, lo cual a su vez, disminuye el poder para ejecutar sus preferencias en términos de políticas públicas.

En tal sentido, nacen algunas preguntas: ¿Qué hace renunciar al poder a un político a cambio de una alternativa racional? ¿Están dispuestos a perder autonomía en la toma de decisiones si esto les permite quedarse en el poder?. Entonces, ¿es acaso que quieren mantenerse decidiendo acerca de menos?. El estudio que sirve de marco a nuestra investigación **asume que las élites políticas son estratégicas, miran al futuro y pueden aceptar una modificación de los arreglos fiscales intergubernamentales que disminuya su control de los recursos, si esta decisión garantiza su supervivencia política.**

Por otro lado, en la investigación de Manor (1999) citado por León (2006), expone otros argumentos acerca de los factores explicativos de la descentralización, como que los políticos adoptan la descentralización porque persiguen otros objetivos como la estabilidad política (al desactivar el conflicto regional) o como también el crecimiento económico. Es decir, una modificación de las reglas fiscales intergubernamentales es la consecuencia de políticos persiguiendo lo que ellos consideran una buena política (mejora de eficiencia o mejora de estabilidad). En este caso, la descentralización es el resultado de políticas proactivas realizadas por políticos del gobierno nacional, “benevolentes”, que están dispuestos a tomar los costos de la descentralización a corto plazo con la finalidad de asegurar un mejor futuro como crecimiento económico a largo plazo o beneficios sociales. Sin embargo, si tales beneficios no aparecen o son asignados a futuros políticos, ¿por qué aceptarían ciertos costos por beneficios futuros inciertos que en un principio no están relacionados a oportunidades electorales de supervivencia?

Necesitamos un mejor entendimiento de los costos particulares y beneficios que enfrentan, y del nivel de incertidumbre que se deriva de tal decisión. La aproximación de la autora, es traer políticos con pensamiento estratégico a la escena política. El argumento acerca de metas sociales o económicas a largo plazo fracasa para reflejar adecuadamente la realidad de las motivaciones de los políticos nacionales, las cuales están basadas en cálculos altamente estratégicos y políticos, enfocados a mantener el poder. El análisis de los

diseños de política fiscal desde una perspectiva que se enfoca en políticos con pensamiento altamente estratégico representa un argumento desafiante dentro de la literatura del federalismo fiscal, la cual tradicionalmente ha señalado que los diseños de las relaciones fiscales intergubernamentales son consecuencia de decisiones orientadas por factores técnicos o de eficiencia.

Preferencias de los políticos

Se tiene como premisa que los políticos nacionales y subnacionales son el factor predominante para explicar la descentralización. Ellos son los jugadores principales. Esto es plausible ya que en el segundo contexto en el cual se analiza la descentralización fiscal es uno políticamente descentralizado donde hay unidades subnacionales elegidas democráticamente. Para este caso, se hace referencia exclusivamente a los gobiernos democráticos, ya que es en estos regímenes donde el proceso de devolución (de poder, de competencias) hacia unidades subnacionales elegidas independientemente es factible. Además, el hecho de que los políticos nacionales y subnacionales tengan el rol predominante en la descentralización fiscal no significa que otros actores no jueguen también un rol. Además, aunque los políticos busquen sobrevivir en la arena política, esto no implica que no puedan perseguir otros objetivos políticos o sociales. No obstante, en un contexto democrático, los políticos están principalmente restringidos por la competencia partidaria, por lo cual los otros objetivos políticos y sociales están condicionados por el juego electoral.

El cálculo costo/beneficio ejemplifica las diferentes compensaciones que la descentralización implica para las élites políticas nacionales y subnacionales. La descentralización fiscal restringirá el control futuro de los políticos nacionales sobre la realización de políticas, mientras que puede ayudar a su supervivencia política continua. Para políticos subnacionales, la descentralización involucra más poder pero también más responsabilidad: los ciudadanos demandarán mucho de sus líderes subnacionales y los castigarán si usan sus poderes para incrementar la tasa de impuestos. Esto significa que los políticos a nivel de regiones y provincias podrían tener diferentes preferencias acerca del tipo de poderes que quieren recibir.

Políticos del gobierno central

Políticos nacionales son miembros del nivel ejecutivo central o federal. Se asume que los políticos nacionales son actores racionales cuyos objetivos más fundamentales son dos: i) permanecer en el poder y ii) controlar la política pública y los recursos fiscales. Los políticos del gobierno central están

orientados hacia sus carreras y buscarán maximizar el control de los recursos y las políticas para asegurar la reelección. Además de ganar la competencia electoral, sus preocupaciones de elección también están relacionadas a sus incentivos de carrera política. Idealmente, los políticos de nivel nacional intentan obtener ambos objetivos (permanecer en el poder y controlar recursos). Sin embargo, la adopción de reformas descentralizadoras desafía uno de los objetivos fundamentales de los políticos, esto es, la maximización (o mantenimiento) de los recursos políticos y fiscales. Así los políticos del gobierno central solo estarán dispuestos a ceder algo de su control sobre los recursos para el beneficio de sus preocupaciones electorales. Esta parte de la teoría se debilita un poco en el caso del Perú donde la reelección del Presidente está prohibida por ley, sin embargo, los políticos nacionales al Congreso de la República no tienen esa restricción, en todo caso, el Presidente querrá que gane el candidato de su partido.

Políticos del gobierno subnacional

Con respecto a los políticos de los gobiernos subnacionales, ellos prefieren más poder que menos, aunque su capacidad para asegurar la descentralización depende del balance de poder entre ellos y los líderes nacionales. Ellos también quieren permanecer en el poder y por lo tanto no presionarán por recursos si eso arriesga su supervivencia política. Ellos quieren maximizar su autonomía en la toma de decisiones y recursos, y por tanto, se oponen a recibir poderes sin los recursos correspondientes, pues de lo contrario esto afectaría la calidad de los servicios que proveen y sus posibilidades de reelección. Sus preferencias acerca de las fuentes de ingreso adecuadas pueden variar dependiendo del desarrollo económico de la región. Regiones pobres van a preferir recibir transferencias para propósitos generales (como gastos corrientes), mientras que regiones ricas prefieren expandir sus poderes para establecer impuestos, ya que pueden extraer una gran cantidad de dinero de las bases regionales. Esta diferencia es importante pues en todos los países federales hay grandes disparidades entre las unidades regionales o provinciales. En el caso del Perú, esta relación de intereses de las regiones ricas al no poder recaudar impuestos ellas mismas, se ve por el lado de la obtención de ingresos por el canon (inclusive hasta disputas como el caso de Tacna y Moquegua).

En resumen, la descentralización es una opción institucional racional tomada por políticos que maximizan su utilidad. Es un proceso que al principio puede ser considerado irracional o no intuitivo, pues en principio, los políticos nacionales son reacios a ceder autoridad a los gobiernos subnacionales.

Entonces, lo que queda por observar es, qué es lo que hace a la descentralización posible desde una aproximación racional.

1.5. TEORÍA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

El tema que nos compete acometer en nuestro trabajo, que si bien, la primera parte ha versado sobre la conceptualización de descentralización fiscal, es básicamente sobre las transferencias intergubernamentales orientadas al gasto. Entiéndase por gasto, a la parte presupuestal que se le asignan a los gobiernos sub nacionales, ya que no tocaremos la parte de los ingresos que pudieran ser transferidos en orden a generación de sus propias fuentes de financiamiento. Así, en esta sección se hace un recorrido de cómo los políticos y las instituciones interactúan; y cómo esa interacción cuenta para las transferencias fiscales intergubernamentales. Se revisan los factores que explican una particular distribución o asignación de transferencias hacia jurisdicciones subnacionales.

De tal manera que, partiendo de la pregunta: ¿Cuáles son los principios del diseño de transferencias?. De acuerdo a la teoría del federalismo fiscal, según Musgrave (1959) y Oates (1972), (1991) citados por León (2006), las transferencias intergubernamentales deberían ser usadas para compensar desbalances fiscales verticales (entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales), reducir las disparidades horizontales (entre gobiernos regionales por ejemplo) o influenciar decisiones a nivel regional o local (en presencia de externalidades positivas a través de las jurisdicciones).

De otro lado, es más difícil diseñar un sistema de impuestos eficiente y equitativo al nivel regional o local. Así que, con la finalidad de mantener un sistema de impuestos justo, el gasto local y regional debería ser financiado mediante el compartir de ingresos. Así, a mayor poder de gasto del gobierno subnacional, mayor la cantidad de transferencias necesarias para cubrir la brecha fiscal vertical. La distribución de transferencias también debería realizarse de acuerdo a indicadores que midan la capacidad de ejecución de gasto fiscal de los gobiernos sub nacionales.

El propósito principal de las transferencias es asegurar que cada jurisdicción pueda proveer un nivel “satisfactorio” de servicios públicos con el mismo esfuerzo fiscal. Variables socioeconómicas que miden la demanda por ciertos servicios públicos (como el porcentaje de población mayor, ancianos) o indicadores que miden el costo por unidad de gasto (capacidad de ejecución eficiente del gasto) deberían determinar la distribución de estas transferencias.

Finalmente, las transferencias pueden ser usadas por el gobierno central para promover (o desincentivar) la expansión (o reducción) de servicios particulares que involucran efectos externos positivos (o negativos) a través de las jurisdicciones, por ejemplo, las vías nacionales y de penetración. Las transferencias pueden realizarse sin condición, cumpliendo una condición particular o un propósito específico establecido por el que otorga la transferencia.

Esta sección explora el diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales en la práctica. El argumento principal es que para entender completamente la racionalidad detrás de cualquier sistema de transferencias inter-jurisdiccional, es necesario ir más allá de una explicación basada exclusivamente en una aproximación normativa. Es decir, las preocupaciones de eficiencia y equidad sobre los objetivos de las políticas en la perspectiva normativa, deben ser complementadas por una consideración de sus objetivos políticos. Las preocupaciones políticas pueden prevalecer y hacer desaparecer una normatividad eficiente o equitativa de distribución de recursos.

La aproximación positiva, que adopta la autora en la cual baso el marco teórico, ofrece una respuesta que se funda en la política electoral de las transferencias intergubernamentales, **es decir, en los incentivos que tienen los políticos para usar transferencias con miras a beneficiar sus objetivos electorales.** En resumen, se explica cómo los políticos distribuyen las transferencias en vez de explicar cómo deberían distribuirlas.

1.5.1. Modelos de Redistribución vs. Transferencias Intergubernamentales

Hay modelos en economía política de **redistribución** que describen cómo los partidos políticos que gobiernan, diseñan sus plataformas de política pública con la finalidad de mejorar sus proyectos electorales. Estos, han sido desarrollados en los trabajos de Cox y Mc Cubbins (1986), Lindbke y Weibull (1987) y Dixit y Londregan (1995, 1996, 1998) citados por León (2006). Ellos modelan la política electoral de la redistribución del presupuesto usando modelos probabilísticos de votación, donde los votantes y políticos tienen intereses privados de consumo y voto, respectivamente. El objetivo de los políticos, del gobierno central, en estos modelos es maximizar el apoyo electoral esperado (bajo el supuesto de que los políticos conocen la propensión de grupos particulares a que voten por ciertos partidos). De esta manera, **distribuyen recursos hacia votantes** que tienen características políticas determinadas (tales como la disposición a intercambiar preferencia ideológica por promesas de beneficio económico) que los políticos no pueden ignorar.

Estos estudios toman en cuenta la existencia de coaliciones electorales estables que son constantemente recompensadas por los políticos, incluso cuando esta estrategia representa una redistribución ineficiente del bienestar en términos económicos.

Sin embargo, aquellos investigadores llegan a diferentes conclusiones respecto a qué tipos de votantes son favorecidos por los políticos: votantes que cambian de partido vs votantes leales. Por un lado, aquellos que concluyen que los políticos apuntan a los votantes que cambian de un partido a otro asumen que el gasto solo afectará al partido que los votantes eligen (por lo cual los esfuerzos buscan convertir o afiliarse al votante a un partido). Una de las críticas principales acerca de tal supuesto es que la conversión, simpatía o afiliación a un partido no sufre ningún cambio debido al gasto.

Por otro lado, en los estudios donde los políticos siguen la estrategia de apuntar a votantes leales que apoyan al partido se basa en el supuesto de que el gasto aumenta la participación electoral (y por tanto la competencia electoral es determinada por la “movilización” del voto “leal”).

Estos argumentos no están preocupados explícitamente con la distribución de las transferencias intergubernamentales (más bien con las transferencias directas a grupos de ciudadanos o también llamada redistribución del presupuesto). No obstante, algunos autores los han utilizado para probar como se distribuyen (Schady 1999). La evidencia empírica es consistente con la hipótesis de que los políticos del gobierno central logran hacer transferencias intergubernamentales hacia espacios territoriales particulares. Esto parece ser cierto aún para categorías de transferencias que son determinadas por fórmula. Sin embargo, no hay evidencia concluyente acerca del mecanismo a través del cual esta distribución táctica funciona (conversión o movilización). Algunos estudios resaltan que el resultado es una combinación de ambos.

La “movilización” es una estrategia defensiva en la cual la distribución de transferencias se dirige hacia territorios fundamentalmente de apoyo. La “conversión” consiste en una distribución de transferencias hacia las jurisdicciones donde la competencia electoral es dura o donde los políticos esperan tener un mayor incremento marginal en votos. Además, de enfocarse en la naturaleza cambiante de cada jurisdicción, estos estudios incorporan otras características de los niveles subnacionales para tomar en cuenta las distorsiones en la distribución de transferencias intergubernamentales. Estas características son: afiliación partidaria (si el partido de gobierno a nivel subnacional coincide con el nivel nacional) y representación política (la

cantidad per cápita de parlamentarios en cada jurisdicción, o en otras palabras, el nivel de sobrerrepresentación de la jurisdicción en instancias legislativas).

Los políticos del gobierno central, en modelos de **redistribución del presupuesto** no pueden ignorar las características de los votantes, así mismo en modelos de **transferencias intergubernamentales** no pueden ignorar las características de las jurisdicciones (como representación política o afiliación partidaria). Ellos piensan que tomándolas en cuenta los acercará más a sus objetivos políticos. Estos estudios, por lo tanto, **adoptan una aproximación del lado de la oferta**, en la cual las características electorales y políticas de las jurisdicciones sub nacionales entran a los cálculos de políticos del gobierno central al momento de decidir cómo distribuir transferencias hacia las jurisdicciones.

Otro conjunto de explicaciones gira alrededor de la habilidad de las jurisdicciones subnacionales para transmitir **demandas al gobierno central**. Esta es una aproximación por el lado de la demanda, en donde la distribución de transferencias resulta de la capacidad de los políticos del nivel subnacional para presionar exitosamente al gobierno central. La diferencia entre la aproximación del lado de la oferta y esta aproximación del lado de la demanda, básicamente descansa en la influencia que los gobiernos subnacionales pueden ejecutar sobre los políticos del nivel nacional para moldear la distribución de recursos.

Por el lado de la oferta los políticos del gobierno central incorporan las características políticas de las jurisdicciones en sus cálculos para que la distribución de las transferencias les sirva para alcanzar sus propios objetivos políticos. Las demandas de los políticos del nivel subnacional particularmente no juegan ningún rol en estos cálculos.

Por otro lado, en la aproximación del lado de la demanda, la distribución de transferencias intergubernamentales refleja la negociación, desigual de los políticos de los gobiernos subnacionales para presionar al gobierno central por sus demandas.

Existen explicaciones variadas, pero no hay una teoría dominante que ayude a decidir cuándo un argumento importa más que otro.

La propuesta teórica que enmarca el trabajo de investigación, es usar **el contexto institucional** tomándolo en cuenta en el diseño de transferencias intergubernamentales. Este contexto institucional es caracterizado por el grado de descentralización del sistema político. La propuesta pretende predecir la predominancia de una aproximación sobre la otra (oferta vs demanda) y de un

mecanismo sobre otro (cambio de voto versus voto leal y afiliación partidaria), tomando en cuenta los diferentes incentivos que los políticos enfrentan en contextos descentralizados.

Específicamente, se afirma que el nivel de descentralización afecta: a) cuando el beneficio electoral, originado por las transferencias de presupuesto, no permanece a nivel nacional y b) la capacidad de los gobiernos subnacionales para presionar al gobierno central para que reaccione a sus demandas.

Esos factores afectan directamente a los objetivos del gobierno central. Cómo los beneficios o costos electorales esperados determinan las estrategias para la distribución de transferencias intergubernamentales; se analiza cómo estas estrategias varían en diferentes contextos descentralizados.

1.5.2. Evidencia Empírica de Transferencias Intergubernamentales

A continuación se presenta estudios acerca de economía política de transferencias intergubernamentales para países unitarios y federales. Estos estudios analizan los arreglos fiscales caso por caso y se enfocan en diversas características de las jurisdicciones (cambio de voto/voto leal, afiliación partidaria y representación política) como las principales variables determinantes, que es lo que vincula la base teórica de estos trabajos en su aproximación positiva en común. **Se asume que el gobierno central maximiza su propio bienestar en vez de ser automáticamente considerado un actor que orienta la eficiencia, como podría ser caracterizado en un enfoque normativo.** Los estudios proveen evidencia empírica de que los políticos usan transferencias intergubernamentales para alcanzar sus objetivos políticos propios. Este planteamiento es sólido en la inclusión de variables de control (como ingreso per cápita o población) que están relacionadas a explicaciones (normativas) basadas en consideraciones de equidad o eficiencia.

Con respecto a los estudios en países unitarios, se afirma que, por un lado, Case (2011) citado por León (2006) y Schady (1999) proveen evidencia empírica que apoya el modelo de “movilización”. Case muestra que en Albania hay una relación positiva, significativa y robusta entre el nivel de apoyo electoral al Partido Democrático (el partido en el gobierno central) en los niveles subnacionales y la cantidad de transferencias recibidas por una jurisdicción. Así mismo, otro ejemplo es encontrado en el trabajo de Schady (1999), en el cual, muestra que los proyectos financiados a través de FONCODES (fondo social creado por Fujimori en 1991 para mejorar las tasas de empleo, el acceso a los servicios sociales y aliviar la pobreza) son transferidos desproporcionalmente

hacia las provincias donde el partido de Fujimori había perdido apoyo electoral. (cabe mencionar aquí, que el partido de Fujimori no tenía apoyo electoral propio, leal, cuando se habla de “movilización”, modelo que es propio para partidos con apoyo leal de jurisdicciones, como el APRA).

Por otro lado, Dahlberg y Johanssen (2002), citados por León (2006), encuentran evidencia empírica de que los objetivos del gobierno central apuntan a las jurisdicciones que cambian de un voto a otro, poniendo como ejemplo que el gobierno central de Suecia usó un programa enfocado a la sostenibilidad ecológica y la promoción del empleo para ganar votos en aquellas municipalidades donde habían votantes cambiantes.

Con respecto a los países federales, Dasgupta (2001) y Khemari (2003) citados por León (2006), introducen la afiliación partidaria de los gobiernos subnacionales en sus análisis como una variable independiente. El modelo predice que las transferencias del partido de gobierno central serán orientadas hacia gobiernos subnacionales que están dirigidos por el mismo partido que en el gobierno central. Es más, entre estos estados afiliados a algún partido, aquellos “cambiantes” (donde la competencia electoral es ajustada) recibirán mayores porcentajes de las transferencias del gobierno central. Por tanto, el efecto de la naturaleza cambiante de una jurisdicción está mediada por la afiliación partidaria del gobierno subnacional.

Ansolabehere y Snyder (2003), citados por León (2006), proveen evidencia empírica que apoya los modelos de “votantes leales” y la hipótesis de que la mejor estrategia para políticos del nivel nacional es transferir desproporcionalmente más recursos hacia áreas de apoyo principales. Ellos orientan el enfoque del análisis hacia el nivel estatal y muestran que, desde 1957 a 1997, los partidos gobernantes de estados en EEUU distribuían los fondos hacia condados donde el partido mayoritario tenía mayores niveles de apoyo electoral. Los resultados también muestran que un incremento en transferencias a un condado aumenta el cambio de voto a favor. Levitt y Snyder (1995), citados por León (2006), proveen evidencia empírica en la misma dirección. Ellos encuentran que las transferencias federales a través de distritos congresales están positiva y significativamente correlacionados con el número de votantes democráticos en elecciones presidenciales. Sin embargo, la correlación es solo significativa cuando grandes mayorías democráticas controlan las cámaras alta y baja (1975-1981). La orientación es mayor en programas que apuntan a actividades o áreas específicas, y donde la transferencia del presupuesto está prescrita por una fórmula (comparada con aquellos donde las entidades de ejecución tienen mayor discreción).

Finalmente, Gibson, Calvo y Falletti (1999) y Porto y Sanguinetti (2011), citados por León (2006), analizan los efectos de la representación política (sobrerrepresentación electoral de territorios en la Asamblea Nacional) en la distribución de presupuesto entre diferentes provincias de Argentina y encuentran evidencia que, controlando variables económicas, el gobierno federal ha ubicado sistemática y desproporcionadamente presupuesto hacia las provincias de la periferia donde obtienen votos a bajo costo (ya que están sobrerrepresentados en la cámara baja y son más dependientes en transferencias centrales). En Gibson (1999), el análisis empírico también controla la variable de afiliación política, la cual muestra un positivo y significativo coeficiente de correlación (aunque su efecto es menos fuerte que la variable de representación política).

Después de revisar estos estudios, tenemos un grupo de características políticas y electorales de jurisdicciones que los políticos tanto del gobierno central como de los sub nacionales, no pueden ignorar cuando adoptan sus estrategias de distribución. A pesar del hecho de que los análisis están hechos tanto en países unitarios y federales, ninguna hipótesis existe acerca de cómo diferentes contextos institucionales pueden determinar la estrategia del gobierno nacional para distribuir transferencias.

En la siguiente sección se profundiza el tema de los contextos institucionales centralistas y descentralistas como marco teórico para la distribución de transferencias intergubernamentales, y en cómo estos contextos institucionales diferentes reflejan estructuras de incentivos separadas para los políticos nacionales.

1.5.3. Contextos Institucionales Centralistas y Descentralistas.

Hay diferencias entre estudiar las políticas electorales de distribución del ingreso y aquellas políticas de transferencias intergubernamentales. Primero, en modelos de redistribución del bienestar o lo que es lo mismo, distribución del ingreso, se asume que los políticos del gobierno central tienen poderes ilimitados para ubicar recursos presupuestales hacia votantes individuales o grupos objetivo focalizados. La distribución del ingreso afecta directamente al consumo individual de los votantes y los beneficios de redistribución para los políticos del gobierno central son directos y consisten en la creación (o mantenimiento) de grupos de apoyo político. En pocas palabras, el gobierno central recibe directamente los beneficios políticos derivados de cada dólar gastado en redistribución.

Por otro lado, en modelos de transferencias intergubernamentales, se asume que los votantes recompensan a los políticos en elecciones por gasto público

que es financiado mediante transferencias del gobierno central. Los recursos presupuestales no fluyen directamente del gobierno central a los ciudadanos debido a que hay un actor intermediario (el gobierno subnacional) quien recibe y realiza transferencias, y actúa como intermediario de la relación entre el gobierno central y la población de la jurisdicción sub nacional. Los gobiernos subnacionales también pueden obtener parte de los beneficios que resultan de las transferencias (lo que no ocurre en modelos de redistribución), lo cual evitaría que estos beneficios vayan en su totalidad al gobierno central.

En un sistema político descentralizado, el cálculo estratégico de los políticos del nivel central debe tomar en cuenta los resultados políticos (en la forma de apoyo electoral) que las transferencias generan, pueden funcionar en direcciones opuestas. Por una parte, transferencias que financian proyectos públicos en los departamentos o provincias pueden crear apoyo electoral de los ciudadanos por el partido de gobierno en el nivel central. Por otro lado, dado que estas transferencias mejoran el bienestar de la jurisdicción subnacional, el político del nivel sub nacional (quien puede ser de un partido diferente al del gobernante del nivel central) puede obtener solo parte de los beneficios electorales de tal gasto. El nivel central, por tanto, enfrenta una situación donde tiene que soportar el costo político de aplicar impuestos mientras que los beneficios políticos generados por las transferencias presupuestales para gasto son obtenidos por los gobiernos subnacionales.

El grado al que los resultados políticos, derivados de las transferencias, son obtenidos por un nivel de gobierno o el otro, determina crucialmente la estrategia de distribución del gobierno central. Los estudios acerca de la política electoral de transferencias intergubernamentales no presentan determinadamente los factores que determinan una particular distribución de los beneficios entre los niveles de gobierno. Sin embargo, el supuesto bajo el cual se maneja la propuesta teórica que enmarca esta investigación, es que esos factores pueden ser contingentes según el contexto institucional político centralista o descentralista.

Primero, pasaremos a describir cómo el contexto institucional afecta tanto las ganancias electorales esperadas de los políticos del nivel nacional, como al poder de los gobiernos subnacionales, influenciando en el diseño de transferencias intergubernamentales.

El supuesto básico es que **el grado de descentralización** está correlacionado negativamente a los beneficios electorales derivados de las transferencias de presupuesto para gasto, que son recibidos del nivel central; y positivamente correlacionado con la capacidad de las jurisdicciones subnacionales para presionar al gobierno central por más transferencias. Los mecanismos que

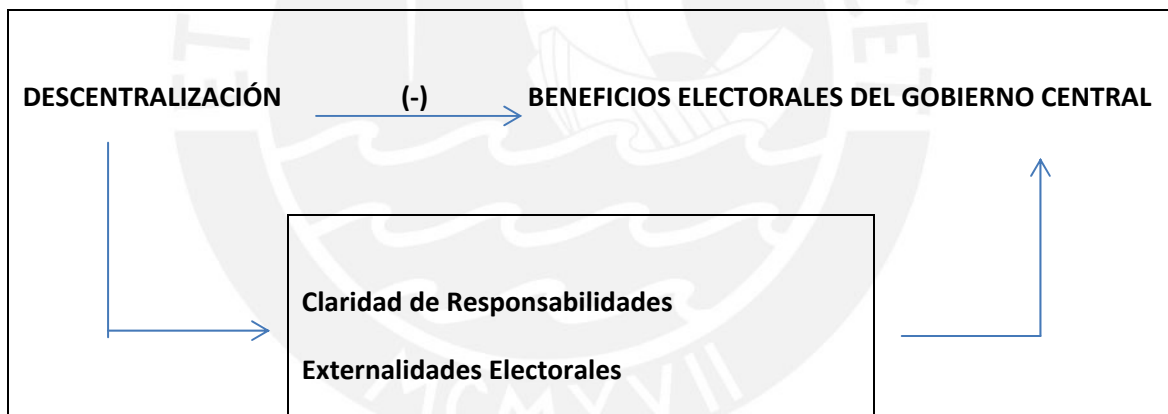
operan en la primera correlación son dos: **claridad de responsabilidades y externalidades electorales**, los cuales son discutidos en la siguiente sección.

1.5.4. La distribución de los beneficios electorales entre los diferentes niveles de gobierno

El efecto de la descentralización política sobre la capacidad del gobierno central para obtener beneficios electorales de las transferencias de presupuesto para gasto está intermediado por las siguientes variables (ver Figura 1).

- Claridad de responsabilidades a través de los diferentes niveles de gobierno
- Externalidades electorales a través de niveles de gobierno

FIGURA 1. Estructura de relaciones causales entre variables dependientes, independientes y mediadoras



Fuente: León (2006. Pág. 76)

a) Claridad de responsabilidades

Sistemas descentralizados presentan diseños institucionales muy variados. En algunos de ellos, los gobiernos subnacionales son responsables por un mayor conjunto de poderes fiscales que en otros. Cuando los niveles subnacionales de gobierno son creados, toma más tiempo para la población de las jurisdicciones para acostumbrarse a las nuevas instituciones subnacionales. Es decir, toma t tiempo para los ciudadanos familiarizarse con un nuevo nivel de gobierno y estar conscientes de sus políticas y responsabilidades fiscales. Lo mismo ocurre cuando hay un cambio en descentralización, es decir, cuando se transfieren nuevos poderes a los gobiernos subnacionales sobre la provisión y financiamiento de los bienes públicos.

Mientras la descentralización aumenta, es decir, mientras los gobiernos subnacionales reciben un mayor conjunto de responsabilidades, las instituciones subnacionales se establecen a sí mismas como un nivel de gobierno claramente separado y autónomo. Este proceso fortalece las instituciones subnacionales y gradualmente las convierte en el nivel más cercano de gobierno para la población. Los ciudadanos progresivamente aprenden a hacer responsables a los nuevos políticos subnacionales por sus decisiones políticas y a dirigir sus demandas hacia el nivel local. Además, a mayor el nivel de descentralización, más capaces son los ciudadanos para establecer responsabilidades sobre el patrón de gastos e impuestos en sus jurisdicciones. En niveles altos de descentralización hay un nivel de gobierno (el subnacional) que claramente predomina sobre el federal o nacional, lo cual permite a los ciudadanos establecer fácilmente responsabilidades por resultados de política a través de los niveles de gobierno. El primer supuesto es, entonces, que para niveles mayores de descentralización los individuos son más capaces de entender los aspectos básicos del sistema intergubernamental, es decir, quién hace qué y quién financia qué.

Un factor relacionado es a quién los ciudadanos recompensan por el gasto público. La existencia de desbalances fiscales verticales, a discordancia entre el poder de gasto del gobierno subnacional y su poder de aplicación de impuestos, es una característica común en los sistemas descentralizados. Las transferencias del gobierno central están establecidas para llenar la brecha entre esos dos gobiernos del poder ejecutivo. Es decir, el gobierno central financia transferencias y los gobiernos subnacionales las gastan (ver figura 2). Conforme al supuesto introducido en el párrafo anterior, para niveles más altos de descentralización los ciudadanos saben cómo funcionan los elementos básicos del sistema fiscal intergubernamental (quién hace qué y quién financia qué). Entonces surge la pregunta de si los ciudadanos recompensan más a aquellos que financian el gasto (gobierno central) o aquellos que lo gastan (gobierno subnacional), ya que eso determina el nivel del gobierno que obtiene los mayores beneficios electorales derivados de las transferencias de presupuesto para gasto. Si los ciudadanos recompensan electoralmente a aquellos que financian bienes o servicios más que aquellos que los proveen (por lo cual la flecha b en la figura 2 prevalece sobre la flecha a), entonces el gobierno central obtendrá los beneficios electorales de la transferencia.

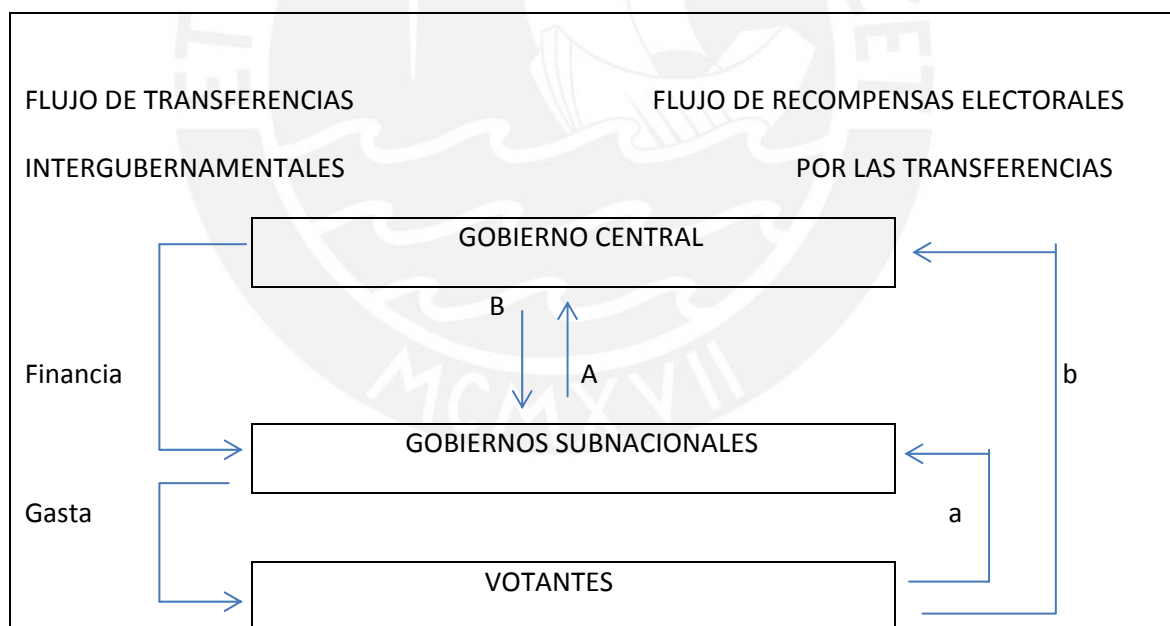
Por otro lado, los ciudadanos podrían recompensar más al nivel de gobierno que provee servicios y bienes públicos. En este contexto, el gobierno central es menos capaz de obtener los beneficios electorales de las transferencias de presupuesto para gasto, ya que los beneficios permanecerían en el nivel subnacional. Los ciudadanos van a tender a recompensar el nivel de gobierno

que ellos identifiquen como responsable del patrón de provisión de bienes y servicios en su jurisdicción.

En un contexto centralizado, los ciudadanos asignan menor importancia a las instituciones subnacionales (las cuales tienen poco poder de decisión y de ejecución de gasto) y consideran al gobierno central como el principal nivel de gobierno responsable del financiamiento y provisión de bienes y servicios.

En un contexto institucional con fuertes gobiernos subnacionales (o en otras palabras, con un alto nivel de descentralización de gasto e impuestos), los ciudadanos otorgan mayor importancia a las instituciones subnacionales e identifican a la administración local como el nivel de gobierno más responsable de resultados de las políticas públicas. Consecuentemente, en sistemas altamente descentralizados, las recompensas electorales por gasto de transferencia irán en su mayoría a la administración subnacional.

FIGURA 2. El Flujo de Transferencias Intergubernamentales y Recompensas Electorales



Fuente: León (2006. Pág. 78)

En resumen, a niveles altos de descentralización, los ciudadanos están mejor informados en cómo el sistema de relaciones intergubernamentales funciona. Están más conscientes de que la administración subnacional es el nivel de gobierno más responsable de la provisión de servicios y bienes públicos en sus jurisdicciones y otorgan recompensas electorales por transferencia de presupuesto para gasto como corresponde a tal caso. En consecuencia, a mayor el nivel de descentralización, menor la capacidad del gobierno central

para obtener beneficios electorales de las transferencias de presupuesto para gasto.

b) Externalidades electorales a través de los niveles de gobierno

Se podría todavía argumentar que el gobierno central puede obtener algunos de los beneficios electorales que se otorgan a la administración local a través de externalidades electorales verticales. Externalidades verticales a través de los niveles de gobierno existen cuando los destinos electorales de los políticos nacionales están correlacionados con los de sus contrapartes regionales y locales (Flecha A en figura 2) o, donde las posibilidades de reelección de políticos sub nacionales están altamente determinadas por el valor del liderazgo de su partido o líder nacional.

Sin embargo, mientras la descentralización aumenta, externalidades electorales se debilitan. Cuando los gobiernos regionales tienen a su disposición un gran nivel de autoridad y poderes de gasto, las elecciones subnacionales son, cada vez más enfocadas en problemas locales, lo cual puede crear la formación de instancias diferenciadas por las contrapartes locales y regionales de partidos nacionales. Esto significa que los ciudadanos pueden votar diferente en elecciones nacionales y regionales, lo cual puede hacer que el destino electoral de los líderes de los gobiernos subnacionales se haga gradualmente independiente de sus contrapartes en el gobierno central. Si esto es así, los beneficios electorales que los políticos subnacionales reciben, por las transferencias de presupuesto para gasto, puede difícilmente involucrar externalidades electorales positivas para el gobierno central.

En resumen, en un país políticamente descentralizado donde los poderes de gasto y decisión están muy descentralizados, los ciudadanos están mejor informados acerca de las relaciones fiscales intergubernamentales; ellos hacen a sus políticos subnacionales responsables por la provisión de bienes y servicios en sus jurisdicciones y votan por diferente partido en elecciones nacionales y subnacionales. Estos factores pueden disminuir los beneficios electorales por las transferencias de presupuesto para gasto, que permanece en el nivel central y determinan las estrategias de los gobiernos centrales en el uso de transferencias intergubernamentales.

1.5.5. Los gobiernos subnacionales en el proceso de toma de decisiones

Esta sección aborda los factores que afectan el lado de la demanda de las transferencias intergubernamentales, es decir, el rol del gobierno subnacional en el proceso de asignación de transferencias presupuestales. Tal como se

mencionó anteriormente los países presentan grandes diferencias en muchos aspectos de la descentralización. Las divergencias pueden afectar la habilidad de los gobiernos subnacionales para presionar al gobierno central por un arreglo más beneficioso en términos de transferencias presupuestales. Específicamente, el supuesto es que para niveles altos de descentralización los gobiernos subnacionales son más capaces de influenciar la distribución de transferencias (ver Figura 3). Las variables intermediarias de esta relación causal son: **las externalidades electorales y la descentralización de la estructura del partido nacional.**

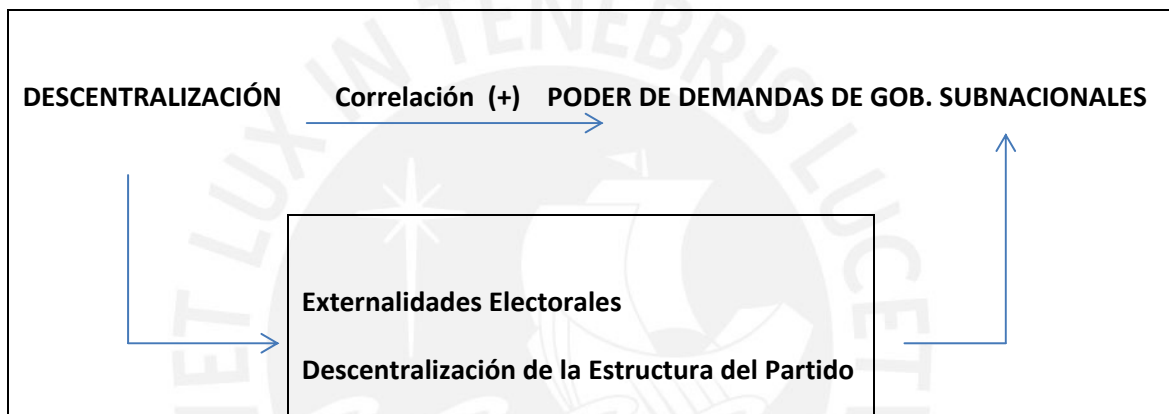
Primero, como se dijo anteriormente, a mayores niveles de descentralización se tienen externalidades electorales positivas para el gobierno central más débiles. Esto disminuye los costos electorales que en otra situación podrían haber prevenido a los políticos de gobiernos subnacionales de adoptar una estrategia de discusión intergubernamental contra sus contrapartes nacionales. Para el caso de las transferencias de presupuesto para gasto, los políticos regionales pueden reclamar reconocimiento electoral por el gasto público financiado a través de transferencias (sin mencionar a propósito el hecho de que las transferencias son financiadas por el gobierno central) y/o culpar al gobierno central por el financiamiento insuficiente cuando esta estrategia les otorga valiosos beneficios. El objetivo final de esta estrategia es obtener todos los beneficios electorales derivados de las transferencias de presupuesto para gasto, aún, cuando esta estrategia confronta a los políticos subnacionales con sus contrapartes del nivel central.

En un ambiente altamente descentralizado, los líderes subnacionales tienen mayor capacidad de movilizar sus propias bases, pero podrían usar sus poderes contra los intereses electorales de sus contrapartes del gobierno nacional. Cuando esto ocurre, el gobierno central puede tener problemas si, solicita apoyo electoral a líderes de gobiernos subnacionales, en periodos de elecciones nacionales. Como resultado, el gobierno central no puede contar totalmente con el apoyo de líderes regionales para ser re-elegidos y las contrapartes subnacionales condicionan su apoyo a mayores niveles de transferencias de recursos.

Segundo, cuando los gobiernos subnacionales tienen un gran nivel de poder y autoridad, eso introduce presiones centrífugas dentro de la estructura de los partidos nacionales, lo cual hace a las partes nacionales y subnacionales más independientes entre ellas, y hace a la parte subnacional más fuerte. Esto significa que los líderes subnacionales tienen mayor influencia dentro de la estructura del partido para seleccionar a los candidatos que participarían en elecciones nacionales y subnacionales, o para establecer la agenda política.

Una posición más poderosa dentro de la estructura partidaria disminuye los costos potenciales (en términos de ser castigados por los miembros nacionales del aparato partidario) de reclamar reconocimiento electoral por las transferencias de presupuesto para gasto, financiadas a expensas de sus contrapartes nacionales. Esta situación se da entre políticos nacionales y subnacionales dentro del mismo partido político.

FIGURA 3. La estructura de las relaciones causales entre las variables dependientes, independientes e intermediarias.



Fuente: León. (2006. Pág. 81)

En resumen, la particular estructura de incentivos que se origina de los mayores niveles de descentralización hace a los políticos nacionales más vulnerables a las demandas subnacionales. Oponerse a los políticos subnacionales puede poner en riesgo las posibilidades de participar en las siguientes elecciones nacionales, perder el apoyo de los líderes regionales en la campaña electoral nacional, o ambos.

CAPITULO 2. SISTEMA PERUANO DE FINANCIAMIENTO REGIONAL

En este capítulo abordaremos el tema de la asignación de las transferencias basado en la información obtenida del Ministerio de Economía y Finanzas a partir de 1997. Vale anotar que ante nuestra solicitud formal realizada mediante carta al Módulo de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas sobre registros de información de transferencias de asignación presupuestal del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y/o Consejos Transitorios de Administración Regional en el periodo de 1990 a 1996, la respuesta fue que no cuentan con esa información; ni tampoco cuentan con información sobre el sistema o metodología aplicada para determinar los niveles de las transferencias hacia los gobiernos sub nacionales. El MEF reporta datos recién a partir del año 1997 y 1998 hacia la actualidad, los cuales se analizan en la sección 2.2. En consecuencia, utilizamos información y hallazgos de una investigación hecha por Schady (1999) para el periodo de 1990 a 1995, “Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES) 1990 - 1995”, que abunda en apoyo a nuestra primera hipótesis y que reseñamos en la sección 2.1.

Cabe aquí volver a señalar las fuentes de financiamiento, la importancia relativa de cada una de ellas y por qué decidimos usar las denominadas transferencias intergubernamentales. Nos apoyamos en la directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público (artículo 12° de la Directiva 004-2012-EF/50.01), la Asignación Presupuestaria – MEF comprende los montos correspondientes a los recursos por las fuentes de financiamiento: **Recursos Ordinarios**, **Recursos Determinados** (tales como Canon y Sobre Canon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones, por ejemplo) y **Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito**. Por otro lado, la Asignación Presupuestaria – Entidad comprende los montos estimados por el propio pliego o entidad para las fuentes de financiamiento: **Recursos Directamente Recaudados**, **Donaciones y Transferencias**, y **Recursos Determinados** (tales como Contribuciones a Fondos, por ejemplo).

Según cada una de tales fuentes de financiamiento es que se determinan los criterios de estimación o distribución. De esta manera, podemos advertir que para el caso de los recursos del Canon y Sobre Canon, Regalías y Rentas de Aduanas y Participaciones están definidos en las leyes, basados en determinados índices de distribución (pobreza, población y otros), con lo cual no existe discrecionalidad operativa del MEF en su asignación a cada gobierno regional.

En el caso de la fuente de Donaciones y Transferencias, la estimación la hace el propio Pliego en función de los contratos suscritos con los organismos de cooperación que hacen las donaciones o con las entidades públicas que realizan las transferencias (por ejemplo el Seguro Integral de Salud). Shack (2009 p.13). La fuente de Operaciones Oficiales de Crédito, los montos son comunicados por la Dirección Nacional de Endeudamiento Público según corresponda.

En el presupuesto de cada gobierno regional, la fuente de Recursos Ordinarios es la más importante y menos conocida en su forma de determinación de la Asignación Presupuestaria-MEF. Shack (2009 p. 13). Los Recursos Ordinarios se destinan principalmente a gastos de personal y obligaciones sociales, así como adquisición de bienes y servicios. Los Recursos Determinados, constituidos principalmente por el Canon Minero se destina a inversión principalmente. Estas dos son las fuentes principales de financiamiento para los gobiernos regionales. La participación de los Recursos Ordinarios es de un 70% en promedio, y el rubro de los Recursos Determinados (sobre todo Canon y Sobre Canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones) un 20% en promedio de los ingresos totales de los Gobiernos Regionales en los últimos años de los periodos en análisis. Por esta razón es que analizamos en este estudio las Transferencias Intergubernamentales y sus fuentes Recursos Ordinarios y Recursos Determinados.

Por un lado, los Recursos Ordinarios son importantes por su nivel, y a la vez son los que menos se conoce cómo se determinan (Shack 2009) y por su parte, los Recursos Determinados si bien es cierto son distribuidos por criterios normativos, su ejecución por los Gobiernos Regionales hace que éstos tomen mayor relevancia como proveedores de bienes y servicios en su jurisdicción.

Hemos seleccionado dos grupos de departamentos, clasificándolos en orden a su tamaño de población: a) cinco departamentos con mayor cantidad de población en edad de votar, Piura, La Libertad, Cajamarca (departamentos con clara ascendencia histórica de apoyo al APRA), Lima y Puno; y b) dos departamentos con menor cantidad de población electoral, Madre de Dios y Tumbes, este último también con ascendencia histórica de apoyo al APRA.

Este capítulo contiene cuatro secciones, en la primera se hace una reseña de los principales hallazgos y conclusiones de la investigación hecha por Schady (1999) que incluye el periodo de 1990 a 1995, periodo en el cual el MEF no cuenta con información de las transferencias presupuestales, es de notar que

esa investigación no brinda tal información, sin embargo, dentro de la línea de análisis de nuestra investigación sirve de gran aporte ya que al tratarse de un modelo de redistribución de presupuesto, mediante el mecanismo de FONCODES, delata comportamientos de los políticos que ejercen el poder de la discrecionalidad en el manejo de fondos públicos; en la segunda sección se analiza el periodo de 1997 (con información de asignación presupuestal a gobiernos regionales implementados de acuerdo a la Ley de Bases de la Regionalización de 1987) y el periodo de 1998 (con la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional); en la tercera sección se analiza el periodo de 1999 al 2011, considerando que en el año 2002 se eligieron por primera vez a los presidentes de gobiernos regionales; y en la cuarta sección se presentan algunas conclusiones sobre la existencia de métodos utilizados para las transferencias presupuestales a los gobiernos regionales.

2.1.- Financiamiento Regional: Periodo de 1990 a 1995

Básicamente en este periodo no vamos a manejar cifras de distribución de transferencias presupuestales, ya que no se cuenta con esa información por parte del MEF. No obstante, es de mucha utilidad la investigación hecha por Schady (1999), que sigue un modelo de redistribución de presupuesto, en el cual presenta la relación entre elecciones y el gasto hecho por FONCODES durante el primer periodo de gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-1995). FONCODES fue creado en 1991, durante una recesión severa que siguió la adopción de medidas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural denominado shock económico en 1992. Sus objetivos propuestos fueron generar empleo, aliviar la pobreza y mejorar el acceso a los servicios sociales (Banco Mundial 1998).

En su estudio, Schady usa data desagregada sobre gastos, indicadores socioeconómicos y resultados electorales, así como técnicas econométricas para analizar el ritmo y distribución geográfica del gasto de FONCODES, llegando a dos conclusiones: i) los gastos de FONCODES se incrementan significativamente antes de las elecciones nacionales y ii) los proyectos de FONCODES fueron dirigidos a provincias donde el impacto político marginal de los gastos podía ser mayor.

Algunos datos que nos sirven para presentar tal situación son: entre diciembre de 1991 y mayo de 1995, FONCODES financió casi 16,000 proyectos en comunidades, con un presupuesto total de 465 millones de nuevos soles, que al tipo de cambio de 1992, era equivalente a \$ 285 millones de dólares. El tamaño promedio de un proyecto era por tanto, muy pequeño, aproximadamente \$ 18,000 dólares. Estos proyectos incluían temas de nutrición, planificación familiar, crédito, construcción y rehabilitación de

escuelas, centros de salud, agua, carreteras rurales, electrificación, e irrigación a pequeña escala. Así mismo, FONCODES ejecutó una serie de proyectos “especiales” que incluían programas de desayuno escolar, distribución de uniformes para estudiantes, instrumentos para granjeros y canoas motorizadas para comunidades selváticas aisladas. Entre diciembre de 1991 y mayo de 1995, FONCODES gastó casi 135 millones de nuevos soles (aproximadamente \$ 83 millones de dólares) en tales proyectos especiales. En 1993, los gastos de FONCODES representaron casi 0.55% del PBI. (Schady 1999).

Schady llega a algunas conclusiones fundamentales que abundan en favor de nuestra primera hipótesis (en contextos políticos centralizados, el gobierno central tiene mayor discrecionalidad sobre la distribución de asignación presupuestal a los gobiernos regionales), ...”No hay información acerca de las fórmulas usadas para la asignación del gasto o la distribución real de los proyectos especiales”. (Schady 1999).

Un aporte importante de esta aproximación es que permite identificar las influencias políticas y técnicas del gasto de FONCODES. Schady afirma que hay un gran y significativo efecto de las elecciones en el ritmo y distribución del gasto de FONCODES. Los gastos fueron promovidos antes de las elecciones nacionales, con proyectos basados en comunidades y fueron canalizados a provincias donde los beneficios políticos serían grandes.

Los resultados de su estudio muestran que FONCODES respondió a imperativos políticos y fue bastante conveniente para las ambiciones electorales de Fujimori. Afirma que, a diferencia de la mayoría de programas conducidos por los ministerios del Perú, los gastos de FONCODES fueron realmente discrecionales; desde 1993, FONCODES tuvo miles de propuestas de proyectos que podían ser financiadas en momentos oportunos, en provincias que eran consideradas electoralmente importantes. Manifiesta que las encuestas utilizadas por su estudio sugieren que los proyectos de FONCODES estaban identificados con la presidencia y con el presidente Fujimori.

Por otro lado, concluye que FONCODES también habría tenido una importante función redistributiva. Sus resultados muestran que los fondos de FONCODES fluyeron desproporcionadamente hacia provincias pobres. La infraestructura construida por FONCODES alcanza una gran proporción de familias (en especial las pobres), más que otros programas del Ministerio de la Presidencia. Tal éxito para llegar a los pobres puede ser en parte explicado por el hecho de que FONCODES fue libre de muchas restricciones, procedimientos administrativos e ineficiencias burocráticas.

Hasta aquí, solo mostramos la reseña del estudio hecho por Schady en el periodo de 1990 a 1995, en el cual se ha analizado un modelo de redistribución presupuestal.

2.2.- Transferencias Presupuestales, Regiones y Consejos Transitorios de Administración Regional (1997, 1998)

Empezamos a analizar el gobierno de Fujimori y su sistema de transferencias de asignación presupuestal, a partir de información disponible del año 1997 al 2000. Antes de asumir la presidencia en julio de 1990, en ese mismo año, el gobierno anterior había implementado doce (12) regiones compuestas por uniones de departamentos, de acuerdo a la Ley de Bases de la Regionalización, Ley 24650 de 1987, y para el caso de Lima y el Callao tenían una consideración especial como Corporación de Desarrollo de Lima y Callao. Sin embargo, este esquema descentralista no llegó a implementarse totalmente porque el autogolpe de 1992 lo desactivó.

Si bien es cierto que el Ministerio de Economía y Finanzas ya había concebido un esquema de transferencias dirigido hacia las nuevas circunscripciones regionales, otorgándoles códigos numéricos como pliegos presupuestales, no se continuó con la decisión política de la implementación real de los gobiernos regionales.

Los pliegos creados fueron:

- 401 Región Grau (Tumbes y Piura)
- 402 Región Loreto
- 403 Región Ucayali
- 404 Región Arequipa
- 405 Región José Carlos Mariátegui (Moquegua, Tacna y Puno)
- 406 Región Nor Oriental del Marañón
- 407 Región Inca (Cusco, Apurímac)
- 408 Región La Libertad
- 409 Región Libertadores Huari (Ayacucho, Ica, Huancavelica-Andahuaylas)
- 410 Región Andrés Bello Cáceres (Huánuco, Pasco y Junín)
- 411 Región Chavín (Ancash)

412 Región San Martín

435 Corporación de Desarrollo de Lima y Callao

Sin embargo, el gobierno siguió haciendo las transferencias de asignación del presupuesto para gasto, hacia estos pliegos creados hasta el año 1997 y parte de 1998, en que se crean los pliegos presupuestales para los Consejos Transitorios de Administración Regional, sobre circunscripciones territoriales de los antiguos departamentos.

Se puede evidenciar que para el año 1997 (Gráfico N° 1) se hicieron mayores transferencias de recursos ordinarios a las regiones: Nor Oriental del Marañón, José Carlos Mariátegui, Libertadores-Wari, Andrés Avelino Cáceres y Grau respecto de las demás regiones. Se puede notar que las transferencias a estas regiones estaban, de alguna manera, compensando un sentido redistributivo ya que se encontraban provincias del Trapecio Andino, pobres, como Ayacucho, Huancavelica, además de Puno, Tacna, Moquegua; Huánuco, Pasco, Junín y así mismo, Piura y Tumbes. Debiendo recordar que estas regiones solo eran en el papel, ya que funcionaban con miembros designados por el presidente Fujimori y no tenían competencias ni funciones transferidas del gobierno central quien si poseía esas competencias y funciones haciendo prevalecer su papel ejecutor. En otras palabras, esta redistribución al parecer, era ejecutada por el propio gobierno central para obtención de beneficios electorales.

Gráfico N° 1. Recursos Ordinarios Distribuidos a Regiones 1997



Fuente: MEF. - Elaboración propia

Por otro lado, al revisar el caso de las transferencias de Recursos Determinados desde el gobierno central, para el mismo año 1997 (Gráfico N° 2), en este caso, sí se puede notar una clara diferencia de la transferencia hacia el Gobierno Regional Grau compuesto por Piura y Tumbes, con más de 70 millones de asignación y más de 60 millones ejecutados. Si bien se dice que en este tipo de transferencia no hay discrecionalidad de parte de la autoridad nacional.

Gráfico N° 2. Recursos Determinados y Donaciones Distribuidos a Regiones 1997



Fuente: MEF. Elaboración propia

Analizando el diseño institucional de asignación de presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas para el año 1998, se tiene que los pliegos presupuestales creados para los Consejos Transitorios de Administración Regional fueron por departamentos:

441 CTAR Ancash

442 CTAR Apurímac

443 CTAR Arequipa

444 CTAR Ayacucho

445 CTAR Cajamarca

446 CTAR Cusco

447 CTAR Huancavelica

448 CTAR Huánuco

449 CTAR Ica

450 CTAR Junín

451 CTAR La Libertad

452 CTAR Lambayeque

453 CTAR Loreto

454 CTAR Madre de Dios

455 CTAR Moquegua

456 CTAR Pasco

457 CTAR Piura

458 CTAR Puno

459 CTAR San Martín

460 CTAR Tacna

461 CTAR Tumbes

462 CTAR Ucayali y el

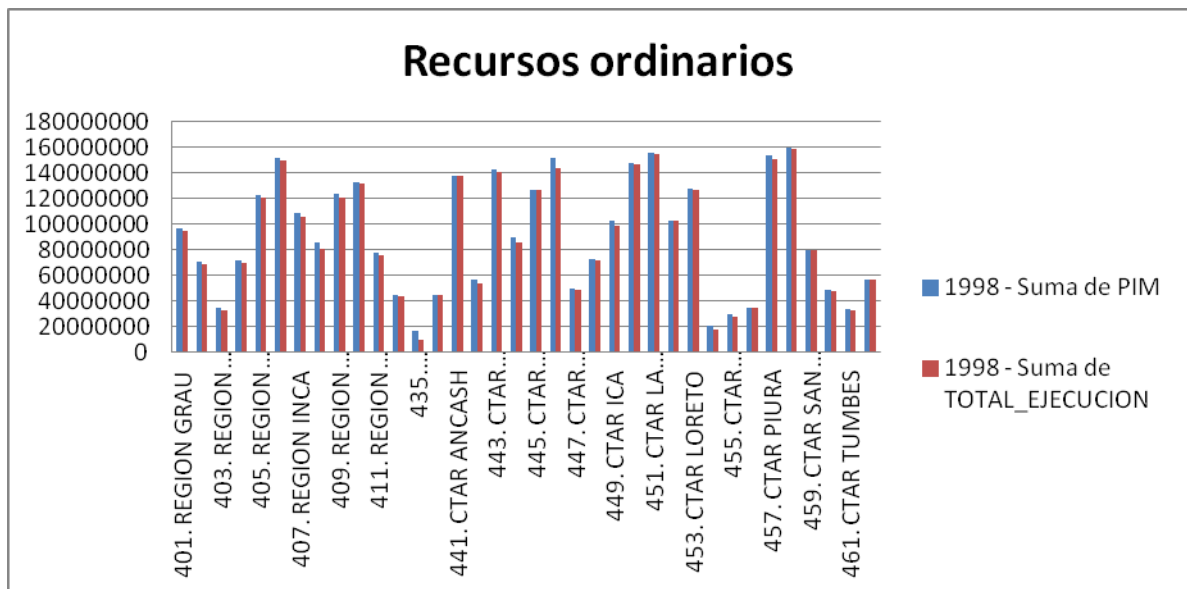
435 Corporación de Desarrollo de Lima y Callao

Analizando el año 1998 (Gráfico N° 3) se puede notar que a diferencia del año anterior, 1997, existe ya una diferenciación en la asignación de las transferencias presupuestales hacia los gobiernos regionales; se habían establecido los Concejos Transitorios de Administración Regional por departamentos, cuyos presidentes fueron designados por el presidente Fujimori. Aquí, se observa que el CTAR Puno recibe más de 158 millones de transferencias de recursos ordinarios; el CTAR La Libertad recibe más de 154 millones, y el CTAR Piura recibe más de 150 millones. Son los que encabezan los gobiernos sub nacionales con mayor asignación de presupuesto. Dentro del análisis del político que prevé irse a la reelección en el año 2000, se podría colegir que el año 1998 ya es un año pre electoral; Así mismo, en este año, 1998 se han redefinido las circunscripciones de los gobiernos regionales en CTARs., basados en las anteriores circunscripciones departamentales y por coincidencia, los CTARs con mayor asignación de gasto son los que tienen mayor población electoral y en especial La Libertad y Piura de población con

apoyo aprista (menciono esto porque la primera hipótesis señala que el gobierno central distribuye más recursos en territorios con mayor oposición electoral) (ver Cuadro N° 1 de evolución de resultados de las elecciones generales, página 87).

El siguiente gráfico contiene datos tanto de las regiones como de los CTAR, porque fue a mediados de ese año que se redefinieron las regiones en CTAR.

Gráfico N° 3. Recursos Ordinarios Distribuidos a Regiones 1998



Fuente: MEF. Elaboración propia

Con respecto a las transferencias de recursos determinados, nuevamente durante 1998 (Gráfico N° 4) la Región Grau compuesta por Piura y Tumbes tiene mayor asignación presupuestal de 41 millones 846 mil nuevos soles y durante el resto del año, la región Grau ya convertida en el CTAR Piura sigue teniendo mayor asignación de presupuesto para gasto de 33 millones 362 mil nuevos soles, conjuntamente con el CTAR Loreto, pero donde se ejecutó más presupuesto fue en Piura, coincidentemente de mayor población con apoyo aprista (ver Cuadro N° 1 de Evolución de resultados de las elecciones generales, página 93).

Gráfico N° 4. Recursos Determinados y Donaciones Distribuidos a Regiones 1998



Fuente: MEF. Elaboración propia

2.3.- Transferencias Presupuestales y Gobiernos Regionales (1999 – 2011)

Hemos tomado como unidades de análisis a los departamentos de Piura, La Libertad, Cajamarca, departamentos con mayor población electoral después de Lima e históricamente con mayor apoyo electoral de votantes apristas (ver Cuadro N° 1 de evolución de resultados de las elecciones generales, página 87); seguimos con el departamento de Puno también con gran población electoral y para hacer un contraste, con departamentos de menor población electoral como Tumbes (históricamente con mayor apoyo electoral aprista) y Madre de Dios.

Vamos a realizar un análisis de las transferencias de recursos ordinarios, así como de donaciones y transferencias de recursos determinados. Teniendo en cuenta que las elecciones de presidentes regionales se realizaron recién en el año 2002, veamos la evolución gráfica de gasto por recursos ordinarios para el departamento de Piura.

A. PIURA

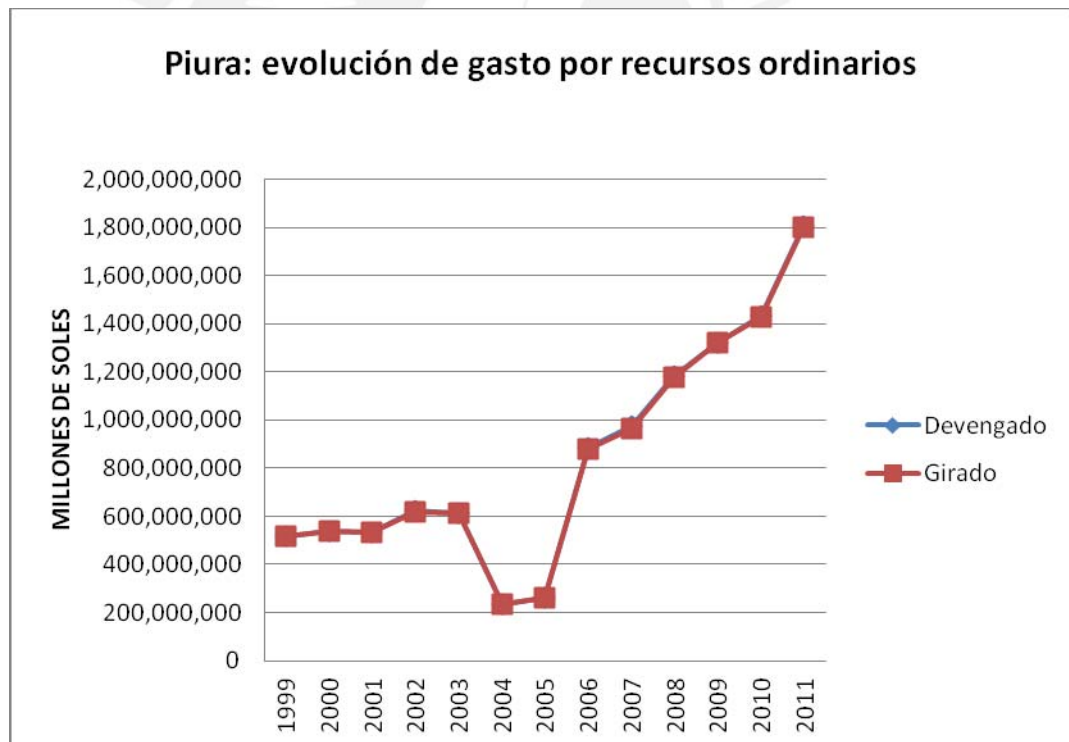
a) Recursos Ordinarios

El año de inicio de análisis en este gráfico es 1999 (Gráfico N° 5) y la tendencia de las transferencias en recursos ordinarios para gasto, va hasta el año 2011. El contexto institucional político de ese año, 1999, seguía siendo altamente centralizado y ad- portas de las elecciones generales del año 2000. Los gobiernos subnacionales seguían funcionando bajo el sistema de los CTAR; se empieza el año 1999 con más de 514 millones de nuevos soles en transferencias de recursos ordinarios a Piura; el año 2000, año de transición

hacia un orden democrático, fue de más de 537 millones. El año 2001, inaugurándose un nuevo gobierno, de contexto descentralista, fue con una tendencia menor de transferencias de recursos ordinarios de más de 533 millones, incrementándose en el 2002 con más de 620 millones. Sin embargo, en el periodo posterior, con nuevos presidentes regionales electos, del 2003, 2004 al 2005 la tendencia de las transferencias es hacia la baja; siendo el año 2005 un punto de inflexión, en el cual no se denota aún una franca recuperación, terminando con ello, un periodo de gobierno democrático, de Toledo y dando paso a otro gobierno democrático en el año 2006, de García.

En cambio, al empezar el nuevo gobierno en el 2006 se evidencia una franca tendencia al alza en las transferencias presupuestales de recursos ordinarios con más de 880 millones, hasta el año 2011 con más de 1,802 millones de nuevos soles.

Gráfico N° 5. Piura: Evolución de Gasto por Recursos Ordinarios 1999 - 2011



Fuente: MEF. Elaboración propia

b) Donaciones y Recursos Determinados

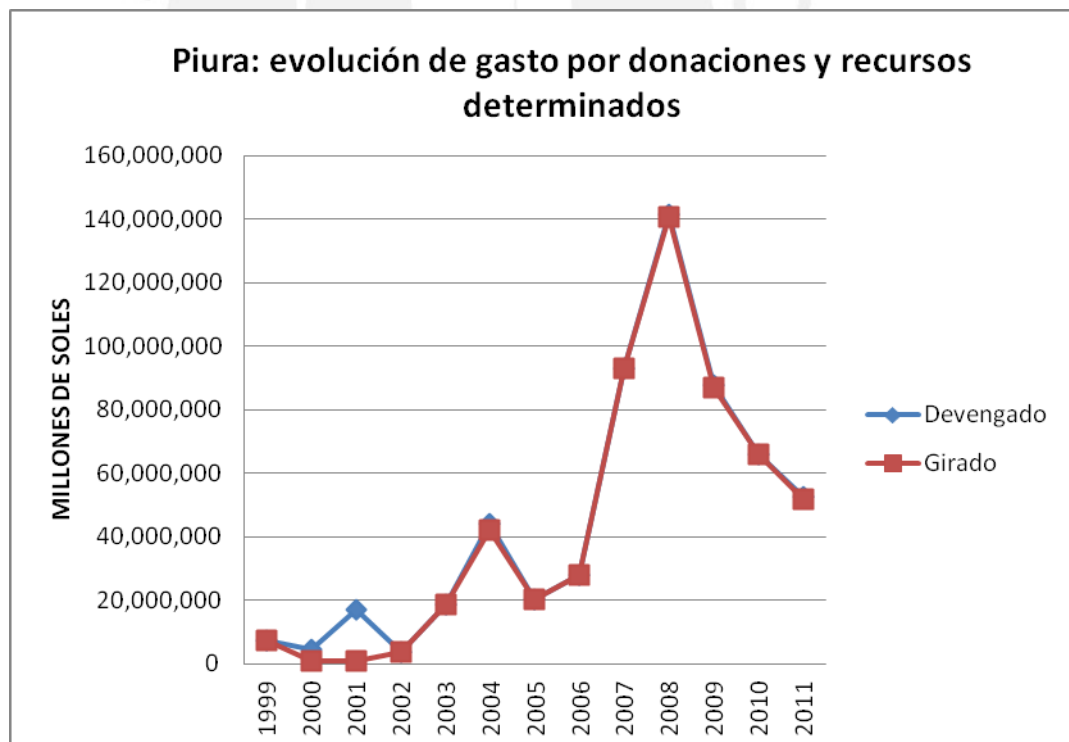
Para el caso de las donaciones y transferencias de recursos determinados (Gráfico N° 6), en este caso si es peculiar dado que para el año 1998 se había transferido a Piura más de 33 millones de soles, para el año 1999, año previo a las elecciones generales existen transferencias solo de más de 7 millones.

Para el año 2000, año del gobierno de transición, se va a la baja con 885 mil nuevos soles; Y durante todo el periodo del gobierno de Toledo del 2001 al 2004 la tendencia es a subir nuevamente, de 1 millón a 42 millones; yéndose a la baja después en el 2005 con 20 millones, convirtiéndose en el punto de inflexión más bajo ese año de la tendencia.

Es de notar que de igual forma que para las transferencias de recursos ordinarios desde el año 2006 se ve un incremento de la tendencia pasando de 27 millones a 140 millones al 2008, mientras que a partir del 2009 al 2011 hay una marcada baja hasta solo 51 millones de transferencias.

Tal situación hace pensar en la crisis internacional de los años 2008-2009 que afectó la economía nacional, lo que influyó en disminuir este tipo de transferencias.

Gráfico N° 6. Piura: Evolución de Gasto Donaciones y Recursos Determinados 1999 - 2011



Fuente MEF. Elaboración propia

B. LA LIBERTAD

a) Recursos Ordinarios

Analicemos ahora, el caso del gobierno regional de La Libertad, un territorio históricamente con amplio apoyo electoral al APRA, observemos que para el

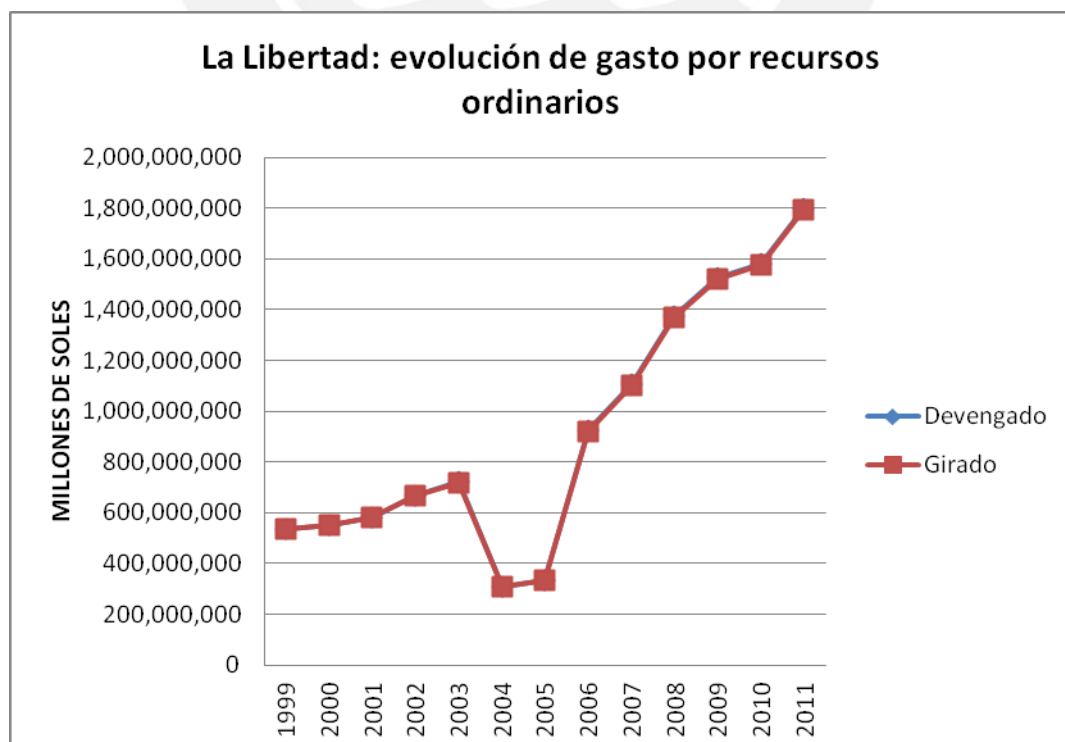
año 1998 el sistema de CTAR y en un contexto político centralista, y más aún, con un régimen de gobierno autoritario. En 1998 (Grafico N° 3) se asignaron más de 154 millones de presupuesto para gasto a La Libertad y para el año pre electoral de 1999 (Grafico N° 7) se asignó 535 millones con 51 mil nuevos soles, cinco veces más de lo asignado el año anterior. Para el siguiente año 2000, año de las elecciones generales se asignaron 549 millones con 833 mil nuevos soles; 15 millones más de aumento.

Este caso a diferencia de Piura, el año de transición, 2000, y el de inicio de un nuevo gobierno democrático en el 2001 no afectaron las asignaciones de transferencias para gasto; estas fueron del orden de 581 millones con 247 mil nuevos soles en el 2001, 31 millones más que el año anterior. Esta tendencia creciente para el caso de La Libertad, continuó y en el año 2003 fueron de más de 719 millones.

Como sabemos las elecciones para presidentes de gobiernos regionales recién fueron el año 2002, instalándose el siguiente año, 2003. La asignación de presupuesto al Gobierno Regional de La Libertad bajó a un poco más de 307 millones en el año 2004 a pesar que hubo un crecimiento económico sostenido en el país.

Recién al término del periodo de gobierno de Toledo y con el inicio del nuevo gobierno de García en el 2006 la asignación creció a 921 millones, hasta más de 1,794 millones en el año 2011.

Gráfico N° 7. La Libertad: Evolución del Gasto por Recursos Ordinarios 1999 –2011



Fuente: MEF. Elaboración propia.

b) Donaciones y Recursos Determinados

En el caso de las donaciones y recursos determinados, en el año 1998 (Gráfico N° 3) a La Libertad se le transfirió 1,846.6 nuevos soles. Al siguiente año 1999 (Gráfico N° 8) característicamente pre electoral se transfirieron 7 millones con 257 mil nuevos soles; el año 2000, se transfirieron 1 millón con 412 mil nuevos soles, contexto del gobierno denominado de transición.

Para los siguientes años que engloba los periodos de gobierno de Toledo y García, las transferencias llegan a un pico de más de 100 millones en el 2009 y luego bajan a un poco más de 60 millones en el 2011. Esto se debe explicar porque al pasar por una crisis financiera internacional y estos recursos determinados son en su mayor parte de fuente del Canon Minero, las compras internacionales de recursos naturales se vieron afectadas.

Gráfico N° 8. La Libertad: Evolución de Gasto Donaciones y Recursos Determinados 1999 – 2011



Fuente: MEF. Elaboración propia.

C. CAJAMARCA

a) Recursos Ordinarios

El caso de Cajamarca, al igual que Piura y la Libertad, tenía dos características: mayor población electoral y apoyo electoral aprista. El presidente Fujimori había recibido apoyo electoral en las elecciones generales de 1990 de estos territorios con fuerte ascendencia aprista; sin embargo después del autogolpe de 1992 y la persecución al líder aprista, Alan García, al

parecer el gobernante empezó a perder apoyo electoral, lo que quería recuperar antes del referéndum de 1993 para la Constitución de 1993, conservar este apoyo para las elecciones de 1995 y para las elecciones del 2000.

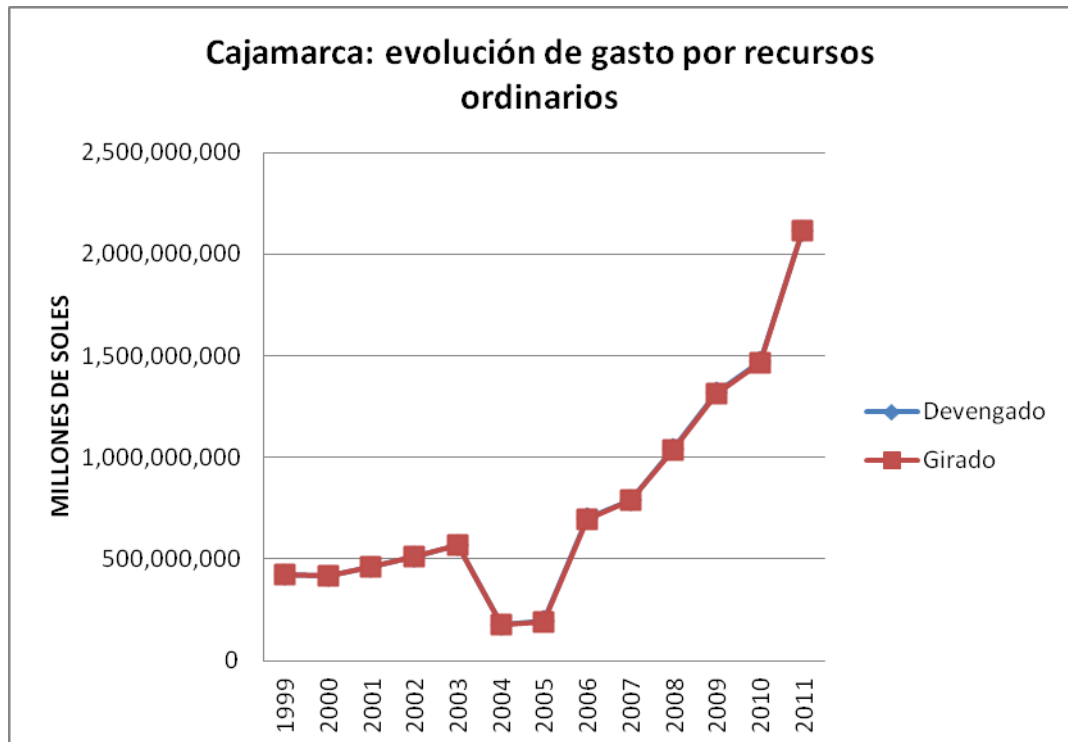
Bajo este contexto, con el sistema de los CTARs en 1998 se asignó presupuesto, para Cajamarca de más de 126 millones; así mismo, en orden creciente el siguiente año pre electoral, 1999 la asignación de presupuesto fue de 422 millones con 567 mil nuevos soles, cuatro veces más.

Para el caso del gobierno de transición en el 2000 y de los dos gobiernos democráticos posteriores que se ubican en un contexto institucional político descentralizado, podemos notar que las asignaciones de presupuesto a los gobiernos regionales, no estaban direccionadas de una manera particular en términos políticos. Podemos observar que en el año 2000 la asignación bajó a 416 millones con 669 mil nuevos soles; seis millones menos que el año anterior. Sin embargo, en el año 2001 la asignación de presupuesto para Cajamarca subió a 462 millones con 595 mil nuevos soles, creciendo hasta el año 2003 a más 570 millones.

El año 2004, el gobierno de Toledo, bajó a un poco más de 176 millones; y al iniciarse el nuevo gobierno de García en el 2006, la asignación subió a 696 millones el 2006 hasta más de 2,113 millones en el año 2011.

Debemos mencionar que el MEF maneja su ciclo de programación presupuestal entre los meses de mayo y junio, la formulación presupuestal entre los meses de julio a agosto y la aprobación presupuestal entre los meses de setiembre a noviembre, para que sea ejecutado de enero a diciembre del próximo año. Lo que permite al nuevo gobierno del periodo siguiente hacer sus reajustes antes de la aprobación en el Congreso de la República.

Gráfico N° 9.Cajamarca: Evolución de Gasto por Recursos Ordinarios 1999 – 2011



Fuente: MEF
Elaboración propia.

b) Donaciones y Recursos Determinados

La tendencia de la evolución del gasto de los recursos determinados (Gráfico N° 10) es peculiarmente diferenciada a la de los otros gobiernos regionales, como La Libertad y Puno (por ejemplo), presenta, si bien es cierto, como los otros, un pico en el 2004 y una caída en el 2005, vuelve a presentar picos en el año 2006, 2009 y sobretodo en el 2011, a diferencia de los otros que van a la baja.

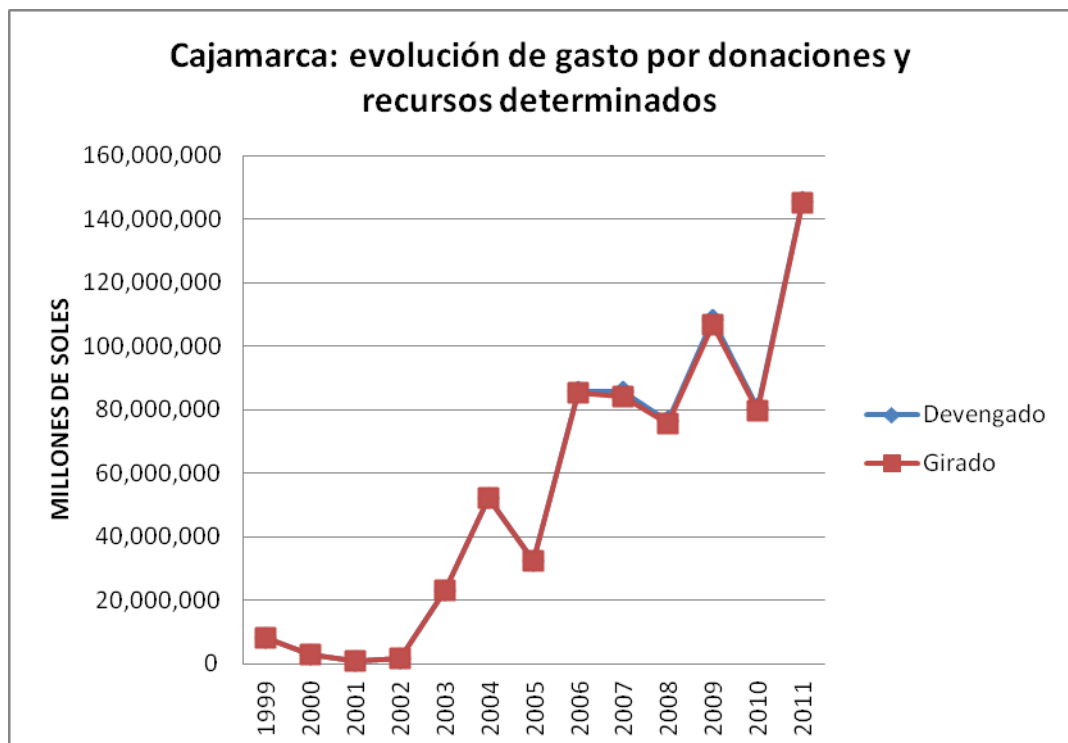
En el año que se eligieron los presidentes regionales, el 2002, se transfirieron 1 millón 585 mil nuevos soles; pasando al 2004 las transferencias a tener un repunte de 52 millones 31 mil nuevos soles, para luego en el 2006 seguir repuntando con 85 millones 338 mil nuevos soles.

El 2009 se observa un pico más alto de las transferencias llegando a ser de más de 106 millones 872 mil, para luego a diferencia de los otros gobiernos regionales seguir subiendo en el 2011 con 145 millones 99 mil nuevos soles.

Tal situación parece darse no solo por lo señalado anteriormente acerca de que los recursos determinados son distribuidos por norma, sino porque están claramente influenciados por los precios internacionales de los recursos

naturales no renovables; habría que analizar cómo está constituida la estructura de explotación de recursos naturales, en especial los recursos mineros de Cajamarca, para sostener que sus productos mineros exportables son inelásticos a la demanda, es decir a pesar de la crisis internacional que pudiera haber en el 2009-2010 siguieron vendiendo y fueron distribuidos en el 2011.

Gráfico N° 10. Cajamarca: Evolución de Gasto Donaciones y Recursos Determinados 1999 – 2011



Fuente: MEF
Elaboración propia

D. PUNO

a) Recursos Ordinarios

Para el caso de Puno, también con la característica de tener gran población electoral pero sin tener la característica de apoyo electoral aprista. Comparándolo con los anteriores territorios o Gobiernos Regionales la tendencia de asignación de gasto es similar.

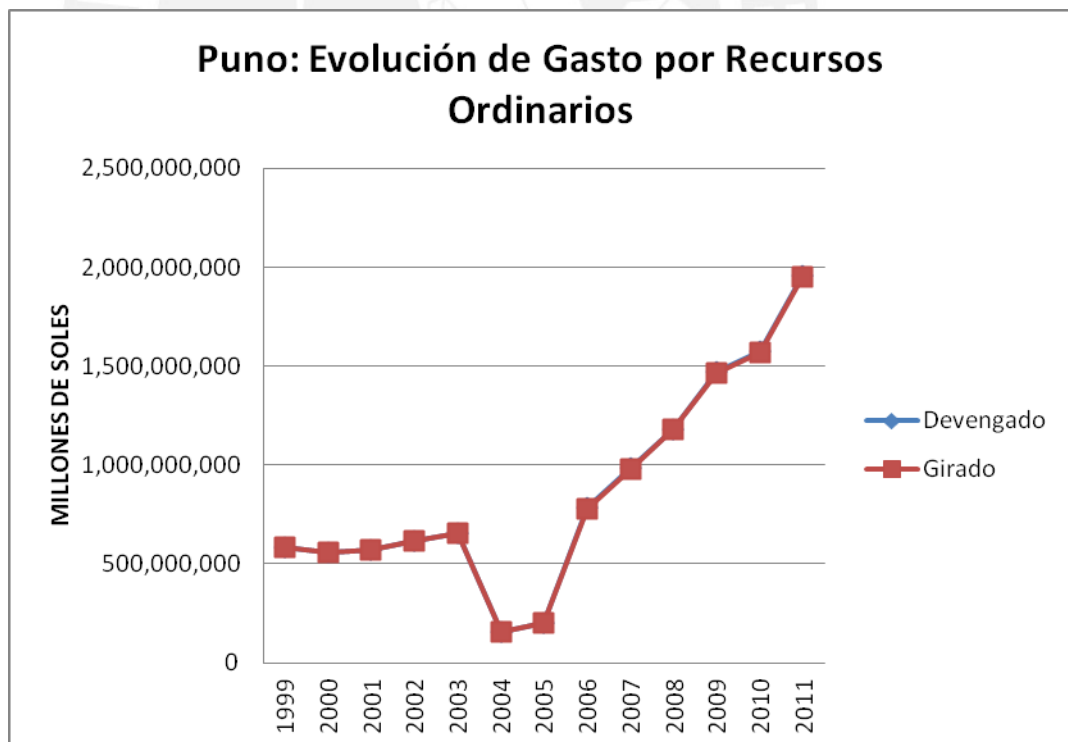
Si observamos que para 1998 (Gráfico N° 3) se asignó más de 158 millones de presupuesto y para 1999 (Gráfico N° 11) la asignación fue de 584 millones con 329 mil nuevos soles, cinco veces más. Se puede notar que hay un esfuerzo de parte del gobierno central por acrecentar las asignaciones de gasto a los CTARs., como sabemos con presidentes designados por el presidente de la República. Este registro se observa en el contexto político centralista del

régimen autoritario de Fujimori, quien tenía la expectativa de ser reelegido por tercera vez, en el 2000.

Por otro lado, los gobiernos democráticos de Toledo y García en contexto institucional descentralista, los esfuerzos que hacen es acrecentar las asignaciones de presupuesto no importando el año, sea al inicio o mitad o término del periodo de gobierno. Particularmente, en el caso de Toledo, tuvo problemas en el año 2004, que es el año donde se llegó al punto más bajo de las asignaciones y no hubo recuperación sustancial de las asignaciones, sino después en el año 2006 en que asume la presidencia García.

Así pues, el año 2000 (año de transición) se asignó a Puno 558 millones con 910 mil nuevos soles; se continuó en la mejora con 568 millones 777 mil nuevos soles en el 2001; se mejora a más de 654 millones en el año 2003; para luego terminar cayéndose a un poco más de 156 millones en el año 2004; no recuperándose para nada al término del gobierno de Toledo; subiendo la asignación de gasto a 775 millones en el año 2006 hasta más de 1,953 millones en el año 2011, al término del gobierno de García.

Gráfico N° 11. Puno: Evolución de Gasto por Recursos Ordinarios 1999 – 2011



Fuente: MEF
Elaboración propia

b) Donaciones y Recursos Determinados

La evolución del gasto de los recursos determinados (Gráfico N° 12) es similar a la de La Libertad, para el año 1998 se le asignó 6 millones con 623 mil; en

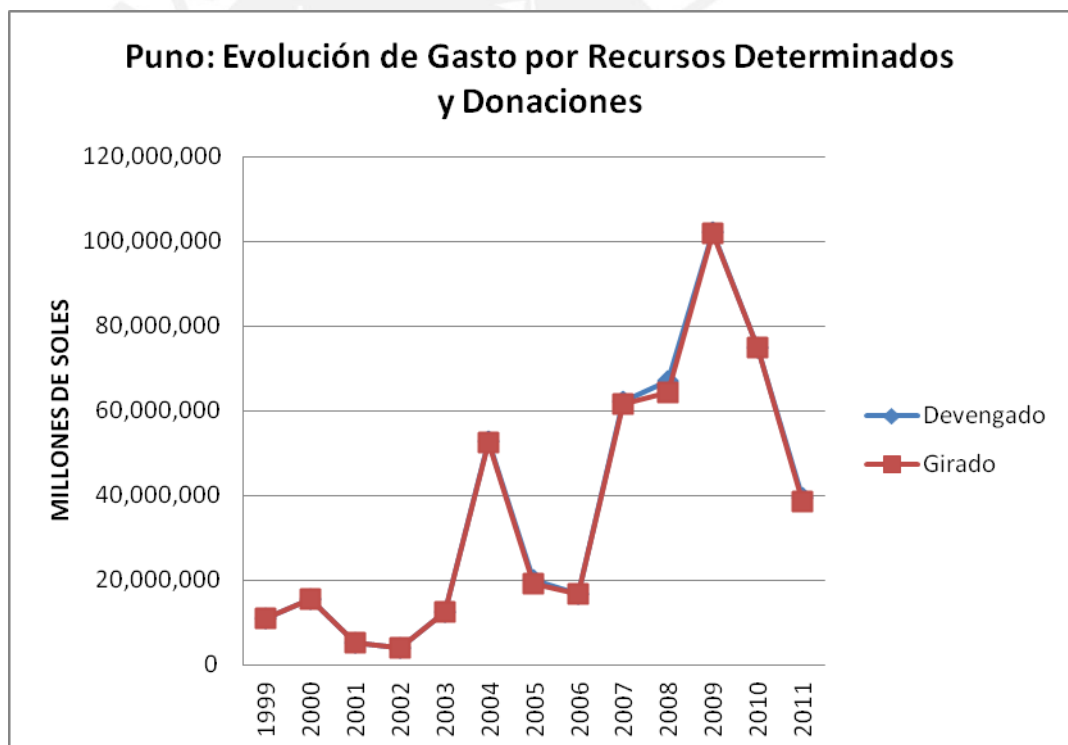
1999, año pre electoral se le asignó 10 millones con 827 mil, evidenciándose un claro aumento.

Por otro lado, durante el periodo de los dos gobiernos democráticos del 2000 al 2003 las transferencias son menores de 20 millones, el 2004 hay un repunte de 50 millones, para luego caer entre el 2005 y 2006 a menos de 20 millones.

El 2009 se observa un pico más alto de las transferencias llegando a ser de más de 100 millones para luego bajar en el 2011 a menos de 40 millones.

Solo aquí podemos hablar de la tendencia de la curva de transferencias porque los recursos son determinados por norma y están altamente influenciados por los ingresos por canon.

Gráfico N° 12. Puno: Evolución de Gasto por Recursos Determinados y Donaciones 1999 – 2011.



Fuente: MEF
Elaboración propia

E. TUMBES

a) Recursos Ordinarios

Tumbes y de Madre de Dios son considerados en el análisis como muestra de departamentos con menor población electoral en el Perú y observar cuál fue la tendencia en la decisión de transferir desde el gobierno central, el gasto a estos gobiernos sub nacionales.

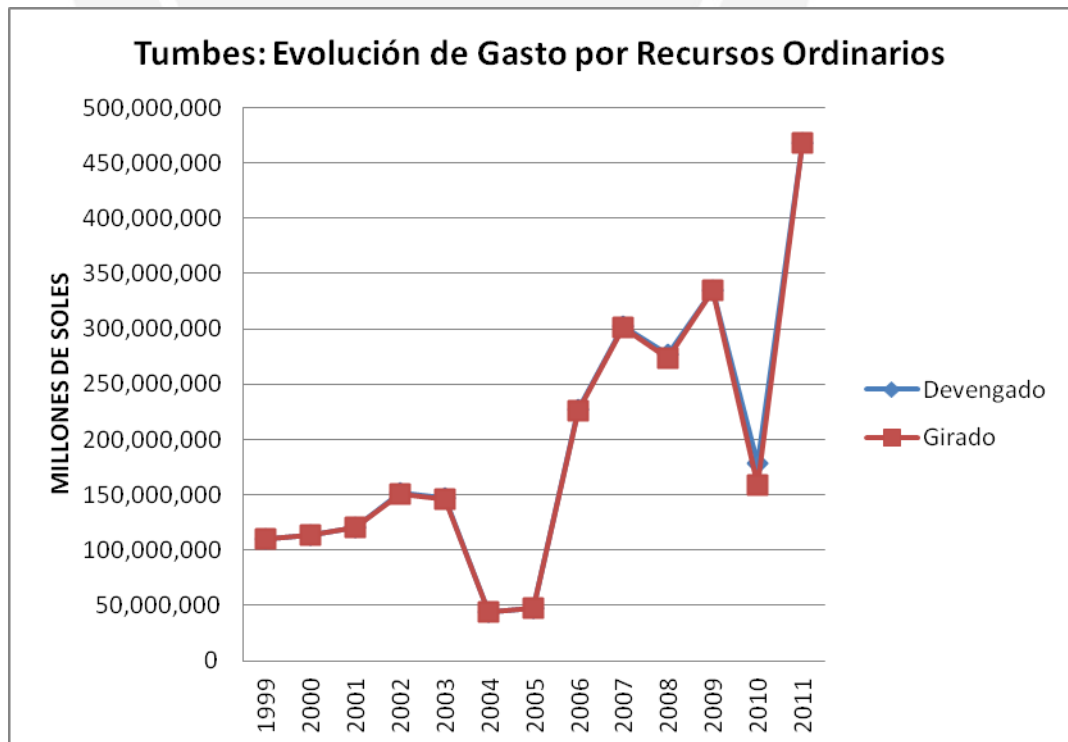
Tumbes por tener menos población electoral es que las cifras de asignación también son más bajas si las comparamos con los departamentos anteriormente citados. Sin embargo, la curva de asignaciones de gasto sigue similar orientación; para el año 1998 se asignó más 32 millones; en 1999, año como anotábamos antes, pre electoral y en el mismo contexto centralista y régimen autoritario, se asignó 109 millones con 643 mil nuevos soles en asignación de presupuesto para gasto.

En el contexto descentralista y de régimen democrático en el año 2000 se asignó 114 millones con 127 mil nuevos soles; en el año 2001 se asignó 120 millones con 414 mil nuevos soles en presupuesto para gasto, llegando para el año 2003 a más 146 millones.

El año 2004, con la misma tendencia se redujeron las asignaciones correspondiendo a Tumbes un poco más de 43 millones; y acrecentándose nuevamente a 225 millones en el 2006.

Algo curioso que sucedió en el año 2010 y que si lo diferencia en la tendencia de la curva de asignación de presupuesto para gasto de los anteriores gobiernos sub nacionales, es que fue menor que el año anterior, 2009, de 335 millones, a un poco más de 159 millones; recuperándose hasta más de 467 millones en el 2011.

Gráfico N° 13. Tumbes: Evolución de Gasto por Recursos Ordinarios 1999 - 2011

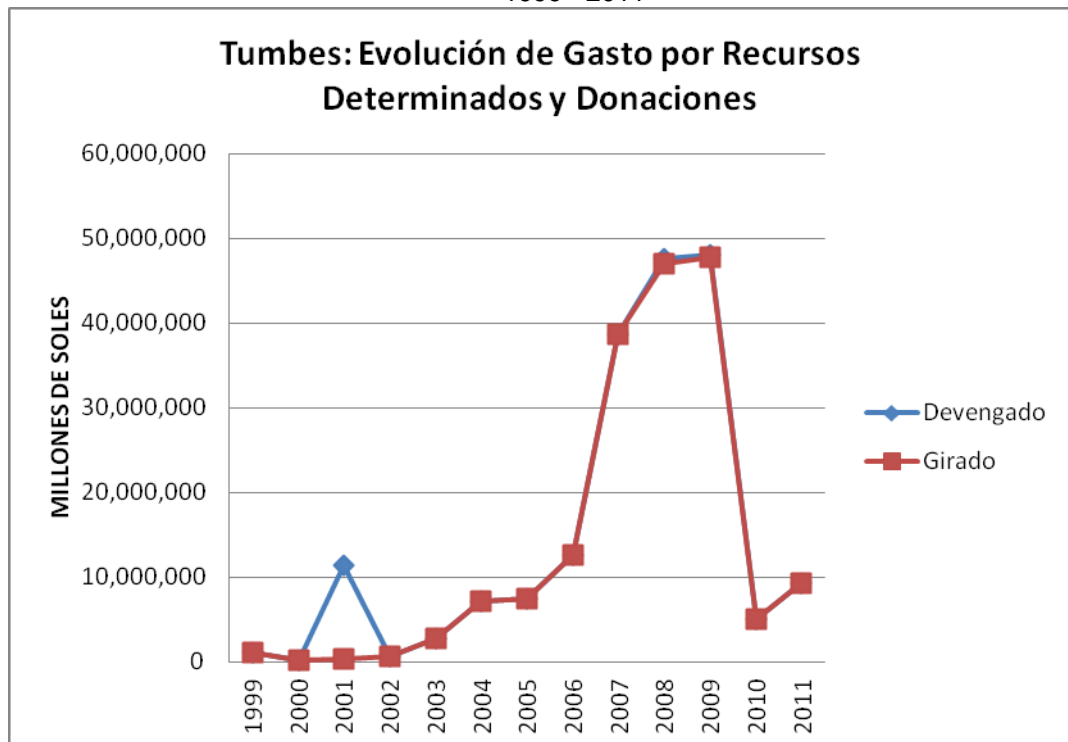


Fuente: MEF
Elaboración propia

b) Donaciones y Recursos Determinados

Para el caso de los recursos determinados (Gráfico N° 14) de Tumbes, en 1998 se asignó 12 millones con 871 mil nuevos soles; en 1999 se asignó solo 1 millón con 109 mil nuevos soles y luego de lo cual la tendencia fue positiva durante el transcurrir de los años llegando al 2009 a la cantidad de 47 millones con 741 mil nuevos soles y durante el periodo del 2010 al 2011 a menos de 10 millones.

Gráfico N° 14. Tumbes: Evolución de Gasto por Recursos Determinados y Donaciones 1999 - 2011



Fuente: MEF
Elaboración propia

F. MADRE DE DIOS

a) Recursos Ordinarios

Madre de Dios, departamento también de menor población electoral y por ende con menor asignación de gasto de parte del gobierno central, pero guarda similar tendencia de asignación del gasto en los dos contextos institucionales políticos: centralizado y descentralizado. La curva es más similar a la de Tumbes realmente y menos que a los departamentos con mayor población electoral.

El año 1998 fue asignado a Madre de Dios más de 17 millones de presupuesto, pero al año siguiente, 1999 (Gráfico N° 15), se sigue el mismo impacto en el crecimiento de la asignación con 67 millones 207 mil nuevos soles.

Durante los años 2000, 2001 y 2003 la tendencia de la asignación de presupuesto para gasto es creciente, 66 millones con 846 mil nuevos soles en el 2000; 71 millones con 739 mil nuevos soles en el 2001 y más 79 millones en

el 2003. En este caso, se vuelve a identificar un punto más bajo de las asignaciones, a un poco más de 31 millones en el año 2004.

El año 2006 subió a 190 millones y continuó subiendo a más de 550 millones en el año 2009 y llegando a bajar en el siguiente año 2011 a un poco más de 451 millones.

Como se puede notar también en este caso, durante los periodos de gobierno de régimen democrático y de contexto descentralista, las asignaciones de gasto a los gobiernos sub nacionales no tiene un comportamiento con los ciclos de campaña política.

Grafico N° 15. Madre de Dios: Evolución de Gasto Recursos Ordinarios 1999 - 2011

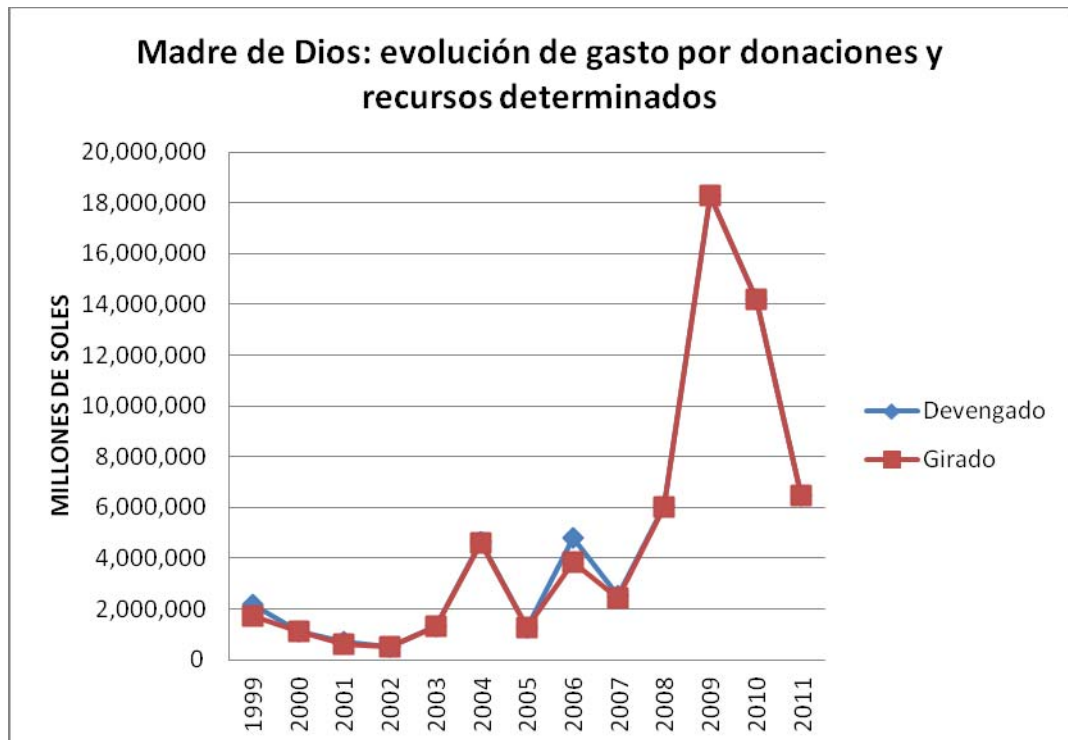


Fuente: MEF
Elaboración propia

b) Donaciones y Recursos Determinados

Con respecto a la tendencia de la asignación de presupuesto para gasto por fuente de recursos determinados podemos notar según el gráfico N° 16, que ha sido fluctuante de 1999 con una asignación cercana a los 2 millones hasta llegar a su pico más alto en el año 2009 con un poco más arriba de los 18 millones; cayendo en el 2010 y 2011 a un poco más de 6 millones.

Grafico N° 16. Madre de Dios: Evolución de Gasto por Donaciones y Recursos Determinados 1999 - 2011



Fuente: MEF
Elaboración propia

2.4.- Método de Transferencias de Recursos Presupuestales

En esta sección trataremos el tema de si existió un método utilizado para realizar las transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos regionales.

Método que generalmente cuando se trata de políticas que tienen por objetivos la asignación de competencias y la distribución de recursos presupuestales técnicamente tiene que cumplir con asegurar los principales objetivos de la descentralización, que son: i) asignar eficientemente el gasto, ii) proveer equitativamente los servicios, iii) preservar la estabilidad macroeconómica y iv) promover el crecimiento económico, con el fin de no causar distorsiones en la economía nacional.

Por otro lado, no solo se considera el factor técnico en las transferencias de presupuesto, sino también la descentralización fiscal tiene un objetivo político muy importante, que es el otorgar mayor autonomía en la gestión de los gobiernos sub nacionales.

En este estudio hemos logrado obtener algunos hallazgos particulares respecto de la metodología empleada por los gobiernos bajo el periodo analizado, según

los cuales, durante el periodo 1990 – 1995, se centralizó el gasto social en el programa FONCODES del Ministerio de la Presidencia, los que se incrementaron significativamente antes de las elecciones generales y fueron dirigidos a provincias donde el impacto político marginal de los gastos podía ser el mayor. (Schady 1999). Dilucidándose que el factor más importante para el método de redistribución de estos recursos fue el político partidario.

En el periodo de 1996 – 1999 el método de transferencias intergubernamentales hacia los CTAR y la redistribución de presupuesto mediante el FONCODES, continuó siendo netamente político partidarista.

Por el contrario, en el contexto institucional descentralizado del periodo del 2,000 al 2010, que abarca el gobierno de transición y dos gobiernos de régimen democrático, de Toledo y de García, se evidencia que en la metodología de transferencias de presupuesto se deja un papel más protagónico al MEF, sin interferencias considerables de intereses políticos partidarios de parte del presidente de la república.

Por otro lado, en la investigación hecha por Nelson Schack (2009) acerca de cómo el Ministerio de Economía y Finanzas determina la asignación presupuestaria, relativo al periodo comprendido del 2004 al 2008, señala que: *“la estimación de la Asignación Presupuestaria- MEF se basa en un método de proyección sin otro criterio racional que la tendencia en la asignación previa, que en realidad refleja la capacidad efectiva de ejecución del año anterior, preserva el statu quo y minimiza el conflicto en la negociación por los créditos presupuestarios”*.

El mismo autor en su investigación, ante la pregunta sobre cómo se reparten los recursos entre los distintos niveles de gobierno, señala que: *“se puede decir que no existe una regla que resuelva dicha determinación. Ciertamente, el avance del proceso de descentralización (fiscal y administrativo) y las prioridades de gasto sectorial para avanzar más o menos rápidamente los proyectos en curso son criterios presentes en esta discusión que corresponde a la Alta Dirección del Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional”*.

Con tales afirmaciones, Shack por un lado desmitifica la complejidad técnica con la que el MEF asigna el presupuesto nacional y por otro lado, que no existe una regla o método que resuelva cómo se asigna presupuesto a los gobiernos regionales por parte del MEF, atribuyendo, así mismo, prioridades del gasto sectorial y los avances en la descentralización que son criterios manejados directamente por la discreción del gobierno central. Podríamos concluir que no hay método explícito, aparte de la norma para distribución del Canon y la demanda que proviene de los gobiernos regionales para recursos ordinarios.



CAPITULO 3. INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA Y ASOCIACIÓN DE TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES CON RESULTADOS ELECTORALES

3.1.- INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA Y ESTRUCTURA PARTIDARIA

Durante la primera parte del periodo de análisis, principalmente después del autogolpe de Fujimori en 1992 hasta el año 1999 en que se lanzó a la reelección por tercera vez, el contexto institucional político fue netamente centralista; el gobierno central concentraba no solo el poder político-militar sino también la ejecución del gasto fiscal a nivel nacional.

La estructura partidaria del partido de gobierno tuvo las mismas características de centralización. Dominado por una cúpula dirigente encabezada por Fujimori y en su mayoría parlamentarios que servían de apoyo en el legislativo. El presidente de la república tomaba decisiones de política pública y a la vez las tomaba sobre asuntos internos de su partido.

Por otro lado, los partidos llamados tradicionales estaban totalmente eclipsados por la propaganda anti-partido de la maquinaria del gobierno central. De forma similar, estos partidos solo quedaron en la escena pública de lo central, manejados por cúpulas capturadas por sus líderes.

De tal manera, se estaba conformando la pérdida de dominio nacional de los partidos políticos (Seifert 2011), exponiendo como unas de sus causas principales la poca confianza que tienen los electores hacia los partidos políticos nacionales y la identificación que los peruanos generan con los líderes políticos como determinante de la votación.

En el periodo comprendido desde el 2001 hasta el 2010 el contexto institucional fue descentralizado, por decisión política de los dos presidentes democráticos, Toledo y García, así como la transferencia a los gobiernos regionales de competencias y recursos de modo progresivo, etapa en la cual los liderazgos regionales se acentúan y tienen mayor capacidad de movilizar a sus propias bases, poniéndose contra los intereses electorales de sus contrapartes del gobierno nacional si fuera el caso.

Los gobiernos regionales adquirieron un gran nivel de poder y autoridad, lo que provocó una especie de explosión interna en la estructura de los partidos nacionales, es decir, los militantes, dirigentes y/o líderes del partido nacional que pertenecían a diferentes regiones preferían guardar una autonomía respecto de la cúpula de su partido y lanzarse como una opción política propia o en otras organizaciones políticas diferentes a la de su partido original, en su región; lo cual hizo a las partes nacionales y sub nacionales más independientes entre sí, haciendo a la parte regional más fuerte. Ejemplo de esto, se puede encontrar en casos particulares de muchos militantes apristas a nivel de regiones que se lanzaron de candidatos en otras listas de partidos y nuevas organizaciones políticas. Tal es el caso del actual congresista José Urquiza Maggia, quien perteneció a las filas del APRA en Ayacucho, fue

Vicepresidente Regional de Ayacucho del 2002 al 2006, y en ese año postuló por Ayacucho representando al Partido Nacionalista como congresista de la República.

En otra dimensión, pero en el mismo sentido de liderazgos políticos regionales se puede observar en el caso del Ingeniero José Murgia Zannier, quien fue elegido por dos periodos consecutivos presidente regional de La Libertad por el APRA, sin embargo, su partido no ganó las elecciones a la alcaldía de Trujillo su capital.

3.2.- CAMPAÑAS ELECTORALES Y RESULTADOS

En esta sección se hace un análisis de los resultados electorales en cada campaña de elecciones generales, desde 1980 hasta las últimas elecciones del 2011; en total han sido ocho (08) grandes campañas electorales en pos de la presidencia de la república y trece (13) procesos que llevaron a la población a las urnas a emitir su voto. Estos últimos, corresponden a los procesos de primera y segunda vuelta electoral; en las elecciones de 1980 no hubo segunda vuelta porque la ley determinaba que solo era necesario para ganar, obtener más de la tercera parte de los votos válidamente emitidos. En el caso de las elecciones de 1985, ya, la ley contemplaba la segunda vuelta con la intención de legitimar el gobierno que pasara la primera vuelta, sin embargo, en esta oportunidad un candidato renunció a postular a la segunda vuelta. En el caso de las elecciones de 1995, solo hubo primera vuelta. Y como es conocido, las elecciones del año 2000 tuvo dos procesos de primera y segunda vuelta electoral, pero quedó sin efecto tras la declaración de vacancia de la presidencia de la república después que Fujimori huyó al Japón.

Decidimos presentar los datos de resultados electorales presidenciales desde 1980 en adelante porque de esta manera podemos evidenciar el apoyo histórico que el APRA ha tenido en ciertos departamentos desde antes del periodo comprendido en este estudio de 1990 al 2010.

Para términos comparativos, analizamos departamentos con mayor población electoral y a los cuales ya hemos estado analizando en la parte de asignación de gasto (Capítulo 2), Cajamarca, La Libertad y Piura, en los cuales ya habíamos también anotado la relevancia del apoyo electoral histórico que tienen hacia el APRA; así mismo, se analiza los resultados en los departamentos de Puno y Lima, que no está en el análisis del capítulo 2 porque no lo he considerado como un departamento que comparta esas dos características al mismo tiempo: i) de tener mayor población electoral (que si la tiene), y ii) de conocido respaldo electoral al APRA. Para el caso de este

capítulo 3, su importancia radica en su poder decisorio de las elecciones, ya que su característica es de naturaleza de voto cambiante y no leal.

Por otro lado, también se hace el análisis de los resultados electorales en departamentos con menor población. Además de Tumbes y Madre de Dios, que ya están en el análisis de asignación del gasto, le hemos añadido Tacna, Moquegua, Pasco, Ancash, Ica y Lambayeque, estos tres últimos de claro apoyo electoral histórico al APRA.

Declaro explícito que de los departamentos con mayor población electoral según el INEI, y considerados en el análisis, Cajamarca, La Libertad y Piura han mostrado históricamente sus preferencias electorales hacia el APRA; y de los departamentos con menor población electoral, Tumbes, Ancash, Ica y Lambayeque también fueron canteras de apoyo electoral al APRA. El resultado de las elecciones en estos departamentos a través de los distintos procesos, van a fundamentar el apoyo a los candidatos, originado por posibles programas de inversión pública o transferencias para asignación del gasto en aquellos departamentos antes de las elecciones. O por otro lado, dejaron notar sus preferencias electorales si son leales o cambiantes.

En el siguiente gráfico N° 17, podemos notar que los resultados de las elecciones de 1980 en los departamentos de Cajamarca y la Libertad favorecen ampliamente al APRA con el 53% y 68% respectivamente, lo que no pasó con Piura que favoreció a Acción Popular con un 38%.

Gráfico N° 17. Elecciones Generales 1980



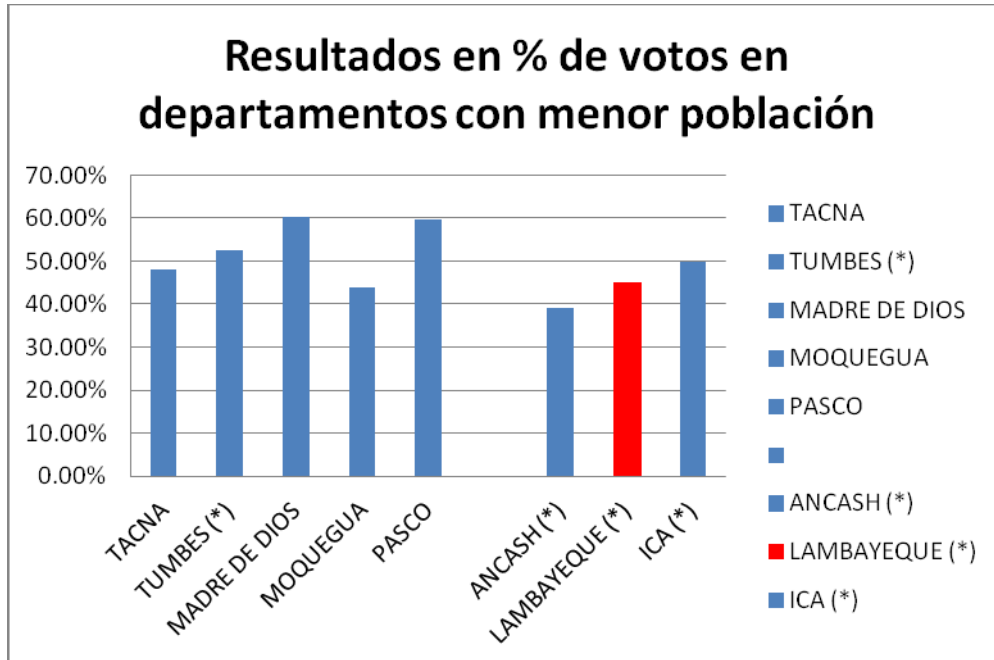
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia



Por el lado de los departamentos con menor población (Gráfico N° 18), Lambayeque es el único departamento que favorece con sus votos al APRA con un 45%; por el contrario, los departamentos de Tumbes, Ancash e Ica, considerados como bases de apoyo del APRA, esta vez no fueron su apoyo.

En resumen, Cajamarca, Lambayeque y La Libertad mantuvieron su apoyo electoral al APRA, siendo parte del bloque denominado: “sólido norte”, mientras que Piura, Tumbes, Ancash e Ica decidieron apoyar a Acción Popular. El contexto que se vivía en esos momentos fue de una situación post dictadura militar de doce años consecutivos, en el cual durante la primera fase se transmitieron mediante los medios de comunicación y la educación regular, valores nacionalistas y de observancia de los apetitos expansionistas de Chile. Este contexto, añadido a la muerte del líder aprista Haya de La Torre, el pleito entre dirigentes connotados del APRA por tomar el poder, y la candidatura de Armando Villanueva del Campo cuya esposa tenía nacionalidad chilena, hizo que se torne así el juego de las preferencias electorales. El presidente elegido fue Fernando Belaúnde Terry de Acción Popular.

Grafico N° 18: Elecciones Generales 1980



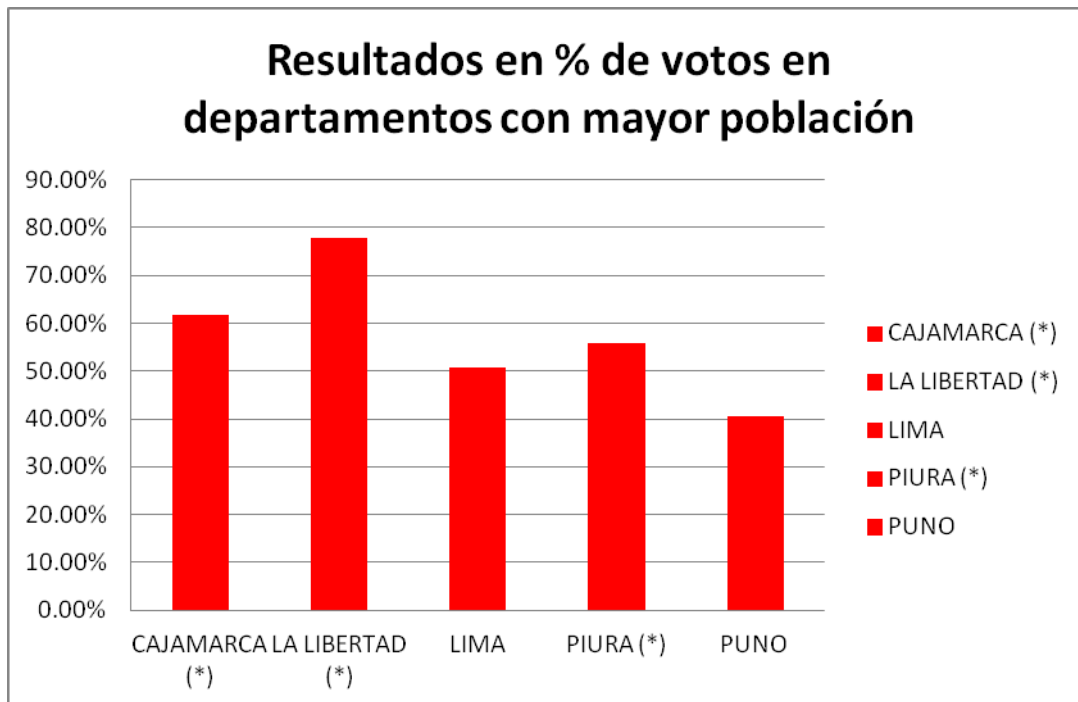
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia



Cinco años después, en las elecciones generales de 1985 el APRA presentó de candidato a una nueva figura política Alan García, de indiscutibles habilidades y aptitudes políticas; a lo que se añadió el contexto político, económico y social, adverso al gobierno de salida de Acción Popular. Bajo este contexto, entraron a la segunda vuelta electoral el APRA y la Izquierda Unida liderada por Alfonso Barrantes. El candidato Barrantes decidió retirarse y no hubo segunda vuelta. Los resultados fueron ampliamente favorables al APRA; recuperándose el apoyo de Piura y manteniéndose los de Cajamarca y La Libertad dentro de los departamentos de mayor población electoral. (Gráfico N° 19).

Los departamentos de Puno y Lima también apoyaron al APRA por amplia mayoría, teniendo en cuenta que estos departamentos históricamente no han ofrecido un apoyo leal a ningún candidato o partido político en particular. Son departamentos con población cuyo voto es cambiante (ver Cuadro N° 1 Evolución de resultados de elecciones generales. página N° 93).

Gráfico N° 19. Elecciones Generales 1985

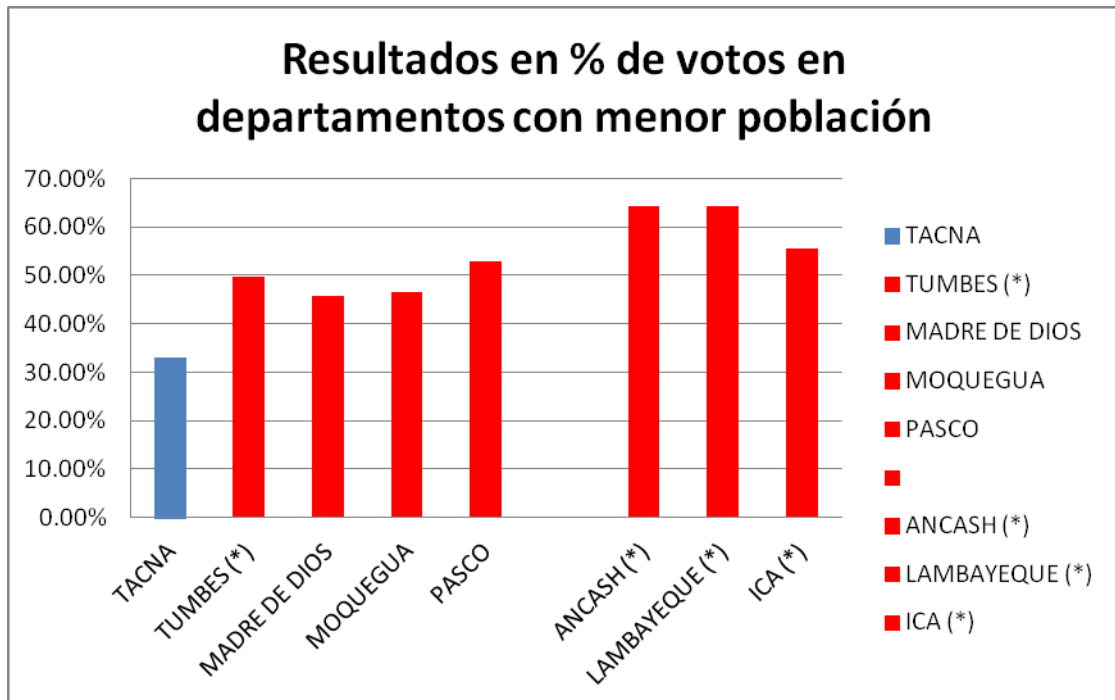


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
 Elaboración propia

APRA
 IZQUIERDA UNIDA

Si observamos el siguiente gráfico N° 20, podemos notar que también para los departamentos con menor población, como Tumbes, Ancash e Ica, reconocidos como bases de apoyo al APRA, fueron recuperados en estas elecciones y se mantuvo la lealtad electoral de Lambayeque. Además de sumarse el apoyo de otros departamentos como Moquegua, Madre de Dios y Pasco, los cuales se observa no tienen un apoyo leal a ningún partido político durante diferentes procesos electorales a lo largo del tiempo (ver cuadro N° 1 Evolución de resultados de elecciones generales. Página 93).

Gráfico N° 20 Elecciones Generales 1985



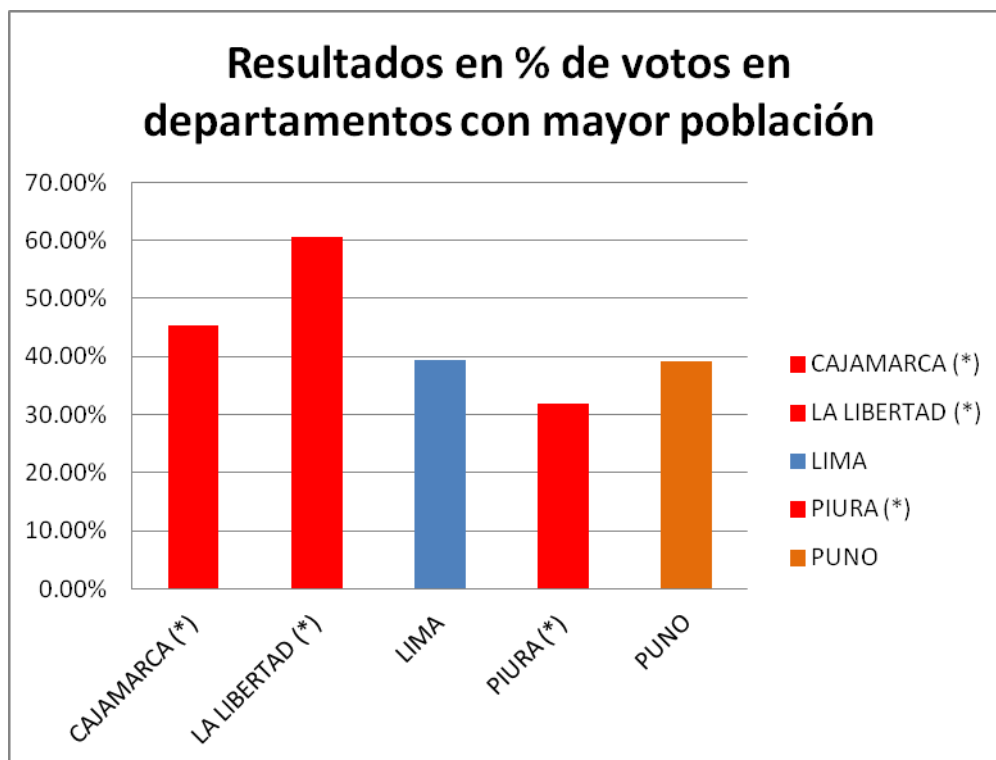
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia

APRA
IZQUIERDA UNIDA

El siguiente periodo reflejado en el gráfico N° 21 va a ser muy importante para ir estableciendo las evidencias que la hipótesis pretende mostrar en el caso de gobiernos en contextos centralistas, como el de Fujimori a partir de 1990 y su búsqueda de apoyo electoral.

La primera vuelta electoral de 1990 dio como resultado para el APRA, la conservación del apoyo de Cajamarca con el 45%, Piura con el 32% y La Libertad con el 61% en los departamentos con mayor población; el FREDEMO obtuvo el apoyo de Lima con el 39% y CAMBIO 90 obtuvo el apoyo de Puno con el 39%. Como podemos notar la suma de apoyo electoral entre el APRA y CAMBIO 90 superaba al FREDEMO.

Gráfico N° 21. Elecciones Generales 1990 – Primera Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia



En los departamentos de menor población (Gráfico N° 22), el APRA conservó el apoyo de Ancash y Lambayeque, así como el de Moquegua; CAMBIO 90 obtuvo el apoyo de Tacna y Pasco; y el FREDEMO obtuvo el apoyo de Tumbes, Madre de Dios e Ica. De igual forma que con los departamentos de mayor población analizados, el APRA y CAMBIO 90 sumaban mayor apoyo electoral que FREDEMO.

Podemos advertir que los sectores más modernos de la economía peruana con zonas urbanas, industriales y de gran comercio ubicados en Lima, Ica, Tumbes y Madre de Dios apoyaron al FREDEMO en primera vuelta.

Si contextualizamos esta etapa, el Perú vivía una crisis económica profunda, una situación social – política embargada por la violencia terrorista de Sendero Luminoso; en este contexto, Vargas Llosa candidato del FREDEMO ofrecía, de salir elegido presidente, liderar personalmente la lucha contra la violencia política y aplicar un shock económico para restablecer la estabilidad macroeconómica. García estaba totalmente desprestigiado y su candidato

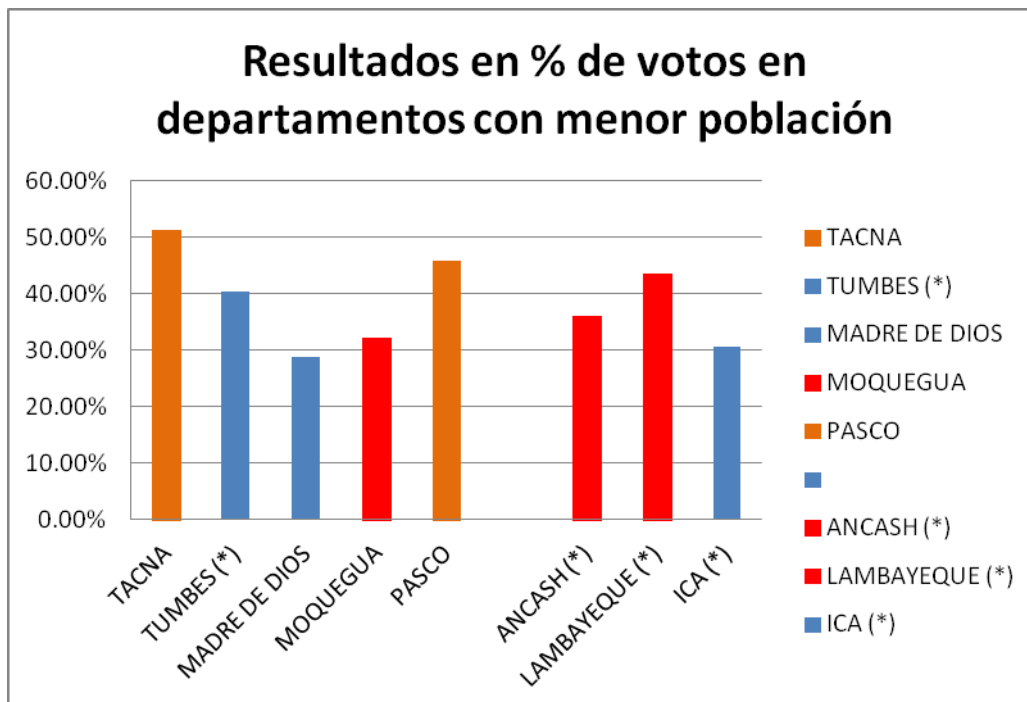
aprista Alva Castro no podía hacer nada para remontar del tercer lugar y entrar a la segunda vuelta.

Por aquél tiempo, ya antes de que finalice el gobierno de García, existía un programa de televisión en el canal del Estado, canal 7, de entrevistas sobre agricultura denominado “Concertando” conducido por Alberto Fujimori. Este personaje fue el candidato presidencial de CAMBIO 90 y a la vez candidato con el número 1 a la lista de senadores al Congreso de la República.

El APRA, por cierto, al haberse convertido en enemigo político del FREDEMO desde el año 1987 en que intentó estatizar la banca, posiblemente veía con complacencia que Fujimori pueda ganarle a Vargas Llosa. En este sentido, acometió una gran campaña mediática contra el shock económico, propuesto por Vargas Llosa, trayéndose abajo la propuesta central y de sinceramiento de la política en la campaña del FREDEMO.

En ese tiempo, el APRA aún tenía la capacidad de endosar sus votos hacia su candidato preferido, en este caso Fujimori. En los cálculos políticos del APRA posiblemente estaba, una vez en el poder Fujimori, tomar el control o ejercer influencia en las decisiones de gobierno, ya que este no tenía un partido sólido que lo respaldaba. No contaron que tuvo, una vez elegido, un aliado mucho más fuerte y organizado: las fuerzas armadas.

Gráfico N° 22. Elecciones Generales 1990 – Primera Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
 Elaboración propia

| |
|-----------|
| APRA |
| FREDEMO |
| CAMBIO 90 |

En el contexto expuesto líneas arriba, la segunda vuelta (Gráfico N° 23 y 24) llegó a resultados según lo previsto, CAMBIO 90 obtuvo el apoyo electoral de todos los departamentos de mayor y de menor población electoral analizados en el presente trabajo, además del resto de departamentos no analizados. (Anexo 1).

Los factores que intervinieron en tal sentido, fueron la capacidad de endose de votos del APRA y la campaña mediática contra el shock económico propuesto por el FREDEMO; y en alguna medida la imagen ganada por la colonia japonesa en el Perú, de ser trabajadores, honrados y adeptos a la tecnología para el desarrollo, lo que representaba el candidato de CAMBIO 90 con su lema "Honradez, Tecnología y Trabajo".

Retomando la línea de análisis del trabajo, Fujimori no llegó al poder por tener un apoyo propio de un partido nacional con estructura orgánica y organizado

activamente con militantes afiliados y leales. Fujimori llegó al gobierno con el apoyo expreso del APRA, partido que endosó su apoyo electoral en Cajamarca, Piura, La Libertad, Ancash y Lambayeque; recuperando apoyo electoral en Tumbes e Ica; y atrayendo apoyo en otros departamentos con la campaña mediática contra la política de shock económico planteada por Vargas Llosa.

Gráfico N° 23. Elecciones Generales 1990 – Segunda Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia

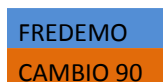


Gráfico N° 24. Elecciones Generales 1990 – Segunda Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia

FREDEMO

CAMBIO 90

En este momento del estudio conviene detallar los principales acontecimientos políticos de la época antes de pasar a describir los resultados del siguiente gráfico N° 25 de las elecciones generales de 1995.

Los acontecimientos más importantes fueron:

- 1990.- Shock económico de estabilización macroeconómica
- 1991.- Oposición fuerte del APRA en el Congreso y censura de dos Gabinetes al Gobierno de Fujimori.
- 1992.- Autogolpe de Estado y disolución del Congreso de la República
- 1992.- Congreso Constituyente Democrático.
- 1992.- Captura de Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso.
- 1993.- Nueva Constitución Política.
- 1993.- Referéndum para la aprobación de la Nueva Constitución y año pre Electoral.

Haciendo una breve reseña, en 1990 se aplicó el shock económico, ocasionando un 400% de inflación con la estabilización y sinceramiento de precios, decisión que fue tomada sin ningún tipo de prevención social para los sectores más vulnerables de la población, con consecuencias muy graves de orden social, adicionales a las que tuvo la altísima inflación durante el período de A. García.

En 1992 se realizó un autogolpe de Estado quebrándose el orden constitucional y de derechos civiles; se quiso atentar contra la vida del ex

presidente García incursionando efectivos militares a su casa, quien logró fugar y asilarse en la embajada de Colombia. El ex presidente García lideraba la oposición contra el gobierno de Fujimori de 1990 a 1992.

La Comunidad Internacional ejerció presión sobre el gobierno de Fujimori para retomar el régimen democrático en el Perú.

Se capturó al líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán Reynoso y parte de su cúpula. Celebrándose en setiembre de este año 2012 veinte años de aniversario.

En 1993 el Congreso Constituyente Democrático redacta una nueva Constitución Política, la cual impulsa una serie de reformas económicas, comerciales y de mercado con tendencia neoliberal.

En octubre de 1993, se realizó el referéndum para la aprobación de Constitución e ingreso a 1994, año pre electoral de inicio de campaña.

En resumen, se había instalado un régimen autoritario con un Estado policiaco, con apoyo de una mayoría en el congreso y de una prensa corrupta y maniatada por intereses subalternos, que se acrecentaron más en su segundo periodo de gobierno.

Según Schady (1999), con la creación de FONCODES (fondo social creado por Fujimori en 1991 para mejorar las tasas de empleo, el acceso a los servicios sociales y aliviar la pobreza), se realizó una transferencia de fondos del gobierno central de una manera desproporcionada hacia los departamentos donde el partido de Fujimori había perdido apoyo electoral, basándose en la teoría de la movilización.

La teoría política de la movilización a diferencia de la teoría de la conversión, aumenta el gasto en los territorios donde el partido de gobierno tiene votos leales y estos están en peligro de perderse por la competencia electoral, por ello se aumenta el gasto, pero esta vez, en el caso de Fujimori, no se aumentaron **las transferencias intergubernamentales** hacia los gobiernos sub nacionales, sino se aumentó **la redistribución presupuestal** directa hacia grupos de población objetivo vía FONCODES. Este estudio de Schady da cuenta de estas transferencias del gasto de 1991 a 1996, ya que no se encuentran cifras de transferencias intergubernamentales en el MEF, puesto que se desactivó el sistema de gobiernos regionales creado por García y se volvió al contexto institucional político centralista.

Volviendo a la afirmación de Schady, cabe mencionar aquí, que el partido de Fujimori no tenía apoyo electoral propio, leal, cuando se habla de “movilización”. El apoyo que obtuvo para ganar en las elecciones de 1990 fue del APRA, lo que Fujimori estaba haciendo era justamente redistribuyendo más recursos hacia esos territorios donde el APRA tenía votos leales, que según la afirmación de Schady: “estaba perdiendo apoyo”, era por haber atentado contra la vida del líder aprista y ex presidente, Alan García; por haber quebrado el orden constitucional y por haber aplicado el shock económico, el cual prometió en campaña no hacerlo sino de una manera gradual, entre otras cosas.

La estrategia de Fujimori era capturar la lealtad de esos votos en esos territorios de ascendencia aprista invirtiendo más; y por otro lado la estrategia que utilizaba para intervenir en otros territorios de actitud cambiante que pasan de un voto a otro, era la de la “conversión”. Añadido a estas estrategias convocó a expertos movilizados y organizadores apristas como Absalón Vásquez, quien llegó a ser su Ministro de Agricultura.

Lo que muestra el siguiente gráfico N° 25 es que de los cinco departamentos con mayor población en el Perú, los de ascendencia aprista, Cajamarca, La Libertad y Piura apoyaron a Fujimori, además de los otros dos, Lima y Puno.

Gráfico N° 25. Elecciones Generales 1995



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE. Elaboración propia

Cambio 90

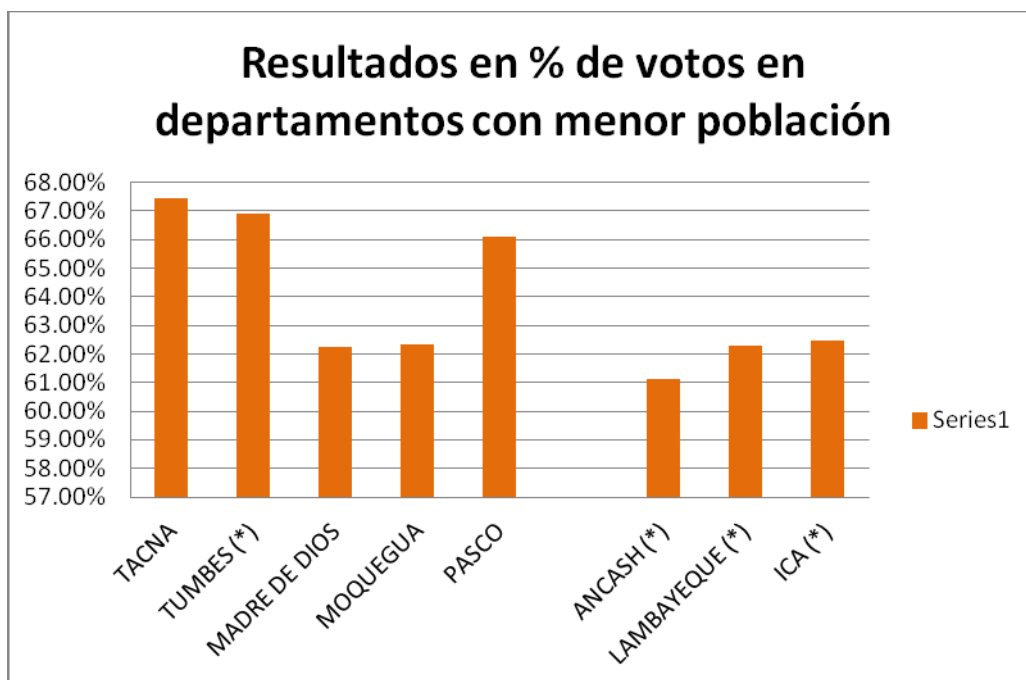
Unión por el Perú

Lo mismo pasó con los departamentos de menor población electoral, los de clara ascendencia aprista, Tumbes, Lambayeque, Ancash e Ica apoyaron en

las elecciones a Fujimori, además de los otros departamentos indicados en el gráfico de naturaleza cambiante en sus votos.

Cabe señalar respecto al APRA que su local central había sido invadido por un destacamento militar por órdenes del gobierno de Fujimori durante el autogolpe de 1992, con la finalidad de extraer documentación valiosa de orden organizacional y de afiliación.

Gráfico N° 26. Elecciones Generales 1995



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia

Cambio 90

Unión por el Perú

En la sección que sigue también conviene poner en contexto el análisis de los resultados de las elecciones el año 2000. Estas elecciones ya estaban enmarcadas en un escenario de corrupción política institucionalizada en los tres poderes del Estado, incluyendo las fuerzas armadas. Así mismo, la mayoría de la prensa, escrita, tanto la llamada prensa seria como la prensa chicha, radial y televisiva estaba tomada por el poder político en base a prebendas económicas y componendas de intereses subalternos. Baste nomás con recordar lo que se hizo a Radio Miraflores cuando su Director, Ricardo Palma osó ponerse en crítica franca al Gobierno de Fujimori, lo encarcelaron por evasión tributaria. De esta manera, también se usó a la SUNAT en otros

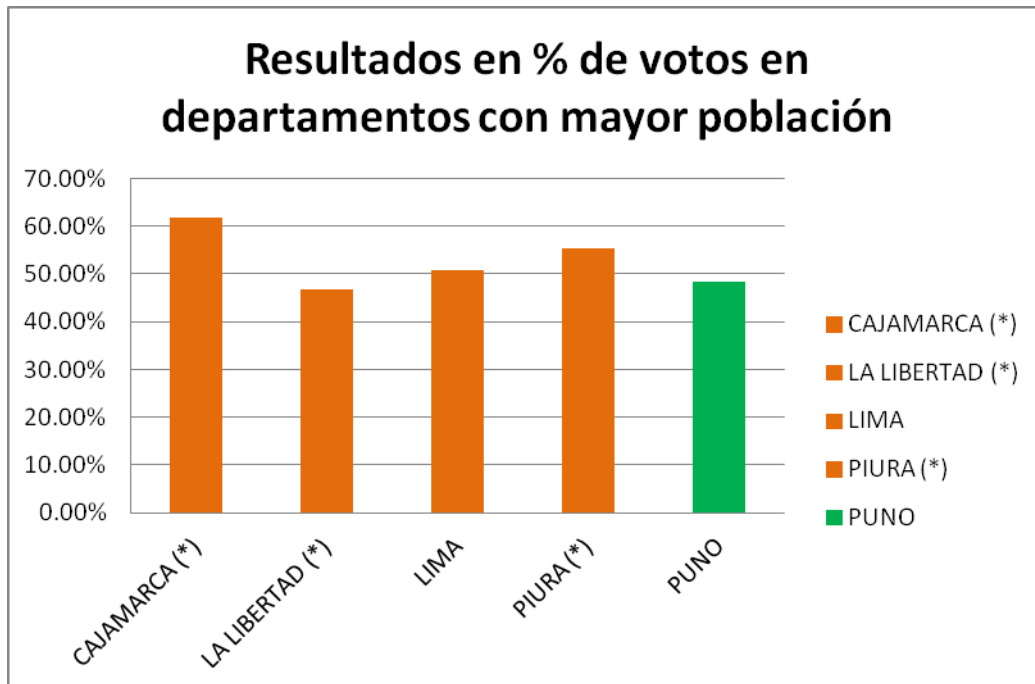
casos como mecanismo de chantaje y control a potenciales adversarios políticos.

Las elecciones del 2000, sirven como referenciales, sobre todo las elecciones de la primera vuelta, ya que el nivel de corrupción en las instituciones públicas fue muy alto, lo que hizo que no se pudiera confiar plenamente en los resultados finales en la segunda vuelta.

Sin embargo, para el análisis del contexto centralista que se vivía y correlacionados a los niveles de inversión en base a redistribución y/o transferencias intergubernamentales de presupuesto a los CTAR si es válido por el nivel de respuesta en votos de la población involucrada, por ser beneficiaria de la inversión pública, para ganar así la lealtad por “movilización” o “conversión”, según la teoría. Podemos compararlo con los niveles de transferencias en asignación del gasto a los Consejos Transitorios de Administración Regional, pero en un contexto altamente centralista, en el cual los resultados del manejo de la administración pública se veían como máximo responsable al gobierno central quien poseía las competencias para ejecutar el gasto a nivel nacional, beneficiándose de la preferencia de la población a través del voto electoral.

Podemos notar en el siguiente gráfico N° 27 los resultados de las elecciones en el 2000 en primera vuelta, en los que mencionaremos solo para los departamentos leales históricamente al APRA, Cajamarca, La Libertad y Piura, resultó vencedor Cambio 90; a pesar de tener candidato propio el APRA, el partido (Seifert 2011) aprista no fue capaz de revertir el antipartidismo impuesto por el Gobierno durante toda la década de los 90. Además, de tener que enfrentarse al poder del aparato político, económico, y redes de corrupción en las fuerzas armadas y de la prensa. El objetivo de Fujimori fue apoderarse de los votos apristas a través de la inversión pública orientada a las poblaciones directamente favorecidas.

Gráfico N° 27. Elecciones Generales 2000 – Primera Vuelta

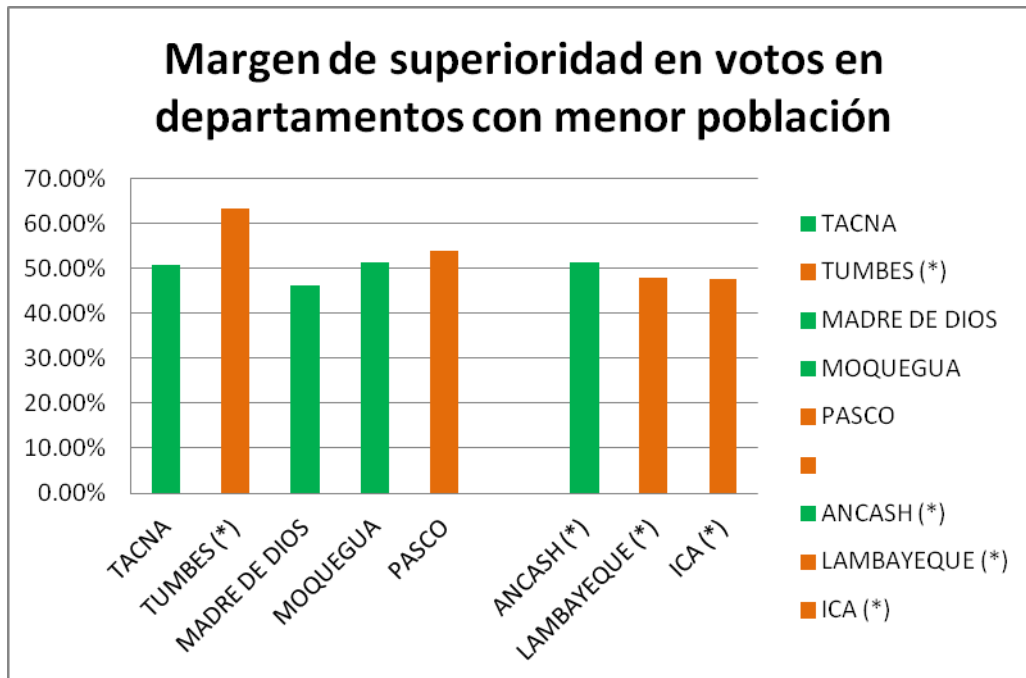


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE. Elaboración propia

Perú 2000
PerúPosible

De la misma manera, para el caso de los departamentos con menor población electoral, Tumbes, Lambayeque e Ica, de votación con ascendencia aprista, los resultados fueron favorables a Cambio 90. (Gráfico N°28)

Gráfico N° 28. Elecciones Generales 2000 – Primera Vuelta

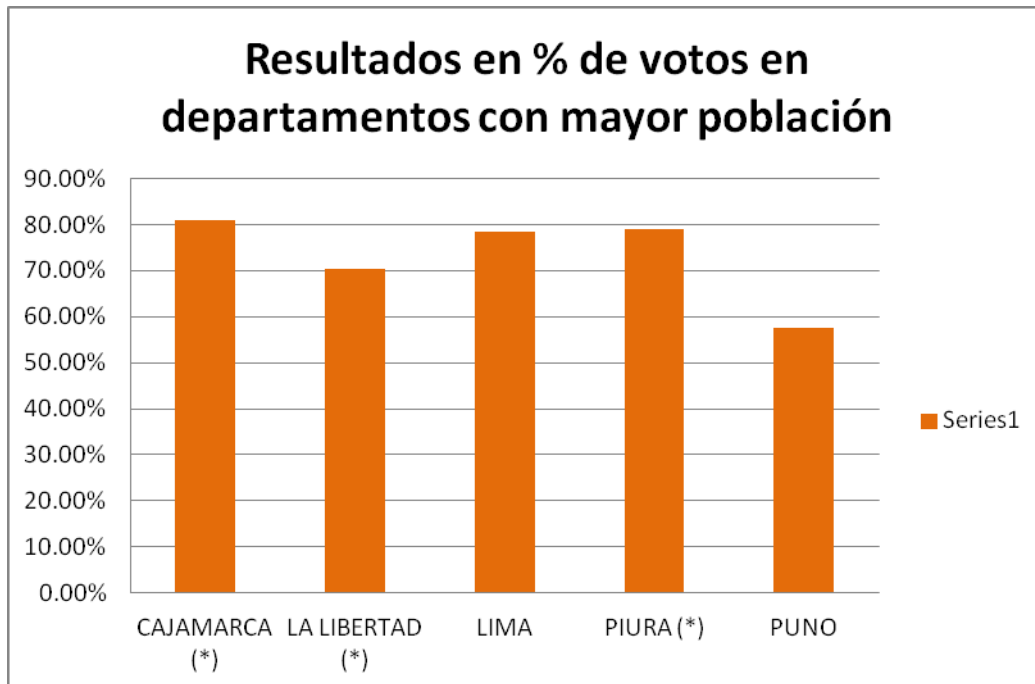


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
Elaboración propia

| |
|--------------|
| Perú 2000 |
| Perú Posible |

Las elecciones generales en la segunda vuelta del año 2000, entre Cambio 90 y el Partido Perú Posible dieron como resultado global el triunfo de Cambio 90 en todo el país, según se muestra en los gráficos N° 29 y 30, que dan cuenta de los departamentos incluidos en este estudio.

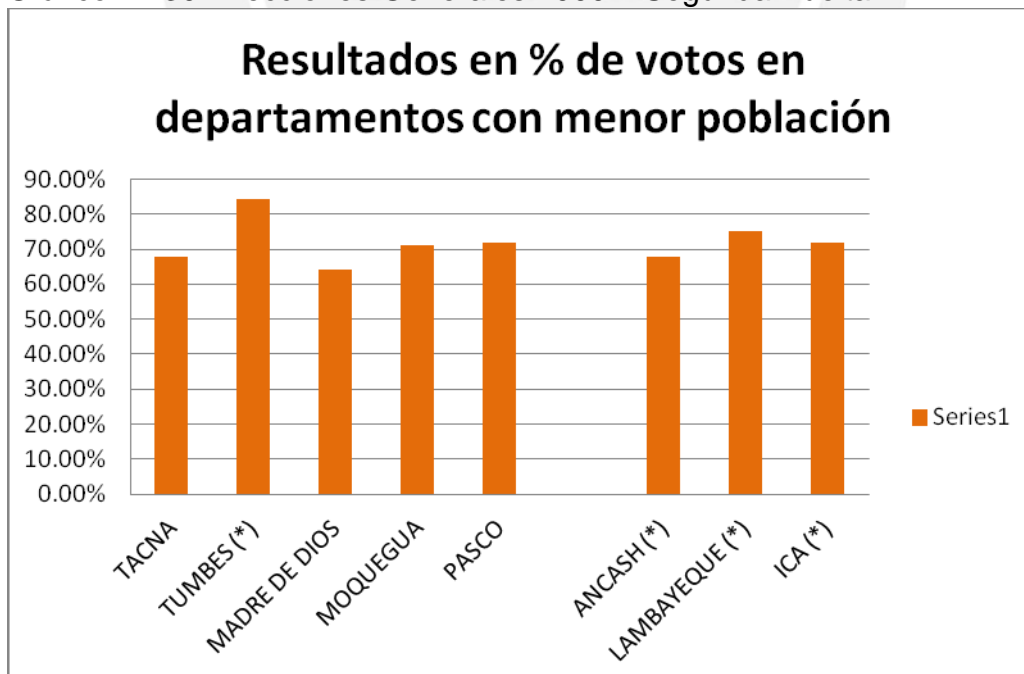
Gráfico N° 29. Elecciones Generales 2000 – Segunda Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia

Perú 2000
PerúPosible

Gráfico N° 30. Elecciones Generales 2000 – Segunda Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE. Elaboración propia

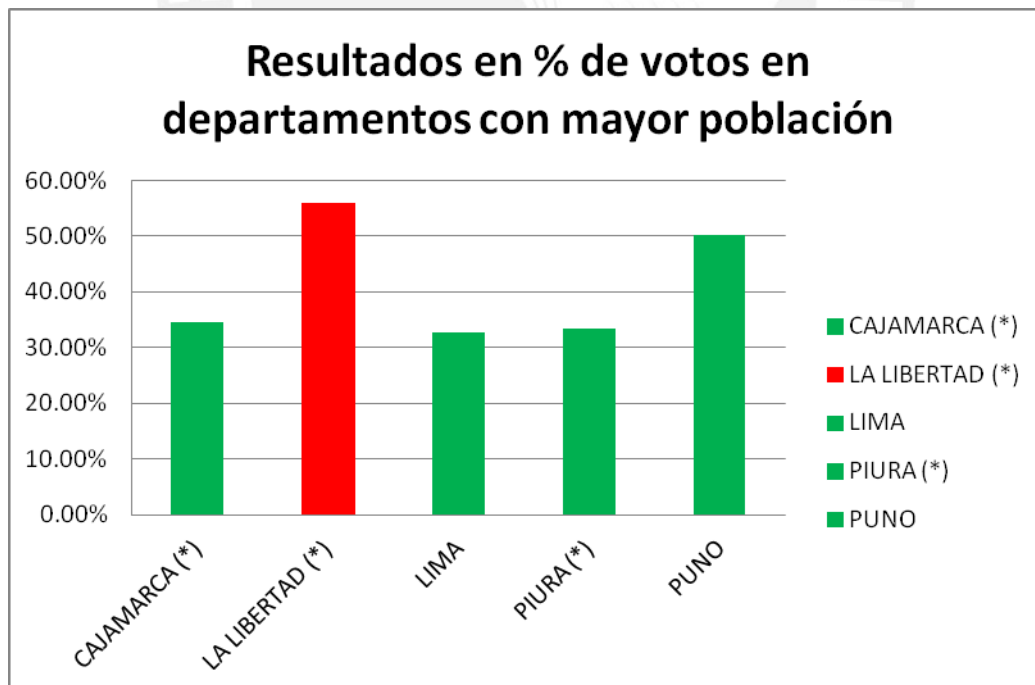
Perú 2000
PerúPosible

En esta etapa de la historia de las campañas y resultados de las elecciones en el Perú, se cierne un nuevo escenario de régimen político democrático y contexto institucional descentralista. El APRA después de nueve años, en el 2001, retorna a las elecciones con su líder político, Alan García, el cual logra pasar a la segunda vuelta recuperando en parte la lealtad de los votos en los territorios mencionados en este estudio.

Para los departamentos con mayor población electoral, en primera vuelta el APRA vence en La Libertad; en los demás departamentos, Cajamarca, Piura, Lima y Puno, vence Perú Posible, manteniéndose una preferencia electoral ya ganada y reflejada en las elecciones de la primera vuelta del año 2000.

Por otro lado, debo dejar notar que desde esta elección en adelante lo que sucede con Cajamarca es algo sui generis en la política y en la sociedad Cajamarquina, su radicalización hacia un espacio más beligerante y de izquierda contestataria. Lo que va a influenciar en sus preferencias electorales hasta el día de hoy en el año 2012.

Gráfico N° 31. Elecciones Generales 2001 – Primera Vuelta

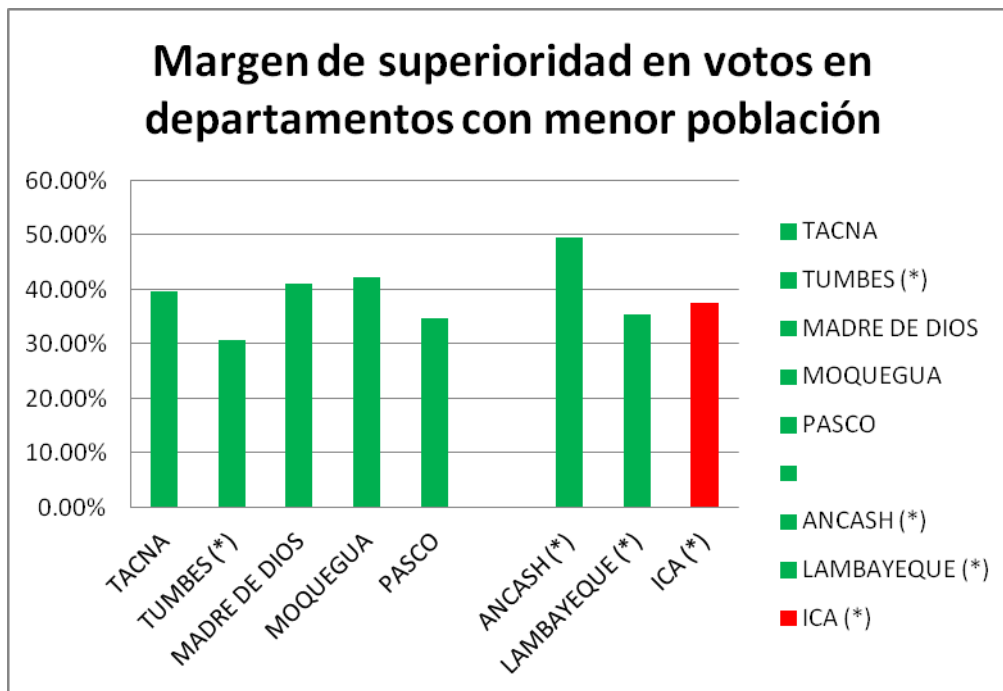


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE. Elaboración propia

APRA
Perú Posible

Para el caso de los territorios con menor población electoral también los resultados electorales son un reflejo de las preferencias de la población que son coherentes con los resultados de las elecciones de la primera vuelta de las elecciones generales un año anterior en el 2000, Toledo con Perú Posible venció en todos estos departamentos en el estudio, excepto en Ica, donde venció el APRA. Según se puede observar en el gráfico N° 32.

Gráfico N° 32. Elecciones Generales 2001 – Primera Vuelta

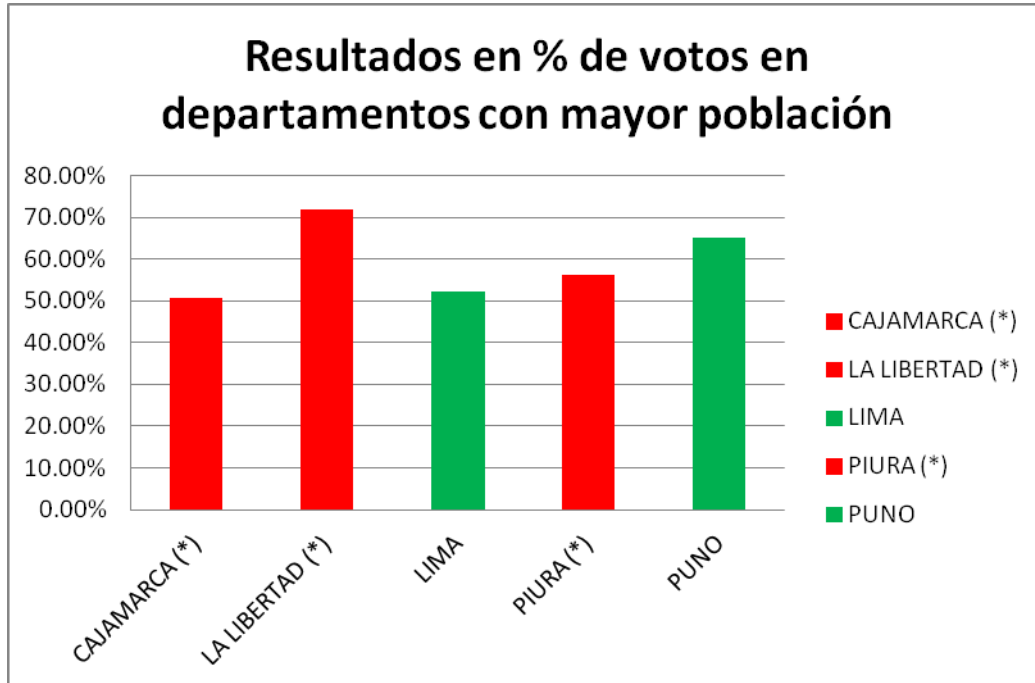


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia

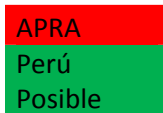
| |
|---------|
| APRA |
| Perú |
| Posible |

Debemos anotar que estas elecciones finalizaron, enfrentándose Toledo (el que lideró las marchas de los cuatro suyos contra el régimen autoritario impuesto por Fujimori) y el líder del APRA, García (quien había sido desterrado por el gobierno de Fujimori). El APRA, en segunda vuelta logró recuperar las preferencias y lealtades en lo referente al voto en Cajamarca, La Libertad y Piura, en los departamentos de mayor población, los que desde las elecciones de segunda vuelta en 1990, elecciones de 1995, y elecciones del 2000 habían estado apoyando al Fujimorismo. Se muestra en el gráfico siguiente los resultados en segunda vuelta.

Gráfico N° 33. Elecciones Generales 2001 – Segunda Vuelta

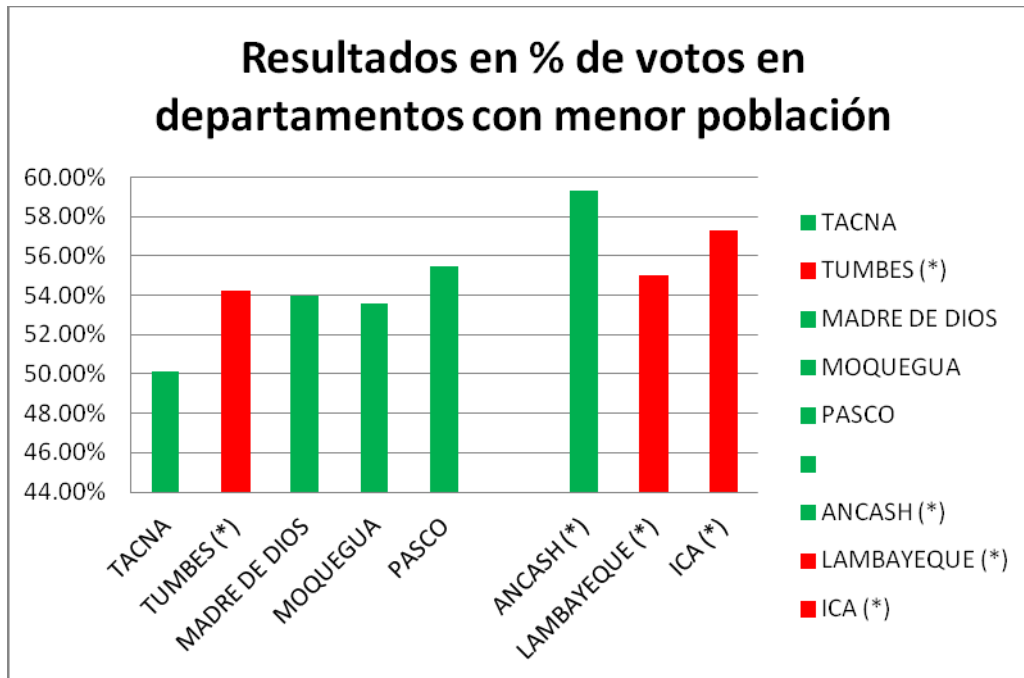


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia

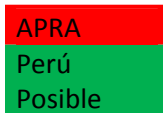


Los departamentos con menor población, Tumbes, Lambayeque e Ica también fueron recuperados por García para las preferencias electorales que apoyaron al APRA en esta segunda vuelta; de esta manera se consolidó el apoyo del “sólido norte” y por el sur, el de Ica hacia el APRA, pero no fue suficiente para ganar las elecciones porque Toledo contó con el apoyo de los votos de los demás departamentos aunados a los de Lima.

Gráfico N° 34. Elecciones Generales 2001 – Segunda Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia



Se puede entender que estas elecciones del 2001, después de un gobierno de transición de un año, fueron libres de lealtades de parte de la población con retribuciones de apoyo electoral hacia políticas o modelos de favorecimiento en la redistribución del presupuesto y de transferencias intergubernamentales de presupuesto. Ya que, el principal representante de esa estrategia durante los años 90, Fujimori, no se encontraba en la contienda.

Es por tal consideración que ambos contendientes apelan a su posición política y a la movilización de bases de apoyo ajenos de beneficios otorgados por alguno de los candidatos, anteriormente a la elección.

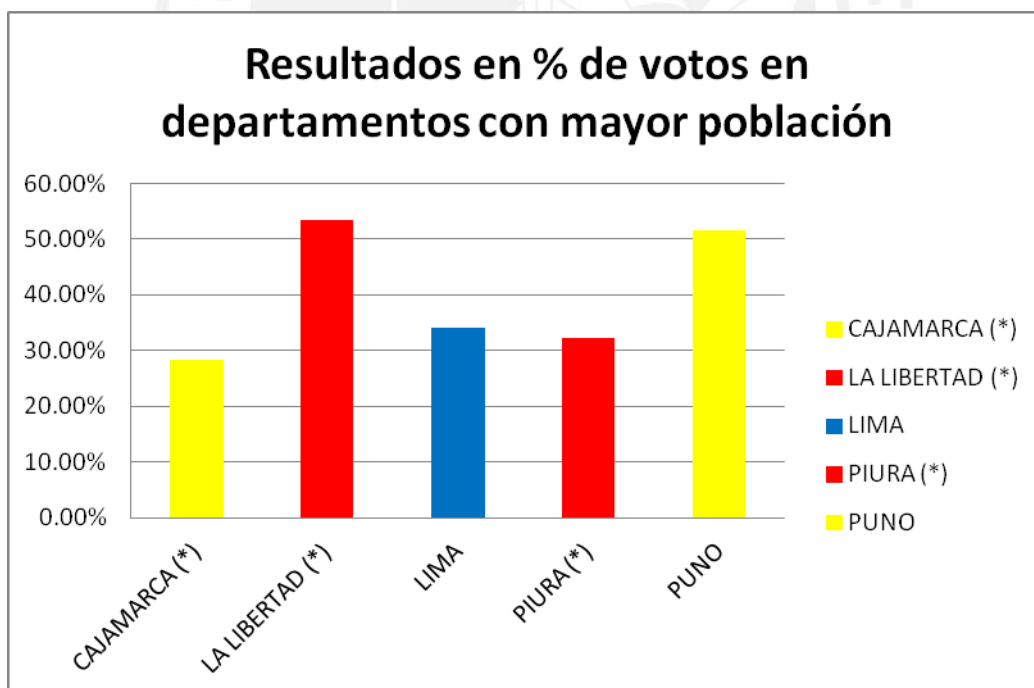
En todo este periodo de gobierno de Toledo del 2001 al 2006, según hemos analizado en el capítulo 2 no se presentan indicios de haber hecho transferencias intergubernamentales de presupuesto con intenciones de movilización ni de conversión de poblaciones beneficiadas con estas transferencias presupuestales. Por el contrario, se observa que la preocupación fue por institucionalizar el accionar del Estado, mantener la estabilidad

macroeconómica orientada al crecimiento económico y control de la política fiscal.

El régimen en que se desarrolló su gobierno fue democrático y en un contexto descentralista, tratando de fortalecer los gobiernos regionales, dándose las primeras elecciones a presidentes regionales en el año 2002, por ejemplo. En este escenario es que se convocan a las elecciones generales del 2006.

Nuevamente, se enfrentan en segunda vuelta dos candidatos que no habían estado ligados a funciones de gobierno inmediatamente anterior, García y Humala. En esta ocasión, a García le va a ser muy difícil recuperar el apoyo de Cajamarca para el APRA, como se puede observar los resultados en los siguientes gráficos. En la primera vuelta vence en La Libertad y en Piura, dos de los cinco departamentos con mayor población analizados en este estudio, y Humala vence en Cajamarca y Puno.

Gráfico N° 35. Elecciones Generales 2006 – Primera Vuelta

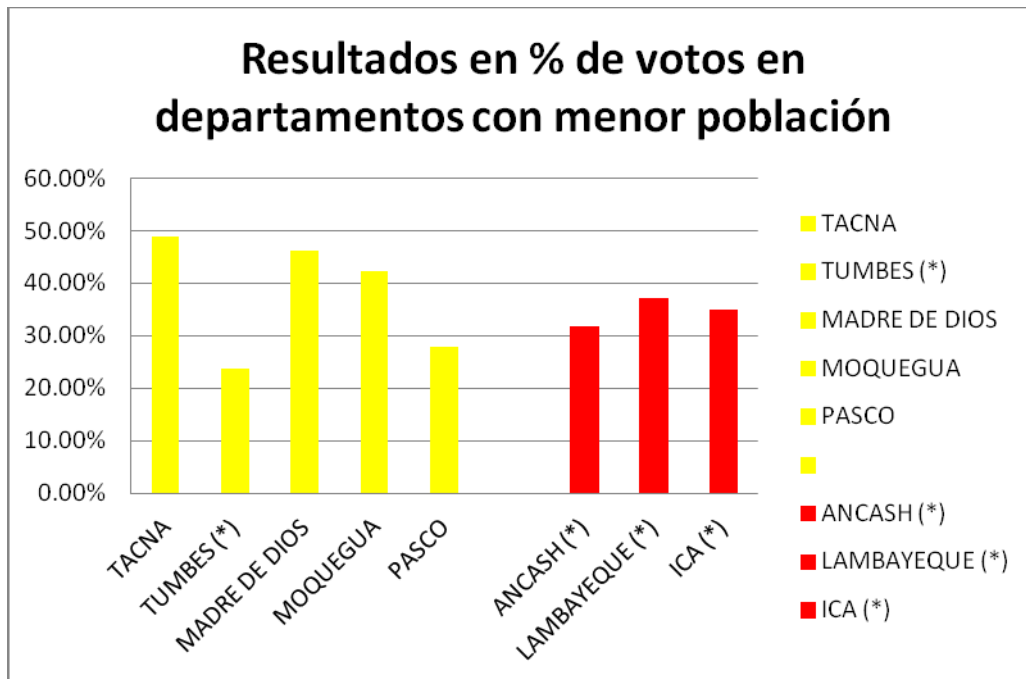


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE. Elaboración propia



En los departamentos con menor población el APRA vence en Ancash, Lambayeque e Ica, por su parte Humala vence en Tumbes, Moquegua, Madre de Dios, Tacna y Pasco.

Gráfico N° 36. Elecciones Generales 2006 –Primera Vuelta

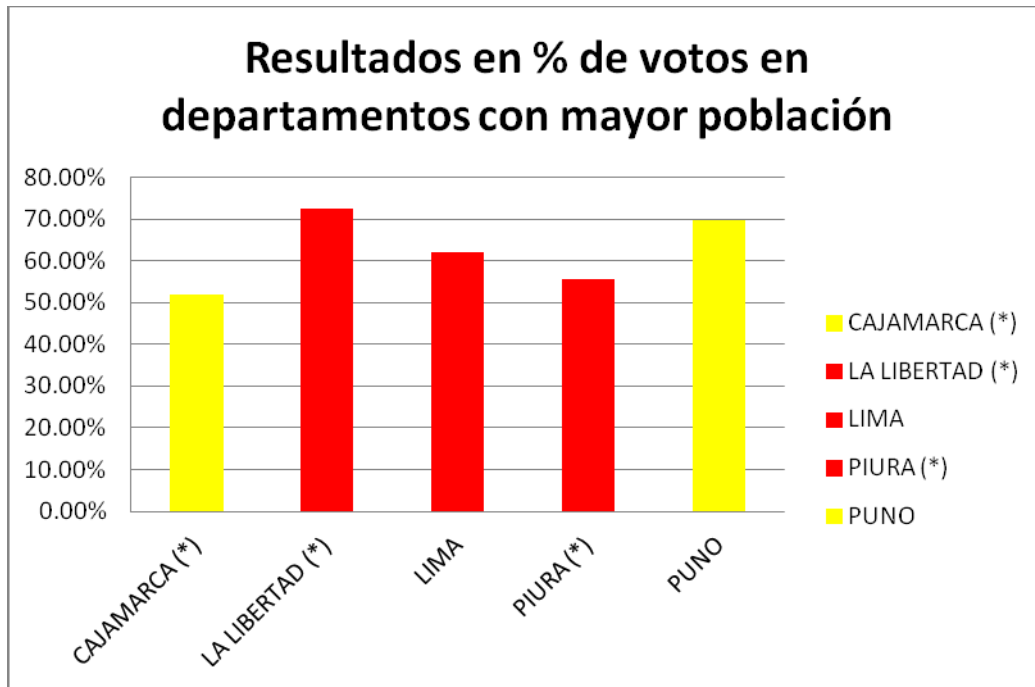


Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia



La segunda vuelta electoral ratificó una vez más el apoyo de los departamentos que históricamente habían estado con el APRA, a excepción de Cajamarca. García venció en La Libertad y Piura, además de Lima. Por su cuenta Humala conservó el apoyo de Cajamarca y Puno dentro de la muestra de los departamentos con mayor población. Grafico N° 37.

Gráfico N° 37. Elecciones Generales 2006 – Segunda Vuelta



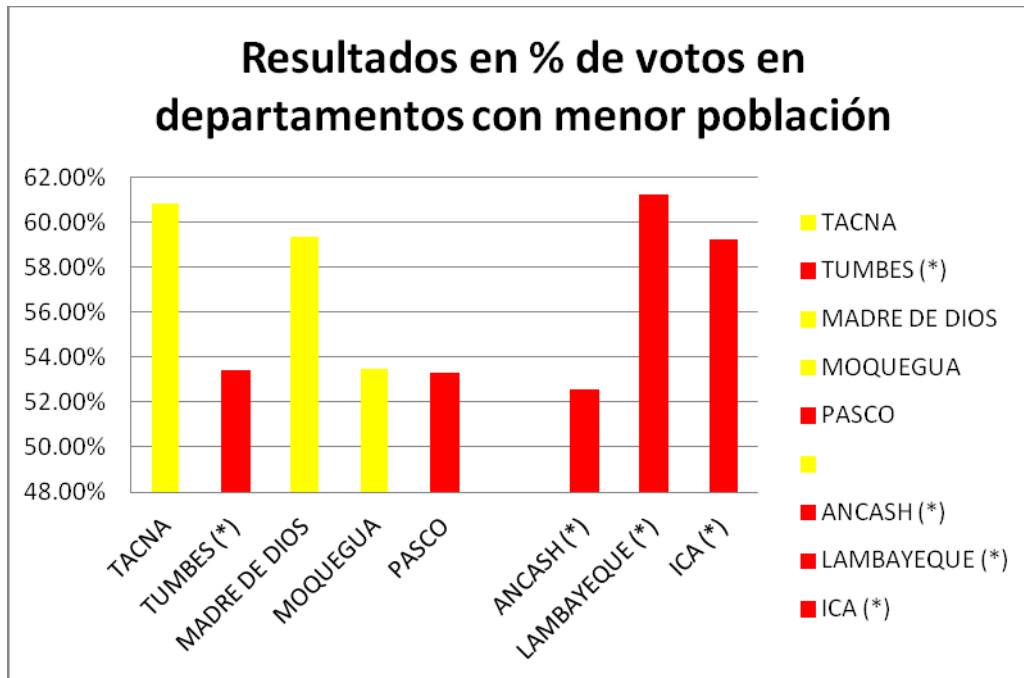
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales
Elaboración propia



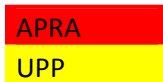
Así mismo, el APRA venció en Tumbes, Lambayeque, Ancash, Ica, departamentos con apoyo histórico hacia el APRA, también se nota el apoyo de Pasco en esta muestra de departamentos con menor población. Grafico N° 38.

Nuevamente se muestra que estos departamentos fueron los que apoyaron a Fujimori en las elecciones del año 1990, 1995 y 2000.

Gráfico N° 38. Elecciones Generales 2006 – Segunda Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Proceso Electorales. ONPE
Elaboración propia

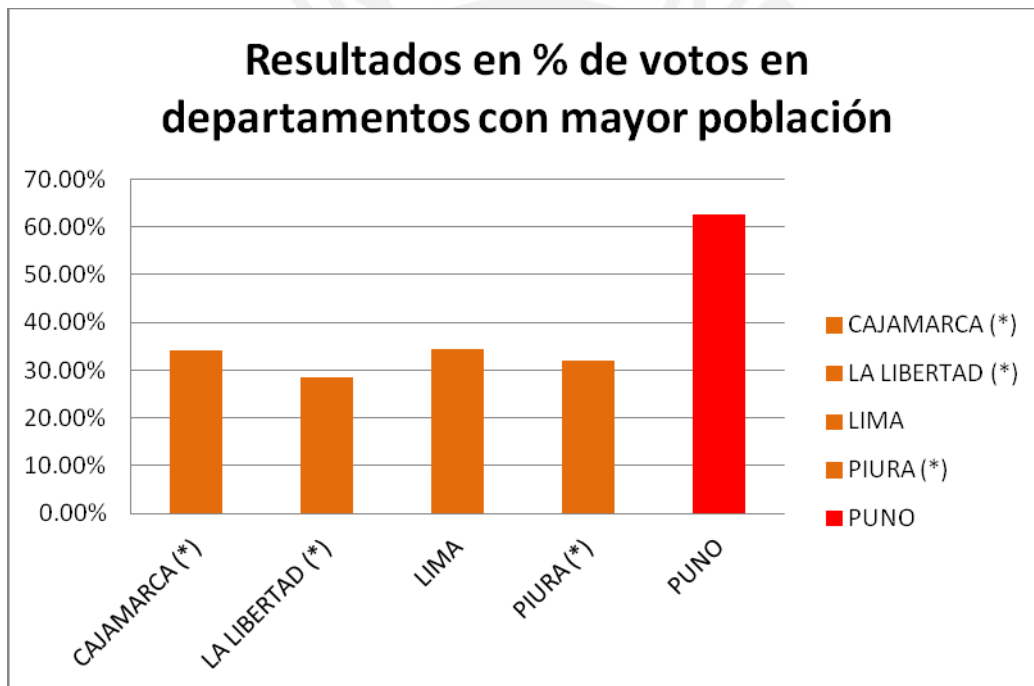


García salió electo presidente de la república por segunda vez en la historia del Perú y su periodo de gobierno se caracterizó por ser un régimen democrático y en un contexto institucional descentralista. No se evidenció durante su gobierno que hubiere algún tipo de diseño institucional de transferencias de asignación del gasto hacia los gobiernos regionales que privilegien la movilización de voto electoral leal o la conversión de apoyo electoral. El análisis hecho en el segundo capítulo acerca de las transferencias presupuestales a los gobiernos sub nacionales, denota que fueron indistintamente, sin ninguna preferencia y en continuo crecimiento, del 2006 al 2011, con excepción del año 2009 que se enfrentó una crisis internacional y hubo un declive en las transferencias tanto ordinarias como sobre todo de transferencias de recursos determinados.

García en el poder del gobierno y a la vez presidente de su partido, el APRA, se encargó con la anuencia y acuerdo de su dirigencia partidaria de no presentar candidatos tanto a la alcaldía de Lima como a la presidencia de la república. Con esa decisión dejaba escapar la opción política de gobernar del APRA, seguía debilitando el aparato organizacional del partido y lo desmovilizaba políticamente.

Podríamos tener la presunción que esta situación a la que se llegó con un político connotado, dos veces elegido presidente, tuvo una intención no expresada, pero los hechos fehacientes fueron los mencionados arriba; dejándose así el camino limpio para que los territorios que apoyaron la opción aprista históricamente y en las recientes elecciones del año 2006, pasen a apoyar otra opción, que seguramente sería la que ya había obtenido ese apoyo electoral antes. Los gráficos siguientes N° 39, 40, 41 y 42 nos mostraran cuales fueron los resultados y a qué opción política y con qué liderazgo apoyaron esos territorios.

Gráfico N° 39. Elecciones Generales 2011 – Primera Vuelta



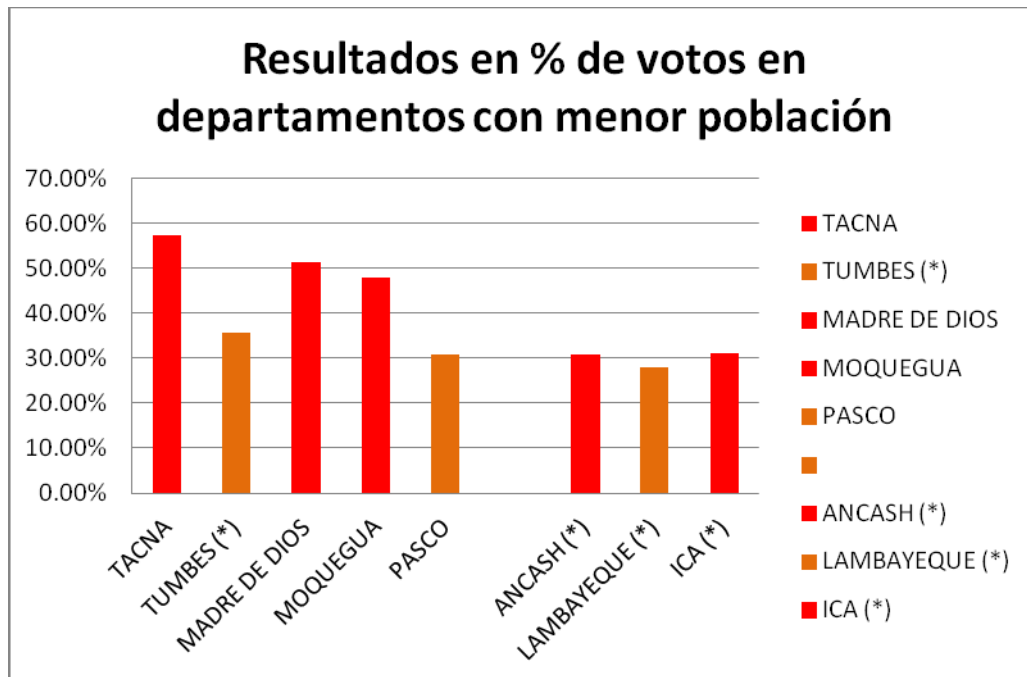
Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales
 Elaboración propia

Fuerza
 2011
 Gana Perú

Podemos apreciar del gráfico anterior que en las elecciones generales del 2011 en la primera vuelta, el apoyo se fue al Fujimorismo liderado por la hija de Fujimori. Vencieron en Cajamarca, La Libertad y Piura, con clara ascendencia en el apoyo electoral al APRA, además de vencer en Lima. Humala por su lado, venció en Puno.

Los departamentos con menor población, Tumbes y Lambayeque con ascendencia aprista apoyaron al Fujimorismo, de igual manera Pasco. Por su lado Humala, venció en Tacna, Madre de Dios, Moquegua, Ancash e Ica.

Gráfico N° 40. Elecciones Generales 2011 – Primera Vuelta

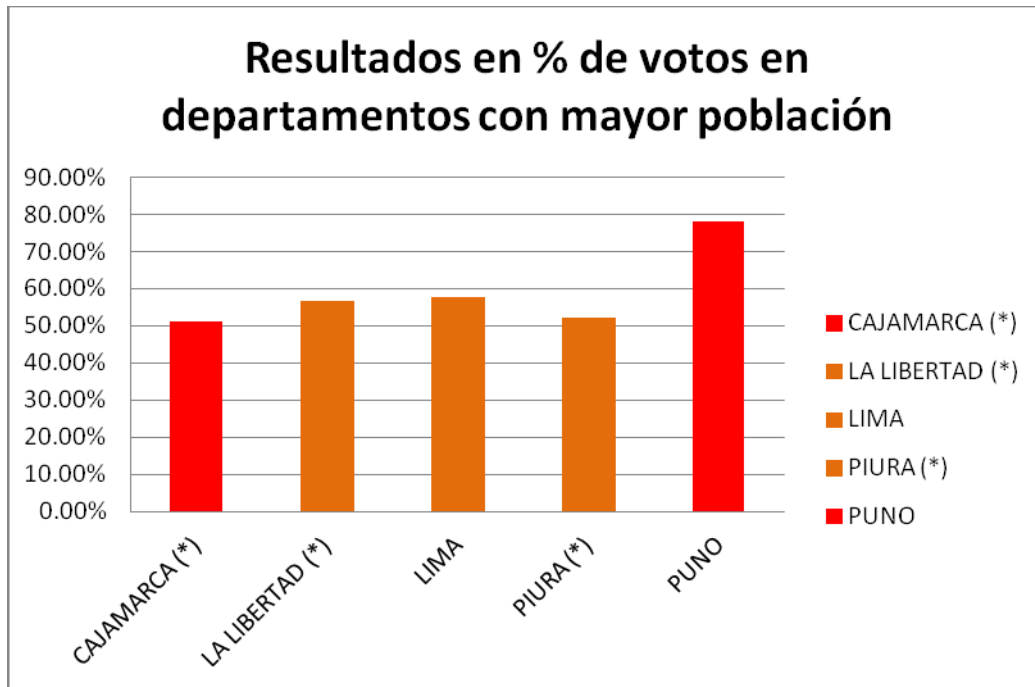


Fuente: Oficina Nacional de Proceso Electorales. ONPE
Elaboración propia

Fuerza
2011
Gana Perú

Los resultados de la segunda vuelta de las elecciones en el 2011 fueron enfáticos en mostrar el apoyo de esos territorios, que habían sido apoyo a la opción aprista, apoyaron esta vez la opción Fujimorista. En ese sentido, La Libertad y Piura estuvieron con el Fujimorismo, así como también Lima. Cajamarca como ya habíamos advertido líneas arriba escapó a esa tradición apoyando a Humala; En Puno también la población apoyó a Humala.

Gráfico N° 41. Elecciones Generales 2011- Segunda Vuelta

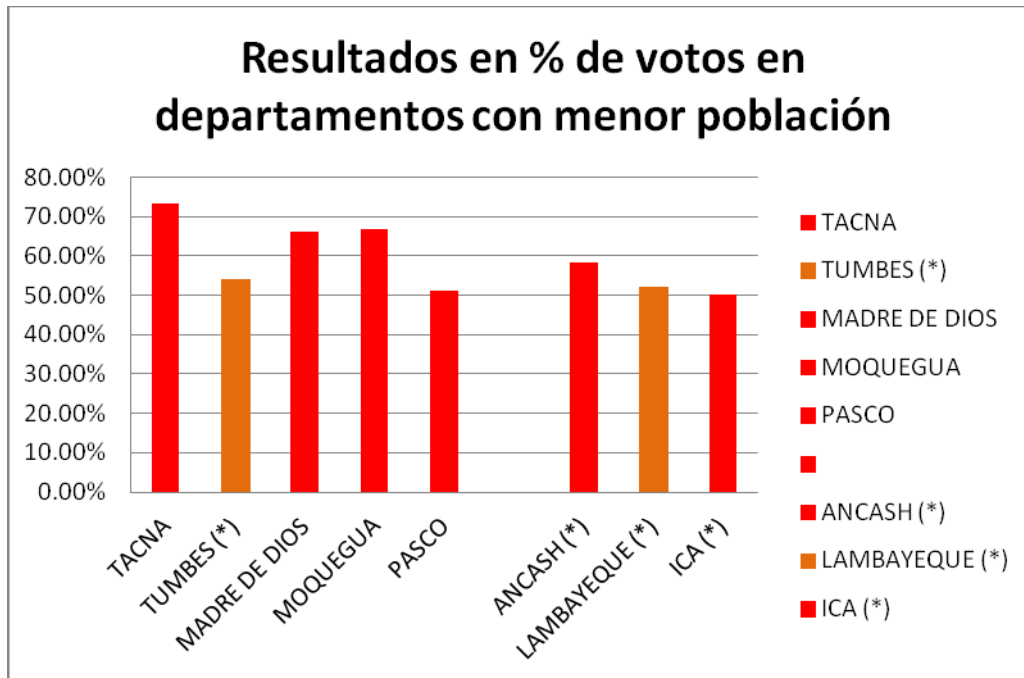


Fuente: Oficina Nacional de Proceso Electorales. ONPE
Elaboración propia

Fuerza
2011
Gana Perú

Los departamentos con menor población, Tumbes y Lambayeque de clara ascendencia aprista también apoyaron al Fujimorismo. Los restantes seis departamentos incluidos en el estudio apoyaron a Humala. Al parecer la estrategia de traspasos de apoyos electorales no funcionó en este caso, porque la victoria la obtuvo Humala. Gráfico N° 42.

Gráfico N° 42. Elecciones Generales 2011 – Segunda Vuelta



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales. ONPE
Elaboración propia

Fuerza
2011
Gana Perú

3.3.- TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES Y MOVILIZACIÓN DEL VOTO LEAL

Para reflejar de una manera más panorámica los resultados analizados en los gráficos anteriores, presentamos el Cuadro N° 1 (Página 93) donde se sintetiza los resultados de las elecciones generales por cada año electoral y por cada departamento en análisis. Este cuadro permite notar que existe una asociación del voto leal ideologizado que es movilizado en campañas para los años 1980, 1985 y 1990, con la peculiaridad de que el año 1990 el partido de gobierno, el APRA, se sumó a la campaña para favorecer al candidato del Partido Cambio 90.

La teoría de la movilización del voto mediante la cual se hacen transferencias de recursos presupuestales a los territorios de gobiernos sub nacionales para obtener los beneficios del voto, puede decirse que funcionó de esa manera recién a partir del periodo de gobierno de Fujimori, ya que este llegó a la presidencia de la república con votos del pueblo electoral aprista en su

mayoría, y al no contar con organización partidaria propia a nivel nacional tuvo que conquistar y mantener el apoyo de bases con apoyo aprista. En este caso la movilización del voto ya no era ideologizada sino a cambio de bienes y servicios públicos de parte del gobierno central hacia los territorios donde se había tenido el apoyo prestado en el año 1990.

Lo dicho líneas arriba tiene sustento en los hallazgos determinados por los datos expuestos en el capítulo 2, en el cual se observa que para el año 1998 con respecto al año anterior, 1997 ya existe una diferenciación en la asignación de las transferencias presupuestales hacia los gobiernos sub nacionales; haciendo énfasis que ya se habían establecido los Concejos Transitorios de Administración Regionales, cuyos presidentes fueron designados por el presidente del gobierno central, Fujimori.

Los CTAR Puno, La Libertad y Piura son los que encabezan los gobiernos sub nacionales con mayor asignación de presupuesto. El año 1998 ya es un año pre electoral, se han redefinido las circunscripciones de los gobiernos regionales en CTAR, en base a las anteriores circunscripciones departamentales; y los CTAR con mayor asignación de gasto son los que tienen mayor población electoral y en especial La Libertad y Piura con ascendencia histórica de población con apoyo electoral aprista (ver Cuadro N° 1 página 93).

Para el año 1999 el contexto institucional político seguía siendo altamente centralizado y ad- portas de las elecciones generales del año 2000, los gobiernos sub nacionales seguían funcionando bajo el sistema de los CTAR. En Piura, por ejemplo, se empieza el año 1999 con más de 514 millones de nuevos soles en transferencias de recursos ordinarios; La Libertad en 1998 se le asignó más de 154 millones en presupuesto para gasto y para el año pre electoral de 1999 se le asignó 535 millones 051 mil nuevos soles, cinco veces más de lo asignado el año anterior; consecutivamente, para el siguiente año, 2000, año de las elecciones generales, se asignaron 549 millones 833 mil nuevos soles, 15 millones más de aumento.

En resumen, en los departamentos seleccionados tanto con mayor y menor población electoral, las observaciones que se tienen para las asignaciones de presupuesto a los CTAR son siempre más altas en periodos pre electorales como se mencionó de 1998 a 1999 de parte del gobierno central. De la misma manera, para el periodo anterior antes de 1995, nos apoyamos en la investigación de Schady (1999) para señalar que el gobierno central realizaba redistribución de presupuesto de más del 20% del total de la República a través

del programa de FONCODES hacia poblaciones focalizadas, de las cuales conseguía su apoyo electoral.

Lo interesante de este periodo del gobierno de Fujimori es que, estos factores de decisión de asignación de transferencias o de redistribución de presupuesto, son políticos, institucionales y de estructura partidaria más que técnicos; al punto que se decidió sacar al director ejecutivo de FONCODES, el prestigioso economista Manuel Estela porque evaluaba exhaustivamente la procedencia de los proyectos y poner en su reemplazo a su amigo de la época en que era rector, quien le daba el pase sin dudas ni murmuraciones a los proyectos dirigidos por el gobierno central (Schady 1999).

Por otro lado, para afianzar la hipótesis primera, el Cuadro N° 1 (de la página 93) nos brinda luces sobre cuáles territorios, estaba asociada la asignación de presupuesto para conseguir apoyo electoral.

Previo al periodo comprendido de 1990 al 2010, presentamos cuán importante es el apoyo electoral del APRA desde las elecciones de 1980 y de 1985. Consideramos a Cajamarca, La Libertad, Piura, Tumbes, Lambayeque, Ancash e Ica como territorios base de apoyo electoral al APRA. Estos mismos territorios apoyaron al APRA en la primera vuelta electoral de 1990 (con excepción de Tumbes e Ica); para la segunda vuelta electoral de 1990 el APRA tuvo la capacidad de endosar los votos a Cambio 90 en esos territorios, además que se puede observar que en todos los departamentos de la muestra ganó Cambio 90, una variable que influyó fue la campaña televisiva anti shock que promovió el APRA contra FREDEMO.

Si el endose de votos no se puede observar bien por este fenómeno de propaganda anti schok contra el FREDEMO que permitió ganar en todos los departamentos de la muestra en la segunda vuelta de 1990 a cambio 90, esta movilización de apoyo por estos territorios si se puede notar durante el transcurso de las siguientes elecciones en que hay una regularidad en el voto hacia el APRA que va hacia el partido Fujimorista y de igual manera en viceversa, votos que van del Fujimorismo hacia el APRA.

En la primera vuelta del año 2000 se puede notar que Cajamarca, La Libertad, Piura, Tumbes, Lambayeque e Ica siguen apoyando al Fujimorismo a diferencia de otros departamentos cuyos votos son cambiantes. Más claro se deja notar este traspaso de apoyo electoral por territorios leales en las elecciones de la segunda vuelta del 2001, cuando el APRA al enfrentarse al partido Perú Posible obtiene el apoyo de Cajamarca, La Libertad, Piura, Tumbes,

Lambayeque e Ica; seis territorios de siete que brindaron su apoyo electoral anteriormente. Esto se repite en la segunda vuelta de las elecciones del año 2006, cuando el APRA obtiene nuevamente el apoyo de seis territorios de siete leales, La Libertad, Piura, Tumbes, Lambayeque, Ancash e Ica, los cuales también apoyaron al Fujimorismo anteriormente.

Lo lógico sería pensar (haciendo un ejercicio retrospectivo y ubicándose antes de las elecciones del 2011) : ¿Qué pasaría si el APRA no presenta candidato a la presidencia de la república en el año 2011?. La respuesta probable sería: el Fujimorismo obtendría el apoyo electoral de tales territorios. Pues efectivamente, de los siete departamentos, cinco apoyaron al Fujimorismo en la primera vuelta del 2011, Cajamarca, La Libertad, Piura, Tumbes y Lambayeque; en la segunda vuelta del 2011 solo apoyaron cuatro, La Libertad, Piura, Tumbes y Lambayeque. Esta evidencia puede decirse correspondería a una respuesta automática de apoyo al Fujimorismo de parte de esos territorios, por todo lo que invirtió en infraestructura, bienes y servicios en el periodo de los años 90's, de búsqueda de apoyo electoral de estos territorios que siendo bases de apoyo del APRA le podrían ser adversos.

Similar evidencia se encuentra en Colombia durante el gobierno de Uribe, el cual invertía más en municipios con alcaldes no Uribistas, lo que evidenciaría que el gobierno central usaba presupuesto para comprar apoyos electorales en gobiernos locales donde no tenía un representante de su partido como alcalde. Botero (2008).

Así mismo, los factores técnicos de asignación de presupuesto para gasto en los gobiernos sub nacionales dispuestos para la inversión en infraestructura vial en el Plan Nacional de Desarrollo, no contaron con mucha importancia, ya que durante el periodo del 2002 al 2006 en Colombia se presentan resultados que advierten que las decisiones de inversión pública en las vías nacionales no corresponden con las prioridades de vías para la competitividad del Plan. Botero (2008).

Volviendo al caso peruano, durante el transcurso de las elecciones generales desde el año 1990 al 2011, se puede notar que Lima como los otros departamentos que no siguen la tendencia de traspaso de votos, se comportan como precisamente dice la teoría tienen electores con votos cambiantes, a los cuales se les tiene que aplicar otro tipo de campaña, a mi parecer, aplicar modelos de inversión para “conversión del voto”.

Analizando el periodo del 2000 al 2010, donde se instaura un contexto político descentralizado y de régimen democrático, la asignación de transferencias como se puede observar en los gráficos de curvas de tendencias, durante el gobierno de Toledo, no presentan ningún tipo de aumento de inversión del gasto en años pre electorales, por el contrario en los años 2004 y 2005 las curvas de asignación de presupuesto para gasto en los gobiernos sub nacionales presentan inflexiones a la baja. Esto podría deberse a que recién se eligieron a los gobiernos regionales en el año 2002 y sufren un proceso de implementación de un par de años y que simultáneamente el gobierno de Toledo no tomó la decisión política de transferir recursos agresivamente.

Así mismo, durante el gobierno de García se evidencia en las curvas de tendencias expuestas en los gráficos del capítulo 2, que las transferencias de asignaciones de presupuesto a los gobiernos regionales no guardan una asociación con los años pre electorales tanto en el 2010, elecciones regionales y en el 2011, elecciones generales, ya que por el contrario desde el 2006 la tendencia de las asignaciones de las transferencias presupuestales de recursos ordinarios fue hacia la alza de 880 millones, hasta más de 1,802 millones de nuevos soles el año 2011 continuamente, con una leve baja en los años 2009 y 2010.

Además, que los precios internacionales de los recursos naturales no renovables estuvieron altos y estos influyen en la apreciación del canon lo que hace aumentar el ingreso por recursos determinados. Los que son distribuidos a los gobiernos regionales.

De la misma manera, se puede observar que la tendencia es para todos los territorios comprendidos en el estudio sin notar focalización hacia algunos territorios en particular, para buscar el apoyo electoral (movilización del voto leal o conversión del voto).

El gobierno de García privilegió la política de Estado de descentralización cuyo objetivo político es dar autonomía y poder a los gobiernos regionales, transfiriendo lo que tenía que corresponder a cada gobierno regional sin importar si existían las capacidades de ejecución de tales transferencias de presupuestos por parte de aquellos.

Tales formas de proceder de ambos gobiernos apoyan la hipótesis segunda, según la cual en contextos políticos descentralizados las asignaciones de transferencias de presupuesto para gasto a los gobiernos sub nacionales, se privilegian los factores técnicos, como el equilibrio macroeconómico, la equidad

y la eficiencia en la asignación del gasto más que los factores políticos de búsqueda de apoyo electoral.



CUADRO N° 1 RESULTADOS DE LAS ELECCIONES GENERALES POR CADA AÑO ELECTORAL Y POR CADA DEPARTAMENTO SELECCIONADO.

| | 1980 | 1985 | 1990 I | 1990 II | 1995 | 2000 I | 2000 II | 2001 I | 2001 II | 2006 I | 2006 II | 2011 I | 2011 II |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Departamento | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido | Partido |
| 01: CAJAMARCA | APRA | APRA | APRA | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | Perú Posible | APRA | UPP (Huma) | UPP (Huma) | F2011 (FUJI) | GPerú(Huma) |
| 02: LA LIBERTAD | APRA | APRA | APRA | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | APRA | APRA | APRA | APRA | F2011 (FUJI) | F2011 (FUJI) |
| 03: PIURA | AP | APRA | APRA | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | Perú Posible | APRA | APRA | APRA | F2011 (FUJI) | F2011 (FUJI) |
| 04: LIMA | AP | APRA | Fredemo | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | Perú Posible | Perú Posible | UN | APRA | F2011 (FUJI) | F2011 (FUJI) |
| 05: PUNO | AP | APRA | C90 | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | PP | P2000 (FUJI) | Perú Posible | Perú Posible | UPP (Huma) | UPP (Huma) | GPerú (Huma) | Gperú (Huma) |
| 06: TUMBES | AP | APRA | Fredemo | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | Perú Posible | APRA | UPP (Huma) | APRA | F2011 (FUJI) | F2011 (FUJI) |
| 07: LAMBAYEQUE | APRA | APRA | APRA | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | Perú Posible | APRA | APRA | APRA | F2011 (FUJI) | F2011 (FUJI) |
| 08: ANCASH | AP | APRA | APRA | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | PP | P2000 (FUJI) | Perú Posible | Perú Posible | APRA | APRA | GPerú (Huma) | GPerú (Huma) |
| 09: ICA | AP | APRA | Fredemo | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | APRA | APRA | APRA | APRA | GPerú (Huma) | GPerú (Huma) |
| 10: MADRE DE DIOS | AP | APRA | Fredemo | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | PP | P2000 (FUJI) | Perú Posible | Perú Posible | UPP (Huma) | UPP (Huma) | GPerú (Huma) | GPerú (Huma) |
| 11: MOQUEGUA | AP | APRA | APRA | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | PP | P2000 (FUJI) | Perú Posible | Perú Posible | UPP (Huma) | UPP (Huma) | GPerú (Huma) | GPerú (Huma) |
| 12: TACNA | AP | IU | C90 | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | PP | P2000 (FUJI) | Perú Posible | Perú Posible | UPP (Huma) | UPP (Huma) | GPerú (Huma) | GPerú (Huma) |
| 13: PASCO | AP | APRA | C90 | C90 (FUJI) | C90 (FUJI) | P2000 (FUJI) | P2000 (FUJI) | Perú Posible | Perú Posible | UPP (Huma) | APRA | F2011 (FUJI) | GPerú (Huma) |

Fuente: JNE. 2012

Elaboración propia

CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de las transferencias presupuestales del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Subnacionales (básicamente Gobiernos Regionales en jurisdicciones territoriales departamentales) y la determinación de los factores políticos que intervienen para la decisión de esta política de transferencias, durante el período 1990 al 2010 ha sido nuestro principal objetivo.

Nuestro análisis del primer objetivo específico, que es “*identificar los factores que intervienen en el diseño del sistema de financiamiento a los gobiernos regionales...*” nos ha llevado a concluir que no existen metodologías explícitas para la asignación del presupuesto en las transferencias intergubernamentales, en lo que respecta a Recursos Ordinarios (como se trató en el capítulo 2). Se han identificado factores netamente políticos como elementos condicionantes para el gasto en épocas preelectorales (expuestas en el capítulo 3).

Así mismo, con respecto al segundo objetivo específico, “*identificar el nivel de recursos transferidos y su respectiva ejecución presupuestal en los gobiernos regionales y su influencia en el nivel de aceptación de la población al gobierno nacional y/o regional*”, hemos logrado presentar los niveles de transferencias intergubernamentales de presupuesto dirigidos a los gobiernos regionales (CTAR y G.R.) durante el periodo 1997 – 2010, y así mismo los niveles incrementos porcentuales de presupuesto (Recursos Ordinarios principalmente) en el periodo 1990 – 1995 mediante el sistema de redistribución presupuestal a territorios focalizando a la población beneficiaria. Concluyendo que a través de estas transferencias quien tiene las competencias y funciones para ejecutar presupuesto (sea el gobierno central o el regional) se ve fortalecido y beneficiado por el apoyo de la población que lo identifica como proveedor de bienes y servicios.

Con respecto a nuestra primera hipótesis, confirma nuestro estudio que en un **contexto institucional centralizado** y además autoritario –como fue el gobierno de Fujimori- el gobierno nacional se apropia de los beneficios electorales que se derivan de las inversiones que se hagan a través de gobiernos subnacionales (CTAR) que no tienen competencias transferidas ni atribuciones de ejecución de gasto; Así mismo, sumado a las “transferencias intergubernamentales” de recursos presupuestales se presenta, en este tipo de contexto y de gobierno autoritario, la figura de la “redistribución del presupuesto”, la cual se hizo evidente con el manejo de Programas como el FONCODES, en donde se manejó más del 20% del presupuesto de la república, dirigido a maximizar el apoyo electoral esperado, conociendo la propensión de grupos poblacionales que votan por ciertos partidos (como el

APRA), **distribuyeron recursos hacia votantes** que tienen la disposición a intercambiar preferencia ideológica por promesas de beneficio económico.

Por otro lado, con respecto a nuestra segunda hipótesis, en un **contexto institucional descentralizado**, como la primera década del 2000 el gobierno nacional distribuye las transferencias presupuestales sin distinción de partido o afinidad políticos; aquí se evidencia un factor exógeno a la discrecionalidad que pudiera tener el gobierno nacional sobre el manejo de las transferencias, que es el aumento notable de los recursos regionales provenientes del canon, los cuales legalmente deben gastarse mayormente en inversiones. Esto revela que la decisión de transferir montos cada vez más significativos de presupuesto a las regiones, ha tenido que ver con los montos distribuidos por el canon que están relacionados con el aumento de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables, y no por una política emprendida del gobierno de transferir esos niveles de montos registrados. Aún así, este crecimiento de las inversiones regionales por el canon, la fuente de Recursos Ordinarios sigue siendo muy importante para solventar los gastos de personal y obligaciones sociales.

El traspaso de votos leales por territorios, del partido del APRA hacia el fujimorismo y viceversa se evidencia fuertemente en las elecciones de 1990, del 2001, del 2006 y del 2011.

La norma establecida en la constitución que prohíbe la reelección del presidente de la república parece ser una condicionante importante para que el candidato presidente no tenga incentivos para aumentar el gasto en épocas pre electorales y así buscar apoyo electoral; lo que no pasa con la posibilidad de ser reelegido (como el caso de la primera y segunda reelección de Fujimori) donde su estructura de incentivos es otra, a favor del gasto mayor para apoyo electoral (movilización del voto leal o conversión del voto).

Otra conclusión que se deriva de la investigación es que cuando los gobiernos regionales adquieren un gran nivel de poder y autoridad, en base a la asignación de las transferencias, se introducen presiones centrífugas dentro de la estructura de los partidos nacionales, lo cual hace a las partes nacionales y sub nacionales más independientes entre ellas, haciendo a los gobiernos sub nacionales más fuertes. Se fortalece la representación individual del político ejecutor y no necesariamente la representación partidaria, debilitando la institucionalidad de los partidos que tienen carácter nacional.

Finalmente, es recomendable que técnicamente la metodología de las asignaciones de transferencias, tendrían que contemplar, también, variables socioeconómicas que miden la demanda por ciertos servicios públicos (como

el porcentaje de población que necesita servicios públicos específicos, etc.) o indicadores que miden la eficiencia en la ejecución del gasto público en los gobiernos regionales.



BIBLIOGRAFÍA

Aghón, Gabriel

1993 Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Serie Política
Fiscal 44. Naciones Unidas. Comisión Económica para América
Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 1993.

Botero, Felipe, Luis Bernardo Mejía Guinand y Juan Carlos Rodríguez Raga

2008 ¿Pavimentando con Votos? Apropiación presupuestal para
Proyectos de infraestructura vial en Colombia 2002 – 2006.
Colombia Internacional. Bogotá. Número 68. pp. 14 – 42.

Carranza y Tuesta.

2004 Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la
experiencia peruana. Banco Central de Reserva del Perú. 2004.

Gonzales de Olarte, Efraín.

2004 La Difícil Descentralización Fiscal en el Perú. Teoría y Práctica. IEP.
Lima. 2004.

Gonzales de Olarte, Efraín.

1994 Descentralización Fiscal y Regionalización en el Perú. IEP. Lima.
1994

León-Alfonso, Sandra.

2006 The Political Economy of Fiscal Decentralization: Bringing Politics to the Study of Intergovernmental Transfers. España. 2006.

Neyra, Gonzalo.

2009 Discrecionalidad presupuestaria en los Gobiernos Regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas? Economía y Sociedad 72, CIES, Septiembre del 2009.

Seifert Bonifaz, Manuel

2011 Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Tesis de maestría en Ciencia Política. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Graduados

Schady, Norbert R.

1999 Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995 World Bank. Policy Research Working Paper 2166. Agosto de 1999.

Shack, Nelson

2009 Proceso de Programación Presupuestal: Análisis Crítico y Recomendaciones (1° edición) – Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

Tuesta Soldevilla, Fernando

2000 Perú Político en cifras 1821 - 2001 (3era edición) – Fundación
Friedrich Ebert

Vega, Jorge.

2009 Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú.
Economía y Sociedad 72, CIES, Septiembre del 2009

Fuente Electrónica

Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ. Programa Gobernabilidad e
Inclusión.

2010 Análisis de las Transferencias Fiscales a los Gobiernos
Subnacionales entre 2004 y 2009. Documento de Trabajo N° 4

Jurado Nacional de Elecciones

2011 Elecciones primera vuelta

<<http://www.infogob.com.pe/Complementos/reportes.aspx>>

Oficina Nacional de Procesos Electorales

2006 Elecciones segunda vuelta

<<http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2006/2davuelta/index.onpe>>

Oficina Nacional de Procesos Electorales

2006 Elecciones primera vuelta

<<http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2006/1ravuelta/index.onpe>>

Oficina Nacional de Procesos Electorales

2002 Elecciones primera y segunda vuelta Perú, elecciones generales

2001-informe de resultados (1era ed), Lima 2002

Lista de Figuras, Gráficos y Cuadro

FIGURA 1. Estructura de relaciones causales entre variables dependientes, independientes y mediadoras

FIGURA 2. El Flujo de Transferencias Intergubernamentales y Recompensas Electorales

FIGURA 3. La estructura de las relaciones causales entre las variables dependientes, independientes e intermediarias.

Gráfico N° 1: Recursos ordinarios distribuidos a Regiones 1997

Gráfico N° 2: Recursos Determinados y donaciones distribuidos a Regiones 1997

Gráfico N° 3: Recursos ordinarios distribuidos a Regiones 1998

Gráfico N° 4: Recursos Determinados y donaciones distribuidos a Regiones 1998

Gráfico N° 5. Piura: Evolución de gasto por recursos ordinarios 1999 - 2011

Gráfico N° 6. Piura: Evolución de gasto por donaciones y recursos determinados 1999 - 2011

Gráfico N° 7. La Libertad: Evolución de gasto por recursos ordinarios 1999 – 2011

Gráfico N° 8. La Libertad: Evolución de gasto por donaciones y recursos determinados 1999 - 2011

Gráfico N° 9. Cajamarca: Evolución de gasto por recursos ordinarios 1999 – 2011

Gráfico N° 10. Cajamarca: Evolución de gasto por donaciones y recursos determinados 1999 - 2011

Gráfico N° 11. Puno: Evolución de gasto por recursos ordinarios 1999 - 2011

Gráfico N° 12. Puno: Evolución de gasto por donaciones y recursos determinados 1999 - 2011

Gráfico N° 13. Tumbes: Evolución de gasto por recursos ordinarios 1999 - 2011

Gráfico N° 14. Tumbes: Evolución de gasto por donaciones y recursos determinados 1999 - 2011

Gráfico N° 15. Madre de Dios: Evolución de gasto por recursos ordinarios 1999 - 2011

Gráfico N° 16. Madre de Dios: Evolución de gasto por donaciones y recursos determinados 1999 - 2011

Gráfico N° 17. Elecciones Generales 1980 Dptos. con mayor población

Gráfico N° 18. Elecciones Generales 1980 Dptos. con menor población

- Gráfico N° 19. Elecciones Generales 1985-Dptos. con mayor población
Gráfico N° 20. Elecciones Generales 1985-Dptos. con menor población
Gráfico N° 21. Elecciones Generales 1990-IDptos. con mayor población
Gráfico N° 22. Elecciones Generales 1990-IDptos. con menor población
Gráfico N° 23. Elecciones Generales 1990-IIDptos. con mayor población
Gráfico N° 24. Elecciones Generales 1990-IIDptos. con menor población
Gráfico N° 25. Elecciones Generales 1995-IDptos. con mayor población
Gráfico N° 26. Elecciones Generales 1995-IDptos. con menor población
Gráfico N° 27. Elecciones Generales 2000-IDptos. con mayor población
Gráfico N° 28. Elecciones Generales 2000-IDptos. con menor población
Gráfico N° 29. Elecciones Generales 2000-IIDptos. con mayor población
Gráfico N° 30. Elecciones Generales 2000-IIDptos. con menor población
Gráfico N° 31. Elecciones Generales 2001-IDptos. con mayor población
Gráfico N° 32. Elecciones Generales 2001-IDptos. con menor población
Gráfico N° 33. Elecciones Generales 2001-IIDptos. con mayor población
Gráfico N° 34. Elecciones Generales 2001-IIDptos. con menor población
Gráfico N° 35. Elecciones Generales 2006-IDptos. con mayor población
Gráfico N° 36. Elecciones Generales 2006-IDptos. con menor población
Gráfico N° 37. Elecciones Generales 2006-IIDptos. con mayor población
Gráfico N° 38. Elecciones Generales 2006-IIDptos. con menor población
Gráfico N° 39. Elecciones Generales 2011-IDptos. con mayor población
Gráfico N° 40. Elecciones Generales 2011-IDptos. con menor población
Gráfico N° 41. Elecciones Generales 2011-IIDptos. con mayor población
Gráfico N° 42. Elecciones Generales 2011-IIDptos. con menor población

Cuadro N° 1: Resultados de las elecciones generales por cada año electoral y por cada departamento seleccionado.

ANEXOS

- 1.- JNE – Elecciones generales por cada año electoral y sus resultados
- 2.- MEF – Consolidado de transferencias 2011
- 3.- INEI – Población del Perú estimada 2012

