ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES ENTRE 2004 Y 2009

Documento de Trabajo No. 4

gtz

Por encargo de:
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo

Publicación Web

ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES ENTRE 2004 Y 2009

Derechos Reservados.
Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso del editor.

Edición:
© Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ
Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammernarbeit (GTZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)
Web: www.gobernabilidad.org.pe

Responsable:
Hartmut Paulsen
Director
Programa Gobernabilidad e Inclusión
hartmut.paulsen@gtz.de

Responsable de contenido:
Mayra Ugarte
Asesor Principal
Programa Gobernabilidad e Inclusión
mayra.ugarte@gtz.de

Coordinación, supervisión y cuidado de edición:
Carla Fosca
Asesora Senior
Programa Gobernabilidad e Inclusión

Elaboración de contenidos:
María Inés Celle (consultora)

Edición web. 2010
www.gobernabilidad.org.pe

Gesellschaft für Technische Zusammernarbeit (GTZ) GmbH, Programa Gobernabilidad e Inclusión, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

ÍNDICE

A. Hacia una descentralización fiscal 3
B. Brechas Verticales 5
1. Participación relativa de los niveles de gobierno 5
2. Estructura del Gasto de los Gobiernos Regionales 8
3. Estructura del Gasto de los Gobiernos Locales 9
4. Estructura de los Ingresos de los Gobiernos Regionales 11
5. Estructura de los Ingresos de los Gobiernos Locales 11
6. Balance de los Gobiernos Subnacionales 14
C. Brechas horizontales 16
7. Datos por persona 16
8. Las disparidades del Canon 18
D. Transferencias 20
E. Conclusiones y Recomendaciones 23

ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS FISCALES A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES ENTRE 2004 Y 2009

A. Hacia una descentralización fiscal

La **descentralización**, entendida como el proceso de devolver poderes políticos, económicos y administrativos a las unidades subnacionales de gobierno, ha avanzado en la mayor parte de países en América Latina en los últimos años. En el Perú, que ha contado históricamente con un Estado centralizado desde su independencia[1], este proceso adquiere el grado y consenso político para profundizarla desde 2002 en un esfuerzo que, a la fecha, parece irreversible.

Desde el punto de vista teórico, la descentralización promueve la eficiencia económica en la medida en que los bienes y servicios son provistos por la jurisdicción que puede ofrecerlos de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la población que va a recibirlos. Un gobierno local con mayor información y responsable directamente ante sus ciudadanos podrá, en teoría, prestar mejores servicios. Asimismo, mediante la descentralización se fortalece el ejercicio democrático al aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. En vista de ello, se descentralizan funciones del gobierno sopesando los beneficios de una mejor asignación -derivada de la cercanía a los ciudadanos que permite captar sus preferencias-, con los costos inherentes de las economías a escala, externalidades o manejos administrativos que pudieran favorecer una mayor centralización[2].

Para implantar la descentralización, se recurre a manejar los ámbitos político (grados de autonomía subnacional, rendición de cuentas, elecciones), administrativo (definición de competencias) y fiscal (recursos financieros disponibles y potestad de gasto). En particular, la **descentralización fiscal** se refiere al arreglo institucional que delimita una óptima asignación de recursos o facultades de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno (central o nacional, regional o departamental, local o municipal) para que éstos puedan ejercer sus competencias. Ese nivel óptimo se vincula a la necesidad de que los recursos deben ser consonantes con las competencias asignadas a cada nivel de gobierno (la denominada "equivalencia recíproca")[3].

---

[1] Aunque existieron algunos intentos fallidos de descentralización desde aquel entonces. Para un recuento histórico, véase el libro: Zas Friz, J., *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima, Perú. 1998.

[2] Desde la década de 1950, economistas como P. Samuelson, G. Stigler o C. Tiebout señalan que el proceso de decisión del Estado debe expresarse al nivel de gobierno más bajo posible que sea consistente con los objetivos de eficiencia distributiva y asignativa. No obstante, el análisis de la eficiencia (costos y beneficios) requiere considerar las economías de escala involucradas en la producción de los servicios, lo cual generalmente abona a favor de la centralización, así como las externalidades entre gobiernos locales que emanan de los beneficios o costos no internalizados por cada jurisdicción en forma individual. Otro punto de referencia en la teoría sobre descentralización es el llamado Teorema de Oates (Oates, W (1972) Fiscal Federalism. *Harcourt.* Brace Jovanovich, New York), que sostiene que "…el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto (y usualmente más alto), si los niveles de consumo (público) Pareto eficientes son proveídos por cada jurisdicción independientemente, antes que un solo nivel uniforme de consumo sea establecido en todas las jurisdicciones (por igual)". Otros autores (Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization". *The World BankResearch Observer vol. 10, 2*: 201-220) señalan que la descentralización puede ocasionar un aumento en las disparidades entre gobiernos locales debido a que, al independizar los ingresos y gastos en cada jurisdicción, se pierde el poder redistributivo del gobierno central. Para un repaso teórico de la descentralización, véase el enlace: http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2373852

[3] Más allá de la necesidad de preservar la equivalencia recíproca, para que la descentralización fiscal tenga impacto en términos de eficiencia, eficacia y equidad, ésta debe ser coherente con la descentralización administrativa y política para evitar la duplicación de funciones, al tiempo que debe considerarse el ámbito de impacto, es decir, la jurisdicción responsable por una política pública dada debería coincidir con la cobertura geográfica del impacto de estas políticas en los hogares y el ciudadano relevante. Asimismo, existen responsabilidades inherentes a los gobiernos subnacionales vinculadas con la necesidad de mantener la disciplina fiscal y un nivel de gestión que se traduzca en capacidades de decisión, prestación de servicios y rendición de cuentas. En este sentido, la descentralización fiscal va de la mano con el fortalecimiento financiero y técnico de los gobiernos subnacionales para que éstos puedan llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la satisfacción de las necesidades de sus comunidades.

En vista de que es casi imposible que cada nivel de gobierno cuente, *ex-ante*, con los recursos exactos para hacer frente a sus competencias, se define una serie de relaciones fiscales intergubernamentales para enfrentar las brechas o disparidades verticales (entre niveles de gobierno) y horizontales (entre entes de un mismo nivel de gobierno). Estas relaciones se sostienen en un marco normativo que afecta las fuentes de ingreso de cada nivel de gobierno. En el caso de los niveles subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales, en el caso peruano), es posible identificar hasta 7 fuentes de recursos: (i) ingresos tributarios y otros recursos recaudados -impuestos, tasas, etc.-; (ii) rentas de propiedad sobre el uso de recursos no renovables, que usualmente toman la forma de regalías o canon; (iii) transferencias, principalmente desde el gobierno nacional; (iv) donaciones, generalmente de fuentes externas; (v) participación de fondos o cofinanciación de proyectos, mayormente con recursos apalancados del gobierno nacional; (vi) venta de activos; y (vii) endeudamiento, tanto externo como interno.

Para cada uno de estos grupos, se definen reglas, atribuciones, incentivos u otros mecanismos de modo tal que logre un esquema de descentralización fiscal acorde con la equivalencia recíproca y que además contenga los principios de eficacia, eficiencia y equidad.

En particular, las **transferencias a los gobiernos subnacionales** tienen un doble propósito. Por un lado se busca la eficiencia/efectividad en la prestación de servicios, basados en el hecho de que estos gobiernos están más cerca de los beneficiarios de las políticas públicas. Por otra parte, se realizan con la finalidad de reducir las brechas, es decir, de corregir las disparidades verticales y horizontales que se generan en los gobiernos subnacionales. Las verticales surgen debido a que, en la mayoría de casos, los principales impuestos son recaudados por el gobierno central, mientras que las responsabilidades de gasto se van asignando cada vez más a los gobiernos locales, generándose así un déficit a nivel regional y municipal. Por su lado, las horizontales se generan debido a que existe una gran diferencia en la capacidad de recolección de ingresos propios entre las municipalidades o entre gobiernos regionales, así como en la capacidad exógena de generación de otros ingresos, como en las rentas de propiedad, por ejemplo, las cuales dependen principalmente de la geografía.

La búsqueda simultánea de eficiencia/efectividad por un lado, y de equidad por el otro, no siempre es fácil de lograr e incluso en ocasiones origina conflictos. Por ejemplo, el gobierno nacional puede transferir recursos a los gobiernos subnacionales en función a la población con el criterio de efectividad, pero podría estar generando más desigualdad si es que los gobiernos subnacionales con mayor población son aquellos con mayor desarrollo.

En el Perú, la descentralización se profundiza a partir de 2002 cuando se crea la figura de los Gobiernos Regionales y se elige democráticamente a sus primeras autoridades, después de un intento fallido en la segunda mitad de la década de 1980 y de una fuerte centralización durante la década de 1990[4]. En los últimos siete años, se ha avanzado con el marco normativo[5], con las

[4] En tal sentido, la experiencia peruana es relativamente tardía en el contexto de América Latina, lo que le permite aprender de lecciones y experiencias de otros países.

[5] Algunos hitos normativos importantes del proceso de descentralización peruano lo constituyen la reforma constitucional del capítulo sobre descentralización (Ley N° 27680) de marzo de 2002; la Ley de Bases de Descentralización (N° 27783) de junio de 2002; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (N° 27867) de noviembre de 2002; la Ley Orgánica de Municipalidades (N° 27972) de mayo de 2003; la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (N° 28274) de 2004; el Reglamento del DL 995, Ley de Descentralización Fiscal, Aprobado por DS N°114-2005- EF, de septiembre de 2005; la Ley de Mancomunidad Municipal (N° 29029) de 2007, modificada en 2009 y aún no reglamentada; la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales (N° 29021) de 2007. Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) establece los Planes Anuales de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales.

transferencias de funciones y competencias[6] y con incrementos presupuestales de los gobiernos subnacionales, tema que se profundiza en la sección siguiente.

No obstante, nueve años después, los desafíos son notables y existe consenso en que aún queda mucho camino por recorrer. En la Evaluación del Proceso de Descentralización: período legislativo 2008-2009, el Congreso señala que "… el proceso de descentralización se ha centrado, principalmente, en finalizar el proceso de transferencia de las funciones y competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales…". "Sin embargo, muchas de estas funciones que se han transferido no han ido acompañadas de los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios, poniendo de manifiesto no sólo la necesidad de fortalecer las capacidades de los niveles descentralizados de gobierno para un desempeño más eficiente de sus nuevas responsabilidades, sino revelando que el proceso descentralizador se está llevando a cabo de una manera descoordinada y desintegrada, convirtiéndose en un fin en sí mismo, más que en el medio para lograr los objetivos que este proceso promueve". En el mismo sentido, el Proyecto USAID ProDescentralización, en su documento *Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones*, señala que "a finales del 2008, todavía no podemos referirnos a un proceso consolidado, pues los avances son pausados, a veces un tanto formalistas y, en ocasiones, distantes de los consensos iniciales que dieron vida a este importante proceso de reforma del Estado".

B. Brechas Verticales

1. Participación relativa de los niveles de gobierno

La estructura del gasto público del Gobierno General (GG), es decir, del Gobierno Nacional (GN), Gobiernos Regionales (GR) y Gobiernos Locales (GL), ha cambiado en los últimos años a favor de los Gobiernos Subnacionales (GR y GL).

Un primer acercamiento a este hecho se observa en el cuadro siguiente, donde se muestra la estructura del gasto ejecutado del Presupuesto del Sector Público (PSP) aprobado anualmente por el Congreso de la República.

Cuadro 1. Estructura del PSP (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gobierno Nacional	81.4%	80.1%	80.0%	68.3%	63.6%	61.3%
Gobiernos Regionales	18.6%	19.9%	20.0%	19.9%	18.0%	18.7%
Gobiernos Locales	n.d.	n.d.	n.d.	11.8%	18.4%	20.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Base de datos del SIAF

Si bien esta información revela ***la estructura del gasto público*** desde el punto de vista del Presupuesto Nacional, la misma resulta incompleta y tergiversada en un análisis temporal en vista de que el PSP no consideraba a la totalidad de los GL hasta 2007 (a ninguno hasta 2006). En tal

[6] Según información del Congreso, al 31 de Marzo del 2009, del total de las 4500 funciones programadas para los gobiernos regionales (180 funciones por 25 gobiernos regionales) se han transferido el 94,9%. De éstas, 3,803 se encontraban formalizadas mediante Decretos Supremos o Resoluciones Ministeriales. Respecto de las transferencias de fondos, programas, proyectos y activos del ciclo 2007-2008, sobresale la entrega de proyecto de FONCODES a 546 municipalidades distritales (de las 558 programadas en el Plan de Transferencias), por un total de S/. 101,256.507.

sentido, la aparente "caída" marcada de la participación del GN en 2007 se explica mayormente por la inclusión, en el total del PSP, del presupuesto de un buen número de GL.

Por ello, para lograr una mejor lectura del gasto del GG, se emplea la información de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) para los Gobiernos Locales, elaborándose un cuadro como el siguiente, el cual además refleja mucho mejor los datos del GG de las cuentas nacionales:

Cuadro 2. Estructura del Gasto ejecutado del Gobierno General

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	En millones de soles					
Gobierno Nacional	34,420.8	36,070.3	39,937.6	39,650.2	45,508.5	49,171.1
Gobiernos Regionales	7,848.9	8,987.4	9,962.6	11,570.9	12,864.5	14,992.1
Gobiernos Locales (datos DNPP)	5,737.1	6,045.6	7,865.2	9,007.8	13,165.9	16,042.6
TOTAL	48,006.9	51,103.4	57,765.4	60,228.9	71,538.9	80,205.8
Total - Porcentaje del PBI (%)	***20.2%***	***19.5%***	***19.1%***	***17.9%***	***19.2%***	***21,1%***
	Estructura porcentual (%)					
Gobierno Nacional	71.7%	70.6%	69.1%	65.8%	63.6%	61.3%
Gobiernos Regionales	16.3%	17.6%	17.2%	19.2%	18.0%	18.7%
Gobiernos Locales	12.0%	11.8%	13.6%	15.0%	18.4%	20.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Base de datos del SIAF y de la DNPP. Datos 2009 del SIAF para todas las variables.

Se observa que la proporción del gasto devengado del GG como porcentaje del PBI se ha mantenido en el rango del 18%-21% durante el período 2004-2009, disminuyendo hasta 2007 y recuperándose desde entonces. No obstante, la participación del GN ha ido disminuyendo paulatinamente desde un 71,7% del gasto del GG en 2004 a un 61,3% en 2008. La mayor parte de esta disminución se atribuye a una mayor participación del gasto de los GL, quienes pasaron de representar un 12% del gasto del GG en 2004 a un 20% en 2009. Estas variaciones reflejan la profundización del proceso de descentralización en el país y una reducción en la brecha vertical del gasto público.

Esta tendencia descentralizadora es más marcada cuando se observa la ***evolución de la Inversión Pública*** ejecutada (devengada) del GG. Como se observa en el cuadro siguiente, los Gobiernos Subnacionales pasaron de representar menos de la mitad de la Inversión Pública del GG en 2004, a un equivalente de tres cuartas partes de esa inversión en 2008. La situación porcentual se revirtió parcialmente en 2009 debido en gran parte a la limitada capacidad de gasto de los Gobiernos Subnacionales, quienes sólo pudieron ejecutar el 57,7% (GR) y el 60,8% (GL) de sus Presupuestos Institucionales Modificados (PIM), mientras que el GN fue capaz de devengar el 76,5% de su PIM. De cualquier forma, en 2009 se observó un aumento notable en la Inversión Pública del GG como porcentaje del PBI en respuesta a la expansión del gasto inducida como respuesta a la crisis internacional, ello a pesar de que en promedio ese año sólo se ejecutó el 64,5% del PIM de inversión del GG.

Cuadro 3. Estructura de la ejecución de la Inversión del Gobierno General

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	En millones de soles					
Gobierno Nacional	2,732.6	3,140.5	2,883.2	3,079.4	3,395.8	6,788.0
Gobiernos Regionales	758.6	993.6	1,423.8	2,093.2	2,745.8	4,145.3
Gobiernos Locales (datos DNPP)	1,794.0	2,152.5	3,714.0	4,126.4	7,132.6	9,322.4
TOTAL	5,285.3	6,286.7	8,021.0	9,299.1	13,274.3	20,255.8
Porcentaje del PBI (%)	**2.2%**	**2.4%**	**2.7%**	**2.8%**	**3.6%**	**5,3% est.**
	Estructura porcentual (%)					
Gobierno Nacional	51.7%	50.0%	35.9%	33.1%	25.6%	33.5%
Gobiernos Regionales	14.4%	15.8%	17.8%	22.5%	20.7%	20.5%
Gobiernos Locales (datos DNPP)	33.9%	34.2%	46.3%	44.4%	53.7%	46,0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Base de datos del SIAF y de la DNPP.

De este modo, si bien ambos niveles de gobierno subnacional representaron en 2009 el 38,7% del gasto público del GG, el porcentaje llega al 66,5% cuando se mide la inversión pública del GG.

Estas cifras no hacen más que corroborar la importancia creciente de las finanzas públicas subnacionales, tanto desde el punto de vista macroeconómico como desde su participación en la inversión del país y, por ende, como medio para satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Por el lado de los ingresos, no es fácil realizar una comparación por nivel de gobierno debido precisamente a las relaciones fiscales intergubernamentales, toda vez que los ingresos subnacionales que provienen de transferencias (como los Recursos Ordinarios que reciben, o incluso los recursos de las rentas de propiedad como el canon), han sido registrados como ingresos del gobierno central, por lo que se cometería un error de doble contabilidad si se sumaran ambos. En este caso, para tener una aproximación a la generación de ingresos por niveles de gobierno, se recurre a los datos compilados por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), resumidos en el cuadro siguiente:

Cuadro 4. Estructura de los Ingresos Corrientes (% del PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno General	17.5%	18.3%	19.9%	20.7%	20.8%
Gobierno Central	14.9%	15.7%	17.4%	18.1%	18.2%
Diferencia (aprox. Gobiernos Subnacionales)	2.6%	2.6%	2.5%	2.6%	2.6%

Fuente: BCRP.

En el cuadro anterior se presenta las cifras de ingresos corrientes del Gobierno Central (GC) y del Gobierno General (GG), como porcentajes del PIB. En vista de que, contablemente, la diferencia entre las definiciones del GC y el GG corresponde a los Gobiernos Subnacionales, se puede deducir que los ingresos "genuinos" de estos niveles de gobierno han bordeado el 2,6% del PIB durante el lustro 2004-2008. Estas cifras, comparadas con la ejecución del gasto por nivel de gobierno antes presentadas, no hacen más que justificar la necesidad de las transferencias toda vez que, por ejemplo en 2008, el GC estaría captando más del 87% de los ingresos del GG, pero ejecuta "sólo" el 63,6% del gasto del GG. Desde otro punto de vista, en 2008 los Gobiernos Subnacionales tendrían ingresos genuinos equivalentes al 2,6% del PIB, pero gastan el equivalente al 7% del PIB.

Un análisis más detallado del gasto ejecutado de los Gobiernos Subnacionales ayuda a comprender la naturaleza de la reducción en la brecha vertical del gasto público en el Perú.

2. Estructura del Gasto de los Gobiernos Regionales

Los gastos ejecutados (comprometidos[7]) de los GR pasaron de S/. 7,9 miles de millones en 2004 a casi S/. 15 miles de millones en 2009, registrándose el aumento nominal más importante en el rubro de las inversiones regionales. Ello se explica por la naturaleza de la fuente que financia las inversiones, en vista de que se ha registrado un aumento notable en los recursos regionales provenientes del canon, los cuales legalmente deben gastarse mayoritariamente en inversiones. Al mismo tiempo, ello revela en cierta medida un impulso exógeno al proceso de descentralización fiscal, en vista de que los montos a distribuir por el canon se han visto influenciados principalmente por factores externos relacionados con el aumento de precios de los recursos naturales no renovables, y no precisamente por un política *ad-hoc* de llevar esos montos distribuidos a los niveles registrados. El análisis de las fuentes de ingreso se retoma más adelante.

Aún así, a pesar del aumento notable en la inversión pública regional, el rubro más importante sigue siendo el vinculado a los gastos de personal y obligaciones sociales, el cual representa poco menos de la mitad del gasto regional. Este hecho se explica por la naturaleza del proceso de regionalización fiscal en el país toda vez que, como se verá más adelante, una parte importante de las transferencias realizadas a los GR tiene como fuente los denominados Recursos Ordinarios, los cuales se destinan obligatoria y mayormente al pago de planillas.

[7] El análisis desagregado de los datos de los GR emplea la base de datos suministrada por el SIAF, la cual incluye como Ejecución el gasto "comprometido", y no el gasto "devengado" como en el caso de los cuadros anteriores. Los estándares internacionales recomiendan emplear el gasto devengado. Sin embargo, para los fines del análisis aquí presentado esta diferenciación no es particularmente relevante.

Cuadro 5. Gasto ejecutado de los Gobiernos Regionales
-por grupo de gasto-

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	En millones de Nuevos Soles						Estructura porcentual (en %)					
Gasto Corriente	**7,006.1**	**7,817.0**	**8,359.8**	**8,916.8**	**9,508.3**	**10,310.9**	**89.2**	**86.7**	**83.7**	**76.9**	**73.6**	**68.8**
Personal y Obligaciones Sociales	5,011.1	5,615.8	6,044.5	6,367.6	6,642.2	7,037.6	63.8	62.3	60.5	54.9	51.4	46.9
Obligaciones Previsionales	1,249.8	1,384.9	1,360.6	1,375.1	1,374.5	1,474.4	15.9	15.4	13.6	11.9	10.6	9.8
Bienes y Servicios	684.4	741.6	878.8	1,023.0	1,320.7	1,524.8	8.7	8.2	8.8	8.8	10.2	10.2
Intereses y Cargos de la Deuda	0	2.1	1.2	0.3	0.5	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros Gastos Corrientes	60.8	72.5	74.8	150.8	170.5	272.1	0.8	0.8	0.7	1.3	1.3	1.8
Gastos de capital	**850.5**	**1,182.9**	**1,602.8**	**2,681.3**	**3,397.9**	**4,681.2**	**10.8**	**13.1**	**16.1**	**23.1**	**26.3**	**31.2**
Inversiones	778.4	1,026.7	1,445.5	2,137.7	2,851.7	4,145.3	9.9	11.4	14.5	18.4	22.1	27.7
Otros Gastos de Capital *	72.1	156.2	157.3	543.6	546.2	535.9	0.9	1.7	1.6	4.7	4.2	3.6
Amortizaciones de la Deuda	**0**	**16.7**	**22.6**	**3.4**	**10.2**	n.d.	**0.0**	**0.2**	**0.2**	**0.0**	**0.1**	**0.0**
TOTAL	**7,856.6**	**9,016.6**	**9,985.3**	**11,601.5**	**12,916.4**	**14,992.1**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Bases de datos SIAF.
* Otros gastos de capital incluye rubros como Adquisición de inmuebles, Equipamiento y bienes duraderos, Subvenciones sociales, entre otros.

3. Estructura del Gasto de los Gobiernos Locales

Las tendencias registradas en el gasto de los GR resultan aún más marcadas al observar la composición del gasto de los GL. En efecto, el aumento notable en el gasto de los GL es el reflejo principalmente del incremento en la inversión pública local, la cual pasó de casi S/. 1,8 miles de millones en 2004 a más de S/. 9,4 miles de millones en 2009, es decir, el aumento en este rubro explica el 72% del incremento en el gasto de los GL. Ello ha llevado a que la participación de las inversiones llegue a representar más de un 58% del gasto total de los GL en 2009. El crecimiento de esta variable ha sido muy superior al de las otras categorías de gasto. Como se verá más adelante, y al igual que en el caso de los GR, uno de los factores que explica este comportamiento es el aumento notable en los ingresos provenientes del canon, especialmente del canon minero.

Cuadro 6. Gasto ejecutado de los Gobiernos Locales

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	En millones de Soles						Estructura porcentual (en %)					
Gasto Corriente	**3,402.9**	**3,459.1**	**3,781.7**	**4,564.8**	**5,568.9**	**6,618.3**	**59.3**	**57.2**	**48.1**	**50.7**	**42.3**	**41.3**
Personal y Obligaciones Sociales	881.3	959.2	1,040.2	1,181.7	1,345.4	1,828.5	15.4	15.9	13.2	13.1	10.2	11.4
Obligaciones Previsionales	181.0	192.8	186.9	196.8	200.9	658.9	3.2	3.2	2.4	2.2	1.5	4.1
Bienes y Servicios	1,665.5	1,881.0	2,165.6	2,577.5	3,366.6	3,382.6	29.0	31.1	27.5	28.6	25.6	21.1
Intereses y Cargos de la Deuda	91.1	65.6	44.0	27.4	32.4	261.7	1.6	1.1	0.6	0.3	0.2	1.6
Otros Gastos Corrientes	583.9	360.5	345.0	581.4	623.6	486.6	10.2	6.0	4.4	6.5	4.7	3.0
Gastos de capital	**2,064.2**	**2,239.8**	**3,815.0**	**4,277.9**	**7,391.5**	**9,424.4**	**36.0**	**37.0**	**48.5**	**47.5**	**56.1**	**58.7**
Inversiones	1,794.0	2,152.5	3,714.0	4,126.4	7,132.6	9,322.4	31.3	35.6	47.2	45.8	54.2	58.1
Otros Gastos de Capital	270.2	87.3	101.1	151.5	258.9	102.0	4.7	1.4	1.3	1.7	2.0	0.6
Amortizaciones de la Deuda	**270.1**	**346.7**	**268.4**	**165.0**	**205.6**	**n.d.**	**4.7**	**5.7**	**3.4**	**1.8**	**1.6**	**n.d.**
TOTAL	**5,737.1**	**6,045.6**	**7,865.2**	**9,007.8**	**13,165.9**	**16,042.6**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Bases de datos DNPP y SIAF para 2009

El ritmo de crecimiento de las inversiones locales muestra una gran variabilidad, notándose una desaceleración marcada en 2007 (11,1% nominal), coincidiendo con el primer año de gobierno de las autoridades locales, como se observa en el cuadro siguiente. Ello es un indicativo de lo difícil que resulta para las nuevas administraciones el formar cuadros gerenciales y técnicos que manejen los sistemas administrativos del Estado, particularmente los relacionados con las inversiones públicas y las compras estatales. De hecho, en 2007 los GL sólo ejecutaron el 42,6% de su PIM de inversiones, cifra por debajo del 55,2% de porcentaje de ejecución registrado en 2008 y del 60,5% observado en 2009.

Cuadro 7. Crecimiento Nominal del Gasto Ejecutado de los Gobiernos Locales

	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Corriente	**1.7%**	**9.3%**	**20.7%**	**22.0%**	**18.8%**
Personal y Obligaciones Sociales	8.8%	8.4%	13.6%	13.9%	35.9%
Obligaciones Previsionales	6.5%	-3.1%	5.3%	2.1%	228.0%
Bienes y Servicios	12.9%	15.1%	19.0%	30.6%	0.5%
Intereses y Cargos de la Deuda	-28.0%	-32.9%	-37.7%	18.2%	707.6%
Otros Gastos Corrientes	-38.3%	-4.3%	68.5%	7.3%	-22.0%
Gastos de capital	**8.5%**	**70.3%**	**12.1%**	**72.8%**	**27.5%**
Inversiones	20.0%	72.5%	11.1%	72.9%	30.7%
Otros Gastos de Capital	-67.7%	15.8%	49.9%	70.9%	-60.6%
Amortizaciones de la Deuda	**28.4%**	**-22.6%**	**-38.5%**	**24.5%**	n.d.
TOTAL	**5.4%**	**30.1%**	**14.5%**	**46.2%**	**21.8%**

Fuente: Bases de datos DNPP.

De otro lado, las variaciones notables en categorías de gasto como los Intereses y Cargos de la Deuda, Otros Gastos Corrientes u Otros Gastos de Capital, se explican por lo reducido de sus montos absolutos, por lo que cualquier incremento se traduce en un cambio relativo marcado.

4. Estructura de los Ingresos de los Gobiernos Regionales

La gran mayoría de ingresos de los GR (un 71,6% en 2008) proviene de los denominados Recursos Ordinarios, es decir, de montos transferidos por el Gobierno Nacional para financiar gastos específicos vinculados principalmente el pago de los servidores públicos sectoriales que laboran en su ámbito. No obstante, debe notarse la importancia que está tomando el Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones como fuente de ingresos, toda vez que en 2009 llegó a representar más de S/. 2,8 miles de millones, es decir, explican un 18,9% del total de ingresos de los GR.

Cuadro 8. Ingresos de los Gobiernos Regionales, por fuente de financiamiento
-en millones de Soles-

Fuente de Financiamiento	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recursos Ordinarios	6,603.4	7,416.2	8,287.1	9,129.0	9,768.1	10,733.9
Recursos Directamente Recaudados	283.0	317.8	360.2	378.0	383.8	480.5
Donaciones y Transferencias	258.6	282.0	406.2	772.5	685.6	873.7
Fondo de Compensación Regional	348.2	419.4	--	--	--	
Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	354.4	541.1	872.6	1,229.3	1,998.3	2,833.2
Recursos por Oper. Oficiales de Crédito	9.0	40.1	59.2	92.7	80.6	70.7
Total general	**7,856.6**	**9,016.6**	**9,985.3**	**11,601.5**	**12,916.4**	**14,992.1**

Fuente: Bases de datos SIAF.

Conviene resaltar la diferencia desde el punto de vista de política fiscal, entre las fuentes de Recursos Ordinarios y la del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones. Mientras que la primera conlleva generalmente el traspaso de recursos para hacer frente a competencias asumidas por los GR (para pagar médicos, por ejemplo), la segunda depende no sólo de leyes particulares sino además de factores exógenos a la política fiscal como pueden ser las utilidades de empresas extractivas o variaciones en los precios de productos primarios. En este sentido, el Gobierno Nacional tiene pocos grados de libertad para variar las asignaciones por este último concepto, a menos que intente cambiar los parámetros y las leyes que lo sostienen.

5. Estructura de los Ingresos de los Gobiernos Locales

A partir de 2006, el FONCOMUN[8] deja de ser la fuente de ingresos más importante de los GL para dar paso a los recursos del rubro Canon, Sobrecanon y Regalías, el cual crece marcadamente durante el lustro analizado como resultado, principalmente, del canon minero que resulta de las

[8] El FONCOMUN es un fondo establecido en la Constitución con el objetivo de promover la inversión municipal con criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Sus recursos lo conforman el Impuesto de Promoción Municipal (aprox. 94%), el Impuesto al Rodaje (aprox. 6%) y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo (menos de 1%). Los recursos del Fondo se transfieren de manera íntegra a las 1835 municipalidades, considerando como criterios de distribución: la población, la tasa de mortalidad, el nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (para el caso de las Provincias de Lima y Callao), y tasa de ruralidad (para el resto del país).

mayores utilidades de las empresas dedicadas a esta actividad, en vista de que un 50% del pago del impuesto a la renta se destina a este rubro.

Cuadro 9. Presupuesto de los Gobiernos Locales por Fuente de Financiamiento – composición y total

Fuente de Financiamiento	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impuestos Municipales	10.3%	10.4%	8.7%	8.4%	7.8%	9.1%
Recursos Directamente Recaudados	25.6%	23.7%	18.5%	13.1%	11.9%	12.9%
Canon, Sobrecanon y Regalías	12.7%	22.1%	34.3%	45.9%	47.3%	29.7%
Participación en Renta de Aduana	1.9%	1.9%	1.7%	1.0%	0.9%	3.5%
Fondo de Compensación Municipal	28.2%	28.7%	28.9%	22.4%	21.3%	20.3%
Recursos Ordinarios para Gob. Locales	14.4%	6.8%	--	--	--	17.8%
Donaciones y Transferencias	3.2%	3.6%	6.1%	7.2%	8.5%	5.5%
Operaciones de Crédito	3.6%	2.8%	1.7%	1.8%	2.2%	1.2%
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
TOTAL (en millones de soles)	*6,502.5*	*7,377.9*	*8,935.5*	*13,476.5*	*18,566.7*	***16,042.6***

Fuente: Bases de datos DNPP y SIAF para 2009.

Observando la participación de los ingresos de los GL tomando como referencia los ingresos totales del Gobierno General (GG)[9], se registra una mayor participación paulatina, toda vez que los GL pasaron de representar el equivalente a un 14,6% del GG en 2004 a un 26,5% del GG en 2008[10].

Cuadro 10. Participación de los Ingresos de los Gobiernos Locales del total del Gobierno General

Fuente de Financiamiento	2004	2005	2006	2007	2008
Impuestos Municipales	1.5%	1.6%	1.4%	1.9%	2.1%
Recursos Directamente Recaudados	3.7%	3.5%	3.0%	3.0%	3.2%
Canon, Sobrecanon y Regalías	1.9%	3.3%	5.6%	10.4%	12.5%
Participación en Renta de Aduana	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
Fondo de Compensación Municipal	4.1%	4.3%	4.7%	5.1%	5.6%
Recursos Ordinarios para Gob. Locales	2.1%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Donaciones y Transferencias	0.5%	0.5%	1.0%	1.6%	2.2%
Operaciones de Crédito	0.5%	0.4%	0.3%	0.4%	0.6%
TOTAL	**14.6%**	**14.9%**	**16.3%**	**22.6%**	**26.5%**

Fuente: Bases de datos DNPP.

Ello es consistente con la clasificación por Tipo de Ingreso, donde se nota la importancia del rubro Rentas de Propiedad, que es donde se clasifica el Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones. En el siguiente cuadro se aprecia que los Impuestos Locales han disminuido ligeramente su importancia en la estructura de ingresos local (6,9% en 2008, aunque en realidad aumentaron en términos nominales al duplicarse su valor de S/. 632 millones en 2004 a S/. 1,288 millones en 2008). El cobro de Tasas aumentó a un menor ritmo nominal (de S/. 886 millones en

[9] Debe tomarse con cuidado la comparación con los ingresos del GG debido al efecto de la doble contabilidad; por ejemplo, el canon es un ingreso para los Gobiernos Subnacionales, al tiempo que el Impuesto a la Renta, de donde proviene ese canon, es un ingreso para el Gobierno Nacional: por ello no sería correcto sumar ambos conceptos para calcular los ingresos del GG, sino que es necesario realizar los cálculos en términos netos.

[10] Estas cifras, a su vez, resultan mayores a las cifras de participación del gasto presentadas en secciones anteriores, lo cual revela la generación de superávits, como se discute más adelante.

2004 a S/. 1,166 millones en 2008), por lo que su participación en el total de ingresos disminuyó marcadamente de 13,6% en 2004 a un 6,3% en 2008.

Cuadro 11. Ingresos de los Gobiernos Locales por Tipo de Ingreso – composición y total

Tipo de Ingreso	2004	2005	2006	2007	2008
INGRESOS CORRIENTES	**45.4%**	**52.3%**	**53.3%**	**60.5%**	**46.8%**
Impuestos	9.7%	9.5%	8.0%	8.0%	6.9%
Contribuciones	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
Tasas	13.6%	13.0%	9.8%	7.6%	6.3%
Multas, Sanciones y Otros	3.5%	2.9%	1.8%	1.1%	1.3%
Prestación de Servicios	2.3%	1.9%	1.6%	1.1%	0.9%
Rentas de la Propiedad	15.1%	23.6%	30.7%	41.8%	30.3%
Otros Ingresos Corrientes	0.2%	0.3%	0.3%	0.1%	0.4%
Venta de Bienes	0.9%	1.0%	1.0%	0.7%	0.7%
TRANSFERENCIAS	**43.1%**	**35.6%**	**30.7%**	**26.4%**	**23.6%**
Transferencias	43.1%	35.6%	30.7%	26.4%	23.6%
INGRESOS DE CAPITAL	**0.4%**	**0.2%**	**0.3%**	**0.1%**	**0.1%**
Venta de Activos	0.4%	0.2%	0.3%	0.1%	0.1%
FINANCIAMIENTO	**11.1%**	**11.9%**	**15.7%**	**13.0%**	**29.5%**
Saldo de Balance	8.6%	9.6%	14.5%	11.3%	27.7%
Operaciones Oficiales de Crédito	2.5%	2.3%	1.2%	1.7%	1.8%
Total general	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
Total general (en millones de soles)	*6,502.5*	*7,377.9*	*8,935.5*	*13,476.5*	*18,566.7*

Fuente: Bases de datos DNPP.

Otro tema que salta a la vista es el aumento en el Saldo del Balance disponible en 2008, que no es más que el reflejo de los montos no ejecutados durante 2007, año en que se tuvo un superávit notable debido al aumento marcado en los ingresos de los GL, como se comenta más adelante.

En particular, si bien los Impuestos Locales de las municipalidades representan alrededor de un 7% de los ingresos municipales, ellos equivalen a sólo un 2,5% del total de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central, lo que revela una gran disparidad vertical en cuando a las capacidades de recaudación tributaria. En otras palabras, por cada 100 soles que recauda el GC, los GL recaudan poco más de 2 soles.

Cuadro 12. Impuestos Locales con respecto a los ingresos tributarios del Gobierno Central (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
Impuestos Municipales	2.2%	2.2%	1.7%	2.2%	2.5%

Fuente: Bases de datos DNPP y BCRP.

Del total de impuestos locales, el concepto más importante en términos de recaudación es el Impuesto Predial[11], aún cuando su participación relativa ha ido disminuyendo ante el avance en

[11] El asignar la responsabilidad de este impuesto a las municipalidades es correcto desde el punto de vista teórico dado que se aplica sobre bases inmóviles lo que evita su evasión debido a movimientos de los inmuebles. Sin embargo, hay que notar que en el Perú, las bases y las tasas son determinadas por el gobierno central debido a que la Ley establece la tasa a aplicar. Por otro lado, la base del impuesto se determina por el valor de los aranceles que establece el Consejo Nacional de Tasaciones para los distintos tipos de construcción. Esta entidad es dependiente del gobierno central y los valores de los aranceles que establece

importancia del Impuesto de Alcabala que ha resultado del incremento en las ventas de viviendas. Entre ambos rubros, explican más del 80% de la recaudación municipal en 2008. Asimismo, debe notarse que caso todos estos impuestos son recolectados por las municipalidades distritales y las provinciales: la excepción es el Impuesto al Patrimonio Vehicular, el cual sólo es recaudado por las municipalidades provinciales.

Cuadro 13. Composición de los Impuestos Locales (%)

Impuestos Locales	2004	2005	2006	2007	2008
A LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO	**9.1%**	**7.2%**	**7.8%**	**7.9%**	**9.5%**
A las apuestas	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%
A los espectáculos públicos no deportivos	2.0%	1.8%	2.1%	1.5%	1.2%
A los juegos	1.3%	0.9%	1.3%	0.6%	0.4%
A los juegos de máquinas tragamonedas	5.5%	4.0%	3.7%	5.2%	7.3%
Casinos de juego	0.3%	0.4%	0.6%	0.5%	0.5%
AL PATRIMONIO	**84.3%**	**87.7%**	**88.1%**	**89.6%**	**87.7%**
Al patrimonio vehicular	9.7%	7.9%	8.0%	6.2%	7.4%
De alcabala	10.1%	13.9%	15.2%	32.2%	32.7%
Predial	64.5%	65.8%	65.0%	51.2%	47.7%
OTROS	**6.6%**	**5.1%**	**4.1%**	**2.5%**	**2.8%**
Beneficio de Regularización Tributaria Municipal	0.5%	0.2%	0.5%	0.1%	0.0%
Fraccionamiento Tributario Regular	3.9%	4.1%	3.0%	2.2%	2.5%
Otros	2.2%	0.8%	0.6%	0.3%	0.3%
Total (%)	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**	**100.0%**
TOTAL (en millones de soles)	**632.44**	**698.34**	**713.56**	**1,077.64**	**1,288.17**

Fuente: Bases de datos DNPP.

Este tipo de resultado podría indicar la existencia de uno de los problemas típicos de la descentralización fiscal y de las transferencias intergubernamentales, conocido como la pereza o apatía fiscal. Este fenómeno se genera al desaparecer los incentivos para recaudar localmente, un hecho de por sí políticamente sensible debido a que a las autoridades generalmente le resta rédito político el cobro de impuestos, en vista de que las transferencias del gobierno nacional suelen cubrir las mayores necesidades de financiamiento. No obstante, para afirmar sin ambigüedades la existencia de este fenómeno, es necesario hacer estudios más profundos sobre el tema[12].

6. Balance de los Gobiernos Subnacionales

De los datos presentados en las secciones anteriores, se deduce que los Gobiernos Subnacionales muestran más ingresos que gastos, es decir, generan superávit. Por un lado, para analizar el balance económico de los **GR** se recurre a utilizar como medida de aproximación (*proxy*) de los ingresos el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gastos de los GR[13]. En el cuadro

no obedecen necesariamente, en todos los casos, a criterios de mercado. Esto determina una situación en donde la autonomía de las municipalidades es restringida.

[12] Al respecto, un estudio reciente de Vega, J. (2009) revela que la evidencia de pereza fiscal no es contundente en el Perú puesto que las conclusiones varían dependiendo del modelo econométrico y las series utilizadas. Véase la revista Economía y Sociedad 72, CIES, septiembre de 2009.

[13] En el caso de los GR, las cifras de la DNPP de ingresos no incluyen la totalidad de los Recursos Ordinarios, por lo que no es posible calcular el total de ingresos de este nivel de gobierno. Ello no sucede en el caso de los GL, donde las cifras de ingreso de la DNPP sí reflejan los ingresos totales de las municipalidades.

siguiente puede observarse el volumen creciente del superávit económico, el cual superaría los S/. 3,6 miles de millones en 2009, equivalente a un 19,7% de los ingresos de los GR.

Cuadro 14. Balance económico de los Gobiernos Regionales -millones de Soles-

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos Totales (PIM del gasto)	8,411.4	9,700.9	11,435.0	14,158.4	16,355.0	18,670.1
Gasto (Ejecución comprometida)	7,856.6	9,016.6	9,985.3	11,601.5	12,916.4	14,992,1
Balance Económico	554.9	684.3	1,449.7	2,556.9	3,438.6	3,678.0
Porcentaje no Ejecutado	*6.6%*	*7.1%*	*12.7%*	*18.1%*	*21.0%*	*19,7%*

Fuente: Bases de datos DNPP

La interpretación de este superávit de los GR está sujeta a debate. Por un lado, puede ser asumido como un ahorro público que permite suavizar la tendencia del gasto y contar con recursos futuros que podrían ser necesarios en caso de una desaceleración de los ingresos. Por otra parte, también refleja cierta falta de capacidad para ejecutar los montos disponibles[14], lo cual atentaría contra la satisfacción de las demandas de la ciudadanía.

De cualquier modo, el superávit se ve reflejado en el denominado "Saldo del Balance", es decir, los recursos acumulados de años anteriores que no se ha podido o querido gastar[15]. En este caso de los GR, el Saldo de Balance superó los S/. 2 miles de millones hacia 2007. Como se observa en el cuadro siguiente, los recursos no gastados durante el año fiscal, y que no se devuelven al Gobierno Nacional, provienen principalmente de la fuente del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, recursos que se destinan mayormente a la inversión pública subnacional.

Cuadro 15. Composición del Saldo de Balance de los Gobiernos Regionales -en millones de Soles-

Saldo de Balance	2004	2005	2006	2007	2008
Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	345.4	524.4	871.6	1,403.4	n.d.
Donaciones y Transferencias	33.5	74.5	212.0	471.4	n.d.
Fondo de Compensación Regional	0.0	24.8	0.0	0.0	n.d.
Recurso por Operaciones Oficiales de Crédito	0.7	0.3	21.9	1.2	n.d.
Recursos Directamente Recaudados	130.1	184.8	186.0	211.0	n.d.
TOTALES	**509.6**	**808.8**	**1,291.5**	**2,086.9**	**n.d.**

Fuente: Bases de datos DNPP y SIAF.

En el caso de los **GL**, se observan superávits crecientes en el tiempo a pesar del aumento en la ejecución del gasto local. En 2009 el superávit fue superior a los S/. 7 mil millones a pesar de que el gasto público local aumentó ese año en más de S/. 3 mil millones con respecto a 2008.

[14] En un documento interno de Oliva, C. (2008) preparado para la GTZ, se analizan algunas de las causas que afectan la capacidad de ejecución del gasto público, entre las que sobresalen la relativa complejidad de algunos sistemas administrativos, particularmente el de compras estatales, así como la debilidad en la calidad de los recursos humanos de algunos sectores o gobiernos subnacionales.

[15] Existe una diferencia entre el superávit económico, que es el resultado de la diferencia entre los ingresos y gastos de un año, y el concepto del Saldo de Balance, que representa el acumulado de los recursos no gastados hasta el año anterior que **no** son devueltos al Gobierno Nacional. Por ejemplo, los Recursos Ordinarios forman parte de los ingresos del GR en un año fiscal y por lo tanto del cálculo del balance económico, pero si esos recursos no se gastan en el período establecido, regresan al Gobierno Nacional por lo que no forman parte del Saldo de Balance disponible para el año siguiente.

Cuadro 16. Balance económico de los Gobiernos Locales –en millones de Soles-

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos - Ejecutado	6,502.5	7,377.9	8,935.5	13,476.5	18,566.7	23,122.8
Gasto - Ejecutado	5,737.1	6,045.6	7,865.2	9,007.8	13,165.9	16,042.6
Balance Económico	**765.3**	**1,332.3**	**1,070.3**	**4,468.7**	**5,400.8**	**7,080.1**
Porcentaje no Ejecutado	***11.8%***	***18.1%***	***12.0%***	***33.2%***	***29.1%***	***30,6%***

Fuente: Bases de datos DNPP y SIAF para 2009.

Al analizar los Saldos del Balance, éstos equivalen al 27,7% de los Ingresos totales de los GL en 2008. En el cuadro siguiente se observa que de los S/.5,142 millones no gastados a 2008 y que son propiedad de los GL (i.e. no se devuelven al GN), unos S/. 3,448 millones corresponden a recursos del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, que no habían sido gastados hasta ese año.

Cuadro 17. Composición del Saldo de Balance de los Gobiernos Locales -en millones de Soles-

Saldo de Balance	2004	2005	2006	2007	2008
Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones	137.9	0.0	657.4	897.8	3448.2
Donaciones y Transferencias	70.2	70.7	124.8	171.6	557.2
Fondo de Compensación Municipal	106.4	163.5	260.8	262.3	676.6
Impuestos Municipales	39.2	69.1	65.8	59.8	153.2
Recurso por Operaciones Oficiales de Crédito	66.4	34.2	47.7	14.8	78.4
Recursos Directamente Recaudados	129.6	154.1	142.7	119.0	228.6
Recursos Ordinarios para Gobiernos Locales	7.5	18.7	0.0	0.0	0.0
TOTALES	**557.1**	**510.4**	**1,299.2**	**1,525.3**	**5,142.3**

Fuente: Bases de datos DNPP.

C. Brechas horizontales

7. Datos por persona

La evidencia muestra que existen grandes disparidades en los ingresos de los diversos GL, aún cuando se consideran los datos por persona. Como se muestra en el cuadro siguiente, si bien en 2007 (año del censo nacional) el promedio de los ingresos de los GR equivalían a 802,6 soles por persona, existen municipalidades que contaban con ingresos per-cápita de más de 57 mil soles (la municipalidad de Ilabaya), mientras que otras sólo superan los 37 soles por persona. En realidad, se registran 57 municipalidades, de las 1.762 que reportaron datos en 2007, que cuentan con ingresos menores a los 100 soles per-cápita. El componente que explica este comportamiento es el Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, toda vez que 162 municipalidades recibieron menos de 1 sol por persona proveniente de esta fuente, mientras que Ilabaya recibe más de 55 mil soles por persona.

Cuadro 18. Indicadores de heterogeneidad de los Gobiernos Locales -datos per cápita, 2007-

Indicador	Ingresos Totales	Foncomun	Canon et. al.
Media (soles)	802.6	191.3	500.3
Mediana (soles)	405.9	148.4	137.1
Más alto (soles)	57,389.2	1,754.4	55,996.2
Más bajo (soles)	37.3	7.1	0.0
Coeficiente de Variación (valor)	2.505	0.911	3.848

Fuente: Bases de datos DNPP

La última fila del cuadro anterior muestra el cálculo del Coeficiente de Variación, una medida estadística que permite comparar la variabilidad entre varias muestras (valores cercanos a *cero* demuestran menos variabilidad, y valores mayores a *uno* revelan más heterogeneidad). En este caso, de las tres categorías mostradas en el cuadro, la repartición del FONCOMUN es la que más homogénea mientras que la repartición del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, es la más heterogénea.

Otra manera de observar la heterogeneidad existentes es calculando el monto de las transferencias per-cápita para cada región. En el cuadro siguiente se muestra que, en términos per-cápita, hay GR como el de Moquegua, que recibe más de 150 veces más recursos por transferencias que una región como Huánuco. Asimismo, los GL de Moquegua reciben en conjunto transferencias que son más de diez veces superiores al conjunto de municipios de San Martín, por ejemplo. Si se suman las transferencias a GR y GL realizadas en 2009, se concluyen que las transferencias equivalen a 450 soles para cada peruano.

Cuadro 19. Transferencias per cápita por Región, 2009 -en Soles-

REGIÓN	Transferencias a Gob. Regionales	Transferencias a Gobiernos Locales
Amazonas	77.0	375.4
Ancash	229.9	939.5
Apurímac	31.0	468.1
Arequipa	125.4	564.0
Ayacucho	57.3	530.1
Cajamarca	97.4	351.3
Provincia Constitucional del Callao	167.8	233.7
Cusco	210.1	836.0
Huancavelica	93.1	646.7
Huánuco	4.4	349.8
Ica	65.3	413.2
Junín	26.9	374.0
La Libertad	60.7	354.7
Lambayeque	6.0	258.2
Lima	12.0	146.4
Loreto	144.7	311.4
Madre de Dios	271.0	279.4
Moquegua	689.2	2,380.7
Pasco	150.0	741.0
Piura	78.9	354.0
Puno	65.8	474.0
San Martín	59.0	232.1
Tacna	309.8	1,091.0
Tumbes	117.2	535.1
Ucayali	167.0	416.1
PERÚ	**75.9**	**373.5**
PROMEDIO	**132.7**	**546.2**

Fuente: Transparencia económica del MEF para transferencias e INEI para población 2009.

8. Las disparidades del Canon

Las leyes del Canon[16] introducen grandes disparidades en la distribución de recursos, exacerbadas por lo cuantioso del monto a repartir por este concepto. En 2007, el 1% de los GL que reportó datos (es decir, 17 gobiernos municipales), captó un 33,4% del total repartido a todos los GL por concepto de Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, cifra que sube al 71% cuando se considera al 10% de municipios.

Cuadro 20. Gobiernos Locales que recibieron más Canon et.al. en 2007 -en Soles-

	Canon et.al 2007
Municipalidad Distrital de San Marcos (Ancash)	251,933,490
Municipalidad Distrital de Ilabaya (Tacna)	247,167,352
Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua)	216,474,294
Municipalidad Distrital de Echarate (Cusco)	194,561,691
Municipalidad Provincial de Tacna	133,344,258
Municipalidad Provincial de Cajamarca	127,784,326
Municipalidad Distrital de Torata (Moquegua)	126,604,375
Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa (Tacna)	113,218,232
Municipalidad Distrital de Ite (Tacna)	107,846,056
Municipalidad Provincial de Ilo (Moquegua)	103,671,189
Municipalidad Provincial de Jorge Basadre – Locumba (Tacna)	101,802,395
Municipalidad Provincial de Santa – Chimbote (Ancash)	82,043,916
Municipalidad Provincial de Espinar (Cusco)	71,041,279
Municipalidad Distrital de Chavín De Huantar (Ancash)	64,951,996
Municipalidad Provincial de Huari (Ancash)	58,893,814
Municipalidad Distrital de los Baños del Inca (Cajamarca)	57,242,379
Municipalidad Distrital de Independencia (Ancash)	55,332,053
Total 1% de Municipalidades que reportaron en 2007	**2,113,913,096**
Total Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, 2007	**6,330,440,110**
Participación del 1% de Municipalidades que más recibieron respecto del Total distribuido	***33,4%***
Participación del 10% de Municipalidades que más recibieron respecto del Total distribuido	***71,0%***

Fuente: Bases de datos DNPP.

Algo similar se observó en 2008, cuando el 1% de GL captó el 31,4% de lo repartido por canon et.al. a los GL.

[16] Existen 5 tipos de canon, vinculados a las ganancias provenientes de la explotación de diversos recursos naturales no renovables, los cuales se regulan por las mismas leyes, mientras que el Canon y Sobrecanon Petrolero se regula mediante legislación especial para cada departamento. Entre las principales características del Canon, se encuentran: (i) se constituye con el 50% del Impuesto a la Renta pagado por las empresas del rubro; (ii) se distribuye entre los GR (25% del total, del que a su vez la quinta parte se destina a las universidades regionales) y los GL (75%). Este 75% a su vez se divide de la siguiente manera: un 10% para los municipios distritales donde se explotan los recursos, divididos en partes iguales si se tratara de más de un distrito; un 25% para los municipios de la provincia donde se explota los recursos, según criterios de población y de pobreza; y un 40% entre los municipios del departamento donde se explotan los recursos, también con criterios de población y pobreza; y (iii) los gobiernos subnacionales deben utilizar los recursos del Canon en la financiación de proyectos de inversión de su competencia, aunque desde 2006, en la Ley de Presupuesto Público se incluye la salvedad de que se puede destinar hasta un 20% de estos recursos en actividades de mantenimiento de la inversión, incluyendo un 5% para estudios de pre-inversión.

Cuadro 21. Gobiernos Locales que recibieron más Canon et.al. en 2008 -en Soles-

	Canon et.al 2008
Municipalidad Distrital de San Marcos (Ancash)	443,447,458
Municipalidad Distrital de Ilabaya (Tacna)	353,354,281
Municipalidad Distrital de Echarate (Cusco)	250,454,725
Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua)	194,103,889
Municipalidad Distrital de Coronel Gregorio Albarracín Lanchipa (Tacna)	174,193,163
Municipalidad Distrital de Ite (Tacna)	170,265,131
Municipalidad Provincial de Tacna	152,594,694
Municipalidad Provincial de Jorge Basadre – Locumba (Tacna)	140,602,782
Municipalidad Provincial de Cajamarca	138,923,354
Municipalidad Provincial de Santa – Chimbote (Ancash)	129,671,149
Municipalidad Provincial de Espinar (Cusco)	114,299,488
Municipalidad Distrital de Torata (Moquegua)	112,849,780
Municipalidad Provincial de Ilo (Moquegua)	106,784,520
Municipalidad Distrital de Independencia (Ancash)	96,021,438
Municipalidad Distrital de Chavín De Huantar (Ancash)	87,936,957
Municipalidad Provincial de Pasco - Chapimarca	73,812,961
Municipalidad Provincial de Huari (Ancash)	72,771,717
Total 1% de Municipalidades que reportaron en 2007	**2,812,087,486**
Total Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas, 2007	**8,964,893,440**
Participación del 1% de Municipalidades que más recibieron respecto del Total distribuido	***31.4%***
Participación del 10% de Municipalidades que más recibieron respecto del Total distribuido	***69.3%***

Fuente: Bases de datos DNPP.

Estas disparidades en el reparto son evidentes cuando se agrupa a los GL por región o departamento. En el cuadro siguiente se presenta el ejercicio de agrupar por regiones la distribución municipal del Canon Minero para 2007 y 2008 (el rubro más importante dentro de la categoría de Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones) observándose las notables disparidades horizontales entre regiones, al constatarse que los GL de Ancash, por ejemplo, recibieron en su conjunto 73 mil veces más recursos que los GL de Amazonas o 142 mil veces más recursos que los GL de Piura por concepto de Canon Minero. La participación de los GL de las 4 regiones que recibieron más recursos por concepto de Canon Minero llegó al 67,6% en 2007 y disminuyó ligeramente al 64,9% en 2008.

Cuadro 22. Distribución del Canon Minero a los Gobierno Locales

Región	2007	2008	2007	2008	2008
	En Soles		Participación porcentual		Incidencia de Pobreza
Amazonas	31,486	12,309	0.0%	0.0%	59,7%
Ancash	1,193,671,925	1,008,800,387	31.7%	30.2%	38,4%
Apurimac	16,781,772	18,685,953	0.4%	0.6%	69,0%
Arequipa	116,154,160	344,146,296	3.1%	10.3%	19,5%
Ayacucho	15,654,305	30,596,399	0.4%	0.9%	64,8%
Cajamarca	418,263,784	136,000,933	11.1%	4.1%	53,4%
Cusco	200,374,339	181,240,350	5.3%	5.4%	58,4%
Huancavelica	25,331,178	36,646,361	0.7%	1.1%	82,1%
Huánuco	7,660,942	5,611,553	0.2%	0.2%	61,5%
Ica	49,821,007	51,516,674	1.3%	1.5%	17,3%
Junín	82,987,639	92,493,101	2.2%	2.8%	38,9%
La Libertad	190,664,977	198,904,099	5.1%	6.0%	36,7%
Lambayeque	3,709	47	0.0%	0.0%	31,6%
Lima	140,541,539	137,633,240	3.7%	4.1%	18,3%
Madre de Dios	27,258	30,924	0.0%	0.0%	17,4%
Moquegua	365,387,172	158,474,007	9.7%	4.7%	30,2%
Pasco	264,972,851	281,884,601	7.0%	8.4%	64,3%
Piura	112,445	7,704	0.0%	0.0%	41,4%
Prov. Constitucional del Callao	120	1,414	0.0%	0.0%	n.d.
Puno	104,473,021	126,146,544	2.8%	3.8%	62,8%
San Martín	147,649	369,096	0.0%	0.0%	33,2%
Tacna	577,676,500	532,044,547	15.3%	15.9%	16,5%
Total general	3,770,739,778	3,341,246,538	**100.0%**	**100.0%**	**36,2%**
Las 4 regiones que más recibieron			***67.8%***	***64.9%***	

Fuente: Bases de datos DNPP e INEI.

Para profundizar el análisis de las desigualdades, en el cuadro anterior se ha incluido una columna con los datos de la incidencia de pobreza registrados en 2008, provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares ejecutada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Se observa que no existe una relación entre la distribución del Canon Minero y los niveles de pobreza existentes, con lo cual se comprueba que esta herramienta de transferencia no ha sido diseñada para reducir las desigualdades existentes. Incluso en algunos casos es posible afirmar que la distribución del Canon Minero profundiza las desigualdades en términos de pobreza. Los datos muestran que una región como Tacna, que recibe el segundo monto más importante por concepto de canon minero, es a su vez la región que muestra los menores índices de pobreza. En el otro extremo, la región más pobre del país (Huancavelica) recibe sólo el 1,1% del total de recursos del Canon Minero.

D. Transferencias

Como se comentó en la primera sección, la manera como los países profundizan su descentralización fiscal es a través de transferencias del Gobierno Nacional o Central hacia los Gobiernos Subnacionales. Estas transferencias pueden estar atadas a usos predeterminados (como las del Vaso de Leche, por ejemplo), semi-determinados (como las del canon, que deben

destinarse mayoritariamente a la inversión) o de libre disponibilidad (como las del FONCOMUN). Algunas responden a mandatos legales (canon) e incluso constitucionales (FONCOMUN), mientras que otras pueden ser coyunturales (ante un sismo) o responder a un programa (FONCODES) o fondo (FONCOR) específicos del gobierno -lo cual las hace más volátiles-. En otros casos, los montos transferidos son definidos discrecionalmente por el Gobierno Nacional (FONCODES, Vaso de Leche), mientras que en otros los recursos a transferir se definen exógenamente a la política fiscal (canon y regalías). Asimismo, existen transferencias que se distribuyen sobre la base de reglas pre-fijadas (FONCOMUN, Vaso de Leche) que a su vez generan cierta rigidez a la política fiscal, mientras que otras dependen de la demanda de los Gobiernos Subnacionales (FONCOR).

Sea cual fuere la categorización o definición de las transferencias, lo cierto es que el Gobierno Nacional viene incrementando el monto de las mismas de modo tal que hacia 2009, este nivel de gobierno transfirió el equivalente al 24% de su PIM a los Gobiernos Subnacionales, cuando en 2004 sólo transfirió el 10% de su PIM.

En el caso de los Gobiernos Regionales, éstos recibieron en 2009 cuatro veces más recursos que los obtenidos en 2004, siendo el Canon Minero la principal fuente de transferencias como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 23. Transferencias a los Gobiernos Regionales –millones de soles-

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Canon Forestal	0.22	0.22	1.63	1.82	1.24	0.1
Canon Gasífero – Regalías	17.56	75.48	98.47	111.56	100.30	176.2
Canon Gasífero – Renta	0	0	0	39.39	25.01	13.3
Canon Hidroenergético	12.42	28.15	31.91	38.18	34.58	36.2
Canon Minero	53.09	222.03	436.59	1,289.25	991.97	943.7
Canon Pesquero - Derechos de Pesca	4.43	5.53	4.87	5.75	5.89	7.9
Canon Pesquero - Imp. a la Renta	0	1.72	7.51	6.00	11.65	8.4
Canon y Sobrecanon Petrolero	0	233.10	282.11	280.14	197.91	237.0
Fideicomiso Regional	0	0	0	0	0	356.9
Focam - Fondo de Desarrollo de Camisea	0	18.84	32.14	34.35	40.64	61.1
Foncor	360.70	426.81	0	0	0	0
Participaciones - Cofide y Otros	0	0	46.13	47.28	126.66	46.8
Participaciones – Foniprel	0	0	0	0	11.86	90.2
Regalía Minera	0.00	32.67	57.96	75.62	60.90	48.4
Renta de Aduanas	77.92	92.40	112.31	130.69	152.86	128.5
Total	**526.34**	**1,136.98**	**1,111.63**	**2,060.03**	**1,761.45**	**2,157.6**
Como % de los Ingresos Corrientes del GC	***1.5%***	***2.8%***	***2.1%***	***3.4%***	***2.6%***	***n.d.***

Fuente: Bases de datos SIAF.

En el caso de las Transferencias a los Gobiernos Locales, éstas aumentaron gradualmente entre 2004-2009 para alcanzar los S/. 10,882 millones ese último año. Las fuentes tradicionales de mayores transferencias han sido el Canon Minero y el FONCOMUN.

Cuadro 24. Transferencias a los Gobiernos Locales -millones de soles-

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Apoyo Extraordinario TP_Gl	0	0	0	0	0	632.3
Canon Forestal	0.7	0.7	4. 9	5.4	3.7	0.1
Canon Gasífero - Regalías	52.7	226.4	295.4	334.7	463.1	500.4
Canon Gasífero - Renta	0	0	0	118.17	85.81	90.4
Canon Hidroenergético	83.92	84.46	95.72	114.5	109.7	104.4
Canon Minero	346.2	666.1	1,309.78	3,867.75	3,326.8	2,727.9
Canon Pesquero - Derechos de Pesca	13.28	16.60	14.61	17.25	17.66	23.7
Canon Pesquero - Imp. a la Renta	0	5.17	22.53	18.00	34.94	25.1
Canon y Sobrecanon Petrolero	114.8	304.0	381.3	404.8	580.7	341.2
Casinos	1.45	2.88	4.46	5.66	6.44	6.1
Comedores, Alimentos por trabajo, hogares y albergues	102.3	44.4	45.1	101.4	128.1	76.8
Continuidad de Invers. Art. 11 Ley 29142 - Tesoro Púb.	0	0	0	0	64.63	0
Focam - Fondo de Desarrollo de Camisea	0	37.69	76.01	81.42	112.69	121.3
Foncodes – Infraestructura Social y Productiva	331.30	81.95	73.17	214.61	316.25	0.0
Foncomun - Fondo de Compensación Municipal	1,793.3	2,031.3	2,388.4	2,806.8	3,263.3	3,014.7
Impuestos Derogados	13.65	13.65	13.65	13.65	13.65	13.7
Otras Acciones Nutricionales y Asist. Solid. PRONAA	304.00	0	0	0	0	0.0
Participaciones - Cofide y Otros	0	0	0	0	2.29	2.8
Participaciones – Foniprel	0	0	0	0	124.24	397.5
Participaciones Forsur	0	0	0	0	0	3.2
Prog. Alimentos y Nutr. pacientes con tuberculosis y fam.	0	0	0	13.02	10.48	10.5
Programa del Vaso de Leche	360.0	363.0	363.0	363.0	363.0	363.0
Proyecto Transportes Rurales Provías	4.4	5.0	5.1	18.8	21.2	42.7
Recursos Ordinarios por Transferencias de Partidas	0	0	0	0	0	1,878.9
Regalía Minera	0	167.3	309.1	403.3	399.5	271.7
Renta de Aduanas	102.0	122.6	126.3	140.4	173.6	138.3
Tragamonedas	15.9	27.9	26.0	55.3	93.5	92.0
Víctimas del Terrorismo	3.27	3.23	3.19	3.15	3.12	3.2
Total	**3,643.17**	**4,204.29**	**5,557.71**	**9,101.22**	**9,718.41**	**10,882.0**
Como % de los Ingresos Corrientes del GC	***10.3%***	***10.2%***	***10.5%***	***15.0%***	***14.3%***	***n.d.***

Fuente: Bases de datos SIAF.

Si bien como se comentó anteriormente la clasificación de las transferencias no es tarea fácil debido a que responden a diversidad de criterios, en el caso peruano resulta incuestionable que la tendencia ascendente de las mismas se explica mayormente por los recursos vinculados al canon, particularmente el minero. Ello es el resultado de la normativa vigente, en vista de que se define como la participación de la que gozan los GR y GL sobre los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos. Así, el canon minero está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que obtiene el Estado y que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos. En vista de que las empresas mineras se vieron beneficiadas con el aumento en los precios internacionales desde 2005, y que además entraron en funcionamiento grandes proyectos (como Antamina en Ancash, por ejemplo), el monto del impuesto a la renta de estas empresas

creció notablemente y por ende lo hizo el canon minero. En este sentido, si bien en el Perú se decidió políticamente profundizar la descentralización de competencias y recursos a partir de 2002, es probable que los montos totales de las transferencias hayan sobrepasado las expectativas más optimistas de principios de la década. No obstante, queda mucho por hacer en términos de descentralización fiscal[17].

E. Conclusiones y Recomendaciones

El análisis de la evolución de las finanzas públicas subnacionales, y de las transferencias en particular, durante el período 2004-2009, revela lo siguiente:

a. Si bien el gasto del Gobierno General se ha mantenido relativamente constante durante el último lustro (entre 18%-21% del PBI), su composición ha variado a favor de los Gobiernos Subnacionales, registrándose especialmente un aumento en la participación de los Gobiernos Locales. Ello es consistente con el proceso de descentralización en curso que ha disminuido la brecha o desequilibrio vertical existente a inicios de la década, antes de la profundización de dicho proceso.

   - Al comparar la participación de cada nivel de gobierno respecto del total de GG entre 2004 y 2009, la participación del GN ha ido disminuyendo de un 71,7% a un 61,3%. La mayor parte de esta disminución se atribuye a una mayor participación del gasto de los GL, quienes pasaron de representar un 12% a un 20%. Por su lado, la participación de los GR pasó de 16,3% a un 18,7%.

b. La reducción de la brecha vertical es aún más marcada cuando se analiza exclusivamente a la inversión pública, la cual es ejecutada desde 2005 mayoritariamente por los Gobiernos Regionales y Locales.

   - Si bien el gasto subnacional representó en 2009 un 38,7% del gasto total del GG, la inversión subnacional llegó a representar un 66,5% de la inversión del GG.

c. Las transferencias del Gobierno Central hacia los Gobiernos Subnacionales se justificarían si se compara las capacidades de generación de ingresos con la ejecución del gasto de cada nivel de gobierno.

   - En 2008, el GC habría captado más del 87% de los ingresos del GG, pero ejecutó "sólo" el 63,6% del gasto del GG. Desde otro punto de vista, ese año los Gobiernos Subnacionales tendrían ingresos genuinos equivalentes al 2,6% del PIB, pero gastan el equivalente al 7% del PIB.

d. El gasto subnacional ha crecido marcadamente más duplicándose en términos nominales entre 2004 y 2009, siendo el rubro de inversiones el que explica la mayor parte de este aumento.

   - El rubro de gasto de los GR que más creció en el período fue el de las inversiones, como correspondencia a los mayores recursos transferidos por concepto del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones. Sin embargo, el rubro más importante sigue siendo el de Personal y Obligaciones Sociales.

[17] Al respecto, ver "Propuesta para avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú" (GTZ, 2009), que sistematiza las propuestas de reforma para mejorar el esquema de descentralización fiscal existente.

- El rubro de gasto de los GL que más creció en el período también fue el de las inversiones, pero éstas además son la categoría de gasto más importante, llegando a representar en promedio un 48,8% del gasto total de los GL en el período 2004-2009. Este crecimiento en las inversiones tuvo una desaceleración en 2007, período que coincide con el primer año de las nuevas administraciones locales.
- En 2009 se observó un aumento notable en la Inversión Pública del GG como porcentaje del PBI en respuesta a la expansión del gasto inducida como respuesta a la crisis internacional, ello a pesar de que en promedio ese año sólo se ejecutó el 64,5% del PIM de inversión del GG.

e. Los ingresos subnacionales, especialmente los de los GL, han crecido a una tasa aún mayor que la de los gastos, elemento explicado principalmente por la dinámica del rubro del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

- Aún así, la gran mayoría de ingresos de los GR (un 75,6% en 2008) proviene de los denominados Recursos Ordinarios, es decir, de montos transferidos por el Gobierno Nacional para financiar gastos específicos vinculados principalmente el pago de los servidores públicos sectoriales que laboran en su ámbito.
- En el caso de los GL, la fuente de ingresos más importante es el Canon, Sobrecanon y Regalías, rubro que ha explicado el 35,6% de los ingresos de las municipalidades en promedio en el período 2004-2009, y que ha desplazado al FONCOMUN desde 2006 como la principal fuente de ingresos municipales.
- La participación de los impuestos municipales (los GR no recaudan) en la composición de fuentes de ingreso es baja (6,9% en 2008) y podría estar indicando cierta pereza fiscal. Sin embargo, debe notarse que ese porcentaje ha decrecido debido principalmente al aumento marcado en los recursos de Canon, Sobrecanon y Regalías, toda vez que se registra un aumento nominal en los impuestos recaudados por las municipalidades (explicados en su gran mayoría por el impuesto predial y de alcabala), en línea con el crecimiento económico de los últimos años.

f. Como resultado de ingresos superiores a los gastos, los Gobiernos Subnacionales han mostrado superávits económicos cada vez más crecientes. Sólo en 2009, se calcula un superávit subnacional de más de S/. 10,7 miles de millones. Esta cifra puede analizarse desde dos puntos de vista: por un lado, representa un ahorro que permitiría suavizar el gasto inter-temporalmente y garantizar recursos para épocas menos favorables; por otra parte, refleja la falta de capacidad de muchos gobiernos subnacionales para ejecutar los recursos disponibles.

g. En lo concerniente a los desequilibrios horizontales, la importancia creciente de los recursos del Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones que por ley se distribuye entre los Gobiernos Subnacionales favorecidos con recursos naturales, ha generado que se observen disparidades notables particularmente entre las municipalidades.

- Mientras que existen municipalidades que reciben el equivalente a más de 55 mil soles per-cápita, otras (162 en 2007) reciben menos de 1 sol por concepto de Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones. Ello genera que exista un municipio que cuenta con ingresos superiores a los 57 soles por persona, mientras que otro apenas cuenta con el equivalente a 37 soles por persona de ingresos anuales.

- En 2007 y 2008, el 1% de los GL aproximadamente un tercio del total repartido a todos los GL por concepto de Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, cifra que supera los dos tercios cuando se considera al 10% de municipios.

h. De este modo, las transferencias no cumplen con su papel de disminuir los desequilibrios horizontales, aunque sí los verticales. En el caso de los GR, éstos recibieron en 2009 cuatro veces más recursos que en 2004, siendo el Canon Minero la principal fuente de transferencias. En cuanto a las transferencias a los GL, éstas aumentaron gradualmente entre 2004-2009 para alcanzar los S/. 10,882 millones ese último año, el triple de lo recibido en 2004; tradicionalmente las fuentes principales de transferencias han sido el Canon Minero y el FONCOMUN.

i. Desde el año 2002, en que se inicia la profundización de la descentralización de competencias y recursos, es probable que los montos totales de las transferencias hayan sobrepasado las expectativas más optimistas de principios de la década.

j. Todo esto trae a colación la principal debilidad del proceso de descentralización fiscal en el país, esto es, la ausencia de correspondencia entre las competencias transferidas y los recursos disponibles para los Gobiernos Subnacionales. Si bien en la normativa se contempla considerar esta equivalencia recíproca, en la práctica este criterio no se ha aplicado, resultando en cuantiosos montos sin ejecutarse en el nivel subnacional que estaría originando pérdidas de eficiencia. Ello se agrava al constatarse grandes disparidades en la disponibilidad de recursos (particularmente entre gobiernos municipales) que no son justificadas por las necesidades particulares de aquellos que reciben más.

k. Desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público agregado y del bienestar nacional, resultaría conveniente limitar los recursos del canon para no exacerbar la heterogeneidad ni los superávits económicos.

En cuanto a las *recomendaciones*, a continuación se propone lo siguiente[18]:

a. Sobre la base de los ingresos existentes, estudiar la correspondencia entre las transferencias y las competencias descentralizadas. En teoría, debería existir correspondencia entre los ingresos y las competencias, de modo tal que se promueva una situación fiscal subnacional sostenible. Debe evitarse el traspaso de recursos sin las correspondientes competencias, y del mismo modo, el traspaso de competencias sin los recursos adecuados.

b. Definir criterios para la repartición de las transferencias que sean claros y objetivos (por población, por pobreza, por rendimiento fiscal, etc.), así como atar parte de esos recursos a la financiación de sectores específicos (*earmarking*). En este sentido, resulta clave añadir al análisis datos adicionales a los financieros que han sido analizados en este estudio exclusivamente.

c. Diseñar nuevos mecanismos de transferencias que tengan como objetivo reducir las desigualdades horizontales y promover la eficiencia del gasto. Es deseable que los gobiernos subnacionales cuenten con cierta autonomía presupuestaria, es decir, que

[18] Cabe mencionar que algunas de estas recomendaciones estuvieron incluidas en un Informe anterior elaborado por GTZ, *Transferencias Fiscales a los Gobiernos Subnacionales,* publicado en 2008. En 2010, cuando se concluye este informe, dichas recomendaciones siguen vigentes.

sean capaces de financiar buena parte de sus gastos (sobre todo corrientes), con recursos propios. En tal sentido, en la medida de que algunas entidades no sean capaces de contar inicialmente con esa autonomía, sería factible que cuenten con transferencias específicas para ello. Adicionalmente, se podría generar incentivos para que los gobiernos subnacionales incrementen esa autonomía, tales como preferencia para fondos concursables, por ejemplo.

d. Crear un fondo de estabilización con los recursos derivados del canon y las regalías. Debido a que estos recursos dependen de factores externos, son sumamente volátiles. Podría considerarse la posibilidad de no repartir inmediatamente los recursos generados por el canon y regalías, sino guardar parte de estos recursos en un fondo el cual podría actuar como mecanismo de estabilización. Otra opción es que parte de estos recursos sea concursable para financiar proyectos que incluso podrían estar relacionados con la explotación de recursos no renovables, el medio ambiente, etc.

e. Estudiar si es conveniente establecer un límite máximo per-cápita para las transferencias por concepto de canon, utilizando los recursos restantes en la constitución de un fondo para financiar proyectos de desarrollo y mantenimiento de infraestructura en aquellos gobiernos subnacionales que cuenten con ingresos per-cápita por debajo del límite mínimo.

Resulta oportuno señalar que se está avanzando en el tema señalado en el acápite **c** relacionado con la generación de incentivos para que los gobiernos municipales aumenten su autonomía. El MEF ha creado un Plan de Incentivos para la mejora de la Gestión Municipal que se orienta a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales, y a la reducción de la desnutrición crónica infantil y la mejora en la salud. También se ha creado el Programa de Modernización Municipal, el cual se orienta a mejorar los procesos de la gestión financiera, así como al desarrollo de un ambiente adecuado para el desarrollo local, focalizando en la mejora de la provisión de servicios públicos y de infraestructura básica, y la facilitación de los trámites para hacer negocios y generar inversión. Este puede ser un paso importante en la tarea de preparar a los gobiernos subnacionales para una más profunda descentralización fiscal.