

Propuestas para mejorar las finanzas subnacionales

Por: Carlos Casas Tragodara



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

**AGENDA 2014. PROPUESTAS PARA MEJORAR
LA DESCENTRALIZACIÓN**

Propuestas para mejorar las finanzas subnacionales

Por: Carlos Casas Tragodara

Carlos Casas Tragodara

M.A. in Economics, Georgetown University (ILADES, Chile). Licenciado en Economía, Universidad del Pacífico.

Contenido

I. Introducción	3
II. Las aristas de la descentralización	4
1. Los impuestos subnacionales	4
2. Los cargos a usuarios	4
3. Las transferencias	4
4. El endeudamiento	5
III. Algunos hechos estilizados de las finanzas subnacionales.....	6
IV. Recomendaciones	19
1. En cuanto a los impuestos.....	19
2. En cuanto a tasas y contribuciones	21
3. En cuanto a transferencias.....	21
4. En cuanto al endeudamiento	24
V. Condiciones para asegurar el logro de las propuestas planteadas	24
VI. Referencias	26

I. Introducción

El proceso de descentralización que se inició en el año 2002 con la elección de los presidentes regionales tuvo como motivación lograr una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios a la población. Bajo este objetivo es que se desarrollaron los instrumentos legales que dieron sustento al actual proceso de descentralización. La Ley de Bases de la Descentralización contiene una serie de principios y fases del proceso que pocos pueden discutir que no fueran adecuados. En paralelo se desarrolló la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que fue el marco bajo el cual empezaron las nuevas administraciones regionales en enero de 2003.

Este proceso se inició con muchas esperanzas y con el apoyo tanto del Gobierno de turno y como de la mayoría de las fuerzas políticas. A su vez, los organismos multilaterales y las agencias de cooperación de distintos países colaboraron en el lanzamiento y el fortalecimiento del proceso. Sin embargo, con el transcurrir de los años han ido surgiendo una serie de problemas a nivel de algunas administraciones subnacionales. Las denuncias por corrupción, la distorsión que ha introducido el canon tanto al interior de los distritos donde se encuentran los yacimientos mineros como entre estos y el resto de circunscripciones, y la baja calidad del gasto realizado por Gobiernos regionales y locales son hechos que han sido resaltados en los últimos meses. Esto está causando un desprestigio creciente del proceso de descentralización en donde cada vez se empiezan a escuchar voces que reclaman por una recentralización del país. Creemos que nada sería más erróneo. No se pueden generalizar a todos los Gobiernos subnacionales las deficiencias y la corrupción asociadas a algunos de ellos.

Lo anterior no implica que no deban realizarse correcciones al proceso, lo que puede significar algún retroceso momentáneo con el fin de una mejora en el largo plazo. La evidencia internacional demuestra que estos procesos son a prueba y error. Cada cierto tiempo debe realizarse una evaluación con el fin de detectar problemas y fortalezas que corregir y reforzar, respectivamente. Justamente esta nota de política busca realizar propuestas que fortalezcan las finanzas públicas subnacionales y mejoren la distribución horizontal y vertical de los recursos entre distritos, provincias y departamentos.

Un tema relevante es el del monitoreo del proceso. Los procesos de descentralización nunca acaban porque deben responder a las necesidades de los ciudadanos, que son dinámicas, y por ello debe existir apoyo del nivel central para fortalecer este proceso. Esto último fue justamente dejado de lado por el Estado peruano, que pensó que una vez que transfería competencias el proceso terminaba, y no es así. Por el contrario: allí recién empezaba.

Por otro lado, el ente que era el encargado de supervisar y apoyar el proceso fue desarticulado y reemplazado por una instancia de menor nivel que durante los últimos años no ha realizado ninguna acción significativa, al punto que ni siquiera se ha pronunciado frente a las serias denuncias de los últimos meses.

II. Las aristas de la descentralización

Todo proceso tiene distintos aspectos que deben evolucionar de manera armoniosa para que vaya mostrando resultados. Estos se refieren a la descentralización económica, la administrativa, la económica y la fiscal. Esta última alude a la distribución de ingresos y gastos entre los tres niveles de Gobierno. En este aspecto se debe buscar mantener los balances fiscales de forma que los recursos que reciba una entidad subnacional alcancen para financiar sus actividades de manera oportuna y suficiente.

Recientemente, los reflectores han estado sobre el canon, debido a su aumento considerable ocasionado por el incremento del precio de los minerales que ocurrió en los últimos años. Sin embargo, debe entenderse que, si bien el canon es quizás la principal fuente de ingresos para muchas municipalidades en la actualidad, esto no fue siempre así y probablemente esta situación no dure para siempre. Desde el punto de vista conceptual existen diversos rubros de los ingresos subnacionales que debemos tomar en cuenta.

1. Los impuestos subnacionales

Son ingresos propios que derivan del cobro que se efectúa a las personas que viven o realizan actividades comerciales en una jurisdicción sin la contraprestación efectiva de ningún servicio en particular. Lo recaudado por esta vía debe estar orientado a financiar los bienes públicos locales o regionales que provean las municipalidades o los Gobiernos regionales.

Estos impuestos generalmente se aplican sobre la riqueza, específicamente a la propiedad. El caso más notable es el del Impuesto Predial que cobran las municipalidades distritales y el Impuesto al Patrimonio Vehicular que es recaudado por las municipalidades provinciales. Los Gobiernos regionales no tienen asignado ningún impuesto en el Perú.

2. Los cargos a usuarios

En este caso están las tasas y las contribuciones. Desde el punto de vista conceptual estos pagos proceden por la contraprestación de un servicio específico, que puede ser individualizado.

En el caso del Perú tenemos que las municipalidades recaudan recursos por los trámites que se realizan ante ellas y los servicios que prestan como los arbitrios, el recojo de los residuos sólidos, las licencias de funcionamiento, etc. De igual manera sucede con los Gobiernos regionales que cobran algunas tasas, pero en mucho menor medida que las municipalidades. Esto constituye un ingreso propio, al igual que los impuestos.

3. Las transferencias

Desde el punto de vista conceptual, las transferencias buscan equipar la capacidad fiscal de los distintos Gobiernos subnacionales. En muchos casos, las municipalidades y los Gobiernos regionales no cuentan con todos los recursos necesarios para financiar su

funcionamiento, por lo que reciben transferencias desde el Gobierno nacional para equiparar sus capacidades y disminuir el desequilibrio vertical¹ que pudiera presentarse.

Existen distintos tipos de transferencias y diversas clasificaciones. Una de las más utilizadas está referida a si son condicionadas o no. Esto se refiere a que si su utilización está destinada a un fin específico o no. En el caso del Perú existen varios conceptos de transferencias, pero históricamente el más importante es el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), cuyos recursos provienen del Impuesto de Promoción Municipal que cobra el Gobierno nacional junto con el Impuesto General a las Ventas (IGV)². Esta transferencia está asociada a la actividad económica, dado que si esta aumenta, la recaudación de este tipo de impuestos también lo hará. Dado el crecimiento observado en los últimos años, esta fuente de ingresos de las municipalidades ha aumentado considerablemente. Es una transferencia no condicionada.

La otra transferencia importante es el canon, y es la que más ha crecido en los últimos años. Debemos recordar que el canon es algo engorroso de comprender. Los recursos del canon, en su gran mayoría, se obtienen del 50% del pago del Impuesto a la Renta de las empresas que realizan algunas actividades económicas³. Estas transferencias dependen, por tanto, de las utilidades que dichas firmas generen en sus respectivas actividades. El canon más importante es el minero, dado el fuerte crecimiento de esta actividad impulsado por el incremento del precio de los minerales en los últimos diez años. Este tipo de transferencia presenta, por tanto, una alta volatilidad.

Si bien en estos años el canon se ha convertido en la principal fuente de ingresos de las municipalidades, dado su carácter transitorio se puede decir que ha generado un incremento de la vulnerabilidad de las finanzas subnacionales, especialmente las municipales.

El canon es, además, una transferencia condicionada, debido a que solo puede utilizarse en proyectos de inversión o en la operación y el mantenimiento de las obras de infraestructura construidas.

4. El endeudamiento

Es la última fuente de financiamiento, e implica recibir dinero en adelanto para cubrir gastos de los Gobiernos regionales y locales básicamente para gasto de inversión. Esto conlleva la generación de obligaciones a futuro.

Este tipo de operaciones pueden contar con el aval del Estado o no. En el primer caso implica que se tiene que cumplir con los requisitos de los sistemas de inversión pública

¹ Debe entenderse el desequilibrio vertical como la asimetría de ingresos y gastos que existe entre niveles de Gobierno. Como ejemplo se puede ver que, en el caso del Perú, los ingresos están concentrados en el nivel nacional y los gastos tienen un mayor peso a nivel regional o municipal.

² La tasa que pagamos cuando adquirimos un bien o servicio es de 18% y generalmente la asociamos al Impuesto General a las Ventas (IGV), pero en verdad es 2% de Impuesto de Promoción Municipal y 16% del IGV verdadero. La suma de ambos nos da el 18% que se suele interpretar como IGV.

³ Estas industrias son generalmente extractivas. La más importante es la minería, de donde se deriva el canon minero. Sin embargo, tenemos cinco tipos adicionales de canon: pesquero, gasífero, hidroenergético, forestal y petrolero. En este último la fuente de recursos no es el Impuesto a la Renta pagado por las empresas, sino las regalías que están asociadas a los contratos de concesión petrolera.

central, así como el sistema de endeudamiento. Estos controles son muy estrictos y se han establecido para evitar situaciones de fuerte endeudamiento que pueda poner en peligro la solvencia de la municipalidad o del Gobierno regional.

Asimismo existen reglas fiscales⁴ aplicables a los Gobiernos subnacionales que buscan mantener bajo control los niveles de deuda. En la actualidad existen dos mecanismos de endeudamiento que pueden utilizar las municipalidades. El primero de ellos es el adelanto de Foncomun por parte del Banco de la Nación, el cual cobra el préstamo detrayendo una proporción de los ingresos futuros por esta fuente. El segundo mecanismo, que también se aplica a los Gobiernos regionales y las universidades públicas, es el de obras por impuestos⁵. El endeudamiento con el sistema financiero es relativamente escaso y solo lo realizan municipalidades urbanas con ingresos propios considerables. La emisión de bonos es incipiente y ha sido realizada únicamente por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

III. Algunos hechos estilizados de las finanzas subnacionales

Tratar de abordar todos los aspectos de la problemática de las finanzas subnacionales escapa a los alcances de esta nota de política. Por ello nos centraremos en algunas cifras que ilustren las principales características del esquema de descentralización fiscal.

Para el año 2014, el presupuesto de la República está asignado de la siguiente manera: 63% está en manos del nivel nacional, 20% en manos de las municipalidades y 17% corresponde a los Gobiernos regionales. En 2007 y 2013 la ejecución presupuestal fue la siguiente:

⁴ Las reglas fiscales se entienden como límites cuantitativos al crecimiento y stock de deuda, crecimiento del gasto o ratio deuda con respecto a los ingresos totales. Asimismo, a nivel nacional, implican límites al déficit fiscal que puede generarse cada año.

⁵ En este caso, una empresa privada financia una obra de infraestructura para una municipalidad, gobierno regional o universidad pública. Esta inversión realizada por la empresa es reconocida como un pago de impuestos por adelantado por lo cual se recibe un certificado por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Las empresas pueden utilizar estos títulos para el pago del impuesto a la renta en el futuro. Dado que le Estado deja de percibir recursos en el futuro, le cobra a la municipalidad hasta en diez años descontando como máximo el 30% de lo que reciben por canon y algunas otras transferencias.

Cuadro N.º 1
Composición de la ejecución presupuestal (por nivel de Gobierno, 2007 y 2013)

	Años	
	2007	2013
Gobierno nacional	68%	59%
Gobiernos locales	12%	21%
Gobiernos regionales	20%	20%

Fuente: MEF, SIAF

Como se puede apreciar, el Gobierno nacional tiene una participación dentro del gasto de 68% para 2007 y de 59% para 2013. Esto implica que ha aumentado la participación de los niveles subnacionales en el gasto total, lo que contrasta con la opinión vertida por autoridades regionales y locales sobre que el presupuesto se está centralizando. La participación del nivel regional permanece constante, lo que significa que en términos absolutos sus gastos han crecido en la misma magnitud que el presupuesto global. Sin embargo, debemos mencionar que siempre las cifras de los Gobiernos regionales debemos tomarlas con cuidado debido a que no tienen autonomía sobre una proporción considerable de sus gastos. Esto debido a que las Direcciones Regionales están dentro de estos pliegos y el gasto realizado a través de ellas —que es la mayoría— responde a directivas del nivel nacional y el margen de maniobra de las autoridades regionales es mínima. A través de estas Direcciones Regionales se pagan los sueldos de maestros y trabajadores de salud, la parte más importante del presupuesto regional.

Si miramos la composición del gasto más en detalle vale la pena detenerse en el gasto de inversión. Existe todo un debate acerca de la calidad de la inversión a nivel subnacional versus la calidad a nivel nacional. El Cuadro N.º 2 nos revela la composición del gasto de inversión por nivel del Gobiernos para los años 2007 y 2013. Allí se puede apreciar la creciente participación de los niveles subnacionales en el gasto de inversión. Para el año 2013 los Gobiernos regionales y locales fueron responsables de dos tercios de la inversión pública. Esto es explicado por el crecimiento del canon. Dado que estos recursos solo pueden orientarse a gasto de inversión y han venido creciendo en los últimos años, la inversión subnacional ha sido considerable.

Cuadro N.º 2
Composición de la ejecución presupuestal – gasto de inversión
(por nivel de Gobierno, 2007 y 2013)

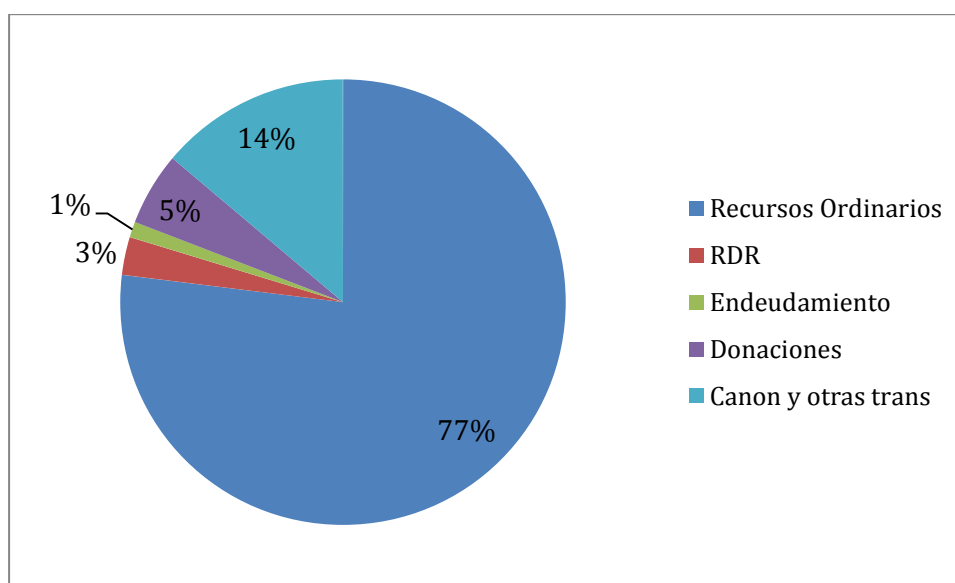
	Años	
	2007	2013
Gobierno nacional	39%	34%
Gobiernos locales	34%	44%
Gobiernos regionales	27%	22%

Fuente: MEF, SIAF

Lo anterior nos muestra el grado de descentralización del gasto existente en la actualidad. Estos datos son los que explican el descontento que se manifiesta en algunas jurisdicciones, dado que el gasto de inversión no necesariamente responde a las necesidades de la población y se ejecuta con niveles de calidad aún no verificados. La descentralización del gasto de inversión también refleja que el nivel nacional tiene menor capacidad de llevar a cabo políticas de estabilización.

Si analizamos por separado a los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales, veremos que la composición de sus finanzas presenta rasgos diferenciados. El Gráfico N.º 1 nos muestra el caso de los Gobiernos regionales.

Gráfico N.º 1
Composición de los ingresos de los Gobiernos regionales, año 2013



Fuente: MEF, SIAF.

Un primer hecho a resaltar es la fuerte importancia de los recursos ordinarios⁶, lo que evidencia la fuerte dependencia de las finanzas regionales de las transferencias del tesoro. De hecho, los recursos directamente recaudados solo representan el 3% del total y las transferencias entre las que se encuentra el canon representan el 14%. Esto nos demuestra que el grado de autonomía financiera de los Gobiernos regionales es muy reducido. Si queremos fortalecer el proceso de descentralización debemos considerar brindar un mayor grado de autonomía junto con mayores responsabilidades.

En el caso de las finanzas de las municipalidades, la situación es diferente. El Cuadro N.º 3 presenta la composición de los ingresos de los Gobiernos locales para el período 2004-2011.

Cuadro N.º 3
Ingresos de los Gobiernos locales según fuente de financiamiento, 2004-2011 (%)

Fuente de financiamiento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impuestos municipales	10,3	10,4	8,4	8,1	7,5	8,5	8,4	8,7
Recursos directamente recaudados	25,5	23,6	17,8	12,5	11,4	12,4	12,0	11,3
Canon, sobrecanon y regalías	12,8	22,1	33,0	43,8	45,3	44,0	45,7	44,2
Participación en rentas de aduana	1,9	1,9	1,7	1,0	0,9	0,7	0,8	0,9
Fondo de compensación municipal	28,3	28,7	27,8	21,4	20,3	19,7	17,9	17,6
Recursos ordinarios	14,5	6,8	3,9	4,6	4,4	6,0	8,2	12,1
Donaciones y transferencias	3,2	3,6	5,8	6,9	8,1	6,4	4,9	4,4
Operaciones de crédito	3,6	2,8	1,6	1,7	2,1	2,2	2,2	0,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (En millones de Nuevos soles)	6 498	7 393	9 286	14 129	19 427	19 598	21 878	23 710

Fuente: MEF, SIAF

Existen varios hechos a resaltar que pueden ser reveladores de la actual situación en las municipalidades:

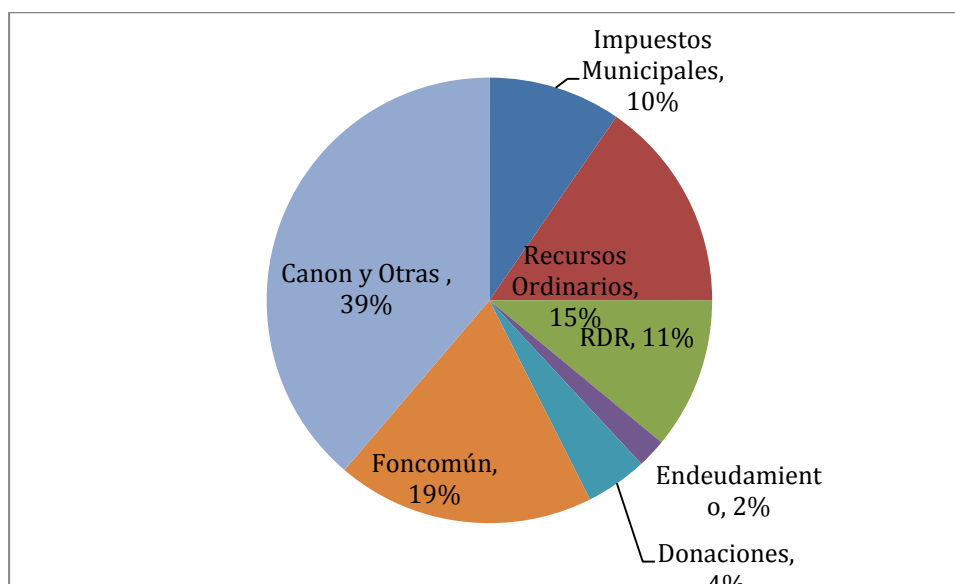
1. Hacia el año 2004 la principal fuente de financiamiento era el Foncomun, seguida de cerca por los recursos directamente recaudados.
2. La participación de los impuestos recaudados por las municipalidades, que sería una de las fuentes más eficientes de recursos, se ha venido reduciendo en este período.
3. El canon representaba apenas el 12,8% de los ingresos hacia el año 2004 y para 2011 había llegado al 44%, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos de las municipalidades.
4. El total de ingresos municipales en este período casi se ha cuadruplicado, lo que implica un crecimiento fuerte de los presupuestos de las municipalidades.

⁶ Los recursos ordinarios son aquellos que provienen de la recaudación de impuestos por parte del Gobierno nacional y son aquellos que si no son ejecutados revierten al tesoro. En este caso representa las transferencias de recursos que se hacen para cubrir gastos como los pagos de planilla de profesores y profesionales de la salud que trabajan fuera de Lima.

5. El excesivo crecimiento del canon ha generado muchas distorsiones en las finanzas locales. Por ejemplo, la reducción en la participación de los impuestos en el total de ingresos se ha dado a pesar de que la recaudación se ha triplicado en términos reales.

En el Gráfico N.º 2 vemos la situación para 2013. El canon y otras transferencias representan cerca del 40% de los ingresos aún. Algo que ha variado ligeramente es la participación de los recursos ordinarios dado que entidades del Gobierno nacional han transferido recursos a los Gobiernos locales para que realicen proyectos de inversión que respondan a objetivos nacionales. Los impuestos municipales siguen representando 10% del total de ingresos, mientras que el Foncomun es el 19%. Como se puede apreciar, la situación en los últimos años permanece estable en cuanto a la composición de los ingresos locales.

Gráfico N.º 2
Composición de los ingresos de los Gobiernos locales, año 2013



Esta composición presenta una serie de riesgos. El canon es una fuente transitoria de ingresos. Si bien existen en cartera muchos proyectos mineros que generarán más canon, hay que tomar en cuenta que los precios al parecer no tendrán los niveles de los años previos. Ello implica que existe una alta dependencia y vulnerabilidad de las finanzas públicas locales con respecto a la evolución de los precios de los minerales. Casas y Málaga (2012) estiman que para en los departamentos mineros, la elasticidad de los ingresos de las municipalidades con respecto a los precios de los minerales es mayor a uno, siendo el caso más sensible el de Cerro de Pasco, donde la elasticidad es cercana a 2. Esto implica que, ante cambios en los precios de los minerales, las finanzas locales tendrán un fuerte impacto, lo que genera una serie de riesgos fiscales dado que existirá una presión para que se compense las caídas en los ingresos por canon, lo que llevará también a una mayor conflictividad social. A su vez, esta fuerte dependencia y vulnerabilidad implican

que existe una fuerte necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento, algo difícil en el actual contexto de incremento considerable del canon.

Un punto relevante que casi siempre se soslaya es que las municipalidades no son un grupo homogéneo. La descentralización es el reconocimiento de la heterogeneidad y, por lo tanto, no podemos suponer que todas las municipalidades son iguales y tampoco es deseable que las políticas públicas sean homogéneas en su trato a estas unidades subnacionales.

Existen diversos criterios para agrupar a las municipalidades. En el Cuadro N.º 4 se presenta la composición de los ingresos municipales según dos criterios: ruralidad y población⁷. Toda clasificación tiene cierto grado de arbitrariedad y depende de los datos con que se cuente. Sin embargo, la clasificación presentada nos puede ilustrar acerca de la heterogeneidad que se presenta en las finanzas locales.

Cuadro N.º 4
Distribución de los ingresos según municipalidades rurales / urbanas, 2011

	Pequeño/ rural	Pequeño/ urbano	Mediano/ rural	Mediano/ urbano	Grande/ rural	Grande/ urbano
Ingresos corrientes	82.7	82.7	88.5	78.2	81.5	91.5
Impuestos	0.4	2.8	0.5	5.1	1.3	21.1
Contribuciones	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.7
Transferencias corrientes	79.9	72	85.7	64.8	77.2	47.4
Canon	42.7	42.2	49.9	34.4	26.6	15.2
Derechos de vigencia	1.8	1.4	0.7	0.6	0.4	0.1
Rentas de aduana	0.2	2.5	0.1	1.2	0	1.9
FONCOMUN	22.3	16.1	23.4	16.8	35.8	15.9
Otras transferencias	12.9	9.9	11.7	11.7	14.4	14.4
Ingresos de capital	17.3	17.3	11.5	21.8	18.5	8.5
Transferencias de capital	0	0.4	0	0.1	0	0.4
venta de activos	17.3	16.9	11.5	21.7	18.4	8.1

El Cuadro N.º 4 refleja que la composición de los ingresos es distinta según el grado de ruralidad y el número de personas que viven en un distrito. Varios hechos a destacar:

1. En las municipalidades más pequeñas y rurales, donde se espera encontrar mayores niveles de pobreza, la participación de los impuestos es ínfima porque la capacidad de pago de la población es casi nula. En el caso de las grandes urbanas vemos que los impuestos locales son más del 20% de los ingresos, algo esperable considerando que suelen ubicarse en grandes ciudades donde hay parques automotores considerables y existe aglomeración de viviendas con mayor valor. Es decir, la base tributaria a explotar es mayor y la capacidad de pago de los contribuyentes también.

⁷ En este caso la ruralidad se define según el criterio del INEI por lo que la clasificación será rural y urbana. En el caso de población se toma el número de personas que viven en un distrito y según ello se obtienen las tres categorías.

2. El Foncomun tiende a tener una mayor participación en las zonas rurales que en las urbanas. Esto es consistente con bases tributarias poco desarrolladas a nivel rural, por lo que la dependencia de las transferencias será mayor.
3. En general, los impuestos tienen una mayor participación en las municipalidades urbanas si las comparamos con las rurales.
4. En el caso de la participación del canon vemos que no existen diferencias significativas para municipalidades medianas y pequeñas, así sean rurales o urbanas. La diferencia es considerable cuando hablamos de municipalidades grandes en donde la posibilidad de generación de recursos propios es mayor.
5. En general, las transferencias representan una proporción importante de los ingresos. Este porcentaje gira en alrededor del 80% para la mayor parte de los grupos considerados, siendo menor al 50% solo para las municipalidades grandes urbanas que tienen una mayor capacidad de generación de ingresos propios.

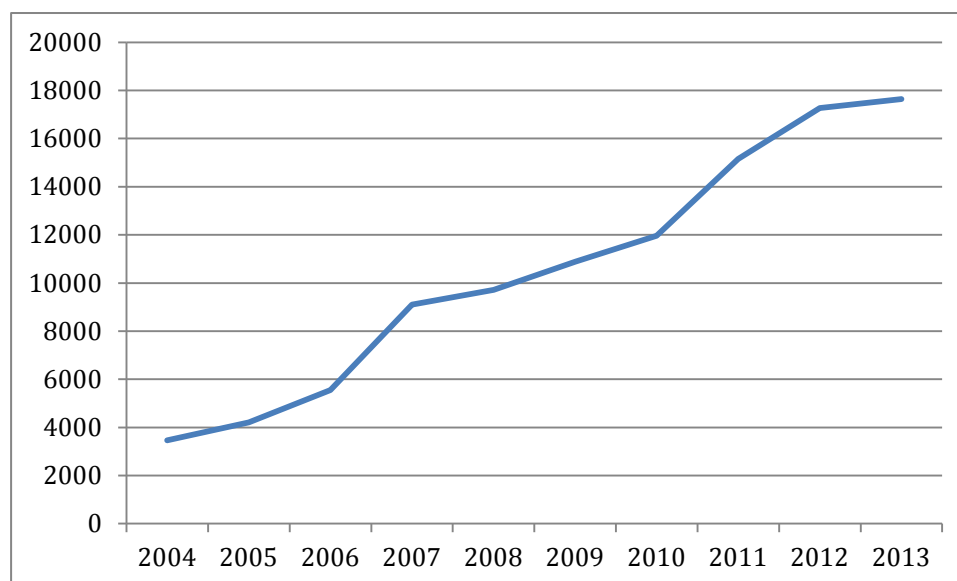
En conclusión, podemos ver que existe heterogeneidad y, por tanto, las políticas e incentivos que puedan establecerse deben tomar en cuenta estas características. Las políticas orientadas a las municipalidades durante los últimos años han sido pensadas suponiendo que son similares. Existen algunos intentos en ciertos instrumentos como el Plan de Incentivos para la Modernización Municipal⁸, cuyos montos no son muy significativos como proporción del ingreso de las municipalidades pero van en el sentido correcto y debería generalizarse el uso de su tipología.

Las transferencias a los Gobiernos subnacionales han sufrido dramáticos cambios en los últimos diez años. Esto ha sido mucho más significativo a nivel de los Gobiernos locales. El buen desempeño económico, los incrementos en los precios de los metales (que impacta en el canon⁹), así como las mayores transferencias desde el nivel nacional han marcado esta tendencia.

⁸ El Plan de Incentivos a la Modernización Municipal es una transferencia que reciben las municipalidades si cumplen con ciertas metas que se establecen a inicios de año. Se realizan dos evaluaciones anuales para verificar dicho cumplimiento y proceder a la transferencia de recursos. En este caso, el MEF ha establecido una tipología de municipalidades donde las metas son diferenciadas en función a las capacidades de las mismas. El monto de esta transferencia en 2013 ascendió a S/. 1100 millones.

⁹ Recordemos que el 75% del canon está orientado a las municipalidades (10% al distrito productor, 25% a los distritos de la provincia productora y 40% a los del departamento productor).

Gráfico N.º 3
Transferencias por todo concepto a Gobiernos locales, Perú
(millones de soles 2004-2013)



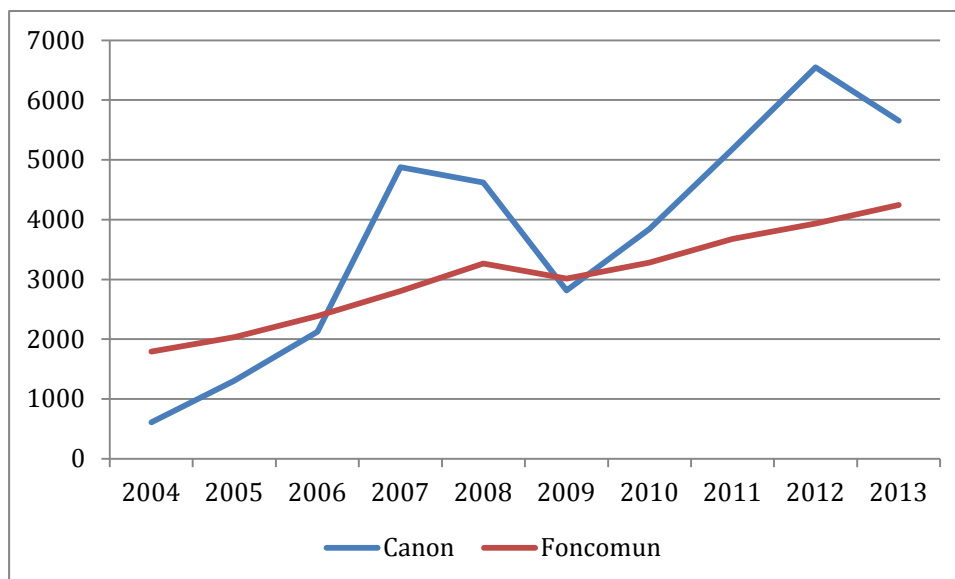
Fuente: MEF, SIAF

El Gráfico N.º 3 nos indica que las transferencias por todo tipo hacia los Gobiernos locales se han quintuplicado entre los años 2004 y 2013. Esto significa un cambio radical en las finanzas de las municipalidades. Si bien estos datos son nominales, para tener una mejor idea de lo que esto representa podemos calcular cuánto representa este incremento en términos del PBI. Para el período analizado la proporción de esta fuente de financiamiento pasó de representar el 1,5% a 3,2% del PBI. Para tener una idea de lo que esto representa debemos mencionar que es equivalente a todo el presupuesto de salud y defensa para el año 2014.

Sin embargo, dentro de estas transferencias tenemos distintos tipos. Están aquellas que se categorizan dentro de lo que se llama recursos determinados¹⁰ y las que responden a recursos ordinarios. Si queremos analizar en mayor detalle las dos principales transferencias, como el canon y el Foncomun, veremos que tienen características diferentes.

¹⁰ Los recursos determinados incluyen tanto a los impuestos locales como a las dos principales transferencias que reciben los Gobiernos locales: Foncomun y canon. Para el cálculo que se ha realizado se han excluido a los impuestos locales. Los recursos determinados se refieren a recursos que son propiedad de los Gobiernos locales debido a que una ley lo dice así (como es el caso del canon y del Foncomun) o porque lo cobra la misma municipalidad (como los impuestos). La propiedad implica que si no son gastados del todo, no van al tesoro, sino que quedan en cuentas de los Gobiernos locales. En el caso de las transferencia cuya fuente son recursos ordinarios, lo no gastado es devuelto al tesoro.

Gráfico N.º 4
Canon y Foncomun
(millones de soles 2004-2013)



Fuente: SIAF, MEF

Del Gráfico N.º 4 se desprenden varios hechos que vale la pena destacar:

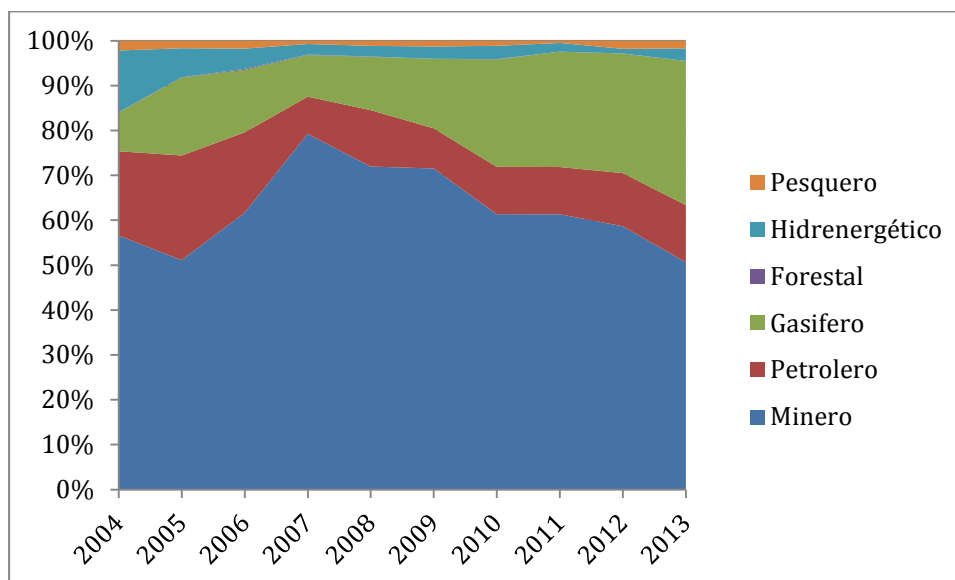
1. En 2004 el Foncomun era la principal transferencia, pero a partir del año 2007 el canon se transformó en la principal transferencia y así se ha mantenido hasta la actualidad, salvo en 2009.
2. El Foncomun en todo este periodo se ha multiplicado por 2,36, mientras que el canon lo ha hecho por 9,26. Esto es explicado por el incremento considerable del precio de los minerales, lo que llevó a fuertes utilidades y a elevados montos de impuestos pagados por ellas.
3. Se observa que el canon tiene una mayor volatilidad que el Foncomun, que ha ido creciendo de manera continua pero sin mucha variación. Esta volatilidad es lo que constituye un riesgo para las finanzas municipales porque el canon es, como se ha visto, la principal fuente de ingreso de muchas municipalidades. Medidas orientadas a evitar esta volatilidad serían positivas para las finanzas municipales.

El impresionante crecimiento del canon ha generado cambios significativos en las finanzas locales y también efectos en otras esferas, como la política y la social, que serán abordados en otros documentos de Agenda 2014. Por ello merece especial atención dar una mirada en profundidad a su composición y efectos.

En primer lugar, el canon minero es el más importante componente del canon donde ha representado más del 50% desde el año 2004. Su mayor participación se dio durante 2007 y 2008, cuando representó el 80% del total. En los últimos años su participación ha disminuido y está cerca del 50%. El canon que ha ido aumentando permanentemente ha sido el gasífero, que de 9% en 2004 aumentó a 32% en 2013. El canon y el sobrecanon

petrolero también aumentaron durante este período, pero su participación relativa se mantuvo constante.

Gráfico N.º 5
Composición del canon (2004-2013)



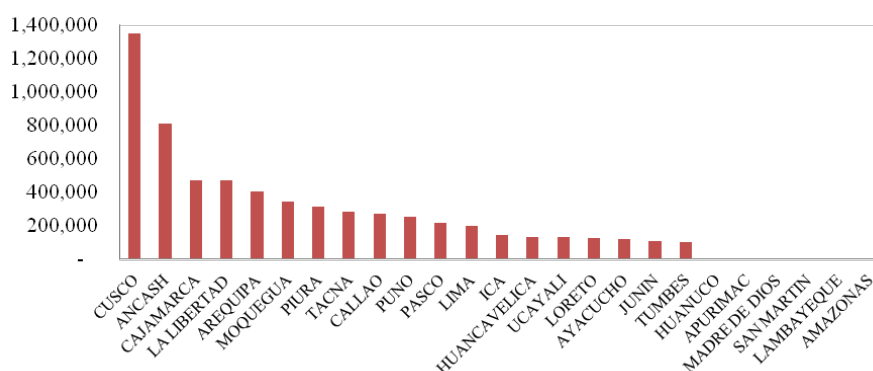
Fuente: MEF, SIAF

El resto de tipos de canon tienen una participación mínima en la actualidad. Un elemento a discutir es el referido a que esta transferencia solo está destinada a las zonas productoras (ver Gráfico N.º 6), por lo que su aplicación y crecimiento observado en los últimos años ha generado un aumento en el desbalance horizontal entre municipalidades. Como los recursos del canon van a las zonas productoras, tenemos cuatro departamentos que no reciben canon, mientras que los cinco mayores perceptores (Cusco, Moquegua, Ancash, Cajamarca y La Libertad) concentran más del 60% de estos recursos. Eso ha llevado al incremento de las disparidades entre las municipalidades.

Tomando como base el presupuesto per cápita de cada municipalidad del país vemos que el coeficiente de Gini¹¹ es de 0,74, lo cual muestra el impacto importante sobre el canon sobre la generación de diferentes capacidades fiscales entre las municipalidades. Existen casos de distritos productores que reciben el 10% del total del canon generado, lo que ha impactado dramáticamente en sus finanzas.

¹¹ El índice de Gini mide la equidad en la distribución del ingreso. Es un indicador que está entre cero y uno. Si es cercano a uno implica una alta desigualdad y si es cero implica la igualdad absoluta lo que implica que todos reciben lo mismo.

Gráfico N.º 6
Transferencias por concepto de canon por departamento



Fuente: MEF, SIAF

Para ilustrar la disparidad que se ha generado, por ejemplo, en los distritos de San Marcos (Ancash, distrito minero) y Echarate (Cusco, distrito gasífero), el canon recibido per cápita en 2013 fue de S/. 9922 y S/. 12 155, respectivamente. Esto contrasta con lo que se recibe por persona por concepto de canon en la municipalidad de El Parco (Amazonas, departamento que no recibe canon minero, gasífero ni petrolero), donde el monto es de S/. 0,2. El coeficiente de Gini ha disminuido a 0,6 en el año 2013, pero aún sigue siendo alto.

Situaciones como la descrita no son compensadas a través de otras transferencias como el Foncomun. Como su nombre lo indica, este debería ser un fondo de compensación, pero lamentablemente no existe mucha coherencia en el sistema de transferencias de forma que una de ellas compense por las disparidades generadas por alguna otra. Los criterios de distribución secundaria¹² del canon y del Foncomun son similares: están en función de la pobreza. Esto determina que las disparidades fiscales permanezcan.

El sistema de transferencias peruano es descoordinado. Cada elemento de él tiene un dispositivo legal que lo crea y establece los criterios de distribución sin tomar en cuenta a los demás componentes del sistema. Es necesario, por tanto, revisar todo el esquema de transferencias para darle un mayor sentido y que permita equiparar capacidades fiscales.

El crecimiento desmedido del canon ha traído una serie de efectos de todo tipo. Entre ellos podemos citar los siguientes:

1. Ya vimos que ha incrementado la desigualdad fiscal entre distritos.
2. Ha generado una mayor fragmentación política (Faust *et ál.*, 2014) debido a que las finanzas públicas locales se ven como un botín al cual se busca tener acceso.
3. En algunas zonas productoras, el fuerte incremento del canon ha originado que se abandonen las actividades económicas ancestrales que se llevaban a cabo —p. ej.:

¹² La distribución secundaria se refiere a la que se realiza una vez que se han determinado los montos que van a cada departamento o provincia. En el caso del Foncomun es población y en el caso del canon lo determina la ubicación del yacimiento. La distribución primaria determina el “tamaño de la torta”. La distribución secundaria se refiere a las “porciones de la torta” que recibe cada distrito.

agricultura y la ganadería— para ser reemplazadas por actividades ligadas a la municipalidad.

4. El incremento del canon no ha sido acompañado de un aumento de la capacidad de ejecución del gasto en las municipalidades. En consecuencia, existe mucho descontento de la población que ve que cuenta con fuertes recursos que no se materializan en nuevas obras.
5. Como se ha visto con las denuncias en la prensa y los procesos iniciados a algunas autoridades, se ha creado espacio para la corrupción. Sin embargo, sostenemos que no es una situación generalizada.
6. La realización de obras de infraestructura no necesariamente cumple con estándares de calidad. No existe ninguna verificación de lo anterior.
7. La distribución del ingreso de las personas se ha visto impactada de manera positiva en el corto plazo por el incremento de los precios de los minerales que lleva a mayores montos de canon. Sin embargo, este efecto es transitorio de no llevarse a cabo políticas de incremento de la productividad (Casas & Málaga, 2013).
8. Un efecto generalmente esperado frente a un incremento muy fuerte de las transferencias es la pereza fiscal que genera, vinculada a dejar de recaudar ingresos propios —impuestos, por ejemplo—.
9. Dado que los recursos del canon solo pueden destinarse a gastos de inversión, hoy día cerca de dos tercios de la inversión pública está en manos de los Gobiernos regionales y locales. Esta trae algunos riesgos en cuanto a calidad y pérdida de capacidad del nivel central para poder llevar a cabo políticas de estabilización.

Como se puede ver, el fuerte incremento de las transferencias como el canon ha distorsionado las finanzas locales. Las cifras muestran que los Gobiernos regionales y, sobre todo, los locales, tienen más recursos que en toda su historia. Sin embargo, vemos que existe un gran descontento con respecto a la descentralización, lo cual implica sin duda una paradoja.

Para explicar esta situación debemos tomar en cuenta que el incremento de ingresos no solo se ha dado en los niveles subnacionales, sino también en el nacional. El incremento del precio de los metales y la mayor actividad económica han generado mayores recursos tributarios, lo que ha llevado que el presupuesto de la República se haya duplicado en los últimos años. En segundo lugar, el incremento de los recursos se ha dado no por voluntad del nivel nacional, sino por factores exógenos. En ello, ni el Gobierno actual ni los anteriores tienen mérito alguno, salvo hacer cumplir la legislación que da origen al canon y al Foncomun, por ejemplo. En el caso de los Gobiernos Regionales el incremento del gasto se ha dado a la par que el nivel nacional, dado que financia sus gastos a partir de transferencias de recursos ordinarios.

Por último, en la situación de desencanto con respecto a la descentralización que se vive actualmente el Gobierno nacional ha tenido buena parte de la responsabilidad. Un punto importante es que autonomía no implica soberanía. Los Gobiernos regionales y locales no pueden saltarse el marco de las leyes nacionales. El rol rector del proceso del nivel nacional ha sido dejado de lado creyendo que la descentralización tenía una fecha de conclusión, sin entender que es un proceso constante que debe ser monitoreado

permanentemente. Estos procesos son a prueba y error y su supervisión es fundamental para idear formas de mejorarlo, avanzar o retroceder, según sea la situación. Cuando hablamos de retroceder puede implicar bajar la velocidad del proceso o establecer medidas que pueden parecer centralizadoras en el corto plazo, pero que se lleven a cabo con una mirada de largo plazo. No debemos dejar de pensar que un proceso de descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el nivel de vida del ciudadano. Por ello, la descentralización está pensada como una de las estrategias para acercar el Estado a las personas. Bajo esa mirada, el Gobierno nacional no puede dejar de lado su rol rector del proceso, sobre todo si vivimos en un país unitario.

Cuando en 2003 se inició el proceso de descentralización, ya existía el Consejo Nacional de Descentralización (CND), pensado como ese órgano rector donde se discutiría y supervisaría el proceso y como un medio a través del cual canalizar reclamos. Desde un inicio, este organismo fue integrado por un equipo que no estaba alineado con el enfoque moderno de la descentralización. El suyo fue que la descentralización implicaba planificación y nada más. Con ese error se renunció a la supervisión y se prefirió el conflicto al interior del Estado. Fue una valiosa oportunidad perdida.

Cuando en 2006 el nuevo Gobierno asumió las riendas del país, una de sus primeras medidas fue cerrar el CND. Nadie levantó una voz de protesta dado el rápido deterioro que había sufrido su imagen. De allí se pasó al *shock* descentralizador, que lo único que provocó fue alterar las etapas del proceso de descentralización que estaban establecidas en la Ley de Bases, y transferir competencias pensando que el proceso terminaba con ello. El CND fue reemplazado por la Secretaría de Descentralización, órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta dependencia tuvo menos peso y poco fue lo que se avanzó.

En el actual Gobierno es poco lo que se ha hecho por la descentralización. De hecho, la Secretaría de Descentralización ha ido perdiendo presencia y hoy está prácticamente inactiva —tanto así que ante los problemas surgidos recientemente, ningún medio pidió su opinión—.

Por otro lado, en marzo de 2011 se creó en el MEF una Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales (DGDFAS), la cual tuvo una vida efímera pues fue desactivada hace muy poco.

Estos hechos nos muestran el poco interés de los distintos Gobiernos respecto al proceso de descentralización. El monitoreo del proceso ha sido débil y ha existido temor por parte de las entidades del nivel nacional en intervenir y sancionar cuando ha sido necesario.

Si se desea fortalecer el proceso es necesario hacer los cambios pertinentes pero, sobre todo, fortalecer al nivel nacional en su capacidad del rol rector y de monitoreo y supervisión si es que queremos que no se repitan los errores del pasado.

IV. Recomendaciones

Dado el panorama descrito acerca de las finanzas subnacionales, nos permitimos hacer las siguientes recomendaciones¹³. Estas están agrupadas tomando en consideración la clasificación de ingresos mencionada al inicio de esta nota.

1. En cuanto a los impuestos

- Debe mejorarse la capacidad de recaudación de los impuestos locales. Ello implica trabajar a diferentes niveles. Por un lado es importante capacitar a las administraciones tributarias locales para que mejoren su capacidad de recolectar impuestos y, por el otro, deben introducirse mecanismos que permitan generar más recursos para las municipalidades.
- En este último caso debemos trabajar en diferentes frentes. Los principales impuestos hoy en día son el predial y el que se aplica al patrimonio vehicular. En el primer caso existe un serio desfase de la base imponible, dado que el impuesto se aplica a un valor de la vivienda muy diferente al valor del mercado. Estos valores referenciales que los determina el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deben actualizarse de manera más dinámica. Las municipalidades no están beneficiándose tributariamente del *boom* inmobiliario, lo que genera incentivos para buscar otras formas de generación de ingresos o solo cargar a las nuevas edificaciones.
- En el caso del impuesto al patrimonio vehicular, este se aplica solamente a los tres primeros años de uso del automóvil. Nos parece que esto es insuficiente y debería ampliarse el impuesto de manera indefinida. Esto también enviaría señales a los que compran un automóvil debido a la congestión que se observa en muchas ciudades del país y evitaría que siga creciendo el mercado de autos de segunda mano.
- En el caso de las municipalidades rurales, la base tributaria es muy débil, lo que explica la poca participación de esta fuente de ingresos en el total de ingresos. Esto refleja los altos niveles de pobreza existentes en las zonas rurales. Para mejorar la recaudación de impuesto predial es necesaria la actualización —y, en muchos casos, la creación— de un catastro que permita contar con información actualizada acerca del número y el valor de los predios urbanos y rurales en cada distrito. El financiamiento de esta actividad debería estar en manos del Gobierno nacional y luego proceder a la actualización periódica por parte de los gobiernos locales.
- Dada la dispersión de las personas en zonas rurales, los costos de recaudación son muy altos y las municipalidades rurales distritales no cuentan con los recursos necesarios para afrontarlos. En este caso podríamos pensar en unificar las administraciones tributarias en una sola oficina provincial de administración tributaria municipal. Una alternativa a esta propuesta implicaría aprovechar la

¹³ Estas recomendaciones están basadas en las realizadas en el año 2009 en un estudio para REMURPE realizado por el autor (Casas, 2009b). Revisándolas para escribir esta nota me percaté de que muchas de ellas seguían vigentes, por lo que han sido tomadas como base para estas recomendaciones.

constitución de mancomunidades de municipalidades. Como se sabe, estas surgen para aprovechar las complementariedades y economías de escala en la provisión de un servicios público —como podría ser la disposición de residuos sólidos— o la ejecución de un proyecto de inversión que tenga impacto en varios distritos. Si un grupo de municipalidades se agrupa para aprovechar economías de escala en el gasto, podrían aprovechar estas en términos de recaudación. Por ello se puede aprovechar la oportunidad para crear oficinas de administración tributaria a nivel de mancomunidad.

- Esto debe ser acompañado de políticas de capacitación y fortalecimiento institucional con el fin de elevar la recaudación. Esto implica trabajar en convenios con la Sunat y con organismos de cooperación internacional que puedan explicar las formas de mejorar la recaudación y la fiscalización de los impuestos locales. Asimismo deben generarse los incentivos correctos con el fin de desterrar la práctica de las amnistías tributarias locales que se convierten en una penalización para el buen pagador y reducen la capacidad de recaudación de las municipalidades.
- Estimar la potencial base tributaria a nivel de cada municipalidad. Tomando en cuenta indicadores de vivienda, población y pobreza —con los que ya se cuenta por el censo del año 2007— podría realizarse un primer estimado que, aunque grueso, nos permitiría contar con elementos para evaluar el esfuerzo fiscal de las municipalidades.
- La recaudación tributaria es el producto de la base tributaria por la tasa del impuesto correspondiente. Una propuesta más audaz iría en el sentido de darle la potestad a las municipalidades de que fijen ellas mismas las tasas a cobrar dentro de un rango establecido por el Estado. Esto permitiría adecuar las tasas a las características del distrito y a la capacidad de pago de sus contribuyentes
- En cuanto a los Gobiernos regionales, proponemos la cesión a ellos de la recaudación de un impuesto nacional. Esto no implica la creación de administraciones tributarias regionales. La recaudación seguiría en manos de la Sunat, pero lo recaudado iría a los Gobiernos regionales. Los candidatos podrían ser el Impuesto a la Renta de personas naturales o algún impuesto selectivo, dado que existe una correspondencia entre lo que se recauda y la actividad económica de los departamentos.

Creemos que esta cesión desarrollaría la responsabilidad fiscal en los Gobiernos regionales, porque ya no tendrían que negociar permanentemente con el nivel nacional por recursos, sino que podrían aprovechar mejor su base tributaria. Una ventaja de esta propuesta es que se puede reducir la evasión de estos impuestos, dado que los Gobiernos regionales podrían ser socios en este esfuerzo y, además, tendrían incentivos para hacerlo.

2. En cuanto a tasas y contribuciones

- Es necesario determinar una metodología sencilla de costeo de servicios públicos que puedan aplicar las municipalidades como sustento de las tasas que se incluyan en su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), para evitar la proliferación de tasas por distintos servicios. Aunque recientemente se han dado normas en este sentido, debería generalizarse debido a que las municipalidades urbanas grandes tienen a esta fuente como una de las principales, pero la proliferación de trámites y requerimientos se ha convertido, en muchos casos, en un obstáculo para la actividad privada.
- En cuanto a las municipalidades rurales, puede permitirse a sus pobladores valorizar aportes en bienes o servicios, los cuales las municipalidades luego pueden vender y generar utilidades. La metodología de valorización podría estar en función del valor al cual se puede vender esos bienes o al valor de la mano de obra en la zona.
- En el caso de los Gobiernos regionales es necesario también regular el establecimiento de tasas, debido a que muchas de las Direcciones Regionales tienen recursos que recaudan directamente y que pueden estar cobrando por servicios innecesarios.

3. En cuanto a transferencias

- Del análisis de los datos se puede observar que la alta dependencia de las municipalidades con respecto a las transferencias impone serios retos a cualquier esquema de descentralización fiscal. En primer lugar, transferencias como el canon han creado una mayor desigualdad entre las municipalidades, afectado el balance fiscal horizontal. Por otro lado, tenemos que las municipalidades que han recibido canon en los años pasados cuentan con saldos de balance considerables. Estos recursos que provienen de gastos no ejecutados presentan el aspecto positivo de servir como un fondo de ahorro que podrá ser utilizado este año y los sucesivos para suavizar la trayectoria del gasto en estas municipalidades.
- La extrema dependencia de los presupuestos municipales rurales de las transferencias vinculadas a bases altamente volátiles es un hecho al que hay que prestar especial atención, dado que la reducción observada en los años recientes ha generado problemas no solo financieros, sino sociales y políticos. En este sentido, es indispensable darle cierta coherencia en el mismo período y a través del tiempo a las transferencias para evitar la volatilidad de los ingresos de las municipalidades. Debe pensarse en un sistema de transferencias en el sentido de darles coherencia y no tomarlas de manera independiente. El objetivo de un sistema de transferencias es igualar las capacidades fiscales, y ahora en el Perú, ello no ocurre.
- Un primer punto que podría impulsarse para aquellas municipalidades que cuentan con canon y saldos de balance considerables es el establecimiento de fondos de estabilización individuales. Una medida sencilla para la creación de estos

fondos es que, cuando los ingresos por canon crezcan en más de 20% en un año, el exceso sobre ese crecimiento vaya al fondo de estabilización. A este se podría acudir si los ingresos por canon cayeran en la misma magnitud de un año a otro.

Este mecanismo permitiría suavizar la trayectoria del gasto en el tiempo y generar recursos que podrían ser utilizados más adelante. Una posibilidad a explorar es que estos recursos sirvan para apalancar recursos desde el Gobierno central, que podría destinar una pequeña proporción del Fondo para la Estabilización Macroeconómica a este fondo.

- Una ventaja de transferir los recursos excedentes a estos fondos de estabilización es que se reduciría la presión existente sobre todas las instituciones del Estado de querer gastar más sin fijarse en la calidad del mismo. Los ratios de ejecución se calculan dividiendo el gasto ejecutado entre el presupuesto total, que incluye lo no gastado en períodos anteriores. Si los excedentes se trasladan a cuentas individuales, se reduce el denominador y mejorarán los ratios de ejecución.
- Un tema adicional es la conformación de un fondo solidario de las propias municipalidades que reciben canon per cápita por encima de un límite vinculado a la línea de pobreza. Este fondo debería repartirse entre aquellas municipalidades que no tienen acceso al canon y cuyos porcentajes de población en pobreza extrema están por encima de un umbral que debe ser alto. Esto permitirá atender a la población con muchas necesidades básicas insatisfechas y puede servir de estímulo para que el Gobierno central aporte también una cantidad similar a lo aportado por las municipalidades. Esto permitiría que cuando estemos en la fase expansiva del ciclo económico, con precios de materias primas favorables, los beneficios de esta coyuntura sean aprovechados por una mayor proporción de la población. Mecanismos de este tipo permitirían mejorar la equidad horizontal. Dentro de un proceso de descentralización, tanto los mecanismos de equidad vertical como horizontal deben desarrollarse de manera consistente, con el fin de evitar el crecimiento de la desigualdad al interior del país.
- Reestructuración del Foncomun y los recursos adicionales que se vayan transfiriendo a las municipalidades de tal forma que se constituyan dos fondos: uno de equidad que asignaría los recursos en función de indicadores de pobreza por lo cual se beneficiaría a las municipalidades más débiles financieramente, y otro fondo que premie eficiencia en la gestión y que estaría en función de indicadores de eficiencia administrativa y tributaria. En un primer momento este segundo fondo podría beneficiar a las municipalidades urbanas, pero en la medida que se cuente con información de bases tributarias locales o indicadores de esfuerzo fiscal, esto puede servir como un fuerte estímulo para que las municipalidades rurales puedan acceder a este tipo de recursos. La idea central es que este tipo de transferencias sean del tipo compensadoras (*equalization transfers*) y que tome criterios de población y esfuerzo fiscal solamente.
- El Fondo de Equidad debe tener como criterio las necesidades de gasto de la población para poder acceder a los bienes y servicios públicos de la misma manera como lo hace el resto del país. Para ello se necesita información acerca de pobreza,

dado que las necesidades de gasto están altamente correlacionadas con los indicadores de pobreza. En ese sentido, este fondo debe asignarse en función a indicadores de pobreza como brecha o severidad, o indicadores más sencillos como porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas. Un factor adicional a tomar en cuenta estaría vinculado a si la municipalidad tiene o no acceso al canon, de tal forma que aquellas municipalidades que no tienen canon accedan en una mayor proporción a los recursos de este tipo. En este sentido se introduciría un mecanismo de igualación horizontal y se vincularían los recursos de este fondo de transferencias con el del canon y se le daría consistencia al sistema de transferencias intergubernamentales.

Un tema que está cobrando mayor relevancia a nivel conceptual está vinculado a tomar en cuenta las diferencias en costos por zonas de un país de proveer un mismo bien. Ello implica que proveer un mismo bien en distintas zonas signifique esfuerzos financieros diferenciados debido a los diferentes costos como los asociados al transporte, precio de la mano de obra o de materiales oriundos de la zona. Una consecuencia de esta diferenciación es que el financiamiento de estándares mínimos en la provisión de un bien o servicio en particular debe tomar en cuenta estas diferencias.

- Creemos que con la implementación de estos mecanismos ayudamos a disminuir la volatilidad en el tiempo, a reducir el desbalance fiscal horizontal y a darle coherencia a todo el sistema de transferencias intergubernamentales. Estos son, en este momento, los principales problemas que tiene el sistema de transferencias intergubernamentales. Con el tiempo también podrían introducirse mecanismos de igualación horizontal en otro tipo de recursos como el caso de la renta de aduanas o el Fondo de Camisea. Pero para ello es importante pensar en una campaña de sensibilización a nivel de las autoridades locales y nacionales con el fin de crear las condiciones para introducir los cambios acá presentados.
- El Programa de Incentivos para la Modernización Municipal ha mostrado ser un buen instrumento para generar comportamientos en las municipalidades que coincidan con las prioridades nacionales. Esto busca alinear iniciativas en torno a los programas presupuestales. Sin embargo, debe evitarse la proliferación de objetivos, dado que si los recursos no aumentan y se imponen más condiciones, el incentivo para lograr las metas que se establezcan se irá reduciendo en la medida que los recursos que se obtengan por meta sean menores.
- Una medida adicional que podría ayudar a las municipalidades rurales es que en la medida que se profundicen mecanismos de emisión de bonos ambientales por captura de carbono dentro del marco del Protocolo de Kioto, los ingresos que se obtengan por dicha fuente podrían ser asignados a las municipalidades ubicadas en Áreas Naturales Protegidas. Esta asignación estaría en función a la contribución marginal de cada municipalidad a este servicio ambiental.

4. En cuanto al endeudamiento

- En el caso de las municipalidades rurales se pueden introducir mecanismos que permitan disminuir el costo del crédito, como consolidar deudas de varias municipalidades y todas ser garantes del resto cuando se pide un préstamo con cargo a sus recursos.
- Favorecer el acceso a líneas de crédito que establezca el Banco de la Nación bajo un esquema de determinación de la capacidad de endeudamiento que tenga cada municipalidad, y que tome en cuenta todos los ingresos generados y no solo el Foncomun recibido. Esto serviría de estímulo para que se cree una mayor capacidad de generación de recursos propios.
- Las reglas fiscales aplicables a las municipalidades han sido modificadas recientemente haciendo que sean más coherentes a su realidad. Sin embargo es indispensable que se haga un seguimiento y se desarrolle asistencia técnica a aquellas municipalidades que tengan que preparar sus informes fiscales. En el MEF existe un plan en este sentido que debe contar con todo el respaldo necesario.
- Un nuevo mecanismo de endeudamiento es el de Obras por Impuestos, mediante el cual las municipalidades, los Gobiernos regionales y las universidades públicas canjean obras hoy por un descuento del canon y otras fuentes de ingresos en el futuro. En la práctica es un esquema de endeudamiento que está empezando a cobrar mayor importancia, pero que debe ser monitoreado para evitar excesos.

V. Condiciones para asegurar el logro de las propuestas planteadas

Las medidas planteadas tienen implicancias sobre la legislación actual y sobre la manera como se dirige el proceso de descentralización desde el Gobierno nacional

En este sentido es importante notar que, como cualquier política pública, es necesario contar con una serie de medidas complementarias que permitan sensibilizar a los involucrados, mostrar los beneficios y costos de la medida, e interesar a las autoridades acerca de la necesidad de la reforma. Entre estas medidas podemos enumerar las siguientes:

- Contar con un ejercicio profundo de estimación del costo que implica brindar los bienes y servicios públicos en cada zona del país. Esto permitirá contar con un marco de referencia contra el cual se puedan calcular las brechas de financiamiento para cada servicio público en diferentes zonas del país.
- Contar con una línea de base que permita evaluar el desempeño de las municipalidades en términos administrativos, financieros y, en la medida de lo posible, de calidad de los servicios públicos. Conforme se obtenga mayor información, se podrá ir afinando los mecanismos de asignación de los fondos de los distintos tipos de transferencias. Esta propuesta es funcional a la estrategia de presupuesto por resultados.
- Revisión del esquema de competencias de los diferentes niveles de Gobierno. La legislación actual aún es imprecisa y deja todavía muchas superposiciones de

competencias, sobre todo en las compartidas. Aquí es necesario establecer hasta dónde llega la responsabilidad de los diferentes niveles de Gobierno.

- Establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental más eficaces que deben verse a nivel sectorial. Cada ministerio u órgano del nivel nacional es el responsable por la provisión de los servicios y, en tal sentido, debe ser el líder en articular a los diferentes niveles con el objetivo de prestar servicios a la población de manera eficiente y eficaz. Esto es mucho más necesario en el caso de la PCM y el MEF.

VI. Referencias

- ARAGÓN, F. & Casas, C. (2009). *“Technical Capacities and Local Spending in Peruvian Municipalities”*. Corporación Andina de Fomento, Vol. 7 N.º 1, pp. 89-113.
- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES – ANGR (2009). *La descentralización fiscal en el Perú: situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Documentos de Debate 1. Documento elaborado por INDE Consultores. Lima.
- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES – ANGR (2008). *La descentralización fiscal en el Perú*. Lima.
- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES – ANGR (2010). *Propuesta Técnico-Legal de Descentralización Fiscal*. Documentos de Debate 4. Lima.
- BAHL, R. (1999). *“Implementation Rules for Fiscal Decentralisation”*. International Studies Program Working Paper Series 9803. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- BANCO MUNDIAL (2010). Perú. *The Decentralization Process and Its Links With Public Expenditure Efficiency* Report N.º 52885-PE, Document of the World Bank.
- BANCO MUNDIAL (2010). Perú. *El proceso de descentralización y sus vínculos con la eficiencia del gasto público*.
- BIRD, R. & Vaillancourt, F. (eds). (1998) *“Fiscal Decentralization in Developing Countries”*. Cambridge University Press.
- BOHN, H. & Inman, R. (1996). *“Balance Budget Rules and Public Deficits: evidence from the U.S. States”*. Carnegie Rochester Conference Series in Public Policy vol. 45, pp. 13–76.
- BRAUN, M. & Tommasi, M. (2004). *“Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles in Latin American Experiences”*. En Kopits, ed., *“Rules and Practice in Intergovernmental Fiscal Relations”*. FMI y Banco Mundial, Washington, DC.
- CARRANZA UGARTE, Luis, & Cárdenas Tuesta, David (2003). *Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana*. Estudios Económicos. Banco Central de Reserva del Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES. Lima.
- CASAS TRAGODARA, Carlos (1997). *“Descentralización fiscal: El caso de Perú”*. En: *Proyecto Regional de Descentralización Fiscal*. CEPAL-GTZ.
- CASAS TRAGODARA, Carlos (2009a). *Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú*. Sistematización de Estudios. GTZ.
- CASAS TRAGODARA, Carlos (2009b). *“Descentralización fiscal frente a un contexto rural”*. Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE.

- CASAS, Carlos & Málaga, Alexandra (2012) “La importancia de los recursos naturales en la generación de recursos para el Estado y el sistema de transferencias intergubernamentales peruano”. Documento de Discusión 1301. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
- CASAS, Carlos & Málaga, Alexandra (2013) “El impacto de la extracción de recursos naturales en la equidad interpersonal a nivel departamental en el Perú”. Documento de trabajo CIUP.
- CEPAL (1993). “Descentralización fiscal: marco conceptual”. En: *Serie Política Fiscal*, N.º 44. Santiago de Chile.
- CHEASTY, Adrienne; Gardner, John; Rial, Isabel; Vera-Martin, Mercedes; & Villafuerte, Mauricio (2001). “Fiscal Considerations in Establishing a Sovereign Wealth Fund”. IMF.
- DE MELLO, L. (2001). “Fiscal Decentralisation and Borrowing Costs: The case of Local Governments”. En: *Public Finance Review*, Vol. 29 N.º 2, pp. 108-138.
- FRANCKE, Pedro (2002). *Análisis de los criterios de asignación de los recursos públicos que son transferidos desde el Gobierno central a los Gobiernos subnacionales*. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Estudios Macrosociales. Lima.
- FREIRE, María; Huertas, Marcela & Darche, Benjamin (1998) “Acceso subnacional a los mercados de capitales: La experiencia latinoamericana”. Ponencia presentada en la Primera Conferencia Internacional sobre los Gobiernos Subnacionales y los Mercados de Capitales, Santander, 26-29 octubre.
- GTZ (2009). *Propuestas para Avanzar en la Descentralización Fiscal en el Perú – Sistematización de Estudios*.
- HORST, Bettina (2009). “Fuentes de financiamiento para Gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”. En: *Un mejor Estado para Chile : propuestas de modernización y reforma*. Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – CAF (2008). *La descentralización fiscal en el Perú – Informe final*. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez & Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – CAF (2009). *El sistema de asignación de competencias de gasto en Perú: Análisis y propuestas de reforma – Informe final*. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez & Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – CAF (2009). *Endeudamiento y estabilidad fiscal de los Gobiernos subnacionales en Perú. Propuestas de reforma – Informe final*. Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vásquez & Cristian Sepúlveda. Georgia State University.
- MOLINA MARTÍNEZ, Raúl (2010). *Descentralización fiscal en el Perú*. Corporación Andina de Fomento.

- PARKER, A. & Serrano, R. (2000). *Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralisation*. World Bank. Working Paper 30354.
- PORTOCARRERO Maisch, Javier Ed. (2006). *Desafíos de la política fiscal en el Perú*. CIES
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2010). *La descentralización en el Perú, una revolución en democracia: Lineamientos para un modelo de articulación de sus dimensiones generales*. Prats Mañez, Fernando; Loscos Fernández, Javier; Alcolado Jaramillo, Carmen del Rosario. 1° edición. Lima-Perú.
- PRODES (2010). *Brújula de la descentralización 2010-2011*. ProDescentralización.
- RABANAL SOBRINO, Jean Paul & Karl Melgarejo Castillo (2006). "Perú: ¿Esfuerzo o Pereza Fiscal en los Gobiernos Locales? 1999-2004". *Documento de Trabajo N.º 03/2006*. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Lima.
- SILVA RUIZ, José; Páez, Pedro & Pedro Rodríguez (2008). *Finanzas públicas territoriales. Programa de administración pública territorial*. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá.
- TER-MINASSIAN, T. (2006). "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?". En: *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 6, N.º 3, pp 111-122, Alemania.
- VEGA CASTRO, Jorge (2008). *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES. Lima.