



AVANZAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Propuesta de
la Plataforma
Interinstitucional
de Gobiernos
Descentralizados



Con el apoyo de



AVANZAR EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Es una publicación de:

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

Presidente: Alonso Alberto Navarro Cabanillas
Teléfono: (01) 243-0519
Correo electrónico: coordinadora.angr@gmail.com
Página web: www.angr.org.pe

Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)

Presidente: César Acuña Peralta
Teléfono: (01) 460-1251
Correo electrónico: ampe@ampeperu.gob.pe
Página web: www.ampeperu.gob.pe

Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE)

Presidente: Wilson Ramiro Ibáñez Ibáñez
Teléfono: (01) 265-4596
Correo electrónico: remurpe@remurpe.org.pe
Página web: www.remurpe.org.pe

Con el apoyo de:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Corrección de estilo: Alonso Hidalgo A.
Edición de publicación: Nelly Carrasco C.
Diseño y diagramación: Mario Popuche LI.

Impresión:

SINCO Editores SAC
Jr. Huaraz 449 - Breña.
Teléfono: 433-5974

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2014-13386

1ra. Edición

Tiraje: 1000 ejemplares
Lima, setiembre del 2014

ÍNDICE

Presentación 3

Capítulo 1

Resumen del diagnóstico general de la situación de las finanzas públicas subnacionales 5

- 1.1 Situación de las finanzas públicas subnacionales 6
 - 1.1.1 Los ingresos de los gobiernos subnacionales en el presupuesto del sector público 6
 - 1.1.2 El gasto de los gobiernos regionales y locales 15

Capítulo 2

La reforma progresiva de la descentralización fiscal 27

- 2.1 Asignación de los recursos 27
- 2.2 Tributación municipal 29
- 2.3 Transferencias fiscales intergubernamentales 31
- 2.4 Gasto orientado a resultados 32

Capítulo 3

Para seguir avanzando en la descentralización fiscal 33

- 3.1 El Programa mínimo de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados (ANGR, AMPE, REMURPE) 33



PRESENTACIÓN

Esta publicación tiene como objetivo iniciar un debate sobre la situación actual de la Descentralización Fiscal, proponiendo una ruta para avanzar hacia este proceso que actualmente se encuentra detenido. Para lograr este propósito, la Plataforma de Gobiernos Descentralizados (ANGR-AMPE-REMURPE) recoge información relevante del *“Informe Final de evaluación de viabilidad y planes de acción para la implementación de propuestas aprobadas por la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal”*, al que en adelante llamaremos Informe Final (2013). Este documento consolidó, articuló y complementó los aportes del *Informe de evaluación preliminar de viabilidad de implementación de las propuestas priorizadas de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal*, así como los informes finales de cinco consultorías especializadas² (desarrolladas entre diciembre del 2012 y febrero del 2013), encargadas por la CMMDF 2012 para ampliar la evaluación de viabilidad y diseñar el plan de acción de dichas propuestas.

Cabe recordar que el *“Informe de evaluación preliminar de viabilidad de implementación de las propuestas priorizadas de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal”*³ identificó el problema que determinó la necesidad de avanzar en la agenda de Descentralización Fiscal en el Perú, al concluir que: “no existe una asignación óptima de recursos y/o facultades de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno que componen el Estado y por lo tanto, éstos no pueden ejercer cabalmente”.

- 1 El documento fue elaborado por el consultor Raúl Molina, tomando como insumos las consultorías especializadas que la CMMDF tuvo como apoyo, así como el propio trabajo de los equipos técnicos de la Comisión. A él, un reconocimiento especial por su esfuerzo en acercar posiciones y perspectivas.
- 2 (i) Asignación basada en necesidades de gasto, desarrollada por Javier Abugattás; (ii) Mejorar el potencial de tributos locales y fortalecimiento de la recaudación descentralizada, desarrollada por Luis Alberto Arias; (iii) Sistema de transferencias fiscales y equilibrar disparidades por canon y regalías, desarrollada por Carlos Casas; (iv) Transferencias de finalidad específica y enfoque de resultados en el contexto de la descentralización, desarrollada por Roger Díaz y César Tapia; (v) Fortalecimiento de la gestión financiera, tratamiento de deuda acumulada y reglas para endeudamiento sub nacionales, desarrollada por Carlos Casas.
- 3 Elaborado también por el consultor Raúl Molina.

La existencia formal de la CMMDF y el reconocimiento de sus productos indican que existirían, al menos, algunos consensos sobre la problemática y necesidad de avanzar en la Descentralización Fiscal. Sin embargo, aún no se alcanzan acuerdos sobre cómo se deberían adoptar los avances de las propuestas planteadas. Por ello, consideramos necesario recapitular lo avanzado y no olvidarlo para reactivar y construir el camino para avanzar en esta reforma.

Ese es el espíritu de este documento que hoy presentamos y que está estructurado en tres capítulos. El primero, describe brevemente el contexto en el que se enmarca la descentralización fiscal dentro del proceso de descentralización y, describe y analiza la situación de las finanzas públicas subnacionales tanto de los ingresos como de los gastos. El segundo capítulo, propone un conjunto de medidas para avanzar en la Descentralización Fiscal. Finalmente, en el tercer capítulo, se presentan criterios generales para caminar en la Descentralización Fiscal, a partir de las propuestas planteadas por la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados, conformado por la ANGR-AMPE-REMURPE. El texto se complementa con un anexo sobre los objetivos estratégicos y el plan de acción que propuso la CMMDF.

La Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados reconoce la colaboración de los técnicos de la PCM y del MEF que fueron parte del proceso, agradece el esfuerzo de los consultores especialistas que cooperaron con la Comisión, así como el concurso generoso de la cooperación internacional al desarrollo (GIZ, SECO, AECID, ProDescentralización-USAID y ProParticipación, proyecto que tenía recursos de USAID), que facilitó ese esfuerzo. La Plataforma agradece especialmente la asistencia técnica que recibió a lo largo del proceso por parte del Grupo Propuesta Ciudadana.

Como es obvio, el presente documento, aunque está basado en el trabajo compartido con otros, es responsabilidad de la Plataforma. Su publicación busca fijar nuestra posición y contribuir de esta manera, a un debate que resulta impostergable.

Secretaría Técnica ANGR
Secretaría Técnica AMPE
Secretaría Técnica REMURPE

Resumen del **DIAGNÓSTICO GENERAL** de la situación de las **FINANZAS PÚBLICAS** **SUBNACIONALES**



El contexto de la descentralización fiscal en el país está marcado por ocho rasgos que se describen a continuación:

- » El debilitamiento del consenso político por la descentralización.
- » La descentralización ya no es atractiva en la agenda pública: El debilitamiento del consenso político influyó de manera negativa sobre las expectativas ciudadanas respecto a la descentralización como una ruta efectiva para acercar al Estado y sus servicios a la población.
- » Mayor disponibilidad relativa de recursos públicos: La economía peruana crece sostenidamente desde el año 2003, con una sola caída en el año 2009 por la crisis internacional. Ello se refleja en los ingresos públicos: el gasto del Gobierno General (incluidos los tres niveles de gobierno) creció 1.95 veces entre 2004 y 2011. En la inversión pública el crecimiento fue mucho más notable, en el mismo periodo e incluido los tres niveles de gobierno, creció 4.13 veces.
- » La debilidad de los Sistemas Administrativos Públicos como freno al Desarrollo Local: Los Sistemas Administrativos se crearon en un contexto de crisis económica y partieron de la necesidad de reglas operativas restrictivas del gasto en todo el sector público. En un escenario de bonanza se cuestionó la utilidad de estas reglas y se planteó la necesidad de evaluarlas “para permitir que las administraciones de las entidades del Estado mejoraran su capacidad de gestión y operaran de forma eficiente frente a un volumen mucho mayor de gasto del que estaban acostumbrados a manejar”⁴.
- » Riesgos internacionales para la estabilidad macroeconómica.
- » Altas expectativas de la población: Las promesas de crecimiento económico, la expansión de las comunicaciones, la dinamización de la inversión privada descentralizada y la mayor conciencia de los derechos ciudadanos contribuyen a que la población incremente sus

expectativas y, por lo tanto, su insatisfacción cuando estas no son cumplidas.

- » Debilitamiento del Presupuesto Participativo, de los Consejos de Coordinación Local y Regional, y de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC).
- » Débil ejercicio de la función de rectoría sectorial: En el 2007, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) estableció que el rol de rectoría de las políticas nacionales y sectoriales corresponde a los ministerios del nivel nacional. Sin embargo, no se definió con claridad el alcance y los límites de la mencionada rectoría⁵. Los ministerios mostraron poca disposición y bajas capacidades para transitar desde un rol tradicionalmente ejecutor hacia uno de rectoría efectiva en su respectivo sector, capaz de orientar,

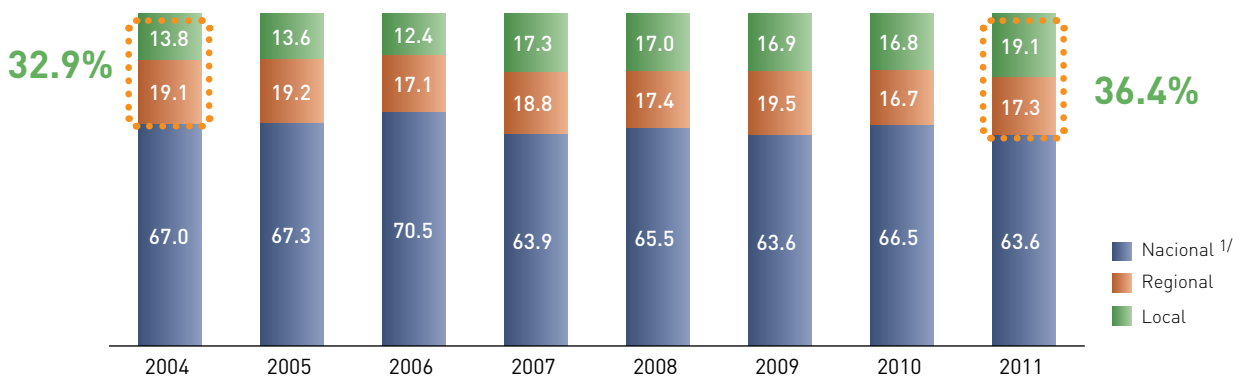
monitorear, articular, apoyar y evaluar la acción de los gobiernos sub nacionales en materias de competencia compartida de la responsabilidad sectorial. La excepción serían los avances realizados en el marco de los Programas Presupuestales del Presupuesto por Resultados.

1.1. Situación de las finanzas públicas subnacionales⁶

1.1.1 Los ingresos de los gobiernos subnacionales en el presupuesto del sector público

Desde la creación de los gobiernos regionales⁷, la participación de los gobiernos subnacionales en la estructura de los ingresos se mantiene casi invariable rondando el 34% del total. De cada 10

GRÁFICO 1: ESTRUCTURA DE INGRESOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO GENERAL (%)



1/ Incluye Ministerios, instituciones públicas y resto del Gobierno Central. (EsSalud, ONP y otros)

Fuente: MEF-SIAF/DGPM.

Elaboración: CMMDF 2012.

- 5 Recientemente, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por D.S. 004-2013-PCM, precisa el concepto de rectoría sectorial.
- 6 Esta sección se basa principalmente en el informe de consultorías de Carlos Casas; Luis A. Arias; y de Javier Abugattas.
- 7 Las nuevas divisiones administrativas se dieron con la Ley de Bases de la Descentralización, promulgada el 17 de julio de 2002 y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales promulgada el 19 de noviembre de 2002. Los nuevos Gobiernos Regionales fueron elegidos el 20 de noviembre de 2002, uno por cada departamento y uno en la Provincia Constitucional del Callao, y se dio a la Municipalidad Metropolitana de Lima el rango de gobierno regional.

soles de ingresos solo tres soles benefician a los gobiernos subnacionales. Entre el 2004 y 2011 se presenta un incremento marginal en su participación, de un 32.9% a un 36.4%. En ocho años solamente incrementaron su participación en tres puntos porcentuales (Ver gráfico 1).

Una de las características más resaltantes del sistema de ingresos de los gobiernos subnacionales en el Perú es su excesiva dependencia frente a las transferencias del Gobierno Nacional; las mismas que, finalmente, están sujetas a lo que establezcan las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, específicamente de este nivel de gobierno.

a) Los ingresos en los gobiernos regionales

El primer desafío asociado a los recursos ordinarios y el canon que encuentran los gobiernos regionales es su alta dependencia frente

a las transferencias del Gobierno Central, especialmente de los Ingresos No Financieros. Llama la atención que los ingresos propios solo representan el 3.2% del total de ingresos (ver cuadro 1). Esta característica se inicia desde el momento que los gobiernos regionales no cuentan con autonomía suficiente para la generación de ingresos propios⁸. A esto se suman las fuertes diferencias estructurales que existen en la dinámica económica de las regiones y localidades; así como a las debilidades de gestión, especialmente a nivel local, para recaudar tributos.

Para el caso de los gobiernos regionales se puede decir que los Recursos Ordinarios transferidos desde el gobierno nacional se utilizan principalmente para realizar el pago de los servidores públicos sectoriales que laboran en cada gobierno regional⁹. Además, es la principal fuente de financiamiento del nivel regional a pesar

CUADRO 1: INGRESOS NO FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2004-2011 (%)

FUENTE DE RECURSOS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos Ordinarios	82.6	80.4	75.6	64.1	62.1	70.6	72.4	67.2
Recursos Directamente Recaudados	3.7	3.4	3.6	3.0	3.0	3.3	3.4	3.2
Donaciones y Transferencias	3.5	3.6	5.2	10.3	9.2	6.7	5.0	7.2
Fondo de Compensación Regional	4.5	4.7	4.2	5.3	8.6	4.9	4.7	3.9
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduana y particip.	5.6	7.8	11.0	16.6	16.4	14.4	14.6	18.5
Recursos por operaciones oficiales de crédito	0.1	0.1	0.5	0.6	0.6	0.0	0.0	0.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total [En millones de nuevos soles]	7,995	9,223	10,327	13,138	13,795	14,157	14,661	17,706

Fuente: MEF-DGCP.

Elaboración: CMMDF 2012.

8 Como se ha indicado, los gobiernos regionales recaudan principalmente tasas por servicios que prestan asociados a las funciones sectoriales transferidas. Los valores son aprobado por el Consejo Regional, pero la metodología y el procedimiento de determinación está fuertemente regulado por el Gobierno Nacional.

9 Gasto rígido para el pago de remuneraciones y pensiones que deben hacer los gobiernos regionales, las cuales obedecen en su mayoría a las transferencias de funciones y competencias que se dieron por el proceso de descentralización. Estos Recursos Ordinarios, a excepción de los proyectos financiados con el FONCOR, no están sujetos a ninguna regla predeterminada de asignación, por lo que están muy propensos a una alta discrecionalidad por parte de los gobiernos regionales.

que su participación disminuyó de 82.6% en el 2004 a 67.2% en el 2011. Los fondos de Canon, Sobrecanon, Regalías, FOCAM, renta de aduanas y participaciones (Recursos Determinados), vienen tomando mayor importancia a través de los años. Este rubro pasó de representar el 5.6% en el 2004 al 18.5% en el 2011; es decir, un incremento de 230% en ese periodo. La tendencia se asocia al crecimiento de las rentas provenientes del sector extractivo.

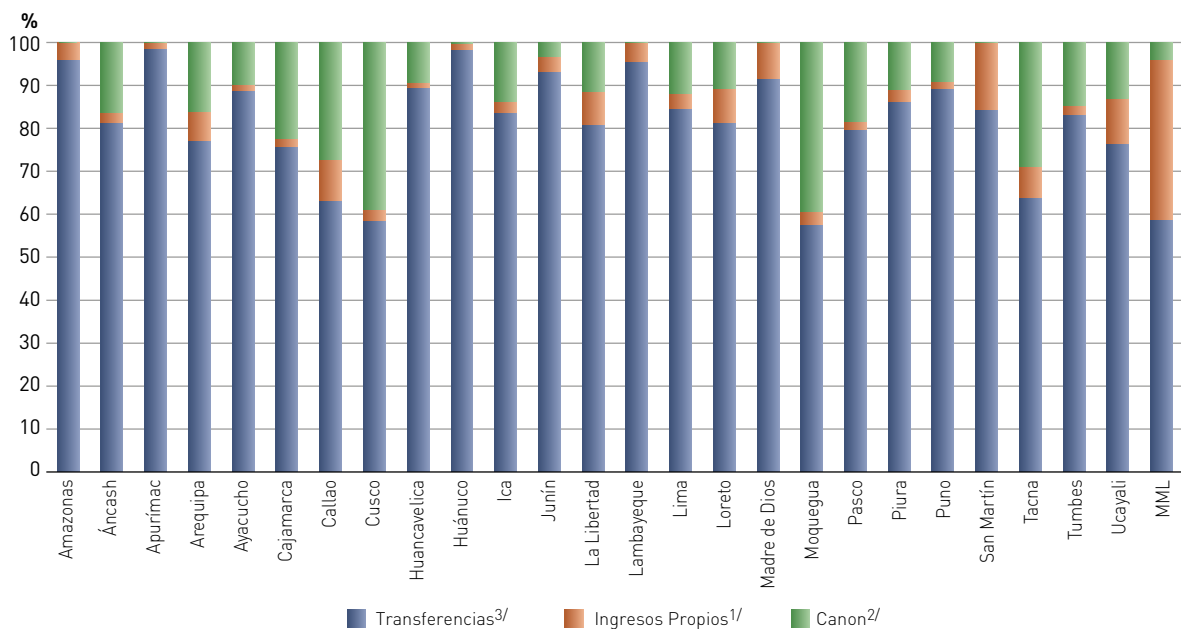
El grado de dependencia que guardan las distintas fuentes de financiamiento varía entre los gobiernos regionales. Aun así, prácticamente todos mantienen la tendencia de dependencia de los Recursos Ordinarios del Gobierno Nacional (ver gráfico 2).

A partir de esta lectura se entiende que la principal fuente de financiamiento de toda entidad subnacional deberían ser sus ingresos propios. En un escenario ideal para el financiamiento estos ingresos deberían permitir financiar las competencias de cada gobierno. Sin embargo, se reconoce la existencia de desbalances verticales y horizontales entre entidades y territorios. Las transferencias deberían ser una suerte de niveladores de oportunidades pero no cumplen necesariamente este papel.

b) Los ingresos de los gobiernos locales

El análisis de los gobiernos locales difiere sustancialmente del de los gobiernos regionales. En primer lugar, cuentan con potestades tributarias

GRÁFICO 2: ESTRUCTURA DE INGRESOS NO FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES, 2011



1/ Incluye ingresos tributarios, no tributarios, contribuciones y venta de activos.

2/ Incluye Canon, Sobrecanon y Renta de Aduanas.

3/ Incluye las transferencias ordinarias y otras.

CUADRO 2: INGRESOS NO FINANCIEROS DE LOS GOBIERNOS LOCALES SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2004-2011 (%)

FUENTE DE RECURSOS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Impuestos Municipales	10.9	10.7	9.5	8.9	9.6	11.2	10.9	9.4
Recursos Directamente Recaudados	26.5	24.5	20.1	13.6	14.7	16.9	15.0	12.1
Canon y sobrecanon, regalías, rent. de adua. y particip.	14.1	24.3	34.0	44.9	40.9	38.3	44.8	40.4
Fondo de Compensación Municipal	30.0	30.1	30.9	22.8	24.3	24.6	22.2	19.3
Recursos Ordinarios	16.1	7.5	0.0	3.1	2.8	3.1	2.5	14.6
Donaciones y Transferencias	2.4	3.0	5.6	6.6	7.6	5.9	4.5	4.2
Recursos por operaciones oficiales de crédito externo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (En millones de nuevos soles)	5,776	6,516	7,525	12,101	13,482	12,309	14,714	19,574

Fuente: MEF-DGCP.

Elaboración: CMMDF 2012.

claras y no recientes. En segundo término, para la mayoría de los municipios la debilidad de su economía local se ve a nivel de la base tributaria, así como en sus limitadas capacidades institucionales. Estos elementos restringen fuertemente el potencial de recaudación local, haciendo que un alto porcentaje de ellos también dependan de las transferencias que reciben del Gobierno Nacional (ver cuadro 2).

Al desagregar los ingresos de los gobiernos locales según fuente de financiamiento se aprecia que desde el 2006, con el crecimiento del canon minero, la fuente de Canon, Sobrecanon, Regalías y FOCAM se convirtió en la más importante de los gobiernos locales, alcanzando en el 2011 el 40.4%. No obstante, cabe señalar que los re-

recursos del canon no benefician a todas las municipalidades sino a las ubicadas en las zonas productoras de recursos naturales. Por tanto, la mayoría de municipalidades no reciben montos significativos provenientes del canon.

Por otro lado, la participación de los ingresos propios cayó: del 2004 al 2011 los impuestos municipales pasaron de 10.9% a 9.4% y los recursos directamente recaudados de 26.5% a 12.1%.

El número de municipalidades que no recaudaron ningún monto por impuestos municipales tampoco varió sustancialmente en ese periodo, pasando de 574 en el 2004 a 551 en el 2011 (30% del total de municipalidades a este año). Asimismo, el número de municipalidades que recaudaron menos de S/. 100 mil por año fue significativo: 852 (46.5% del total). En cambio, otro 8,6% de los gobiernos locales recaudaron ese año más de S/. 1 millón por impuestos municipales y solo 61 municipa-

En el 2011: 230 municipalidades no recibieron transferencias por canon, sobrecanon, ni regalías; y 241 municipios solo recibieron menos de S/. 1,000 nuevos soles anuales por estos conceptos.

El 30% de las municipalidades no recaudaron ningún monto por impuestos municipales (2011).

lidades (3.3%) lograron recaudar más de S/. 5 millones.

Además, los ingresos corrientes de los gobiernos locales, como porcentaje del PBI, no aumentaron significativamente. Es decir, mientras representaban el 1.86% del PBI en el año 2002, crecieron hasta el 3.49% en el año 2011. Este aumento se explica por el incremento de las transferencias, dado que los ingresos propios se mantuvieron alrededor de 0.85% del PBI en todo el periodo. Además, el crecimiento de las transferencias se debió principalmente al canon (por causas ya comentadas), en menor medida al FONCOMUN y, a partir del 2007, también a las otras transferencias.

En el caso de los ingresos propios destaca el crecimiento del impuesto de alcabala, el cual estuvo contrarrestado por la caída de la recaudación de las tasas¹⁰; pero la recaudación del impuesto predial como porcentaje del PBI no aumentó significativamente (ver cuadro 3).

Se observa que el impuesto predial es la segunda fuente de financiamiento propio de las municipalidades y, aunque el 83% de la recaudación del impuesto corresponde a las municipalidades urbanas de mayor población (superior a 50,000 habitantes), su recaudación representa el 21% del total de ingresos propios en el 2011. Sin embargo, como indica la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal (2011): “(...) uno de los principales problemas relacionados con el Impues-

CUADRO 3: INGRESOS CORRIENTES DE LOS GOBIERNOS LOCALES (% PBI)

	2002	2007	2011
Ingresos propios	0.84%	0.80%	0.85%
Impuestos	0.26%	0.33%	0.38%
Vehículos	0.02%	0.02%	0.04%
Alcabala	0.03%	0.10%	0.13%
Predial	0.17%	0.16%	0.18%
Otros	0.05%	0.04%	0.04%
Otros ingresos propios	0.58%	0.48%	0.47%
Tasas	0.38%	0.30%	0.29%
Otros	0.20%	0.17%	0.18%
Transferencias	1.02%	2.72%	2.63%
Canon	0.14%	1.56%	1.26%
FONCOMUN	0.66%	0.82%	0.77%
Otros	0.22%	0.33%	0.60%
Ingresos Corrientes	1.86%	3.52%	3.49%

Fuente: MEF.

Elaboración: Luis Arias (2013).

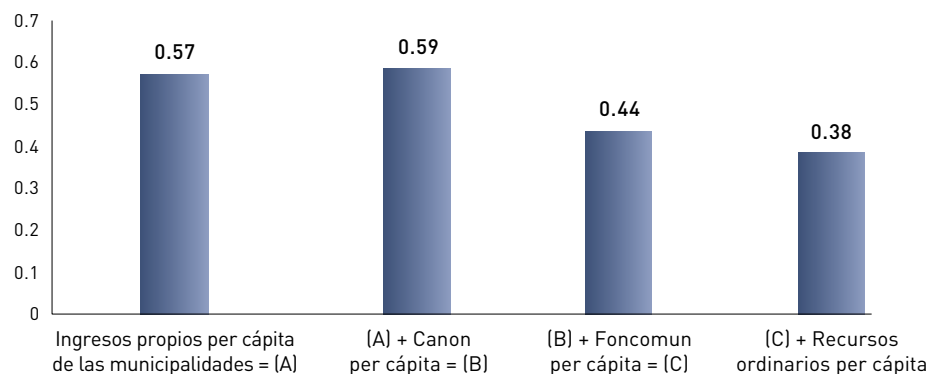
to Predial, además del marco normativo, es la falta de relación de los valores comerciales con los que establece el Ministerio de Vivienda y Construcción.” Apreciamos esta tendencia al calcular el coeficiente de desigualdad de Gini sobre los diversos rubros del ingreso (ver gráfico 3).

El coeficiente arroja un resultado de 0.57 en ingresos propios per cápita de las municipalidades, lo que representa una fuerte inequidad¹¹. Al agregar los recursos por canon per cápita (bajo los actuales criterios de distribución) la desigualdad se incrementa hasta 0.59. Las transferencias, como FONCOMUN y los Recursos Ordinarios, ayudan a compensar esta desigualdad. Sin embargo, el coeficiente llega a 0.38.

10 Nótese que en el año 2002 la recaudación de impuestos era equivalente a 0.26% del PBI y de las tasas, 0.38% del PBI. En el 2011, la figura se ha invertido, a 0.38% y 0.29% del PBI, respectivamente.

11 El coeficiente de Gini varía de 0 a 1, donde 1 indica desigualdad plena y 0 completa igualdad.

GRÁFICO 3: COEFICIENTE DE GINI SEGÚN TRANSFERENCIAS A GL, 2011



Fuente: MEF.

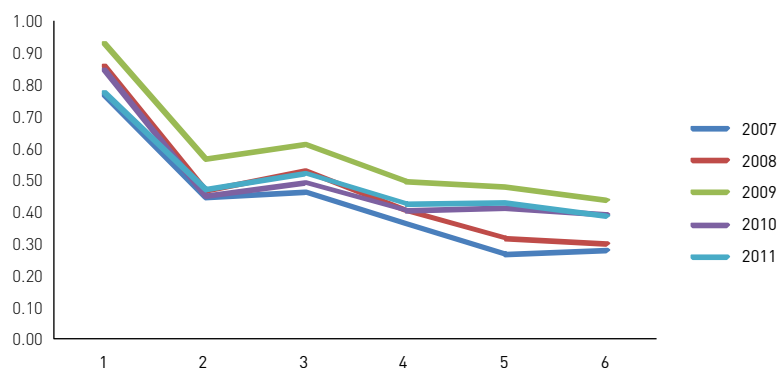
Elaboración: Carlos Casas (2013).

El análisis de Gini muestra que no es adecuado considerar a los municipios de manera homogénea. En este sentido, es difícil recoger necesidades diferenciadas de cada localidad, principalmente debido a factores socioeconómicos como niveles de pobreza, desnutrición, entre otras variables. Frente a ello, Casas (2013) hizo una categorización de los municipios en función de un indicador capaz de agrupar a las localidades según su nivel de pobreza y vulnerabilidad. Basándose en variables de pobreza extrema, ruralidad y densidad de población¹², construyó un

índice y clasificó a las localidades en seis grupos. El índice iba desde el 1, agrupando a localidades que presentan un mayor índice de vulnerabilidad; hasta el 6, localidades con menor vulnerabilidad. Los principales resultados a partir de este análisis son los siguientes:

- » Las municipalidades de las localidades tipo 1, que presentan mayores indicadores de pobreza y ruralidad, muestran una mayor dependencia de las transferencias del nivel central (recursos ordinarios y FONCOMUN). Tal

GRÁFICO 4: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE TRANSFERENCIAS (FONCOMUN Y RECURSOS ORDINARIOS) EN LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, SEGÚN CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS



Fuente: MEF, INEI.

Elaboración: Carlos Casas (2013).

12 Suma de las variables normalizadas de pobreza extrema, ruralidad y densidad población * 0.5.

como se muestra en el gráfico 4, los ingresos que reciben estos municipios dependen casi en un 80% de recursos vía transferencias. En el año 2009 esta participación se incrementó para luego retroceder, de manera consecutiva, en los años 2010 y 2011.

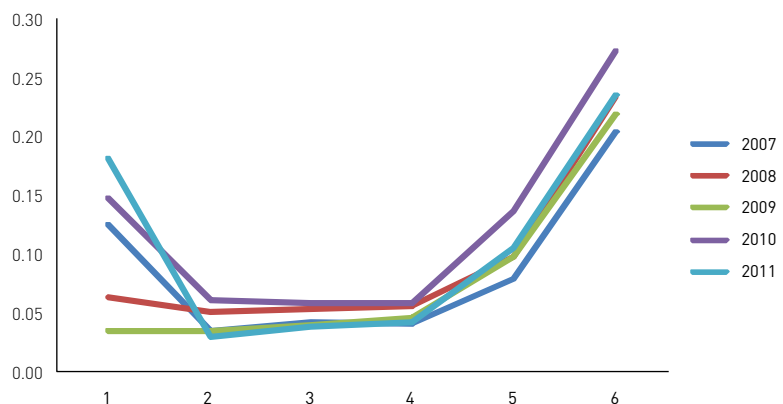
- » En todos los niveles se observa una menor dependencia relativa de las transferencias con el transcurrir de los años. El año 2009 es la excepción, donde se presenta una mayor dependencia (ver línea color verde en el gráfico 4). A pesar que los niveles más altos, es decir de menor pobreza (grupos 5 y 6), se han mantenido relativamente constantes, la participación de las transferencias en los últimos dos años refleja un aumento de la dependencia significativa, si se compara a los años 2007 y 2008.
- » Existe una baja participación relativa de los ingresos propios (recursos directamente recaudados y recaudación de ingresos municipales) en municipios de estratos intermedios (grupos 2, 3 y 4).

Mientras tanto, los estratos bajos (grupos 1 y 2) muestran un incremento en la participación de este rubro desde el 2011. Esto se debe a que las localidades del estrato intermedio son quienes más se benefician por el canon, lo que provoca una distorsión en las tasas medias (ver gráfico 5).

Es claro que nos encontramos frente a un problema típico de la descentralización fiscal y las transferencias intergubernamentales, llamado pereza o apatía fiscal. Se genera al desaparecer los incentivos para recaudar localmente¹³ debido a que las transferencias del Gobierno Nacional cubren la mayor parte de las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales. En conclusión, podemos notar cuatro características fiscales de los gobiernos subnacionales:

- La presión tributaria del Gobierno General (GG) es baja en comparación con la de otros países de América Latina, pese a que

GRÁFICO 5: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE INGRESOS PROPIOS (RDR E IMPUESTOS MUNICIPALES) EN LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, SEGÚN CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS



Fuente: MEF, INEI.

Elaboración: Carlos Casas (2013).

13 Un acto políticamente sensible ya que, por lo general, a las autoridades les resta rédito político el cobro de impuestos.

muestra un crecimiento importante en los últimos años¹⁴.

- La recaudación de ingresos tributarios presenta una alta concentración. El proceso de descentralización iniciado en el año 2003 no permitió reducir esta concentración. Los gobiernos regionales tienen potestades tributarias limitadas¹⁵.
- Los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos locales no han crecido significativamente. Desde el 2003 su participación en los ingresos totales se ha mantenido en alrededor de 2%.
- La autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales es muy limitada. Así, observa-

mos que en el año 2002, al inicio del actual proceso de descentralización, los ingresos propios correspondían al 45% de los ingresos corrientes. Desde ese momento la autonomía fiscal de los gobiernos locales ha ido disminuyendo: en el año 2011 los ingresos propios representaron solo el 24%. Otra característica a notar es que la autonomía fiscal en gobiernos locales aumenta con el tamaño de la población y el porcentaje de población urbana. Es así que en municipios urbanos, el porcentaje de ingresos financiados con esfuerzo fiscal propio alcanza el 26% en comunas pequeñas, 31% en medianas y 58% en municipios grandes.

14 A partir del 2003, la presión tributaria mejora debido principalmente al aumento del precio de los minerales.

15 De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política del Perú solo pueden crear tasas.

REFORMA DEL CANON, UNA MEDIDA NECESARIA PERO INSUFICIENTE EN LA BÚSQUDA DE UNA MAYOR EQUIDAD DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

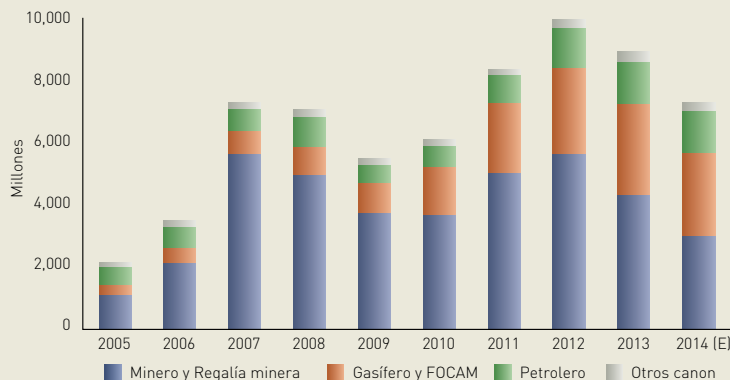
El esquema actual de distribución del canon es un factor que reproduce inequidades en la distribución del presupuesto en perjuicio de aquellas regiones que no tienen recursos naturales en explotación. A partir de esta constatación se creó un consenso acerca de la necesidad de modificar dicho esquema. Sin embargo, a pesar de los reiterados anuncios del Gobierno, el Congreso de la República no ha considerado en su agenda el debate de este esquema, ni una decisión al respecto.

Cabe señalar que, la magnitud y características de la inequidad producida por el canon han cambiado en los últimos años. De un lado, hoy la inequidad en la distribución del presupuesto entre regiones es menor comparada a los años 2007 y 2008, periodo cuando el presupuesto per cápita de las regiones con canon era el doble frente a las regiones sin canon. En el 2010 el presupuesto per capita de las regiones con canon ya era superior tan sólo por 30% respecto a las otras. Este movimiento es producto de las transferencias compensatorias del Ministerio de Economía y Finanzas MEF en favor de las regiones sin acceso a estos recursos. Es decir, la inequidad se redujo sustancialmente.

Por otro lado, tal como se observa en el gráfico adjunto, los ingresos del canon minero redujeron drás-

ticamente en los últimos dos años producto de la disminución del precio de los minerales. El canon minero distribuido el año 2014 se ha reducido al 60% respecto al año 2012, tendencia que viene afectando a varias regiones. Mientras tanto, el canon gasífero ha incrementado su participación, tendencia que beneficia principalmente al departamento de Cusco.

GRÁFICO 6: TRANSFERENCIAS SEGÚN TIPO DE CANON A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES



Fuente: MEF. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana (2014).

En resumen, la modificación del esquema de distribución del canon a nivel intra-departamental puede disminuir la inequidad existente entre provincias productoras y no productoras de recursos naturales. Sin embargo, es claramente insuficiente para disminuir las inequidades presupuestales entre regiones. Para ello es indispensable retomar la agenda de la descentralización fiscal, apuntando, en particular, a una mejora del sistema de transferencias intergubernamentales que tome en cuenta todas las fuentes de recursos y permita avanzar hacia un sistema más equitativo, transparente y predecible.

EL GRAVAMEN MINERO Y EL IMPUESTO ESPECIAL A LA MINERÍA IMPACTARON NEGATIVAMENTE EN LOS INGRESOS POR CANON MINERO

Los pagos por concepto de gravamen minero e impuesto especial a la minería son descontados como costos para el cálculo de la renta imponible de las empresas, por tanto significa un menor pago por impuesto a la renta de tercera categoría. En el año 2012 los ingresos del gobierno nacional por esos dos conceptos fueron S/. 1,383 millones, lo que significa un impacto negativo sobre el impuesto a la renta de S/. 415 millones de soles y en los ingresos por canon minero de S/. 207 millones.

Las transferencias por canon minero del año 2013 disminuyeron en 26% producto de tres factores: a) disminución de las utilidades netas producto de la caída de los precios de los minerales, b) disminución en el volumen de producción de los princi-

pales minerales y, c) impacto del gravamen minero e impuesto especial. De los S/. 4,761 millones de soles previstos por canon para el año 2013 por el MEF, finalmente llegaron apenas a 3,817 millones, impactando fuertemente a regiones como Arequipa, Pasco, Cusco y Junín, situación que tuvo el agravante de no haber sido alertada oportunamente por el MEF. Para el año 2014 los ingresos del canon tuvieron una disminución adicional, llegando a S/. 3,044 millones de soles. Un hecho adicional que ha generado críticas a las medidas tributarias del gobierno del Presidente Humala, es la nula transparencia con que se manejan los ingresos obtenidos por el gravamen minero e impuesto especial en comparación con los recursos del canon minero.

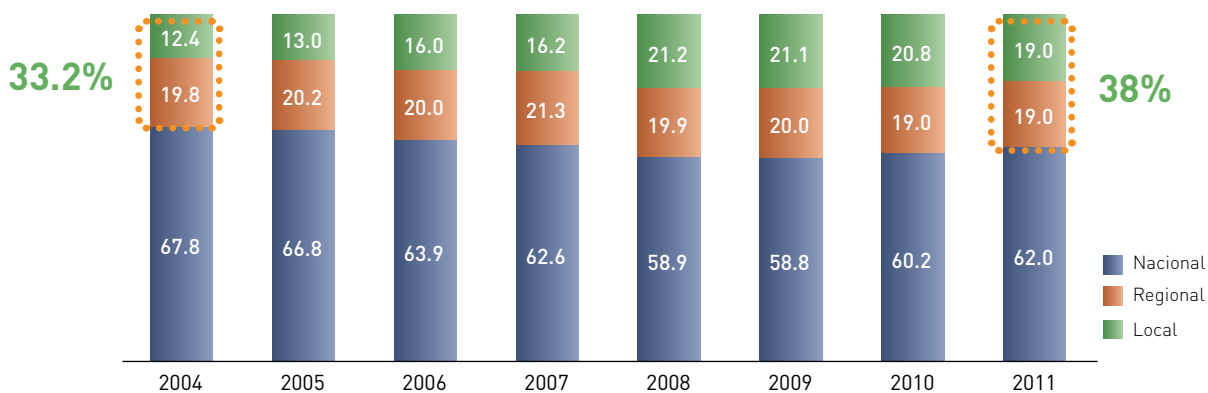
Fuente: Nota de Información y Análisis N° 6. Grupo Propuesta Ciudadana.

1.1.2 El gasto de los gobiernos regionales y locales

La participación del Gobierno Nacional en el gasto devengado del Gobierno General ha ido disminuyendo paulatinamente en favor de los gobiernos subnacionales. Gran parte de esta disminución se refleja en una mayor participación de los gobiernos locales en el gasto total, que pasa del 12.4% en el 2004 a 19.0% en el 2011 (ver gráfico 7). El principal factor que contribuye a este cambio es el incremento de los recursos del canon, fondo que depende más de los resultados tributarios de las empresas mineras (precios internacionales de los minerales, volumen,

entre otros), que de las políticas descentralistas del gobierno nacional. El aumento de la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto público es más notorio cuando se observa la evolución de la inversión pública ejecutada (devengada) por niveles de gobierno. De acuerdo al gráfico 8, los gobiernos subnacionales pasaron de representar el 44% de la inversión pública del Gobierno General en el 2004, a poco más de las dos terceras partes de esa inversión en los años 2008 y 2009. Sin embargo, a partir del 2010 la participación del Gobierno Nacional en la inversión pública total empieza a recuperar terreno, pasando de 33.1% en 2009 a 41.2% en el 2011 (ver gráfico 8).

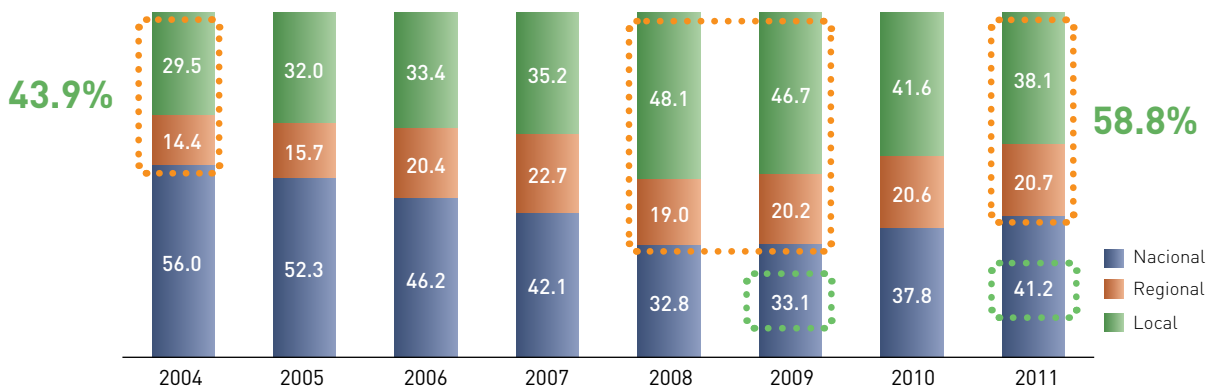
GRÁFICO 7: ESTRUCTURA DEL GASTO NO FINANCIERO DEL GOBIERNO GENERAL (%)



Fuente: MEF-SIAF/DGPM.

Elaboración: CMMDF 2012.

GRÁFICO 8: ESTRUCTURA DEL GASTO EN INVERSIONES DEL GOBIERNO GENERAL (%)



Fuente: MEF-SIAF/DGPM.

Elaboración: CMMDF 2012.

a) Gobiernos regionales

La principal fuente de financiamiento del gasto regional son los Recursos Ordinarios (RO) en los que se incluye el Fondo de Compensación Regional-FONCOR. El aporte de este fondo ha ido reduciéndose. Es así que los Recursos Ordinarios –incluido FONCOR– que financiaron el 89% del gasto regional total para el 2004, se redujeron al 73% el 2011. En los años sucesivos fueron cobrando relativa importancia los recursos del

canon, que pasaron de 5% a 17% del total en el periodo 2004-2011 (ver cuadro 4).

La estructura de ingresos y gasto de los gobiernos regionales se caracterizan por las reducidas potestades de los Gobiernos Regionales para la generación de ingresos propios. Los GR dependen casi totalmente de las transferencias de recursos, por tanto las decisiones de asignación se toman a nivel central. Parte de estas transferencias corresponden a los recursos de-

CUADRO 4: GASTO NO FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO, 2004-2011

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos Ordinarios	84%	82%	78%	73%	66%	71%	65%	69%
Fondo de Compensación Regional	5%	5%	4%	6%	9%	5%	4%	4%
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduana y partic.	5%	6%	9%	11%	15%	15%	19%	17%
Donaciones y Transferencias	3%	3%	4%	7%	5%	6%	7%	6%
Recursos Directamente Recaudados	4%	3%	4%	3%	3%	3%	3%	3%
Recursos por Op. Of. de Crédito	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
TOTAL	7,864	8,998	9,969	11,592	12,900	14,183	16,203	17,326

Fuente: MEF-DGCP.

Elaboración: CMMDF 2012.

rivados de la explotación de los recursos naturales (canon y similares), lo que genera un fuerte componente de volatilidad en los ingresos regionales.

Además, se reconoce que los gobiernos regionales (gobiernos locales también) deben enfrentar carencias y desigualdades de distinta índole en sus territorios¹⁶. En cambio, existen otras regiones con un mayor potencial económico y cuya prioridad es el aprovechamiento de ese potencial para generar un mayor dinamismo económico. Sin embargo, el análisis no nos permite trazar una correlación entre el gasto de los gobiernos regionales y la incidencia de pobreza extrema y prioridades asociadas a ello. De acuerdo al gráfico 9, se identifica una mayor disponibilidad de recursos por concepto de canon, regalías y FO-CAM –así como de ingresos directamente recaudados– en los departamentos menos pobres. El gráfico ordena los departamentos desde aque-

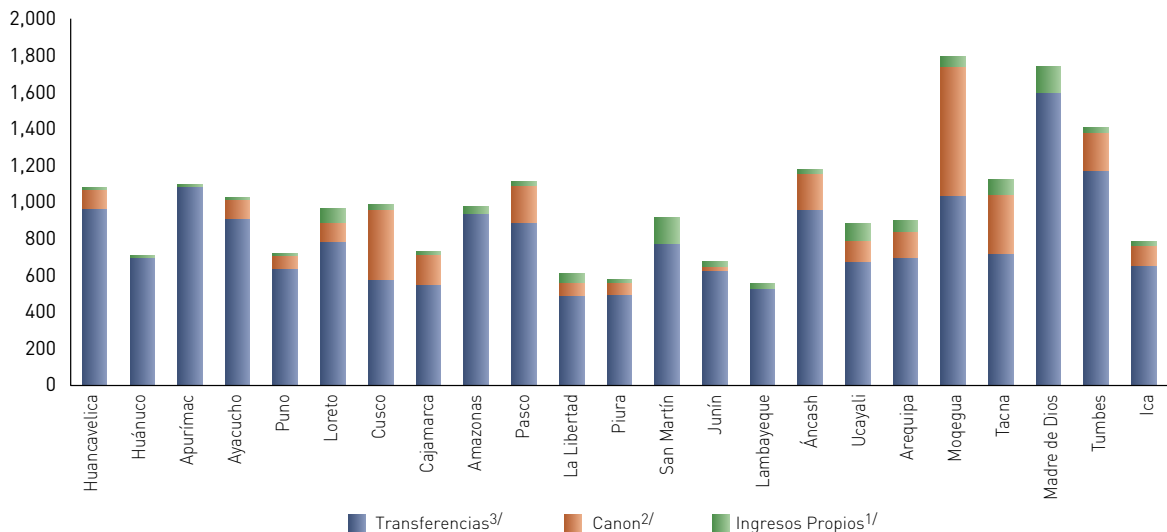
llos con mayor incidencia de pobreza extrema (a la izquierda) hasta los que la tienen con menor incidencia (a la derecha).

Otro aspecto es la brecha de gasto para atender las funciones y competencias transferidas. En el año 2008, a pedido de la Secretaría de Descentralización de la PCM, el MEF trabajó de manera conjunta con los órganos de presupuesto de los gobiernos regionales en la identificación de brechas. Producto de ello, “se identificó que los gobiernos regionales demandaban S/. 2758,6 millones¹⁷ para atender a la transferencia de funciones realizada, mientras que los recursos transferidos por el Gobierno Central ascendían solamente a S/. 2620,3 millones, por lo que (según esa identificación) existía una brecha entre la demanda y la oferta de S/. 138,3 millones (...)”. Esta realidad pone al frente la tarea de actualizar estas estimaciones a fin de identificar si es que hoy en día sigue existiendo esta brecha o se ha incre-

16 Algunos gobiernos regionales enfrentan altos índices de pobreza, como sucede en los departamentos del llamado Trapecio Andino (Huancavelica, Ayacucho y Apurímac).

17 Dicho monto incluye recursos asociados con la transferencia de las Direcciones Regionales de Salud y Educación a los gobiernos regionales de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

GRÁFICO 9: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE GOBIERNOS REGIONALES (PER CÁPITA) ORDENADOS SEGÚN INCIDENCIA DE POBREZA EXTREMA DEPARTAMENTAL



1/ Incluye ingresos tributarios, no tributarios, contribuciones y venta de activos.

2/ Incluye Canon, Sobrecanon y Renta de Aduanas.

3/ Incluye las transferencias ordinarias y otras.

Fuente: MEF 2011, INEI 2010.

Elaboración: Carlos Casas (2013).

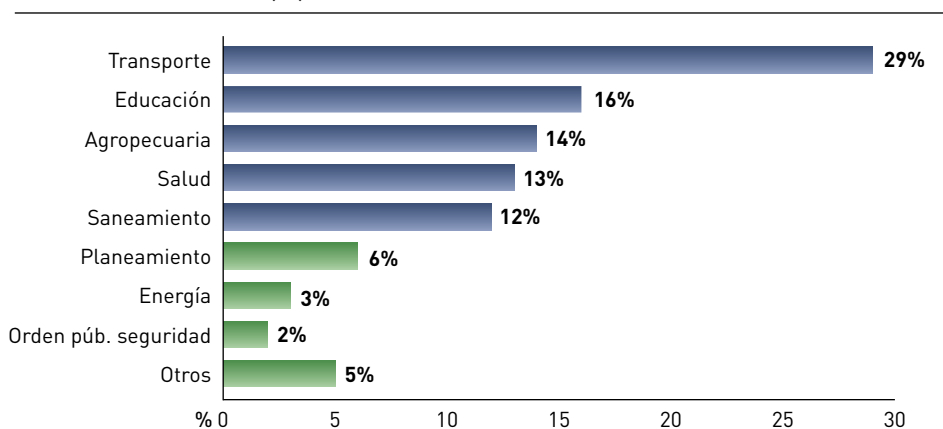
mentado. El objetivo es que los pliegos brinden un servicio de calidad según las transferencias realizadas.

“De existir aún la brecha, el MEF podría realizar el recorte de los presupuestos de los diferentes pliegos del Gobierno Central (que consecuentemente deberían reestructurar sus metas...) e incluirlo en la asignación presupuestal de los gobiernos subnacionales.” Según la Comisión, esta medida se sustentaría en la Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Bases de Descentralización, *“la cual establece que el Poder Ejecutivo queda facultado para realizar todas las acciones administrativas, presupuestarias y financieras necesarias en relación con los pliegos y unidades ejecutoras de los programas y proyectos que sean objeto de transferencias”.*

Destino del gasto en inversiones de los gobiernos regionales

Entre los años 2009 y 2013, el gasto de inversiones de los gobiernos regionales alcanzó los S/. 27,368 millones. Las principales funciones a las que se destinaron estos recursos son, en orden de importancia, Transporte (29%), Educación (16%), Agropecuaria (14%), Salud (13%) y Saneamiento (12%). En conjunto estas funciones representan el 84% del gasto total realizado (ver gráfico 10). Las cifras muestran que la mayor parte de los recursos provenientes de las actividades extractivas se orientan a las cinco funciones antes mencionadas. Mismas que son prioridad de gasto debido a que allí se encuentran importantes brechas de infraestructura que deben reducirse progresivamente.

GRÁFICO 10: GASTO EN INVERSIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES POR FUNCIÓN, 2009-2013 [%]



Nota: Planeamiento incluye gestión y reserva de contingencia.

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

b) Gobiernos locales

Los gastos a este nivel de gobierno han sido principalmente financiados por los recursos del FONCOMUN y los del Canon, Sobrecanon y Regalías. La participación del canon se incrementó en los últimos años mientras que la del FONCOMUN disminuyó. Sin embargo, ambas fuentes de financiamiento en conjunto

aumentaron su participación de manera sustancial: de 39.7% en el 2004 a 56.6% en el 2011.

Por otro lado, los Recursos Ordinarios se han triplicado en el mismo periodo, aunque su participación relativa se ha mantenido comparando el año 2011 con el 2004, en alrededor de 11% (ver cuadro 5).

CUADRO 5: GASTO NO FINANCIERO DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduana y partic.	13.4	19.3	30.2	32.8	38.0	33.7	42.3	36.8
Donaciones y Transferencias	2.5	2.8	4.8	4.9	8.0	5.6	4.4	2.9
Fondo de Compensación Municipal	26.3	28.3	27.1	25.2	23.0	19.7	19.0	19.8
Impuestos Municipales	10.1	11.6	9.2	10.7	8.8	9.0	9.0	10.2
Recursos por Op. Of. de Crédito	2.8	1.6	1.7	1.9	1.7	1.2	1.9	0.8
Recursos Directamente Recaudados	28.0	28.1	20.6	17.1	13.8	12.6	13.0	12.4
Recursos Ordinarios	16.9	8.4	6.3	7.4	6.7	18.2	10.3	17.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total [En millones de Nuevos soles]	5,371	5,638	7,546	8,815	12,922	15,546	17,330	16,700

Fuente: MEF-DGCP.

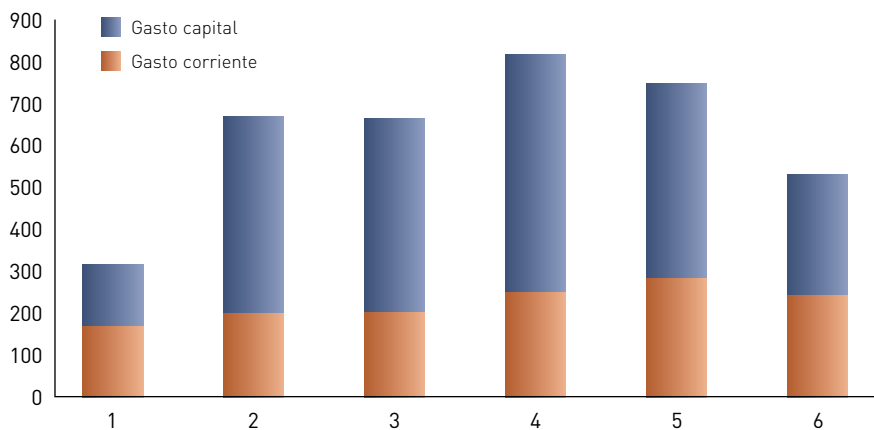
Volvamos a la clasificación de los municipios en función de su nivel de pobreza y vulnerabilidad realizada por Casas (2013)¹⁸. Desde la perspectiva del gasto, observamos una diferencia marcada en cuanto a las magnitudes de gasto per cápita (p.c.) por categoría: las localidades rurales del tipo 1 (más vulnerables) tienen, en general, un gasto p.c. local mucho menor. En promedio apenas supera los S/. 300 y dentro de ello, el gasto de capital p.c. no llega a S/. 150; en los tipos 2 y 3 que corresponden a municipios con menores niveles relativos de pobreza y ruralidad, el gasto p.c. se acerca a S/. 700., mientras en el caso de las municipalidades tipo 4, el gasto p.c. asciende a más de S/. 800 por persona (ver gráfico 11).

Las localidades pequeñas y rurales tienden a destinar gran parte de los Recursos Ordinarios a gasto de capital, mientras que el FONCOMUN se destina, en gran medida, al gasto corriente u

operativo. En el otro extremo, las municipalidades urbanas más grandes, tienden a utilizar los impuestos municipales y Recursos Directamente Recaudados (RDR) para el gasto corriente. Otros recursos –provenientes de las transferencias de FONCOMUN y Recursos Ordinarios– son utilizados en similar proporción para gastos corrientes y de capital. Además, los municipios medianos rurales tienen un fuerte gasto de capital per cápita gracias a los ingresos por canon. Sus ingresos por impuestos municipales e ingresos directamente recaudados son bastante menores a otras categorías municipales. Finalmente, los datos analizados nos indican la fuerte heterogeneidad entre municipalidades del país en cuanto a la provisión de servicios públicos.

Al parecer, las municipalidades pequeñas –sean rurales o urbanas– destinan significativas cantidades de sus recursos a gastos de inversión,

GRÁFICO 11: GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL PER CÁPITA DE GOBIERNOS LOCALES, SEGÚN CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS, 2011



Fuente: INEI, MEF.

Elaboración: Carlos Casas (2013).

18 El tipo 1 corresponde a las localidades con un mayor indicador de vulnerabilidad (obtenido de la suma de las variables normalizadas de pobreza extrema, ruralidad y densidad población * 0.5) y tipo 6 a las localidades con menor vulnerabilidad.

con una alta correlación con los montos recibidos por concepto de canon; a su vez vinculado al marco legal vigente, que establece que los recursos de estas fuentes de financiamiento sólo pueden utilizarse en gastos de inversión y, parcialmente, en operación y mantenimiento de infraestructura. En el otro extremo están las municipalidades grandes urbanas, que debido a una alta concentración de población realizan gastos significativos de prestación de servicios públicos locales. Por tanto, el gasto corriente per

cápita es elevado y financiado fuertemente por recursos directamente recaudados e impuestos municipales.

Mientras tanto, a nivel rural, el gasto corriente es principalmente financiado a través del FONCOMUN. Los gastos de capital constituyen la mayor parte del gasto total. Es en este tipo de municipios donde los déficits de prestación de servicios públicos locales (que requieren de gasto corriente) son mayores en términos relativos.

CUADRO 6: GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL PER CÁPITA DE LOS GOBIERNOS LOCALES, POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y TIPO DE MUNICIPIO, 2011

Tipo de municipio		Destino del gasto	Donaciones y transferencias	Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	FCM	Impuestos municipales	RDR	RO	Crédito	Total
Pequeño	Rural	Gasto corriente	4.3	42.7	141.7	2.5	15.0	35.7	0.0	241.9
		Gasto de capital	21.9	397.3	58.1	0.9	9.8	131.5	6.8	626.3
	Urbano	Gasto corriente	10.7	100.6	128.3	28.6	75.6	27.2	0.0	371.0
		Gasto de capital	16.7	468.5	49.6	1.4	14.7	167.8	5.2	723.9
Mediano	Rural	Gasto corriente	6.4	75.8	137.5	3.6	11.7	31.3	0.0	266.3
		Gasto de capital	14.7	337.9	58.9	0.1	4.4	77.1	7.2	500.3
	Urbano	Gasto corriente	6.2	42.8	76.5	31.0	52.2	27.1	0.0	235.8
		Gasto de capital	8.0	188.7	31.1	0.6	4.0	126.9	2.6	361.9
Grande	Rural	Gasto corriente	3.9	22.8	97.8	5.5	10.1	16.9	0.0	157.0
		Gasto de capital	4.1	81.5	45.3	0.0	1.2	84.1	0.0	216.2
	Urbano	Gasto corriente	2.1	26.6	40.5	84.3	88.9	33.5	0.0	275.9
		Gasto de capital	9.3	58.2	22.7	7.9	6.7	21.6	3.7	130.1

Fuente: MEF.

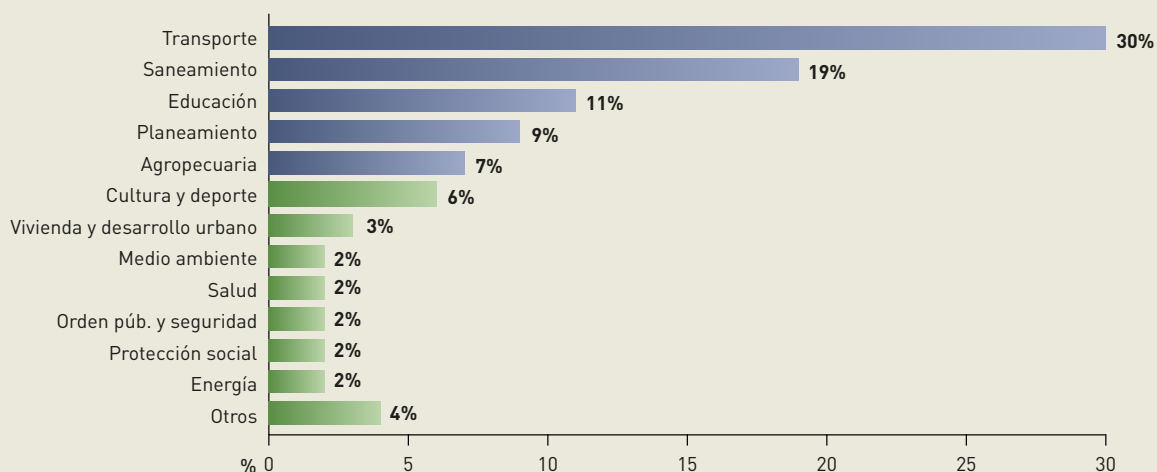
Elaboración: Carlos Casas (2013).

DESTINO DEL GASTO DE INVERSIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES

En el periodo 2009 - 2013, el gasto de inversiones de los gobiernos locales alcanzó los S/. 53,033 millones. Estos recursos se destinaron principalmente a proyectos en las siguientes funciones, en orden de importancia: Transporte (30%), Saneamiento (19%),

Educación (11%), Planeamiento (9%) y Agropecuaria (7%); a estas cinco funciones se orientó el 76% del gasto total (ver gráfico 12). Al igual que los gobiernos regionales, los gobiernos locales incrementan (con excepción del 2011) su gasto año tras año.

GRÁFICO 12: GASTO EN INVERSIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR FUNCIÓN, 2009-2013 [%]



Nota: Planeamiento incluye gestión y reserva de contingencia.

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE LOS SECTORES NO SE HACEN RESPETANDO EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Existen montos importantes del presupuesto (4,653 millones de nuevos soles para el 2012) que han sido asignados inicialmente a entidades del gobierno nacional para luego ser transferidos a los gobiernos subnacionales. Esto incluye recursos de la Reserva de contingencia, compuesta en parte importante por recursos del FONIPREL y del Programa de Incentivos para los gobiernos locales; contraviniendo, así, el principio de subsidiaridad.

El año 2011 se gestionó bajo este mecanismo el equivalente al 9% del presupuesto total (no financiero ni previsional) del Gobierno Nacional, mientras que para el 2012 fue el 11%. En el año 2011 el 54% correspondió a Gastos Corrientes, mientras que el

46% a Gastos de Capital. En el 2012 la parte de Gastos Corrientes fue 42% y la parte de Gastos de Capital igual a 58%. El escenario muestra una ausencia de planificación oportuna, especialmente en aquellas necesidades y prioridades que son responsabilidad de las entidades del gobierno nacional y que deben atender a través de los gobiernos subnacionales.

Una vez transferidos los recursos a los gobiernos subnacionales, los mismos deben ser incorporados y programados en sus respectivos presupuestos. Recién ahí pueden iniciar los procesos de adquisición y contratación (previa modificación y aprobación de sus correspondientes planes de adquisiciones y contrataciones).

CUADRO 7: TRANSFERENCIA DE PARTIDAS CON FINALIDAD ESPECÍFICA¹⁹

Decretos Supremos emitidos para la transferencia de partidas	Año 2011			Año 2012		
	Cantidad total	Primer Semestre	Segundo Semestre	Cantidad total	Primer Semestre	Segundo Semestre
Número de Decretos Supremos	127	33	94	119	34	85
%	100%	26%	74%	100%	29%	71%
Monto total transferido (S./.)	-4,709.2	-879.7	-3,829.5	-5,435.7	-1,331.4	-4,104.3
%	100%	19%	81%	100%	24%	76%
A Gobiernos Regionales	1,466.7	545.4	921.4	2,318.2	1,039.6	1,278.7
A Gobiernos Locales	1,965.4	334.3	1,631.2	2,335.5	291.8	2,043.6
Sub total GSN	3,432.2	879.7	2,552.5	4,653.7	1,331.4	3,322.3

Fuente: Transparencia Económica.

Elaboración: Carlos Casas [2013].

19 La suma de las cifras de los gobiernos subnacionales en la tabla no coincide con el valor total transferido, debido a que hay transferencias de partidas de la Reserva de Contingencia, como es el caso del Plan de Incentivos, cuyos recursos tienen su origen en la fuente Recursos Ordinarios (RO) e ingresan a los pliegos habilitados (Gobiernos Locales) en la fuente Recursos Determinados (RD); adicionalmente en el caso de la fuente Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (ROOC), también puede disminuir la fuente RO e incrementar en ROOC o viceversa, lo que hace que las transferencias no queden en cero.

RETOS EN EL FORTALECIMIENTO DEL ENFOQUE DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS Y EN LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Se debe fortalecer el enfoque de Presupuesto por Resultados

Los Programas Presupuestales (PP) del Presupuesto por Resultados (PpR) son instrumentos que se desarrollan desde el gobierno nacional. Los gobiernos regionales y locales solamente son considerados como ejecutores de los mismos, mas no participan en su diseño y concepción. En este campo, hay una agenda importante para lograr una mayor participación, comprensión de los alcances y beneficios del enfoque de PpR, al igual que un mayor empoderamiento de los gobiernos subnacionales en los procesos de asignación, ejecución, seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas públicas expresados en los PP del PpR.

Otro reto importante es la necesidad de desarrollar una debida articulación de los presupuestos institucionales de los tres niveles de gobierno, bajo políticas y estrategias regionales consensuadas, en el marco de políticas y objetivos nacionales y sectoriales. En ese marco, se reconoce el potencial de los PP para lograr una efectiva articulación de los tres niveles de gobierno, diferenciando los roles de cada uno de ellos según sus competencias y capacidades. Según el MEF el volumen agregado de recursos enmarcados en PP del PpR, programados por los gobiernos regionales en sus respectivos Presupuestos Institucionales Modificados (PIM), se multiplicó casi por 10 veces entre 2008 y 2012. Los gobiernos

regionales para el 2012 programaron recursos en 32 de los 60 PP vigentes, con un nivel de ejecución promedio de 90.8% de los recursos asignados. Ese mismo año, los gobiernos locales participaron en 33 de los PP vigentes²⁰, aunque con una ejecución bastante menor, de solo 61.3%.

Aun así, un riesgo asociado a la creciente participación de los gobiernos subnacionales en el PpR, es que las entidades comiencen a ver este instrumento solamente como un marco de programación de recursos formado por nuevas categorías (los PP), pero manteniendo las prácticas habituales de identificación de necesidades ciudadanas y de diseño de las intervenciones públicas. Por lo tanto, se necesita trabajar en mejorar el diseño de los productos y desarrollar capacidades para la gestión del gasto público. De este modo, las asignaciones de presupuesto podrían traducirse efectivamente en bienes y servicios que satisfagan necesidades de los ciudadanos²¹.

Avanzar en la evaluación de desempeño y rendición de cuentas

Díaz y Tapia (2013) concuerdan en la necesidad de desarrollar mecanismos para contar con un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño de las instituciones en los tres niveles de gobierno. Este sistema debe ser eficiente y sostenible, basado en la medición de resultados y su vinculación con los

20 Principalmente en los PP de: reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte (24.8%), agua y saneamiento urbano (12.2%), programa articulado nutricional (11%), agua y saneamiento rural (10.4%), logros de aprendizaje en primaria (9.5%) y logros de aprendizaje en secundaria (4.9%).

21 Ver página 220 de este Informe.

insumos utilizados. Además, debe servir como un instrumento para promover transparencia y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos. Según ellos, los sistemas existentes de monitoreo y evaluación, así como los mecanismos de rendición de cuentas, son muy débiles. Estos se centran básicamente en el control de los insumos, más que en el de los productos y sus resultados.

Otro reto importante es que los mecanismos usados por las instituciones para mostrar información sobre su desempeño en indicadores de producto o resultado, son débiles o poco claros. Díaz y Tapia precisan que los esfuerzos que viene realizando el MEF son importantes para avanzar en el enfoque de PpR, pero aún son limitados en cuanto a sus objetivos y cobertura; además, toman tiempo y su contribución al proceso de asignación, ejecución y rendición de cuentas aún es incipiente.

No obstante los avances en materia de evaluación, el Estado Peruano aún tiene el reto vigente de contar con un sistema de seguimiento y evaluación que articule a cada una de las instituciones estratégicas que tendrían que participar. De este modo se evitaría la duplicidad de esfuerzos y funciones en los sistemas de evaluación del desempeño del estado.

Otro aspecto importante, pero aún débil, del proceso de reforma del PpR es el vínculo que tienen los mecanismos de rendición de cuentas con la población. Sobre todo en los resultados de la acción del Estado. Desde la iniciativa del MEF, esta se queda a nivel de divulgación de los informes de evaluación independiente (EDEP y EI). Sin embargo, no se han incorporado mecanismos de difusión directa y amplia a la población de los resultados alcanzados en el marco del PpR, vinculándolos a las acciones realizadas y los recursos utilizados para conseguirlos.

La reforma **PROGRESIVA** de la **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**



Frente a los retos que se han detallado, se requiere una estrategia de reforma progresiva con perspectiva de mediano plazo. Para implementar esta estrategia es necesario reactivar la instancia de diálogo intergubernamental que hoy concentra esfuerzos en materia de descentralización fiscal (CMMDF, 2013). Se necesita que esta instancia asuma un rol fundamental en el debate de las medidas específicas de implementación que se decidan adoptar. Asimismo, debe permitir procesar la tensión entre los puntos de vista nacionales y subnacional que se presenten a lo largo del proceso y hacer seguimiento compartido a sus avances. Para impulsar de manera progresiva en esta reforma se recogen cuatro de los cinco ejes trabajados en el Informe Final (2013).

2.1 Asignación de recursos

Frente a los retos de la asignación de los recursos a los gobiernos subnacionales se presentan seis criterios que consideramos indispensables:

- » **Implementar una asignación de recursos guiada por necesidades de gasto.** Se requiere estudiar y debatir la identificación de necesidades de gasto para actividades específicas por parte de los gobiernos subnacionales. Es necesario conocer mejor los procesos locales para recomendar aclaraciones en las competencias por nivel de gobierno (en el marco del desarrollo de la gestión descentralizada que establece el D.S. 047-2009-PCM).
- » **Avanzar en el diseño e implementación de reglas objetivas de asignación de recursos que estén relacionadas** con las propuestas acerca de la clarificación de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno. Como punto de partida, se debe usar el marco representado por las 25 funciones; su relación con reportes periódicos de información; y, su uso por la mayoría de personas interesadas²² en la asignación de recursos públicos y la descentralización. Del mismo modo,

22 Basada en la propuesta de Javier Abugattas (2013).

se propone mejorar el análisis (operativo, estratégico y político) de las intervenciones del Estado. Los sectores son quienes deben asumir la responsabilidad de definir los estándares nacionales de los servicios públicos. Además, ellos deben definir las principales actividades de manera concertada con los gobiernos subnacionales. Estas definiciones deben retroalimentarse con el conocimiento de la operación real de los servicios. Además, deben tomar en cuenta las experiencias que aportan los gobiernos regionales y locales. La construcción de estos estándares y actividades, deben basarse en el análisis de los PDCs y de los registros regulares²³ de los sistemas administrativos que aporten a la mejora de las políticas públicas.

- » **Mejorar la calidad y uso de los PDCs.** Los planes integran información diversa en casi todos los aspectos. Estos deben proponer elementos para la mejora continua de las políticas públicas. Se debe fortalecer la apropiación de dichos planes a nivel nacional. Para esto el CEPLAN debe orientar la elaboración de los PDCs y su articulación con los planes sectoriales (ex PESEM), que deberían llegar a ser una expresión aplicable de las políticas nacionales.
- » **Fortalecer las comisiones interministeriales (CIAEF y CIAS) y los mecanismos disponibles de coordinación intergubernamental (comisiones intergubernamentales sectoriales, representación de los Gobiernos Subnacio-**

nales (GSNs) en instancias directivas de organismos nacionales). Estos espacios deben capitalizarse en revisar y debatir informes periódicos sobre el gasto y desempeño de los servicios públicos descentralizados. El objetivo es que adquieran capacidades que les permitan identificar trabas y problemas, así como, proponer mejoras en las políticas públicas en el sentido propuesto en el análisis.

- » **Actualizar la cuantificación y análisis de los recursos.** Este análisis, además, debe diferenciar con claridad el gasto en actividades de los que corresponden a proyectos de inversión. El resultado puede ser apreciable en la publicación periódica, que debería dar lugar a múltiples análisis continuos y complementarios, como los que se han sugerido. Para ello, el MEF necesita fortalecer su capacidad de análisis, ya desarrollada para los agregados macro (que ya realiza en relación al Marco Macroeconómico Multianual (MMM), para los análisis del gasto para resultados en general. Además, implica la producción de reportes periódicos de gastos producidos por el MEF, en base principalmente al SIAF y complementados por los otros sistemas administrativos.
- » **Incorporar criterios tipológicos para asignar transferencias a los gobiernos locales.** Hacer énfasis en los 1,838 municipios distritales que, de acuerdo a la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal (2011), presentan "(...) grandes diferencias que existen entre las características de los distritos. Sus funciones y responsabi-

23 Los cuales también deben ser mejorados.

lidades no están definidas considerando la variedad de sus particularidades. En relación con las responsabilidades, competencias y normas administrativas, la ley define que los distritos son iguales (...).” Frente a esto, consideramos necesario utilizar la construcción de tipologías para perfeccionar el sistema de transferencias, eliminando la homogeneización de las diferentes jurisdicciones y los algoritmos estadísticos, que son aplicados sin tomar en consideración las características particulares de los gobiernos subnacionales. Al respecto, recordamos que el D.S. N° 090-PCM-2011 ya define a 1303 municipios rurales.

2.2 Tributación municipal

» **Incrementar la eficiencia y eficacia de la administración tributaria municipal.**

Se debe promover la creación de una entidad encargada de la elaboración de un catastro a nivel nacional; y, ponerlo a disposición de los gobiernos regionales y locales²⁴. Se deben considerar las siguientes recomendaciones para promover un marco normativo que unifique y regule los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las entidades generadoras de catastro en nuestro país.

- *Fortalecer las oficinas de rentas y/o Sistemas de Administración Tributaria SATs mediante programas de incentivos, capacitación y asistencia.* Esta propuesta se basa en propuestas técnicas ya consensuadas. Creemos que se deben reforzar los programas que im-

pulse el Gobierno Central en temas de incentivos, capacitación y asistencia técnica, con el objeto de establecer las condiciones que contribuyan al crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a incrementar su recaudación y la cobranza por la prestación de los servicios que ofrecen. Es necesario fortalecer las oficinas de Rentas y/o los Servicios de Administración Tributaria (SAT) mediante programas de capacitación y asistencia llevados a cabo por la SUNAT –tomando en cuenta la heterogeneidad municipal–, que ayuden a instituir el compromiso de un equipo comprometido con la función recaudadora, y que además, transmitan la experiencia en materia de fiscalización, funcionamiento y operaciones de administración tributaria, optimización de procesos, rendición de cuentas y cobranza de tributos.

- *Reforzar la idea de la relación prestación y beneficio, con el objetivo de promover la conciencia tributaria en la población.* A partir de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal (2011), sostenemos que la manera más adecuada de hacer frente a la evasión tributaria es promover la conciencia tributaria entre la población. Por otro lado, se debe facultar a las municipalidades distritales para que puedan delegar en las municipalidades provinciales sus atribuciones inherentes a la administración tributaria. Esto permitiría avanzar en la transferencia

24 De acuerdo a De Cesare (2012), *la utilización del autovalúo no se debería descartar hasta que se garantice la funcionalidad del sistema catastral.* Para ello se requiere diseñar un esquema transitorio de varios años.

de estas funciones a mancomunidades municipales. De acuerdo con la Propuesta Técnica, la delegación de las funciones de administración tributaria por las municipalidades permitiría *“disminuir costos (economía de escala), uniformizar criterios tributarios y obtener ingresos para los gobiernos locales”*. Además, planteamos que *“debe evaluarse la posibilidad y los mecanismos que permitan a los gobiernos locales mancomunarse para organizar la prestación de servicios tributarios, lo cual permitirá uniformizar los criterios tributarios locales, aminorar los costos del servicio y mejorar la recaudación”*. Asimismo, la integración de las funciones de administración tributaria de las municipalidades distritales –en particular de las pequeñas y rurales– tendría como principal ventaja las economías de escala que ello propiciaría y los consecuentes ahorro de costos e incremento de la recaudación.

- *Fortalecer los esquemas de prestación de servicios en zonas rurales.* En base a la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal (2011) demandamos fortalecer los esquemas de pago de tributos por prestación de servicios en los casos en que se consideren aplicable, lo que permitiría generar una conciencia tributaria en estas zonas.

» **Ampliar la base y aumentar la equidad de la política tributaria municipal.** En el caso del Impuesto Predial creemos recomendable revisar los criterios con los que se realiza la actualización del valor de los predios. Un criterio puede ser la actualización de la base

imponible de acuerdo al valor real de mercado del predio, monto que sería el tope máximo que podría ser disminuido a discreción de la autoridad local para incentivar el pago. En el caso del Impuesto de Alcabala, se debería revisar la redefinición de la base imponible del valor del terreno y la reducción del tramo inafecto de 10 Unidades Impositivas Tributarias - UIT.

En el caso del Impuesto al Patrimonio Vehicular se recomienda evaluar la aplicación del impuesto a todo el parque automotor. La incorporación de vehículos de mayor “antigüedad” debería ir acompañada de dos medidas: (i) gravar el valor comercial o valor de mercado del vehículo; las tablas actuales que aprueba el MEF sirven para tal objetivo, aunque no plenamente, debido al mecanismo que la Ley estableció en su artículo 32; (ii) extender de 3 a 10 años el periodo de afectación de los vehículos por el impuesto, aumentando gradualmente un año en cada periodo fiscal.

En el caso de los Arbitrios Municipales, para determinar el monto del arbitrio, se podría ponderar y aplicar los criterios de uso, tamaño y ubicación del predio de los contribuyentes gravados. En caso de que existieran razones socioeconómicas y de equidad social, debidamente justificadas, se podría aplicar el subsidio cruzado redistribuyendo razonablemente la carga tributaria, sin que ésta sea mayor al 40% del monto del arbitrio inicial, que corrige el impacto económico en las familias de bajos recursos que causan las sentencias del Tribunal Constitucional.

2.3 Transferencias fiscales intergubernamentales

En este eje se plantean dos grandes objetivos con el propósito de mejorar las transferencias actuales. También, se desarrollan las propuestas específicas más importantes.

» **Mejorar las disparidades generadas por el canon**

- *Enfrentar la inequidad generada por el canon*, explorando la participación de los gobiernos locales y regionales de zonas no productoras en las rentas generadas por las industrias extractivas (distribución del impuesto a las sobreganancias mineras). Creemos indispensable avanzar en la redistribución intradepartamental del canon.
- *Avanzar en el marco de un sistema articulado de transferencias fiscales*, donde el canon y las regalías sean una fuente más. Las disparidades de distribución deberían ser compensadas a través de otras fuentes disponibles, asignadas en forma coordinada y en base a criterios de población, pobreza y déficits relativos de infraestructura y servicios públicos.
- *Evaluar la implementación de fondos de estabilización de ingresos*. Los fondos deben ser un instrumento para estabilizar, en una perspectiva inter-temporal, los flujos de recursos provenientes de canon y regalías que reciben los gobiernos regionales y locales. Estos mecanismos de ahorro inter-temporal deben velar por la titularidad de cada

gobierno receptor de canon, permitiendo, así regular el volumen de dichos recursos que incorpora a su presupuesto en cada ejercicio en función de sus capacidades actuales de gasto. Además la conformación de fondos reduciría la presión impuesta por los indicadores de eficacia en ejecución que obligan a gastar los recursos dentro del mismo ejercicio en que se reciben.

- » **Mejorar el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales.** Buscamos una reforma integral que revise los objetivos de las transferencias de manera que se complementen entre sí. Alcanzando esta meta se lograría un sistema equitativo, tanto en lo horizontal, como en lo vertical. Ello implica considerar transferencias complementarias que permitan reasignar recursos a los gobiernos subnacionales en función de la inequidad que se genere. Para este propósito se plantea una estrategia de mediano y largo plazo que implica que el incremento gradual de los recursos públicos que financian las transferencias se derive netamente a aquellos gobiernos subnacionales que reciben relativamente menos y que se congelen (con un incremento mínimo producto de la inflación) las transferencias a los gobiernos subnacionales que reciben fuertes cantidades.

Recogiendo las recomendaciones del Informe Técnico (2013), las transferencias de finalidad específica deberían (i) financiar metas y resultados antes que tipos de acciones específicas (como los programas sociales transferidos a los gobiernos locales tal cual se daban cuando su gestión era centralizada); (ii) asignarse mediante reglas objetivas y transparentes, así

como procedimientos claros; y, (iii) en lo posible, considerando que se refieren a materias de competencia compartida, deberían asociar recursos nacionales y subnacionales.

2.4 Gasto orientado a resultados

No es suficiente avanzar en transferencias fiscales intergubernamentales equitativas; esta deberá estar acompañada de una implementación sólida de la GxR. Para ello se propone:

- » Incorporar de manera concertada con los GSNs el enfoque de resultados en el presupuesto de sus respectivas instituciones, impulsando acciones de sensibilización, capacitación y asistencia técnica a este nivel de gobierno. Se debe implantar una nueva cultura de gestión donde, el quehacer diario del servidor público considere que todo insumo utilizado tiene que medirse en el resultado obtenido desde el punto de vista de los beneficiarios de los servicios públicos.
- » Diseñar e implementar mecanismos, de manera concertada con los GSNs, para articular las prioridades, políticas y estrategias de los diferentes niveles de gobierno, bajo el liderazgo de las entidades rectoras nacionales que correspondan.
- » Definir los indicadores y metas para cada sector en materia de competencia compartida, y de manera concertada con los GSNs. Los indicadores ayudarán a medir resultados a nivel nacional (sectorial) y territorial (regional) en

un horizonte de mediano plazo (5 años). Las metas territoriales deben aportar al logro de las metas nacionales. Además, se debe diseñar e implementar mecanismos para contar con la información necesaria que permita monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones (a nivel local, regional y nacional) en la ejecución de sus respectivos planes y presupuestos; y, en el cumplimiento de sus metas de productos y resultados.

- » Sincerar, de manera progresiva, los gastos corrientes según las necesidades presupuestales de las instituciones para los tres niveles de gobierno. En particular en aquellos gastos requeridos para la operación eficiente y el mantenimiento oportuno de los activos públicos existentes. Asimismo, en los gastos que se incorporan producto de la ejecución de los proyectos de inversión pública.
- » Precisar en la Ley Orgánica de Municipalidades la obligación de rendir cuentas correspondientes a los gobiernos locales, así como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales lo hace con respecto a éstos. A la par, se requiere fortalecer el rol de la Contraloría del Gobierno Nacional, para que en sus intervenciones ponga más énfasis en los resultados de la gestión de las instituciones y no principalmente en los insumos y procedimientos aplicados. Además, mejorar los mecanismos de información y rendición de cuentas para que lleguen efectivamente a los ciudadanos y a la opinión pública, y estén orientados a resultados.

Para seguir **AVANZANDO** en la **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**



3.1 El Programa mínimo de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados (ANGR, AMPE, REMURPE)

Asignación de recursos: Mejorar la equidad, predictibilidad y suficiencia de la asignación vertical y horizontal de recursos. Esta mejora parte de profundizar el conocimiento interrelacionado del comportamiento del gasto de los gobiernos en aquellas competencias que realmente ejercen. Asignación del gasto corriente a partir del costeo de funciones y competencias. Reglas de estabilización de ingresos para el conjunto del Estado.

Tributación municipal: Incentivar el esfuerzo y la autonomía fiscal de aquellos gobiernos locales cuyos municipios tienen el potencial para ello, de manera que se liberen recursos para compensar a aquellos que no lo tendrán en largo tiempo.

Transferencias fiscales intergubernamentales: Organizar las transferencias fiscales existentes en un sistema articulado, donde cada instrumento tenga un objetivo claro, específico y con base en ello. Reglas objetivas, transparentes y equitativas de asignación.

Canon: Mejorar la inequidad intradepartamental del canon haciendo que éste apoye el financiamiento de obras y proyectos de envergadura e impacto regional, constituyendo fondos de estabilización e intergeneracionales. Establecer un sistema transparente de compensación para los gobiernos regionales sin canon con los recursos del gravamen minero.

Gasto orientado a resultados: Fortalecer transversalmente en toda la administración pública, la gestión por resultados y los sistemas de seguimiento, medición y rendición de cuentas del desempeño.

Gestión financiera y endeudamiento subnacional: Fortalecer las capacidades de las entidades subnacionales en gestión ordenada, racional y sostenible de las finanzas. Esto les permitirá convertirse en sujetos de financiamiento para fuentes alternativas.

Es reconocido que la descentralización fiscal es multidimensional. El Informe Final (2013) menciona que *“no solo se trata de redistribuir más recursos, sino también capacidades para asegurar su uso con el mayor rendimiento social posible, para lo cual se requiere por lo menos, de una cultura diferente de gestión pública enfocada en los resultados y de sistemas eficaces de seguimiento que permitan identificarlos, medirlos y ponerlos al alcance de la ciudadanía y la opinión pública, de manera que ambas tengan la posibilidad real de evaluar el desempeño del Estado y sus autoridades en el logro de esos resultados.”*

“Reformas incompletas no solo puede acarrear efectos negativos sobre el equilibrio agregado de las finanzas públicas, sino también otros más difíciles de prever en los incentivos que inducen las decisiones de las autoridades y el accionar de las administraciones.”

Informe Final 2013.

Reconociendo los límites y las debilidades en la gestión pública y el Estado, identificamos algunas orientaciones claves y viables para implementar progresivamente:

» **Un Estado que cultive la confianza y la colaboración entre sus distintos niveles de gobierno.** La experiencia demuestra que no es suficiente la elaboración de normas para lograr una delimitación de competencias por niveles de gobierno. Para esto, se requiere de

la construcción progresiva de relaciones de confianza crecientes entre el nivel nacional y subnacional de gobierno. Se necesita avanzar hacia un menor control de lo que hacen (sin por ello transigir con la corrupción, ni con la ineficiencia) para enfocarse más en aquello que, como Estado en su conjunto, deben lograr resultados y medir por estos.

» **Implementar metas y responsabilidades en la gestión pública.** Promover activamente la Gestión por Resultados transversalmente a todo el Estado, más allá de los avances que viene realizando el Presupuesto por Resultados. Se trataría de responsabilizar más claramente a las entidades, sus autoridades y servidores, por los resultados que el Estado logre en el ámbito sectorial o territorial de su responsabilidad. Esto sin esperar, necesariamente, absoluta claridad en las competencias que individualmente le correspondan a cada nivel y entidad. El porcentaje de ejecución de los recursos asignados para inversión pública, es un indicador de eficacia, que es útil pero no suficiente. El siguiente paso consiste en abordar indicadores de efectividad (es decir, resultados de la acción pública) sobre la vida de las personas.

En ese sentido, aprovechando el mecanismo ya posicionado para la ejecución de inversión pública, se debería difundir más ampliamente y con mayor frecuencia los *rankings* comparativos en temas claves para la población entre circunscripciones territoriales. De ese modo se podría avanzar en la generación de información comparable más fina, y sobre ello, promover su activo debate público. Por último, pese a que en muchos casos se trate de resul-

tados complejos (y ciertamente no atribuibles a una sola entidad o nivel de gobierno) estos expondrán a las autoridades a una evaluación pública de cómo figura su entidad en las materias y/o ámbito territorial que le conciernen. Asimismo, promoverá el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas basados en resultados (y no solamente en acciones realizadas) e irá generando incentivos para un mayor desempeño de las instituciones.

» **Urge el desarrollo de capacidades en el servidor público.** Es indispensable y urgente avanzar en la reforma del sistema de servicio civil, acompañado de una mejora en la estrategia de desarrollo de capacidades. Esta refor-

ma se debe enmarcar en el marco del proceso de descentralización. De este modo, en base a la experiencia del SNIP se buscaría mejorar la calidad, la demanda y la oferta de los servicios de capacitación y las relaciones entre ambas.

Finalmente, y a manera de ilustración, ponemos en valor la propuesta de aterrizaje contenida dentro de los alcances para avanzar hacia una descentralización fiscal, extraída del Informe Final 2013. En la siguiente tabla presentamos las acciones generales y sus componentes que como Plataforma de Gobiernos Descentralizados concertáramos con la PCM y el MEF. Es evidente, sin embargo, que no parece existir la voluntad política mínima para avanzar en esa dirección.

Objetivos estratégicos y componentes del Plan de Acción

Objetivos Estratégicos	Componentes
Asignación de recursos	
Ajustar progresiva y crecientemente la asignación de recursos públicos entre niveles de gobierno y entidades de cada nivel con base en necesidades ciudadanas y responsabilidades relativas de gasto.	1. Contar con la información que permita cuantificar los recursos para el logro de objetivos y metas de funciones primordiales del Estado.
	2. Contar con procedimientos que mejoren continuamente la asignación de recursos según necesidades relativas de gasto.
	3. Incorporar criterios tipológicos para asignar transferencias a los gobiernos locales.
Tributación municipal	
Incrementar la eficiencia y eficacia de las administraciones tributarias municipales.	1. Asegurar el desarrollo institucional y del personal de las administraciones tributarias municipales.
	2. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a nivel local.
	3. Controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a nivel local.
	4. Mejorar la prestación de los servicios públicos locales.
Ampliar la base y aumentar la equidad de los principales tributos municipales.	5. Optimizar el diseño de la política tributaria municipal.
Transferencias fiscales intergubernamentales	
Readecuar las transferencias actuales en un sistema integrado y equitativo, definido por reglas estables, predecibles y objetivas de asignación, estableciendo para cada transferencia un objetivo específico y claro.	1. Enfrentar la inequidad generada por el canon y regalías.
	2. Evaluar la implementación de fondos de estabilización de ingresos por canon y regalías.
	3. Asignar las transferencias a los gobiernos subnacionales mediante reglas estables, predecibles y objetivas.
	4. Atribuir objetivos claros y específicos a las transferencias de nivelación e incentivo.
	5. Mejorar eficiencia y efectividad de las transferencias asociadas a políticas nacionales y sectoriales.

Objetivos Estratégicos	Componentes
Gasto orientado a Resultados	
Contribuir a fortalecer la asignación presupuestaria bajo principios de eficiencia y sostenibilidad del gasto público.	1. Fortalecer la planificación por resultados en las dimensiones sectorial y territorial en un marco de gestión por resultados para el desarrollo.
	2. Fortalecer el diseño y la coordinación de programas presupuestales por resultados en los tres niveles de gobierno.
	3. Fortalecer el enfoque de presupuesto multianual basado en programas por resultados.
	4. Diseñar e implementar el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño y rendición de cuentas con enfoque de resultados en los tres niveles de gobierno.
Gestión Financiera y Endeudamiento Subnacional	
Fortalecer la gestión financiera subnacional como base para posibilitar el acceso de los gobiernos subnacionales agregados como de cada entidad.	1. Establecer una estrategia para afrontar la deuda flotante de gobiernos subnacionales.
	2. Mejorar el sistema de registro de deuda de los gobiernos subnacionales.
	3. Fortalecer la aplicación de ratios financieros en la gestión financiera subnacional.
	4. Profundizar la evaluación de riesgos financieros de las entidades de gobierno subnacional.
	5. Simplificar las reglas fiscales de endeudamiento para gobiernos regionales y locales.

Fuente: Informe Final 2013.

Elaboración: Raúl Molina.



Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados

Con el apoyo de

