

Procesos de concertación y debate sobre la  
**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**  
y el presupuesto público en el Perú

# GRUPO Propuesta CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios  
Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y  
Promoción del Desarrollo  
DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y  
Promoción del  
Campesinado - CIPCA

**CEPES**

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de  
Estudios Sociales  
CEPES



Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación  
CEDEP



Asociación ARARIWA

**dbc**

Centro de Estudios  
Regionales Andinos  
"Bartolomé de las Casas"  
CBC



Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional  
CEDER



Centro Ecuménico de  
Promoción y Acción Social  
Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación  
Social y Educación Popular  
ALTERNATIVA

## **Molvina Zeballos**

Presidenta del Directorio

## **Javier Azpur**

Coordinador Ejecutivo

## **Cinthia Vidal**

Coordinadora Programa de Incidencia

## **Integrantes Programa de Incidencia**

Juan Narváez

José Carlos Vera

Nelly Carrasco

## **Revenue Watch Institute**

REVENUE WATCH  
INSTITUTE

## **Carlos Monge**

Coordinador Regional para América Latina

## **Claudia Viale**

Asistente de Investigación

Procesos de concertación y debate sobre la descentralización  
fiscal y el presupuesto público en el Perú

Elaboración de contenido:  
Manuel Dammert Guardia

Coordinación de publicación:  
José Carlos Vera  
Nelly Carrasco

Registro de Depósito Legal en la Biblioteca Nacional  
del Perú N° 2011-10782

Primera edición: Setiembre de 2011  
Tiraje: 2,000 ejemplares

Diseño y diagramación: Talento Creativo  
Corrección de estilo: Alessandra Canessa

Impreso en el Perú / Printed in Perú  
Lettera Gráfica, Jr. Emilio Althaus N° 460 - Lince

© 2011, Grupo Propuesta Ciudadana  
León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613 8313  
Telefax: 613 8315  
E-mail: propuest@desco.org.pe  
Todos los derechos reservados

# Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Capítulo 1: La descentralización del poder en el Perú</b>                                 | <b>7</b>  |
| 1.1 Antecedentes   | 8         |
| 1.2 El proceso de descentralización en el Perú (2002-2010)                                   | 9         |
| 1.3 Principales obstáculos de la reforma descentralista (2002-2010)                          | 13        |
| <b>Capítulo 2: Descentralización fiscal</b>  | <b>15</b> |
| 2.1 La descentralización fiscal y su implementación  | 16        |
| 2.2 El proceso de descentralización fiscal en el país  | 18        |
| 2.3 Modelo actual de financiamiento del presupuesto de los gobiernos regionales              | 21        |
| 2.4 Diagnóstico de la descentralización fiscal   | 25        |
| 2.5 Propuestas de descentralización fiscal desde los niveles subnacionales de gobierno       | 28        |
| <b>Capítulo 3: Procesos de concertación y negociación: mecanismos de incidencia política</b> | <b>33</b> |
| 3.1 Procesos de concertación y negociación de descentralización fiscal desarrollados         | 34        |
| 3.2 La Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal                        | 37        |
| <b>Conclusiones</b>  | <b>47</b> |
| <b>Referencias bibliográficas</b>  | <b>49</b> |



## Introducción

La descentralización es un proceso de reforma del Estado que tiene el objetivo de mejorar los canales de representación democrática y el desempeño de la gestión pública, impulsar el desarrollo económico y social de las regiones del Perú y promover la participación de la población a través de niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos.

En este sentido, la descentralización fiscal es un aspecto esencial dentro del proceso general de descentralización, dado que otorga a los gobiernos subnacionales mayor nivel de autonomía en el financiamiento de su presupuesto y en las decisiones sobre el destino de sus gastos, permitiéndoles diseñar y ejecutar políticas públicas que respondan adecuadamente a las necesidades de las poblaciones que viven en sus respectivas jurisdicciones.

Debido a que la descentralización fiscal no ha sido considerada como prioridad en las políticas de Estado, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) ha venido impulsando desde el 2008 una propuesta sobre este tema, con la finalidad de promover el debate e incidir sobre los actores públicos. Asimismo, la ANGR promovió, junto con otras instituciones representativas de los gobiernos locales y de la sociedad civil, la conformación de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, la cual operó en el 2010 y significó un hito en los procesos de concertación y negociación entre los tres niveles de gobierno.

El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), con el apoyo financiero de Revenue Watch Institute (RWI), ha elaborado este documento que presenta una descripción analítica de los procesos de concertación y debate sobre descentralización fiscal y presupuesto público en el Perú a partir de la experiencia de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, identificando cuáles fueron sus principales características, así como los retos y perspectivas que dejó para el futuro.

El Grupo Propuesta Ciudadana es un consorcio de organizaciones no gubernamentales que tiene como interés común apoyar la consolidación del sistema democrático en el Perú, contribuyendo en especial a la elaboración de propuestas de política para una reforma inclusiva del Estado, y una adecuada gestión de los recursos públicos. Las instituciones conformantes del consorcio son: Alternativa, ARARIWA, CEDEP, CEDEPAS Norte, CEDER, CBC, CEPES, CIPCA, DESCO y el IEP; las cuales promueven procesos de democratización y desarrollo en los departamentos de Cusco, Ica, Ancash, La Libertad, Cajamarca, Lima, Piura, Arequipa, Huancavelica y Junín.

Revenue Watch Institute es un instituto de políticas, sin fines de lucro, y una organización donante que promueve la gestión eficaz, transparente y responsable del petróleo, el gas y los recursos minerales, para lograr el bienestar público. Por medio de actividades de desarrollo de capacidades, asistencia técnica, investigación, financiamiento e incidencia, esta institución ayuda a los países a obtener los beneficios del desarrollo de su riqueza en recursos naturales.

# Capítulo 1

## La descentralización del poder en el Perú

### Temas

- 1.1 Antecedentes
- 1.2 El proceso de descentralización en el Perú (2002-2010)
- 1.3 Principales obstáculos de la reforma descentralista (2002-2010)

## 1.1 Antecedentes

Para comprender el estado en que se encuentra la reforma descentralista, debemos establecer algunos antecedentes. Específicamente, es necesario tomar en cuenta el proceso de recentralización de poder implementado por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), y cuyos componentes principales son:

- A partir de 1992 se disolvieron los gobiernos regionales y se instauraron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que tenían ámbito departamental y dependían del Ministerio de la Presidencia.
- Entre 1990-1996 la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) asumió la función de transferir recursos a las regiones.
- El Poder Ejecutivo tuvo a su cargo el Fondo de Compensación Municipal, la fuente de ingresos más importante de los gobiernos locales.

La crisis política que motivó la renuncia de Fujimori y la designación de Valentín Paniagua como presidente de un gobierno transitorio (2000-2001) dio curso a una coyuntura de amplios consensos entre los actores políticos, que ubicó la descentralización como tema central de la agenda pública, y determinó la necesidad de modernizar el Estado.

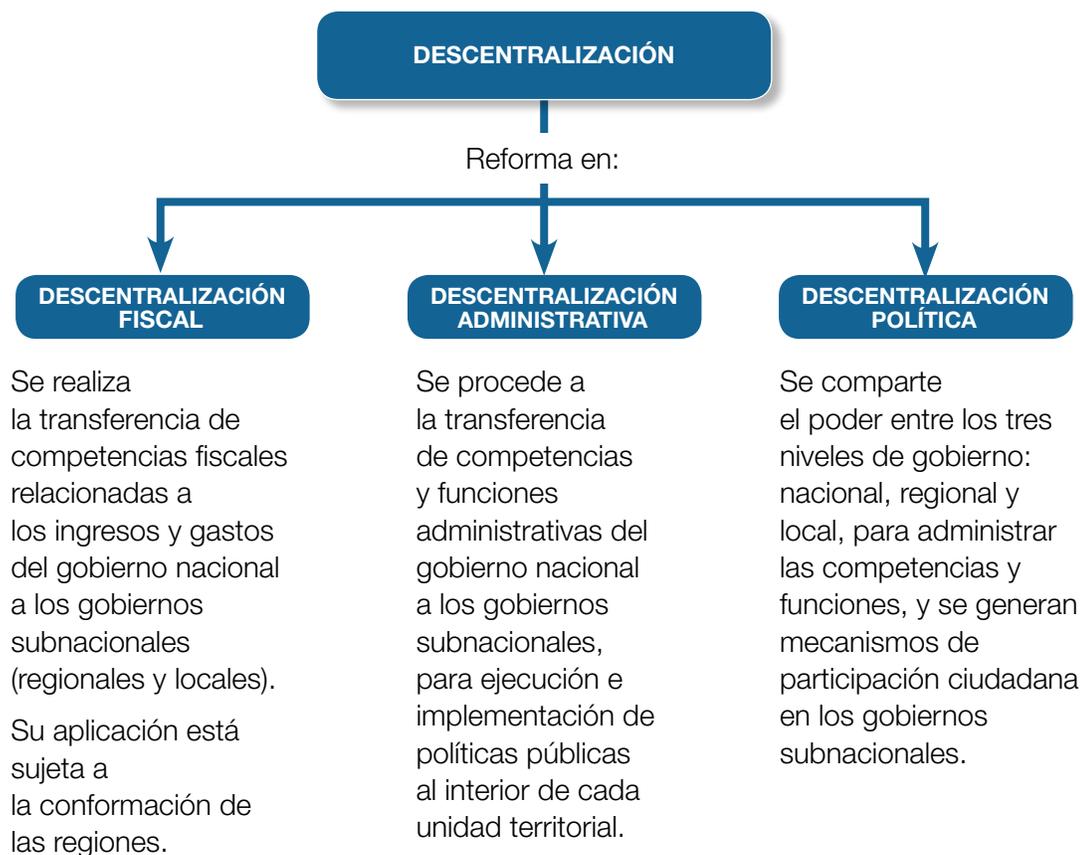
En este periodo se otorgó visibilidad al debate sobre descentralización y a la implementación de disposiciones destinadas a recuperar el rol de las municipalidades como gobiernos locales. Además, se promulgó la Ley del Canon (Ley N° 27506, 21 de julio de 2001) en respuesta a las demandas regionales por una mayor participación en las rentas producidas por los recursos mineros. La cual fue modificada durante la gestión presidencial de Alejandro Toledo (2001-2006).

## 1.2 El proceso de descentralización en el Perú (2002-2010)

A partir del año 2002, el Perú ingresó en una nueva coyuntura política con un gobierno democráticamente elegido. Este contexto permitió la reformulación del proceso de descentralización para fortalecer y ampliar las capacidades de los gobiernos subnacionales, y de responder a nuevas formas de relación Estado-sociedad. Paralelamente, el país experimentó un crecimiento económico sostenido basado en la estabilidad macroeconómica y en el incremento de valores de las materias primas y de carácter extractivo.

Este proceso de descentralización comprende reformas en los tres ejes centrales que mostramos en el Gráfico 1.

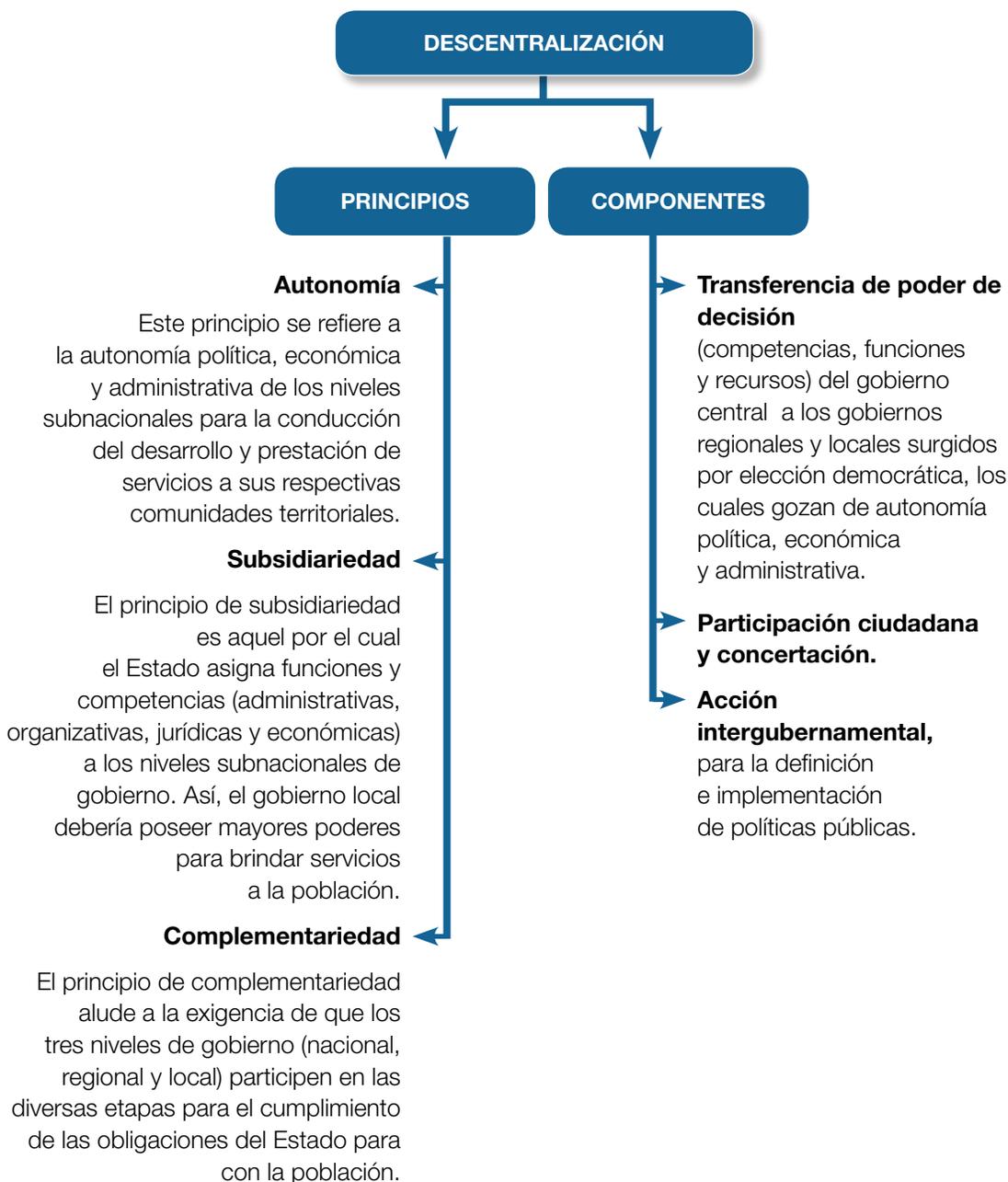
Gráfico 1. Ejes del proceso de descentralización



Fuente: Ley de Bases de la Descentralización (2002)

El proceso de descentralización se sustenta en tres principios y tres componentes en el Gráfico 2:

Gráfico 2. Principios y componentes de la descentralización



En la Tabla 1 presentamos algunos hitos importantes en el proceso de descentralización en el Perú, entre los años 2002 y 2007.

Tabla 1. Principales hitos en el proceso de descentralización 2002-2007

| <b>Año</b>  | <b>Legislación</b>  |
|-------------|---|
| <b>2002</b> | <p>Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización - Ley N° 27680. La descentralización del Estado es reconocida como “política permanente de Estado” cuyo texto le asigna como “objetivo fundamental el desarrollo integral del país”. (Artículo 188)</p> <p>El carácter de política de Estado de la descentralización fue recogido por el Acuerdo Nacional en su documento base, suscrito por las más representativas organizaciones políticas, empresariales y sociales.</p> <p>Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 y sus modificatorias y normas complementarias.</p> <p>Creación del Consejo Nacional de Descentralización - CND. Organismo independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).</p> |
| <b>2003</b> | <p>Ley de Municipalidades, Ley N° 27972.</p> <p>Inicio del proceso de transferencia de los programas nacionales, primero, y de las competencias sectoriales, después, a los gobiernos regionales.</p>   |
| <b>2004</b> | <p><b>Normas para el proceso de descentralización</b></p> <p>Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y la Ley N° 28273, la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.</p> <p>Ley de Descentralización Fiscal DL N° 955.</p> <p>Ley Marco del Presupuesto Participativo - Ley N° 28056.</p>   |
| <b>2005</b> | <p>Fracaso de la convocatoria de referéndum para la conformación de regiones. Los departamentos quedan como base de los gobiernos regionales.</p>   |
| <b>2006</b> | <p>Shock descentralista: aceleración del proceso de transferencias de las 185 competencias y funciones establecidas por la Ley de Gobiernos Regionales (DS N° 007-2007-PCM).</p>  |
| <b>2007</b> | <p>Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158.</p> <p>Desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) (DS N° 007-2007-PCM).</p> <p>Se crea la Secretaría de Descentralización dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).</p>   |

Fuente: Elaboración propia

Entre los principales hitos que señalamos en la Tabla 1, debemos destacar las consecuencias que produjo el fracaso del referéndum para la conformación de regiones en el año 2005. Esta negativa supuso un punto de ruptura, tanto en el diseño de la propuesta inicial de la descentralización, como del contexto político que propició el debate y las reformas iniciadas en los años 2001-2004.

Durante el gobierno de Alan García (2006-2011) se han implementado medidas que están teniendo impacto en el proceso de descentralización.

- 1 Se modificó el ritmo de transferencias de competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, establecido en el diseño inicial de la descentralización, debido al shock descentralista del año 2006.
- 2 El proceso de transferencia de competencias y funciones no estuvo acompañado de la transferencia de los recursos. Esto generó nuevos obstáculos y dificultades a los gobiernos subnacionales para asumir e implementar las nuevas competencias y funciones. De esta manera, la descentralización administrativa se iba consolidando como un elemento central de la descentralización, pero sin una eficiente descentralización fiscal.
- 3 La desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) implicó la desaparición del espacio principal de concertación y articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En este contexto, por iniciativa de los gobiernos regionales, se creó la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), que se convirtió en un actor político con capacidad de concertación y negociación con el gobierno nacional.

## **1.3 Principales obstáculos de la reforma descentralista (2002-2010)**

Se detectaron los siguientes obstáculos:

- La reforma descentralista en el país, aún después de 9 años de haberse iniciado presenta problemas de diseño y marco normativo, estos deben ser resueltos para garantizar la irreversibilidad del proceso.
- Se ha implementado el proceso de transferencias de competencias y funciones sin definir claramente sus atribuciones en cada nivel de gobierno, y sin los recursos necesarios para el ejercicio pleno de los gobiernos subnacionales. El proceso se ha desarrollado solo a nivel político y administrativo.
- La descentralización fiscal tenía el rol de incentivar la constitución de las regiones, al fracasar la propuesta, queda pendiente redefinir el marco normativo de la integración regional independientemente del de la descentralización fiscal. Esto supone la reformulación de consensos políticos, como los que hicieron posible su diseño en 2002.
- La postergación de la descentralización fiscal viene generando limitaciones en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales, y dificulta las respuestas a las demandas sociales.
- Con la desactivación del CND y la creación de la Secretaría de la Descentralización que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se ha recentralizado el proceso en el gobierno nacional.
- Se necesita recuperar el rol concertado de los tres niveles de gobierno del proceso de la descentralización. La constitución del Consejo de Coordinación Inter-gubernamental (CCI), expresado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo como espacio de conducción concertada del proceso de descentralización no ha sido impulsado por el gobierno de García, y constituye un tema de la agenda descentralista para el siguiente gobierno.
- El mejoramiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gestión pública sigue constituyendo un reto a enfrentar; así como la articulación de los planes de desarrollo entre los tres niveles de gobierno (vertical), y entre los gobiernos subnacionales (horizontal), además del monitoreo de sus desempeños.
- La distribución del canon minero genera desigualdades presupuestales en los gobiernos subnacionales, que no son contrarrestadas desde el gobierno nacional con la asignación y transferencia de recursos.



# Capítulo 2

## Descentralización fiscal

### Temas

- 2.1 La descentralización fiscal y su implementación
- 2.2 El proceso de descentralización fiscal en el país
- 2.3 Modelo actual de financiamiento del presupuesto de los gobiernos regionales
- 2.4 Diagnóstico de la descentralización fiscal
- 2.5 Propuestas de descentralización fiscal desde los niveles subnacionales de gobierno

## 2.1 La descentralización fiscal y su implementación



### ¿Qué es la descentralización fiscal?

La descentralización fiscal es la transferencia de “responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y los gastos públicos desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales; con lo cual se garantiza a estos últimos, un cierto nivel de autonomía financiera” (ANGR, 2009:7).

La descentralización fiscal es importante por dos razones:

- Posibilita una mayor eficiencia y equidad en la asignación de los recursos.
- Genera las condiciones para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, al otorgarles autonomía financiera relativa y capacidad de planificación a mediano plazo.

La descentralización fiscal involucra una serie de etapas para su implementación, desde definir funciones y recursos descentralizables del gobierno nacional, hasta establecer las fuentes de financiamiento necesarias en cada nivel de gobierno para cumplir y efectuar las competencias atribuidas. Este proceso requiere obviamente de la coordinación y concertación de los actores políticos de los tres niveles de gobierno.

Mostramos en la Tabla 2 las etapas necesarias para la implementación de la descentralización fiscal.

Tabla 2. Etapas para la implementación de la descentralización fiscal

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Etapas 1</b></p> <p>Distribución de las competencias</p>                    | <p>Se establece quién hace qué.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se definen las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.</li> </ul>  |
| <p><b>Etapas 2</b></p> <p>Cuantificación de las necesidades de financiamiento</p> | <p>Una vez definidas las competencias, se “costean” las funciones del gasto público que serán asumidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se determinan las necesidades de gasto de cada nivel de gobierno regional y local.</li> </ul>  |
| <p><b>Etapas 3</b></p> <p>Adopción de modalidades de financiamiento</p>           | <p>Establecidas las necesidades de gasto, se debe definir y elegir cómo se financiarán los gastos, para hacer operativas las competencias transferidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza la transferencia de recursos, provenientes de recursos ordinarios.</li> <li>• Se establece la coparticipación de ingresos nacionales. Esto requiere la especificación de los impuestos nacionales que dan origen al financiamiento, y el porcentaje de impuestos que se destinan a los gobiernos regionales y locales.</li> <li>• Se definen los recursos propios. Requiere la especificación de las potestades tributarias que se le transfieren a la región.</li> </ul> |
| <p><b>Etapas 4</b></p>  | <p>Establecimiento de reglas de transparencia y responsabilidad fiscal.</p>   |
| <p><b>Etapas 5</b></p>  | <p>Establecimiento de requerimientos que aseguren la implementación del conjunto de reformas.</p>   |

Fuente: ANGR (2009)

## 2.2 El proceso de descentralización fiscal en el país

Aunque el proceso de descentralización de la última década ha significado un conjunto de reformas en los niveles político, administrativo y fiscal, aún no se han llevado a cabo las etapas de la descentralización, por los siguientes inconvenientes:

- La transferencia de competencias y funciones no ha sido acompañada por un proceso de descentralización fiscal, que permita a los gobiernos subnacionales enfrentar las responsabilidades económicas que les han sido atribuidas.
- La distribución del poder por medio de la descentralización supone formas de autonomía fiscal y presupuestaria, y no, como se ha dado, la situación de dependencia del actor subnacional al gobierno nacional.

### **Actores y sus funciones en la descentralización fiscal**

La Tabla 3 muestra a los actores involucrados en la descentralización fiscal y sus funciones.

Tabla 3. Los actores y sus funciones en la descentralización fiscal

| ACTORES  | APORTES Y FUNCIONES  |
|--|--|
| Gobierno Nacional<br><br>Ministerio de Economía y Finanzas - MEF | <b>APORTES</b>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas públicas.</li> <li>• Deudas.</li> </ul>  |
|  | <b>FUNCIONES</b>   |
|  | Política Fiscal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene potestad tributaria.</li> <li>• Norma y establece la política tributaria.</li> </ul>  |
|  | Distribución <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuye y transfiere los ingresos fiscales, recursos ordinarios y recursos determinados a los gobiernos regionales y locales.</li> </ul>  |
| Contribuyentes   | <b>APORTES</b>   |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aportan pagando impuestos directos e indirectos.</li> <li>• Las empresas, su domicilio fiscal no siempre corresponde al lugar de su actividad.</li> </ul> |
|  | <b>FUNCIÓN</b>   |
|  | Control <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control incipiente del presupuesto participativo.</li> </ul>  |
| Congreso   | <b>FUNCIONES</b>   |
|  | Política Fiscal <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprueba la legislación tributaria y el presupuesto anual de la República.</li> </ul>  |
|  | Control <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta general de la República.</li> <li>• Fiscalización de los gobiernos subnacionales.</li> </ul>   |
| Organismos autónomos   | <b>FUNCIONES</b>   |
|  | Recaudación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT.</li> <li>• Organismo recaudador.</li> </ul>                                   |
|  | Control <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraloría General de la República a cargo del control de la ejecución del gasto.</li> </ul>   |
| Gobiernos locales  | <b>FUNCIONES</b>   |
|  | Recaudación <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos propios por cobro de impuestos municipales.</li> </ul>   |
|  | Distribución <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN y canon redistribuido por el MEF.</li> </ul>  |
| Gobiernos regionales   | <b>FUNCIONES</b>   |
|  | Distribución <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su presupuesto está compuesto principalmente por transferencias asignadas por el gobierno nacional.</li> </ul>                               |
|  | Política Fiscal <ul style="list-style-type: none"> <li>• No tienen potestad tributaria.</li> </ul>   |
|  | Recaudación <ul style="list-style-type: none"> <li>• No recaudan.</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar en la Tabla 3, los actores involucrados en el proceso de descentralización poseen particularidades, de las que se pueden deducir los principales obstáculos a los que se enfrenta la descentralización fiscal.

Por un lado, podemos identificar el rol central que ocupan el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el gobierno nacional en la discrecionalidad para asignar los montos que deben ser transferidos a los niveles subnacionales de gobierno. Esto adquiere mayor relevancia en los gobiernos regionales porque no tienen ingresos directos y dependen de los recursos transferidos por el gobierno nacional. Mientras por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, la negociación política y las posibilidades de influencia de los gobiernos subnacionales son los vehículos para acceder y vincularse con el gobierno nacional en el momento de definir la asignación presupuestaria anual.

Nos interesa destacar especialmente en los gobiernos regionales las dos características anteriores: el rol principal del MEF y la necesidad de negociación de los actores subnacionales. Para ello, mostraremos cuál ha sido la ruta de la descentralización fiscal en el Perú, la cual presenta un camino particular en su conceptualización y desarrollo.

#### **Etapas de asignación de recursos a los niveles subnacionales de gobierno (2004)**

En el año 2004, se promulga la Ley de Descentralización Fiscal, DL 955, donde se identificaron dos etapas para la asignación de recursos.

##### **Primera etapa**

Contempla la transferencia de competencias y su financiamiento, el cual debe provenir casi en su totalidad de los ingresos del gobierno nacional, principalmente por impuestos anuales pagados por personas naturales y jurídicas, y por el Fondo de Compensación Regional (FONCOR).

##### **Segunda etapa**

Establece como requisito previo la creación de regiones mediante la integración o fusión de dos o más departamentos colindantes. El gobierno nacional debe transferir a las regiones el 50% de la recaudación efectiva de algunos impuestos recaudados en cada región, y brindar incentivos de esfuerzo fiscal y celebrar convenios interinstitucionales.

La Ley de Descentralización Fiscal establecía como una de las condiciones para la implementación de la segunda etapa, la conformación de regiones. Así, el fracaso de la regionalización expresada en los resultados del Referéndum de 2005, que no aprobó la conformación de nuevas regiones, representó un primer obstáculo para superar la primera etapa del diseño de la descentralización fiscal.

Además, la Ley de Descentralización Fiscal no ha asignado impuestos a los gobiernos regionales, por lo que estos solo tienen facultad para crear tasas por los servicios que prestan. Sin embargo, en la contabilidad de las finanzas públicas, estas tasas son consideradas como ingresos no tributarios. Al no estar reglamentada esta facultad de los gobiernos regionales, tampoco se ha podido definir el tipo de servicios que podrían ser financiados. Por otro lado, los gobiernos locales sí poseen facultades para administrar y recaudar impuestos propios.

## 2.3 Modelo actual de financiamiento del presupuesto de los gobiernos regionales

A grandes rasgos, el financiamiento del presupuesto de los gobiernos regionales y locales se compone de las fuentes que indicamos en la Tabla 4.

Tabla 4. Fuentes de financiamiento

|  |  |
|--|--|
| <b>Recursos ordinarios</b>                           | Ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos, deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación.   |
| <b>Recursos directamente recaudados</b>              | Comprende los ingresos generados por las entidades públicas administrados directamente, entre los cuales se pueden mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponden de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de los balances de años fiscales anteriores. |
| <b>Recursos por operaciones oficiales de crédito</b> | Comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de líneas de crédito.  |

(Continúa...)

|                                    |  |
|------------------------------------|--|
| <b>Donaciones y transferencias</b> | Comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno proveniente de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. |
| <b>Recursos determinados</b>       | Comprende los rubros: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuciones a fondos.</li> <li>• Fondo de compensación municipal.</li> <li>• Impuestos municipales.</li> <li>• Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.</li> </ul>      |

Fuente: MEF, elaboración propia

Tal como se aprecia en la Tabla 4, la fuente de financiamiento más importante de los gobiernos regionales proviene de los recursos ordinarios transferidos directamente por el gobierno nacional.

A continuación, mostramos en la Tabla 5 los gastos de los gobiernos regionales por fuente de financiamiento, comprobando que los recursos ordinarios representan más del 80% de su estructura.

Tabla 5. Gasto de los gobiernos regionales por fuente de financiamiento (Participación porcentual)

|   | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Recursos ordinarios                           | 81.10%         | 74.70%         | 84.40%         | 82.60%         |
| Canon, sobrecanon, regalías y participaciones | 7.40%          | 11.00%         | 11.20%         | 13.40%         |
| Recursos directamente recaudados              | 5.00%          | 4.50%          | 3.60%          |                |
| Recursos por operaciones oficiales de crédito | 0.60%          | 0.90%          | 0.80%          | 0.70%          |
| Participación en rentas de aduanas            | 1.90%          | 1.90%          | -              | -              |
| Donación y transferencias                     | 4.00%          | 7.00%          | -              | -              |
| <b>Total</b>                                  | <b>100.00%</b> | <b>100.00%</b> | <b>100.00%</b> | <b>100.00%</b> |

Fuente: ANGR (2009)

Los recursos determinados en la Tabla 6 agrupan el conjunto de fuentes de financiamiento que se distribuyen a los gobiernos subnacionales, de acuerdo a porcentajes y criterios previamente establecidos. Luego, la Tabla 7 muestra los montos globales transferidos por fuente de financiamiento entre 2005 y 2010.

Tabla 6. Recursos determinados por fuente de financiamiento

### Canon

|     |  |
|-----|--|
| 10% | Municipalidades distritales.   |
| 25% | Municipalidades provinciales.  |
| 40% | Municipalidades departamentales, donde se explotan los recursos naturales. |
| 20% | Gobiernos regionales.  |
| 5%  | Universidades públicas e institutos superiores tecnológicos y pedagógicos. |

### Canon y sobre canon petrolero

|                   |  |
|-------------------|--|
| Tumbes y Piura:   |  |
| 10%               | Municipalidades distritales.   |
| 25%               | Municipalidades provinciales.  |
| 40%               | Municipalidades departamentales, donde se extraen los hidrocarburos.       |
| 5%                | Universidades públicas e institutos superiores tecnológicos y pedagógicos. |
| 20%               | Gobiernos regionales.  |
| Loreto y Ucayali: |  |
| 40%               | Municipalidades distritales y provinciales.                                |
| 5%                | Universidad Nacional de la Amazonía.                                       |
| 3%                | Instituto Peruano de la Amazonía.  |
| 52%               | Gobiernos regionales.  |

### Regalías mineras

|     |  |
|-----|--|
| 20% | Municipalidades distritales.   |
| 20% | Municipalidades provinciales.  |
| 40% | Municipalidades departamentales, donde se explotan los recursos naturales. |
| 5%  | Universidades públicas.  |
| 15% | Gobiernos regionales.  |

### Renta de aduanas

|     |   |
|-----|---|
| 40% | Proporcional a la población total de cada distrito.             |
| 10% | Proporcional a la extensión territorial de cada distrito.       |
| 50% | Proporcional al número de órganos de gobierno de cada distrito. |

### Fondo de Camisea - FOCAM

|   |  |
|---|--|
| 15%   | Municipalidades distritales por donde pasan los ductos.    |
| 15%   | Municipalidades distritales por donde no pasan los ductos. |
| 30%   | Municipalidades provinciales.                              |
| 10%   | Universidades públicas.                                    |
| 30%   | Gobiernos regionales.                                      |
| Existen porcentajes y criterios diferenciados (por gobiernos locales y regionales y universidad pública) para el departamento de Ucayali. |  |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Montos transferidos por recursos determinados a gobiernos regionales  
(millones de nuevos soles) Periodo 2005-2010

| Fuente de recursos                 | 2005                    | 2006                    | 2007                    | 2008                    | 2009                    | 2010                    |
|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Canon minero                       | 222,034,650.94          | 436,593,665.34          | 1,289,251,432.34        | 1,072,956,217.38        | 937,566,638.67          | 883,450,829.40          |
| Canon y sobrecanon petrolero       | 233,104,616.66          | 282,111,556.96          | 280,140,476.98          | 321,949,850.97          | 242,069,424.49          | 236,181,147.74          |
| Regalía minera                     | 32,666,488.97           | 57,960,691.90           | 75,618,648.00           | 72,938,957.70           | 49,909,708.75           | 95,059,332.43           |
| Renta de aduanas                   | 92,404,690.79           | 112,310,113.30          | 130,688,117.34          | 152,860,112.03          | 128,481,590.67          | 163,409,976.36          |
| Fondo de Camisea - FOCAM           | 18,843,594.58           | 32,135,104.92           | 34,350,363.29           | 35,360,661.90           | 58,388,256.88           | 92,145,155.65           |
| Canon gasífero - regalías          | 75,482,793.47           | 98,467,624.06           | 111,563,190.81          | 140,857,334.20          | 177,919,851.98          | 279,090,771.62          |
| Participaciones - Foniprel         | -                       | -                       | -                       | 10,557,825.00           | 70,572,904.75           | 84,649,509.40           |
| Participaciones - Cofide y otros   | -                       | 46,125,000.00           | 47,278,125.00           | 130,049,853.11          | 48,549,398.39           | 40,280,021.85           |
| Canon hidroenergético              | 28,154,816.44           | 31,908,661.88           | 38,178,971.32           | 35,577,867.39           | 36,200,005.00           | 38,599,705.35           |
| Canon gasífero - renta             | -                       | -                       | 39,390,054.55           | 27,706,550.84           | 26,338,012.63           | 38,050,176.84           |
| Canon pesquero - imp. a la renta   | 1,724,181.77            | 7,510,956.29            | 6,000,711.37            | 11,645,973.15           | 8,416,343.29            | 8,175,108.68            |
| Canon pesquero - derechos de pesca | 5,533,343.11            | 4,868,567.25            | 5,749,286.60            | 5,888,219.63            | 7,930,555.63            | 6,531,837.23            |
| Participaciones Forsur             | -                       | -                       | -                       | -                       | 2,812,616.41            | 24,537,497.15           |
| Canon forestal                     | 222,747.10              | 1,633,595.55            | 1,824,430.59            | 1,236,243.76            | 68,831.15               | 1,091,566.94            |
| Donación y apoyo presupuestario    | -                       | -                       | -                       | -                       | -                       | 22,800,000.00           |
| Saldo de transferencias            | -                       | -                       | -                       | -                       | -                       | 11,343,447.66           |
| FONCOR                             | 426,808,041.81          | -                       | -                       | -                       | -                       | -                       |
| Fideicomiso regional               | -                       | -                       | -                       | -                       | 349,002,341.78          | 1,176,642,832.17        |
| <b>Total</b>                       | <b>1,136,979,965.64</b> | <b>1,111,625,537.45</b> | <b>2,060,033,808.19</b> | <b>2,019,585,667.06</b> | <b>2,144,226,480.47</b> | <b>3,202,038,916.47</b> |

Fuente: MEF (SIAF)

## 2.4 Diagnóstico de la descentralización fiscal

### Limitaciones de la descentralización fiscal

Entre las principales limitaciones en la conceptualización e implementación de la descentralización fiscal y presupuestal se encuentran:

- En el diseño normativo institucional inicialmente propuesto, se planteaba la constitución de regiones como incentivo principal para la descentralización fiscal. Al no haberse logrado la integración regional, la descentralización de funciones y recursos no ha superado la primera etapa establecida en la Ley de Descentralización Fiscal.
- El actual diseño normativo de la descentralización fiscal excluye los recursos determinados (canon y sobrecanon, regalías mineras, FOCAM y renta de aduanas).
- Hay una asignación deficiente y poco clara de las competencias y funciones específicas de los tres niveles de gobierno, y de la estructura presupuestal.
- No se ha realizado la estimación técnica y razonable de los montos y recursos requeridos (costeo) para ejecutar las competencias transferidas a los gobiernos regionales.



#### ¿Cuáles son las tendencias de la descentralización fiscal?

En la descentralización fiscal podemos destacar las siguientes tendencias:

- 1) Crecimiento del presupuesto global del sector público y recentralización del mismo en perjuicio de los gobiernos subnacionales.
- 2) Discrecionalidad en la asignación de los recursos ordinarios por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- 3) Crecimiento de los recursos determinados: canon como elemento distorsionador.

#### 1) Crecimiento del presupuesto global del sector público y recentralización del mismo en perjuicio de los gobiernos subnacionales.

En la última década, el Perú ha experimentado un crecimiento económico importante, que ha repercutido en el crecimiento del presupuesto público nacional. De manera paralela, los montos presupuestales de los gobiernos regionales han tenido un rápido incremento. Sin embargo, en los últimos dos años se ha experimentado un retroceso.

Como señala Paulini (2010):

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| Presupuesto general de la República aumentó | 9%  | (+) |
| Gobierno nacional creció                    | 24% | (+) |
| Gobiernos regionales creció                 | 4%  | (+) |
| Gobiernos locales disminuyó                 | 20% | (-) |

Así, es posible señalar que, en los últimos años, se experimenta un proceso de recentralización presupuestal.

## 2) Discrecionalidad en la asignación de los recursos ordinarios por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Los recursos ordinarios asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el presupuesto anual de la República son la principal fuente de financiamiento de los gobiernos regionales. Esta situación le otorga al MEF altos niveles de discrecionalidad en la asignación de estos recursos; produciendo dos efectos:

- Impide a los gobiernos regionales planificar esquemas de inversión multianual.
- Obliga a los niveles subnacionales a estar en un permanente proceso de negociación e interacción con el MEF respecto a su presupuesto anual.

El financiamiento de los gobiernos regionales se caracteriza por la falta de autonomía financiera y la imposibilidad de predecir sus ingresos, tanto por las fuentes de recursos ordinarios, como por las fuentes de los recursos predeterminados asociados a recursos volátiles, como el canon y la regalías mineras. Esta situación no promueve la equidad entre las regiones.

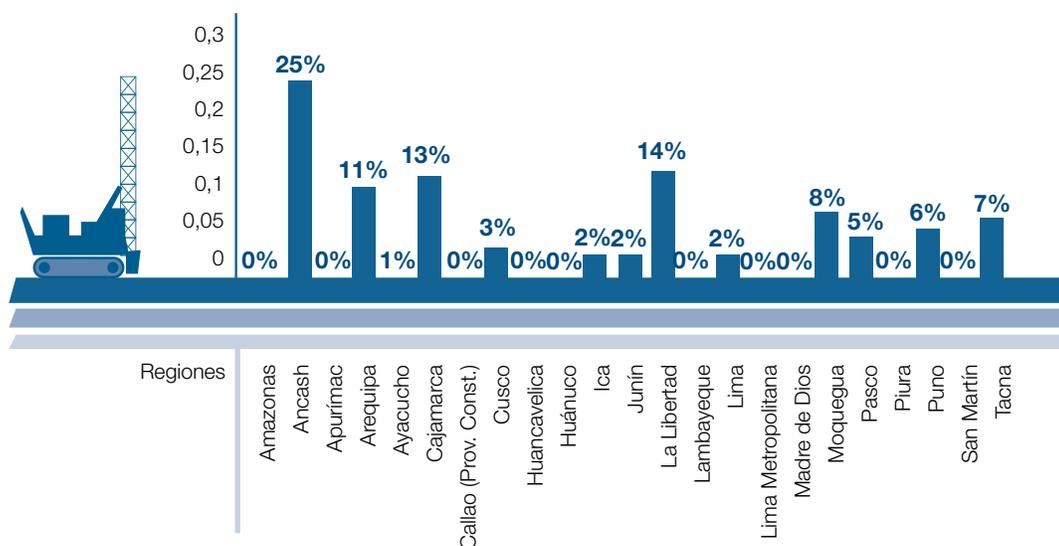
## 3) Crecimiento de los recursos determinados: canon como elemento distorsionador

La distribución de los recursos determinados a los gobiernos subnacionales, que se establece de acuerdo a porcentajes y criterios, genera asimismo inequidad entre los gobiernos regionales.

El canon, propuesto como un fondo de compensaciones en la Constitución de 1979, fue modificado en la Constitución de 1993 como una herramienta que determina la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto nacional, pero restablece este ingreso como transferencia del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, despojándolos de su condición de recurso propio. Esta situación crea una brecha de desarrollo territorial entre las regiones que perciben el financiamiento y las regiones que no lo hacen.

El canon posee algunas características importantes porque produce diferencias en el monto presupuestal de los gobiernos regionales. Mostramos en el Gráfico 3 cómo se distribuye el canon minero en los gobiernos regionales, lo que permite identificar con claridad dónde se concentra.

Gráfico 3. Distribución del canon minero - gobiernos regionales 2010



Fuente: MEF (SIAF)

Otra característica del canon es que como fuente de financiamiento posee niveles altos de volatilidad. La Tabla 8 muestra los montos transferidos por canon minero, evidenciando diferencias importantes entre los periodos 2006-2007 y 2008-2009. Tomemos en cuenta que el canon es el ingreso principal para algunos gobiernos regionales, pero no permite planificar la inversión y los gastos de capital de carácter multianual, porque es volátil.

Tabla 8. Evolución del monto transferido por canon minero (millones de soles)

| Niveles de gobierno 2003-2009 |      |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Años                          | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Gobiernos locales             | 229  | 346  | 666  | 1310 | 3868 | 3327 | 2575 |
| Gobiernos regionales          | 57   | 105  | 222  | 437  | 1289 | 1109 | 937  |

Fuente: MEF (SIAF)



### ¿Qué se puede hacer para mejorar el proceso de descentralización fiscal?

Podemos señalar que para dar un curso adecuado al proceso de descentralización fiscal sería necesario:

- Modificar los mecanismos de financiamiento actuales para que los gobiernos regionales puedan predecir sus ingresos futuros y planificar sus inversiones para el mediano y largo plazo.
- Establecer criterios técnicos y razonables para las asignaciones presupuestales que reciben los gobiernos regionales del gobierno nacional.

## 2.5 Propuestas de descentralización fiscal desde los niveles subnacionales de gobierno

En el año 2009, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) realizó una evaluación del proceso de descentralización fiscal, expresando su preocupación por el estancamiento en que se encontraba, y las serias limitaciones en su conceptualización e implementación. Esta situación sigue afectando el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y el ejercicio de su autonomía, tal como señala el marco legal vigente de la descentralización.

Por ello, la ANGR lideró la iniciativa de proponer y desarrollar una propuesta técnica de descentralización fiscal para los gobiernos regionales, con un modelo de coparticipación tributaria que distribuya los ingresos recaudados de los gobiernos regionales de acuerdo a una fórmula que incorpore criterios de equidad, y posibilite a los gobiernos regionales conocer los montos con los que pueden contar y afrontar sus necesidades de gasto.

## Modelo de coparticipación tributaria de descentralización fiscal

### Principios que sustentan el modelo de coparticipación tributaria

**Unicidad:** los impuestos nacionales deben corresponder a la nación y no a una jurisdicción territorial.

**Eficiencia:** coparticipación de todos los impuestos nacionales con la finalidad de disminuir la volatilidad de los montos destinados a los gobiernos regionales.

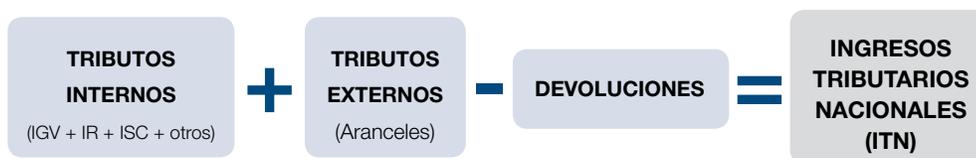
**Equidad:** los fondos coparticipados destinados a los gobiernos regionales se determinan aplicando el 25% a los ingresos que la SUNAT recauda para el Tesoro Público, los cuales se distribuyen entre los gobiernos regionales de acuerdo a los índices que recogen las necesidades relativas de la prestación de servicios. Es decir, a igual necesidad relativa, igual participación en la distribución; y a mayor necesidad relativa, mayor participación en la distribución.

**Predictibilidad:** los recursos destinados a los gobiernos regionales no deben fijarse de manera discrecional en el Presupuesto Anual de la República, sino determinarse basándose en una fórmula sencilla, para facilitar la elaboración de presupuestos multianuales de inversión.

**Transparencia:** debe haber conocimiento y claridad de los criterios e índices a ser utilizados para la distribución de los recursos.

### Descripción del modelo de coparticipación tributaria (Zas Fritz, 2009:33-35, pasos 1-4)

1. **Determinación de los ingresos de coparticipación.** La coparticipación se basa en los ingresos tributarios totales netos de devoluciones conformados por los tributos internos y externos: impuesto a la renta (IR), impuesto general a las ventas (IGV), impuesto selectivo al consumo (ISC) e impuestos de aduanas. Este monto se distribuiría mediante la fórmula:



2. **Determinación del fondo para los gobiernos regionales.** Los ITN se dividen entre el ingreso destinado al gobierno nacional y el ingreso destinado a los gobiernos regionales. Los fondos destinados a los gobiernos regionales se denominan Fondo Regional de Coparticipación (FRC), y conforman una proporción fija de los ITN.

(Continúa...)

3. **Distribución del Fondo Regional de Coparticipación en subfondos.** La parte del ITN destinada al FRC se distribuye en subfondos de acuerdo a las funciones del gasto más relevantes en el presupuesto respecto al gasto total, y según su importancia como políticas públicas.

4. **Distribución de los subfondos a los gobiernos regionales.** Cada subfondo tiene que ser distribuido de acuerdo a los requerimientos relativos de ingreso por departamento. Estos requerimientos son indicadores que reflejan lo que demanda un gobierno regional con respecto al resto para una función de gasto.

Tomando en cuenta los datos para el año 2007, se plantea el 25% de los ITN como proporción para el FRC, en aplicación del modelo de coparticipación tributaria.

El objetivo de la propuesta de coparticipación tributaria es obtener los requerimientos relativos de ingreso por departamento y la función de gasto para asignar los recursos con criterios de equidad horizontal.

- **Clasificación de subfondos:** educación, salud, agricultura e infraestructura, y categoría “otros”.
- **Indicadores de requerimientos relativos entre los gobiernos regionales:**
  - a. *Indicador de requerimientos en educación entre gobiernos regionales:* demanda global en la educación (primaria y secundaria) y población rural.
  - b. *Indicador de requerimientos en salud entre gobiernos regionales:* nacimientos ocurridos fuera de los establecimientos de salud, población con problemas con el acceso al establecimiento de salud y población por cama hospitalaria.
  - c. *Indicador de requerimientos en infraestructura entre gobiernos regionales: déficit de servicios públicos: red vial, red de electrificación, red de agua potable.*
  - d. *Indicador de requerimientos en agricultura entre gobiernos regionales; cantidad de hectáreas sembradas.*
  - e. *Indicador de requerimientos generales gobiernos regionales:* extensión territorial, la población total y el número de hogares con alguna necesidad básica insatisfecha.

En el modelo de coparticipación, se hace una estimación para los años 2008-2011, desde la información del Marco Macroeconómico Multianual, y se asume que la participación de los gobiernos regionales se mantendría en un 25% de los ITN a largo plazo.

Asimismo, el modelo realiza un ajuste a las transferencias del ingreso por concepto de canon y regalías para que no existan distorsiones al momento de la distribución de los montos. De esa manera, ningún gobierno regional pierde los ingresos por tales conceptos y se evita una caída brusca de ellos.

(Continúa...)

El modelo de coparticipación considera como criterios la población y los requerimientos relativos de los departamentos para la distribución de recursos a los gobiernos regionales. Asimismo, la participación en las transferencias para todos los gobiernos se vería incrementada, sobre todo para aquellas regiones más pobres y con menos acceso a servicios públicos.

#### **Las cinco ventajas del modelo (ANGR, 2009:16)**

1. La asignación de recursos deja de ser discrecional y ya no está influenciada por procesos poco transparentes.
2. Los ingresos de los gobiernos regionales pueden ser proyectados, y eso posibilita hacer proyectos multianuales de inversión y de largo plazo.
3. Se puede combinar con incentivos al esfuerzo fiscal y/o al buen uso de los recursos; incrementando el monto inicialmente otorgado por la aplicación de la fórmula del modelo.
4. Permite una distribución equitativa de los recursos. En caso de no lograr una asignación óptima, esta se debería al total de recursos recaudados por la baja presión tributaria del país.
5. Los ciclos económicos son compartidos por el gobierno nacional y los gobiernos regionales, lo que permitirá el beneficio cuando haya una expansión y una contracción, en momentos recesivos.

La propuesta del modelo de coparticipación tributaria de descentralización fiscal incluye el rediseño del sistema actual de distribución de los recursos para los gobiernos subnacionales. Sus características tienen implicancias en la interacción entre los actores involucrados: gobierno nacional, gobiernos regionales y locales, Ministerio de Economía y Finanzas.

Actualmente, el proceso de asignación de recursos depende de los mecanismos de negociación e incidencia de los actores –gobiernos regionales y locales– frente al gobierno nacional. No existe claridad sobre los criterios utilizados por parte el MEF y el gobierno nacional para modificar (incrementar o reducir) montos asignados a los niveles subnacionales, lo cual incide en la discrecionalidad administrativa utilizada por el gobierno nacional. Esta situación, de alto grado de discrecionalidad y centralización de poder de negociación, sería modificada por la implementación de la propuesta de coparticipación tributaria.

Entre los argumentos que justifican la situación actual se encuentra la necesidad de un manejo centralizado de las políticas macroeconómicas del país y un rango de maniobra amplio al respecto. Además, se establece como un instrumento de negociación en la interacción entre los niveles de gobierno.

En el caso de los gobiernos regionales –que es donde existe mayor discrecionalidad en la asignación de recursos, dado que no tiene capacidad de generar ingresos propios–, pese a la importancia que posee la ANGR para interactuar de forma colectiva con el gobierno nacional; en la mayoría de casos, el proceso de negociación depende del nivel de incidencia del gobierno regional respecto al gobierno nacional: cercanía de la agrupación política, capacidad de incidencia y visibilidad pública, entre otros, y de la coyuntura política.

A esto se suma una lectura desde instancias como el MEF y el gobierno nacional respecto a la gobernabilidad en el país, que asume que su importancia en la conducción de las políticas públicas nacionales reside en su posibilidad de definir los ritmos y niveles de negociación para satisfacer las demandas de otros sectores institucionales y de la sociedad civil.

La aparición de un nuevo nivel de representantes, el de los gobiernos regionales, implica la necesidad de establecer nuevos canales de interacción y concertación, especialmente en un contexto como el peruano donde es indudable la precariedad y debilidad de los sistemas de partidos políticos como mecanismos de representación.

## Capítulo 3

# Procesos de concertación y negociación: mecanismos de incidencia política

### Temas

- 3.1 Procesos de concertación y negociación de descentralización fiscal desarrollados
- 3.2 La Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal

### 3.1 Procesos de concertación y negociación de descentralización fiscal desarrollados

Se han desarrollado diversos procesos de concertación y negociación por iniciativa de los gobiernos subnacionales desde que se inició el proceso de descentralización, tanto con el gobierno nacional como entre los niveles subnacionales, gobiernos regionales y locales.

La desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la creación de la Secretaría de la Descentralización, que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ha tenido dos efectos. Por un lado, colocar en el centro del debate la conducción concertada entre los tres niveles de gobierno del proceso de descentralización; y por otro, crear la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) como una institución autónoma no prevista en el marco normativo de la descentralización, que tiene entre sus objetivos generar un nuevo impulso al proceso.

Luego de tres años de su constitución, la ANGR se ha consolidado como el interlocutor político del gobierno del proceso de descentralización. Además, ha logrado unir esfuerzos en las negociaciones con las instancias representativas de los gobiernos municipales, como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).

En los últimos años, se han dado avances en la concertación y negociación por parte de los gobiernos subnacionales para establecer mecanismos que garanticen la conducción compartida del proceso de descentralización, entre los tres niveles de gobierno. En particular en los aspectos de presupuesto, descentralización fiscal y transferencia de competencias y funciones, a partir de iniciativas de la ANGR.

En ese sentido, es necesario destacar dos experiencias como antecedentes de la formación de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, del año 2010. Esta son:

- El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI).
- La Plataforma Interinstitucional.

## El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)

### Acciones realizadas

- **Conformación del CCI:** iniciativas y acciones de incidencia para lograr que en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE-2007) se incluyera el mandato de conformar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), que otorgaría la institucionalidad que el proceso de descentralización requiere para una conducción compartida entre los tres niveles de gobierno, y no solo por uno de estos.
- **Implementación del CCI:** formulación del reglamento para la implementación del CCI, concertada entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y las principales asociaciones de municipalidades, la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). De este modo se garantizaría su rol como espacio efectivo de conducción concertada del proceso de descentralización.

### Resultados

- La PCM formuló impedimentos legales, por los que desconoció los acuerdos y promulgó un reglamento que cambió el carácter del CCI, convirtiéndolo en una instancia consultiva, y desconociendo los mecanismos concertados que posibilitaban que las asociaciones de municipalidades asumieran transitoriamente la representación de este nivel de gobierno.
- Se convocó a elecciones de los representantes de las autoridades de los gobiernos locales en pleno contexto de las elecciones municipales, para luego argumentar que al no lograrse el número requerido de participantes no existían las condiciones para la instalación del CCI.

## La Plataforma Interinstitucional

### Acciones realizadas

- **Constitución de la Plataforma Interinstitucional:** en el marco de negociación conjunta entre las asociaciones representativas de los gobiernos subnacionales, por la instalación del CCI, se generaron las condiciones para consolidar la plataforma conformada por instancias de gobierno integrada por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Potenciando el nivel de interlocución y posicionamiento nacional de las instancias subnacionales, lo cual cumple un rol de intercambio y acción política. La Plataforma Interinstitucional se conforma con la finalidad de afrontar de forma conjunta algunos temas de la agenda de descentralización como el presupuesto, la descentralización fiscal y transferencia de funciones y competencias.

### Resultados

- La Plataforma jugó un rol importante en el posicionamiento del problema de la recentralización del Presupuesto Público 2010 en la agenda pública nacional.
- Se desarrollaron acciones sostenidas de incidencia para posicionar el tema del presupuesto en periódicos, emitiendo comunicados conjuntos, básicamente como iniciativas de la Plataforma.
- Se generó espacios de diálogo con el Ministro de Economía y Finanzas, el Presidente del Congreso y la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República.
- La Plataforma presentó una propuesta conjunta, coherente y sustentada frente al proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo, hecho por primera vez en la historia del debate presupuestal.

## 3.2 La Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal

En el marco de las iniciativas desarrolladas por los gobiernos subnacionales, en 2010, se creó un espacio de interacción entre los tres niveles de gobierno para abordar y formular propuestas referidas a la descentralización fiscal. A continuación, brindamos algunos elementos centrales para comprender su puesta en marcha:

- La ANGR tuvo un rol clave en la conformación de la Comisión Multisectorial, a partir de un proceso de incidencia en torno al presupuesto público, impulsado principalmente desde 2009; así también promovió al respecto un debate público, eventos y otras actividades.
- Las primeras iniciativas se trabajaron como una propuesta desde la Plataforma Interinstitucional y se iniciaron acciones de concertación con representantes del Poder Legislativo.
- Se impulsó la creación de la Comisión Multisectorial como un espacio con la posibilidad de formular una propuesta respecto a la descentralización fiscal en el marco de la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2010.
- Como resultado del proceso, se logró que la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2010, Ley N° 29465, en su Duodécima Disposición Complementaria y Transitoria disponga la conformación de una Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal.

El objeto de la Comisión Multisectorial, de acuerdo a su reglamento, era “presentar una propuesta Técnica en Materia de Descentralización Fiscal, en un plazo de 180 días”.



### ¿Cómo estuvo conformada la Comisión Multisectorial?

La Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal estuvo conformada por los siguientes representantes:

|  |  |
|--|--|
| Un representante de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) | Carlos López Jiménez,<br>Alcalde de la Municipalidad Distrital de Santo Domingo, Piura |
| Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)               | Iván Arturo Vega   |
| Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)            | Juan Manuel Guillen,<br>Presidente Regional de Arequipa                                |

(Continúa...)

|   |  |
|---|--|
| Dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)    | Zoila Victoria Navarro Portocarrero (Ministerio de Economía y Finanzas), y Johnny Zas Fritz (Viceministro de Economía) |
| Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) | Carlos Rivas Dávila, a quien se le otorga la Presidencia de la Comisión Multisectorial                                 |

Los representantes de las instituciones del gobierno nacional como el MEF y la PCM no contaban con rango de autoridad política, a diferencia de la ANGR y la REMURPE, lo que se expresó en una debilidad de la Comisión Multisectorial para la toma de decisiones y la posibilidad de ser un espacio de negociación política, pasando a convertirse en una comisión técnica. Ello explicaría la ausencia del representante titular de la ANGR durante el tiempo de mandato de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, siendo representado por su alterno, o en su defecto, por la Secretaría Técnica de la ANGR. Esta situación fue un primer limitante de la capacidad de incidencia de la comisión, y se aplica al resto de actores involucrados.

De esto también se derivan los problemas de representatividad, al interior de las asociaciones y de la ANGR. Al dejar en manos de las secretarías técnicas la representación en la Comisión Multisectorial, se debilitan los vehículos de retroalimentación entre lo que se discute y los grupos a los cuales representa.

La Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial se otorgó a la Secretaría de Descentralización de la PCM. Esto, a la larga, implicó algunos problemas en la medida que la secretaría no contaba con los recursos logísticos u operativos para llevar a cabo su labor de manera eficiente.

Hay que resaltar la participación de la Cooperación Internacional como un factor de gran importancia en el funcionamiento y los objetivos de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal.

Existe una mesa de donantes, en términos de reforma del Estado, conformada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Cooperación Alemana; destacando el apoyo de USAID (United States Agency for International Development), la Cooperación Española y la Cooperación Suiza (APODER) frente a las diversas demandas que requerían cumplimiento de los objetivos de la Comisión Multisectorial.

También hay que destacar el papel del Grupo Propuesta Ciudadana como institución de la sociedad civil y Secretaría Técnica de la ANGR.



### ¿Cuáles fueron las fases de la Comisión Multisectorial?

Durante su mandato la Comisión Multisectorial experimentó tres fases:

#### **Proceso de instalación**

Durante un periodo de dos o tres meses no se dieron las condiciones para la instalación de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal por la demora en la designación de los representantes, equipos técnicos y aspectos logísticos; y en convocar su instalación por parte de la PCM. Frente a esta prórroga, la plataforma conformada por los representantes de los gobiernos regionales y locales empleó varios mecanismos de presión hasta que logró instalarla el 10 de mayo de 2010.

#### **Instalación y discusión del reglamento**

Una vez instalada la Comisión Multisectorial, una primera demora surgió por la discusión en torno a su reglamento, que tomó aproximadamente dos meses en llegar al consenso por todos los miembros.

#### **Inicio del trabajo por grupos**

Acordado el reglamento, inició la labor de los cuatro grupos de trabajo de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal:

- Área Temática de Gastos, coordinada por el representante del MEF.
- Área Temática de Ingresos, coordinada por el representante de AMPE.
- Área Temática de Transferencias, coordinada por el representante de REMURPE.
- Área Temática de Endeudamiento, coordinada por el representante de la ANGR.

Otra característica del mandato de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal fue que la división en subtemas y por grupos de trabajo generó dispersión en torno a la posibilidad de consenso entre los actores. Así, por ejemplo, durante una primera etapa de discusión de los temas, la Plataforma de Gobiernos Subnacionales contaba con reuniones previas para acordar mecanismos de negociación, puntos de consenso, entre otros aspectos. Este mecanismo de coordinación previa se fue debilitando en las siguientes etapas.

El rol de coordinador de cada área tuvo a su vez repercusiones en la negociación y concertación entre los actores involucrados. La distribución no respondía a intereses directos de los representantes de los gobiernos subnacionales, sino que se empezaron a producir superposiciones. La designación de un responsable por Área Temática no correspondía a los intereses de cada actor:

- Cada área establecida poseía niveles distintos de importancia para los actores. Mientras que para los gobiernos regionales el tema central eran las transferencias, este no lo era para la AMPE y la REMURPE ya que los gobiernos locales tienen reglas y criterios establecidos para la asignación de recursos.
- La ANGR, que poseía una propuesta de Coparticipación Tributaria, terminó coordinando el grupo de trabajo sobre Endeudamiento; y fue la representante de la REMURPE como coordinadora del Área de Transferencias, que había sustentado inicialmente la propuesta de Coparticipación.

En la Tabla 9 presentamos la conformación de instancias de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal.

Tabla 9. Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal

| Característica         | Descripción  | Obstáculos  |
|------------------------|--|---|
| Perfil de los miembros | Perfil técnico.<br>En el caso de los perfiles políticos, no se insertan activamente en la Comisión Multisectorial. | Posibilidad limitada de generar consensos más amplios.<br><br>Insuficientes canales de comunicación al interior de cada asociación y la asamblea.<br><br>Limitaciones para realizar acciones en consenso.   |
| Sistema de trabajo     | Grupos de trabajo en cuatro áreas temáticas: Gastos, Ingresos, Transferencias, Endeudamiento.                      | Dificultad para abordar la descentralización fiscal desde una lectura integral.<br><br>Desvinculación entre la institución responsable del grupo de trabajo y sus intereses específicos o previos.<br><br>Limitaciones para articular o posicionar la propuesta de coparticipación tributaria de descentralización fiscal, como una alternativa posible y viable para una adecuada asignación de recursos desde el nivel nacional a los gobiernos regionales. |

Fuente: Elaboración propia

Es en este marco que el informe elaborado por la Comisión Multisectorial recoge las propuestas planteadas en cuatro niveles: consensuadas, con consenso parcial, institucionales y de agenda pendiente, que presentamos en la Tabla 10.

Tabla 10. Propuestas por áreas temáticas

### Área temática de gastos

**Visión:** Definición clara de competencias que se manifiestan en productos (bienes y servicios) identificables, ofrecidos por los gobiernos subnacionales y que cuentan con financiación.

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Propuestas consensuadas         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificación de las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno.</li> <li>• Formalizar un marco multianual del presupuesto público.</li> <li>• Modernizar el sistema integrado de administración financiera pública y su articulación con el conjunto de sistemas transversales.</li> </ul>   |
| Propuestas con consenso parcial | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de recursos a los ejecutores como lo establece el principio de subsidiaridad.</li> </ul>   |
| Propuestas institucionales      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar el sistema de evaluación de desempeño y los mecanismos de rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno.</li> </ul>   |
| Temas con agenda pendiente      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el enfoque del presupuesto por resultados en la formulación del presupuesto de los gobiernos subnacionales.</li> <li>• Actualizar la cuantificación de los recursos transferidos a los gobiernos regionales a raíz de las transferencias de funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos regionales.</li> <li>• Evaluar la posible problemática del ritmo de crecimiento del gasto de capital respecto al crecimiento del gasto corriente.</li> <li>• Corregir la asignación inercial de gasto corriente con una metodología de asignación de recursos por necesidades de gasto.</li> </ul> |

(Continúa...)

### Área temática de ingresos

**Visión:** Fortalecimiento gradual de capacidades de administración tributaria, que aumente la autonomía presupuestaria de los gobiernos subnacionales.

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Propuestas consensuadas         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de fortalecimiento, mejoras en la capacidad recaudatoria y autonomía fiscal.</li> <li>• Reevaluación de los criterios de los siguientes tributos municipales: impuesto predial, impuesto a la alcabala, impuesto vehicular y arbitrios municipales.</li> <li>• Generar un espacio fiscal para los gobiernos regionales.</li> </ul> |
| Propuestas con consenso parcial | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar la Ley de Cobranza Coactiva, eliminando la figura de revisión judicial para el pago de impuestos.</li> <li>• Creación del impuesto a las sobreganancias mineras.</li> </ul>   |
| Propuestas institucionales      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el impuesto a la plusvalía urbana.</li> </ul>   |
| Temas con agenda pendiente      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar el debate de las características del espacio fiscal regional.</li> <li>• Creación de impuestos ambientales.</li> </ul>  |

(Continúa...)

## Área temática de transferencias

**Visión:** Definición de un esquema predecible y equitativo de transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales que reduzcan las brechas verticales (aumentando la eficacia) y horizontales (reduciendo las disparidades).

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Propuestas consensuadas         | <p>Propuestas de orientación general:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Readecuar las transferencias actuales en un sistema integrado y equitativo. Definidas por reglas estables, predecibles y objetivas.</li><li>• Establecer para cada transferencia un objetivo específico, claro y particular.</li><li>• Enfrentar la inequidad generada por el Canon.</li></ul> <p>Propuestas específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Establecer reglas objetivas de asignación de recursos presupuestales para programas sociales de los gobiernos locales.</li><li>• Modificar la metodología de asignación de los recursos del FONCOMUN.</li><li>• Incorporar criterios tipológicos para asignar transferencias a los gobiernos locales.</li></ul> |
| Propuestas con consenso parcial | <ul style="list-style-type: none"><li>• Las transferencias del gasto corriente a gobiernos regionales se realizan según necesidades de gasto, incorporando, de manera progresiva, reglas objetivas de asignación de recursos.</li><li>• Establecer un fondo de nivelación y un fondo de incentivos (gobierno local y gobierno regional).</li></ul>  |
| Temas con agenda pendiente      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluar la implementación de fondos de estabilización de ingresos. Además, explorar la participación en las rentas generadas por las industrias extractivas de las zonas que no son productoras.</li></ul>  |

(Continúa...)

### Área temática de endeudamiento

**Visión:** Fomento y aprovechamiento del mercado de capitales para financiar la inversión subnacional de largo plazo en el marco de equilibrios fiscales.

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Propuestas consensuadas         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificación de las reglas fiscales de endeudamiento para gobiernos subnacionales.</li> <li>• Mejoramiento en el sistema de registro de deuda.</li> <li>• Fortalecimiento de la gestión financiera de los gobiernos subnacionales.</li> </ul>  |
| Propuestas con consenso parcial | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilizar las reglas de las cajas municipales para que estas puedan ser capitalizadas con recursos de las municipalidades.</li> </ul>   |
| Propuestas institucionales      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificación de plazos y procedimientos de endeudamiento interno.</li> </ul>   |
| Temas con agenda pendiente      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profundizar la evaluación de riesgos financieros.</li> <li>• Estrategia para afrontar la deuda flotante de gobiernos subnacionales.</li> <li>• Analizar nuevos mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo para inversiones estratégicas a los gobiernos subnacionales.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia



#### ¿Qué logros obtuvo la Comisión Multisectorial?

Los logros alcanzados por la Comisión Multisectorial de acuerdo al anterior conjunto de propuestas son los siguientes:

- La existencia de un espacio de interlocución e interacción institucional entre los tres niveles de gobierno.
- La elaboración de un diagnóstico consensuado respecto a las debilidades del sistema de descentralización fiscal actual y la discrecionalidad del MEF en la asignación presupuestal.
- La posibilidad de alcanzar propuestas en consenso por parte de todos los niveles de gobierno.
- La introducción de una agenda programática de trabajo que proporciona elementos de debate y líneas de acción en el futuro.



## ¿Cuáles son los retos que quedan pendientes luego del trabajo de la Comisión Multisectorial?

Respecto a los retos se pueden destacar los siguientes:

- Difundir públicamente la descentralización fiscal como un eje central del proceso de descentralización administrativa y política.
- Rearticular los espacios de organización de los niveles subnacionales, promoviendo el compromiso general respecto de la descentralización fiscal. Las diferencias que establece el ingreso por recursos determinados (canon, etc.) influye en los niveles de demanda de todas las autoridades políticas para discutir el presupuesto, los ingresos, transferencias, entre otros aspectos.
- Consolidar la Plataforma Interinstitucional y la relación entre la ANGR, AMPE y REMURPE; con el fin de negociar e interactuar con el gobierno nacional.
- Diseñar estrategias de incidencia política que permitan generar alianzas, tanto dentro del nivel subnacional, como entre ellos y el legislativo y ejecutivo.
- Promover espacios que permitan una continuidad de la experiencia desarrollada en la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal.

## Conclusiones

### El proceso de descentralización y su impacto en la organización del Estado

Podemos concluir que el proceso de descentralización en el Perú se caracterizó en la última década por ser una reforma que impactó la organización del Estado y su relación con la sociedad.

La coyuntura política que permitió el diseño inicial (2002, en adelante) se fue debilitando, lo cual se evidenció en el referéndum de 2005, cuando la población votó en contra de la conformación de regiones, obligando a repensar los caminos y niveles de la descentralización en el país.

Esta coyuntura se siguió modificando bajo el gobierno de Alan García, con su impulso recentralizador y el debilitamiento de la descentralización como tema de Estado y agenda pública.

Bajo estas características, donde las acciones del Estado han seguido una lógica coyuntural dependiente de las oportunidades políticas de corto plazo, dos grupos de actores han logrado un posicionamiento en el entramado del proceso de descentralización.

Por un lado, la creación de los gobiernos regionales expresó la aparición de un nuevo actor político, representativo de ámbitos territoriales específicos, que modificó la interacción entre el gobierno nacional y los otros niveles de gobierno. Sin embargo, los pocos espacios de concertación y la lógica de negociación individual entre gobierno nacional y gobiernos regionales ha sido un limitante para posicionar agendas de política pública y llevar a cabo una gestión descentralizada. Pese a esto, y dada la creación de un espacio como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), resultan ser interlocutores medulares en el proceso de descentralización.

Por otra parte, los actores de la sociedad civil, quienes representan un grupo heterogéneo de intereses y formas de interactuar con el poder público. En este grupo se incluyen organizaciones como el Grupo Propuesta Ciudadana, que ha cumplido un rol importante en la ANGR al funcionar como Secretaría Técnica y dialogar con otros actores, como la Cooperación Internacional.

La interacción de los actores de la sociedad civil logró poner en marcha la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, la cual tuvo como una de sus premisas asumir que la descentralización necesita ser reformulada para posibilitar el desarrollo adecuado en el ámbito fiscal y presupuestal. El grupo reveló que mientras se mantenga la discrecionalidad del gobierno nacional en la asignación de los recursos, los gobiernos subnacionales seguirán dependiendo de su capacidad política para actuar en coyunturas específicas e implementar sus demandas.

La Comisión Multisectorial que permitió la comunicación entre actores involucrados, identificó los puntos de consenso y elaboró una agenda programática a futuro. Si bien no se logró su continuidad, se debe rescatar el intento de generar un espacio de intercambio, concertación y negociación entre actores claves.

Debemos mencionar que si bien la propuesta de Coparticipación Tributaria elaborada por la ANGR no fue viable para sus interlocutores estatales, tiene el mérito de haber intentado reformular y profundizar la reforma descentralista en el país, abordando temas centrales de la gestión pública, como el rol de negociación del gobierno nacional y el rol político y técnico del MEF.

Finalmente, podemos afirmar que la propuesta logró incidir en el diagnóstico sobre la situación de la descentralización y la necesidad de implementar políticas o reformas que permitan su óptimo desarrollo.

## Referencias bibliográficas

- ANGR (2009). *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria*. 1 Documentos de Debate. Lima: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Azpur, Javier; Ballón, Eduardo; Chirinos, Luis; Baca, Epifanio; y Távara, Gerardo (2006). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, CIES.
- Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 - 16 de julio de 2002; obtenida en mayo de 2011 [http://www.pmde.gob.pe/archivos/leyesynormas/ley\\_bases\\_descentralizacion.pdf](http://www.pmde.gob.pe/archivos/leyesynormas/ley_bases_descentralizacion.pdf)
- Paulini, Javier (2010). “La centralización de la Descentralización Presupuestal”. *Perú Hoy*, DESCO.
- Zas Fritz, J. (2009). *La descentralización fiscal en el Perú. Lineamientos para una propuesta normativa*. Lima: Grupo de Trabajo sobre descentralización fiscal de la Comisión Económica, Banca, Finanza e Inteligencia Financiera del Congreso de la República.

El presente documento señala los alcances y limitaciones de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal, durante el año 2010. En la experiencia participaron representantes de distintos niveles de gobierno: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Presidencia del Consejo de Ministro (PCM), Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Asociación de Municipalidades de Perú (AMPE), y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Además, contó con la participación de las secretarías técnicas de estas organizaciones e instituciones.

Pese a que la Comisión Multisectorial no fue vinculante, representó un paso importante, dado que generó las condiciones de debate entre diferentes instancias dentro de un mismo espacio, y posicionó a la descentralización fiscal como un tema central en el proceso de reforma e implementación de la descentralización. De igual manera, permitió discutir la Propuesta de Descentralización Fiscal elaborada por la ANGR el año 2009.

La descentralización fiscal es un aspecto esencial del proceso de reforma del Estado. Sin embargo, ha sido un componente poco desarrollado por los últimos gobiernos que han mantenido el papel discrecional de asignación de recursos basados en la negociación entre el gobierno nacional y cada uno de los gobiernos subnacionales. Además, dado que los gobiernos regionales dependen en su totalidad de la asignación de recursos por parte del gobierno central de forma anual y con variación de año a año, esto vuelve difícil la planificación de mediano plazo en proyectos de desarrollo. Elementos que afectan el desempeño de los gobiernos subnacionales en su papel de interlocución entre el Estado y la sociedad.

Este documento permite identificar algunos de los principales avances y retrocesos en la discusión pública sobre la descentralización fiscal. La cual aún enfrenta un importante camino por recorrer, en donde el papel de las organizaciones de la sociedad civil, y su alianza con los gobiernos subnacionales, resulta de vital importancia.