

The Latin American and Iberian Law and Economics Association

2017

Descentralización Fiscal y Gestión Local en el Perú

Cinthia Denisse Abanto Grados

Descentralización Fiscal y Gestión Local en el Perú

Cinthia Denisse Abanto Grados*

Resumen: El presente documento de trabajo se hace una investigación preliminar sobre la Descentralización Fiscal y Gestión Local en el Perú, con el propósito de aportar un análisis de la discusión sobre la eficacia o no de la transferencia de dichos recursos en el cumplimiento de los objetivos generales de la descentralización fiscal en el Perú, particularmente en cuanto al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales, como un elemento que pudiera fortalecer la gobernabilidad en el ámbito municipal.

Palabras claves: Descentralización fiscal, gestión local, transferencias públicas, fuente de financiamiento, presupuesto.

* Economista y Magister de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.
Email: Cinthia.Abanto@gmail.com.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO TEÓRICO	8
2.1 DEFINICIÓN Y TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN	8
2.2 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	13
2.2.1 Descentralización del poder político	19
2.2.2 Descentralización de las facultades financieras	19
2.2.3 Descentralización de los aspectos institucionales	19
2.3 FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	19
3. CONCLUSIÓN	22
4. BIBLIOGRAFÍA	23
5. ANEXOS	25

INTRODUCCION

El presente documento de trabajo se hace una investigación preliminar sobre la Descentralización Fiscal y Gestión Local en el Perú, con el propósito de aportar un análisis de la discusión sobre la eficacia o no de la transferencia de dichos recursos en el cumplimiento de los objetivos generales de la descentralización fiscal en el Perú, particularmente en cuanto al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales, como un elemento que pudiera fortalecer la gobernabilidad en el ámbito municipal. A manera de contexto se analiza la distribución de las fuentes de financiamiento de los Recursos Ordinarios y de los Recursos Determinados perteneciente a los departamentos del Perú.

La función de gestión es la más relevante para estudiar el impacto de la descentralización fiscal, ya que permite al gobierno local lograr sus objetivos y metas contenidos en su función planeamiento. Además, cuenta con sub-programas como planeamiento institucional, asesoramiento y apoyo, infraestructura y equipamiento, preparación y perfeccionamiento de recursos humanos, y control interno.

Según Casas (2005), el gobierno central asignó a los presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) para gestionar las direcciones de las regiones de los diversos ministerios y edificar las obras de infraestructura. A consecuencia de la situación de abril del 1992, en la cual se suspendió a las regiones y se estableció los CTARs como instituciones descentralizadas del Ministerio de la Presidencia que se reorganizó para tal fin. Se debe tener en cuenta que a nivel regional, en 1992 se suspendieron a las regiones que se habían conformado de manera arbitraria, en medio de una de las peores crisis económicas que vivió el país, y que no contribuyeron a mejorar la calidad de los servicios públicos e inclusive agravaron la crisis económica, debido a los beneficios tributarios que se les otorgaron.

Luego de tener en cuenta los anteriores acontecimientos, según Casas (2005), en la campaña electoral del 2001 el tema de la descentralización de nuevo se encontró dentro del centro de la discusión política de los principales candidatos. Esta discusión se centró en la constitución de los gobiernos regionales, se comenzó en la proposición del fortalecimiento de las municipalidades mediante reasignarle las facultades que administraban en la década de los noventa, y luego se enfocó en la constitución de gobiernos regionales. Además, los candidatos exponían como alternativa una descentralización efectiva que transfiera mayores responsabilidades e ingresos a los gobiernos subnacionales. Por último, la administración del gobierno decidió tomar el camino de la regionalización mediante los gobiernos regionales y sus autoridades electas.

Existían críticas acerca de la impaciente evolución del proceso y que debían primero desarrollarse las capacidades suficientes a nivel subnacional para poder transferir las responsabilidades de gasto y de generación de ingresos a ellos. Al contrario, como en la mayoría de estos procesos, se adoptó la decisión política de seguir adelante y a partir de allí se planteó el reto de darle contenido técnico al proceso político que se avecinaba.

Según Azpur (2005), el objetivo de la descentralización es incluir en las políticas públicas el tema referente a la distribución de los escasos recursos públicos en un corto y mediano plazo. En consecuencia, una reforma de descentralización se muestra como una solución ante el problema una estructura estatal vertical y excluyente de la sociedad. Asimismo, al considerar que los espacios de concertación regional y local pertenecen a la gestión pública se comienza el proceso de la institucionalización de la participación ciudadana, en la cual radica la importancia de la descentralización. Para lograr lo mencionado es prescindible revertir varios problemas: falta de flexibilidad en su diseño; procesos de concertación alrededor de recursos muy limitados; desvinculación entre la dimensión regional y la local; resistencia del sistema de partidos y debilidad de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

Según Larios, Alvarado y Conterno (2004), la descentralización es una herramienta para estabilizar y asegurar la independencia política y cultural de las regiones en un estado – nación. Por un lado, la descentralización minimiza la participación del Estado e incorpora un sistema de balances y contrapesos intergubernamentales. Por otro lado, se puede percibir como una forma de hacer al gobierno más efectivo y eficiente, que permita a los gobiernos locales participar en la provisión de servicios públicos y aumentar las posibilidades de asociaciones públicas – privadas a nivel local.

Analizar la Descentralización Fiscal y Gestión Local en el Perú, con el propósito de aportar para la discusión sobre la eficacia o no de la transferencia de dichos recursos en el cumplimiento de la descentralización fiscal en el Perú. A continuación los objetivos específicos son los siguientes:

- Fortalecer en el ámbito municipal a los gobiernos locales elementos que puedan distribuir de fuentes de financiamiento.
- Estudiar el impacto de la descentralización fiscal, para que permita lograr sus objetivos y metas contenidas en su función planeamiento.
- Asesorar y apoyar con la infraestructura y equipamiento de preparación y perfeccionamiento de recursos humanos, y control interno.

Asimismo, la necesidad de un análisis de la Descentralización Fiscal y Gestión Local en el Perú para la discusión sobre la eficacia de la transferencia de dichos recursos en el cumplimiento de la descentralización fiscal en el Perú como se detalla:

- Según Larios, Alvarado y Conterno (2004), los aspectos de la descentralización pueden ser fiscales, administrativos y políticos.

- La primera medida que debemos abordar es evidenciar el problema en lo fiscal según los servicios específicos y cómo equilibrar los desbalances horizontales entre regiones.
- En lo administrativo referirse a la distribución de los recursos de los diferentes niveles gubernamentales, y cómo las instituciones políticas nacionales y locales traducen decisiones sobre políticas públicas en la práctica que afectan la asignación.

MARCO TEÓRICO

2.1 Definición y tipos de descentralización

Según Aghón y Krause – Junk (1993), la descentralización es el proceso mediante el cual, en distintas formas y grados, un gobierno nacional o federal transfiere poder de decisión, atribuciones y recursos para la realización de determinadas funciones a su cargo a otros órdenes de gobierno, política y territorialmente más limitados, o a sus representaciones locales.

Según Salazar (2016), se entiende que la descentralización resuelve los problemas estructurales de la concentración de poder del gobierno central. En el caso del Perú, la descentralización permite alcanzar mejores niveles de vida para la población y de desarrollo integral del país mediante el traslado de las decisiones, operaciones y recursos financieros al resto del país.

- **Creación de los Gobiernos Regionales por Ley**

Según Salazar (2016), el tema sobre descentralización en el Perú se indica en la ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, que en su Artículo Único, modifica el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú. En específico se desarrolla el concepto de región tomando como referencia los elementos de nación, se menciona el número de personas que integran el consejo regional y la estructura política general de dicho gobierno. Asimismo, se detalla el período presidencial del gobierno regional para cuatro años, se enumeran detalladamente los asuntos de su competencia, los bienes y rentas del mismo e incorpora la facultad de presentar iniciativa legislativa en los asuntos que le conciernen. Además, según el Congreso de la República (2003), se indica que se rebaja a cuatro años el período de elección de

alcaldes y regidores de los gobiernos locales, en la cual se da la participación de la sociedad civil en el gobierno regional como en el local.

Asimismo, el gobierno democrático está integrado por el gobierno central, el gobierno regional, y el gobierno local. Según Consejo Nacional de Educación (2012), los gobiernos regionales tienen una estructura orgánica con un órgano ejecutivo representado por la presidencia regional y un órgano normativo y fiscalizador que es el consejo regional. También, el consejo regional es un órgano colegiado compuesto por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros Regionales. Además, el órgano de consulta y coordinación conformado por los alcaldes y representantes de la sociedad civil es el Consejo de Coordinación Regional.

- **Tipos de Descentralización**

Actualmente existen 25 regiones (incluyendo la Provincia Constitucional, del Callao y excluyendo a Lima Metropolitana), 25 departamentos (incluyendo Callao), 195 provincias y 1833 distritos.

Aunque no transfiere directamente poder de decisión a la población local sino a sus representantes en las instancias de gobierno para la toma de decisiones, se hace referencia a:

- **Descentralización política o democrática**

Según Cano (2008), cuando se busca como objetivo último involucrar a los actores no gubernamentales en los procesos de gobierno, como la formulación e implementación de las políticas públicas.

- **Descentralización social**

Cuando se transfieren facultades desde cualquier orden de gobierno a las organizaciones sociales para la realización de algunas de las siguientes funciones, como: a) la función consultiva, cuando el gobierno recurre a las organizaciones sociales para la solución de problemas públicos o para que opinen sobre las acciones ya realizadas; b) la función de ejecución, cuando los grupos organizados de la sociedad sustituyen al gobierno en la realización de alguna acción concreta; y c) la función de monitoreo, para la supervisión y vigilancia social sobre la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Según Silverman (1992), este tipo de descentralización además adopta la forma de privatización y desregulación, cuando se transfieren facultades a las organizaciones o empresas privadas para la realización de ciertas funciones de gobierno o se desregulan dichas funciones o actividades.

- **Descentralización administrativa**

Se distribuyen responsabilidades y autoridad a las instancias locales de gobierno, las autoridades nacionales siguen reteniendo el poder político. Según Jaramillo (2010), como una estrategia de gestión gubernamental, este tipo de descentralización puede adoptar tres formas básicas: 1) la *desconcentración*, el traspaso de responsabilidades a instancias inferiores de las dependencias u organismos del gobierno central; 2) la *delegación*, la transferencia de responsabilidades de gestión a una autoridad semi – independiente de la autoridad central para la ejecución de ciertas tareas, y 3) la *devolución*, o sea, la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno o a organismos públicos en general, asumidas como instancias sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo.

- **Descentralización fiscal**

Según Aghón y Krause – Junk (1993), está relacionado a que las competencias fiscales (generación de ingresos y ejercicio del gasto) se traspasen del nivel central de gobierno al subnacional. Según Silverman (1992), con la descentralización fiscal se busca reducir los gastos nacionales; una mejor movilización de los recursos locales y, por tanto, la dependencia local a dichos recursos; mejorar la eficiencia financiera de los gobiernos locales, tanto en la captación de los ingresos como en el ejercicio del gasto; incrementar la responsabilidad financiera de las autoridades locales ante la sociedad, y, sobre todo, que los gobiernos asuman los costos políticos que implica la tributación local.

- **Regionalización y desarrollo territorial**

Según Azpur (2005), la regionalización es implementar un nuevo ordenamiento territorial que permita reducir las profundas desigualdades espaciales que se originan en la gran concentración del poder económico y político de nuestra sociedad. El autor indica que se está dando un desarrollo a corto plazo y que el proceso de regionalización se proyecta en el mediano y largo plazo. Además, la sociedad centralista peruana requiere cambios sostenidos en la estructura institucional, económica, política y cultural. Debido a eso, la regionalización debe llevarse adelante como una política de Estado.

Además, según Azpur (2005), un objetivo que define una forma de entender la regionalización es la modificación del patrón político, económico, centralista y excluyente. En esa perspectiva consideramos que la autonomía legal, política, y fiscal del estado regional debe estar en función de las siguientes pautas:

- a) Orientar hacia la conformación de nuevos espacios económicos sostenibles y competitivos en el corto, mediano y largo plazo.

- b) Diseñar posibilidades de impulsar la competitividad de los productores, emprendedores regionales y emprendedores locales para impulsar el empleo y la inclusión económica.
- c) Desarrollar las principales organizaciones políticas, sociales e institucionales locales y regionales.
- d) Incrementar los recursos humanos provenientes de las localidades y regiones.
- e) Afianzar los referentes culturales compartidos teniendo en cuenta que se debe potenciar la diversidad.

Según CEPAL (2001), la regionalización debe orientarse a promover dinámicas económicas de mayor escala fomentando diversas formas de asociación entre sectores empresariales y entre los diversos niveles de gobierno. El enfoque de las cadenas productivas es una propuesta que puede contribuir a mejorar las condiciones de competitividad de los distintos espacios económicos y regiones. También, este proceso se da en el sector educación como se muestra la tabla 1.

Tabla 1
Gobiernos Descentralizados en el Perú en el sector educación

Nivel de Gobierno Descentralizado	Cantidad	Jurisdicción Territorial	Observación
Gobierno Regional	26	Departamento	En el departamento de Lima coexisten 3 Gobierno Regional: Lima, Callao y Régimen Especial de Lima Metropolitana
			Se puede llegar a desarrollar para jurisdicción territorial denominada Región (a partir de la unión de dos o más departamentos mediante referéndum)
Gobierno Local	195	Provincias	Denominada Municipalidad Provincial
	1643	Distritos	Denominada Municipalidad Distrital

Fuente: CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2012)

2.2 Descentralización fiscal y fortalecimiento de los gobiernos municipales

En el Perú se están dando las bases para la descentralización fiscal, así con la dación de la Ley de Canon en el año 2001, la Ley de Bases de la Descentralización, en Julio de 2002 y la subsiguiente creación o ampliación de diversos fondos para el financiamiento de los gobiernos subnacionales en el país. Estas y otras normas han permitido una importante transferencia de recursos fiscales del gobierno central o nacional hacia los gobiernos regionales y locales, que, según ciertos indicadores, actualmente situarían al Perú entre los países de mayor grado de descentralización fiscal en América Latina. Según Vega (2008), los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos:

- a) Los recursos fiscales recaudados directamente por dichos gobiernos.

- b) Aquellos recursos fiscales recaudados por el gobierno nacional y que luego son transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías:
 - i) Los recursos fiscales que provienen de la recaudación de los impuestos asignados a los gobiernos subnacionales, los cuales tiene como posibilidad compartirse con el gobierno nacional.

 - ii) Los recursos fiscales que provienen de la recaudación de los impuestos generales del estado – nación.

Según Vega (2008), los principales recursos fiscales que se destinan a los gobiernos subnacionales en el Perú, los impuestos fiscales más importantes son el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) y el Impuesto a la Renta de Empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales como se muestra

en la en la tabla 2. En el primer caso, el gobierno nacional transfiere solo el recurso fiscal a los gobiernos municipales mediante la asignación del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el cual es llamado Impuesto de Promoción Municipal (IPM), que se aplica a través de incrementar dos puntos porcentuales al Impuesto General a las Ventas (IGV). En el segundo caso, estamos ante un impuesto fiscal que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos regionales y los gobiernos municipales, bajo la denominación de canon.

Tabla 2
Distribución de recursos fiscales entre niveles de gobierno

Recurso Fiscal	Total	Gobierno Nacional	Gobierno Regionales	Gobierno Locales	Universidades
Impuesto a la renta de empresas mineras, hidronegéticas, gasíferas y pesqueras (canon)	100.00	50.00	10.00	37.50	2.50
IGV	100.00	89.50	0.00	10.50	0.00
Regalías mineras	100.00	0.00	15.00	80.00	5.00
Regalías gasíferas	100.00	17.00	20.80	56.00	6.20
Canon petroleo	100.00	0.00	27.00	65.00	8.00
Derechos de pesca	100.00	50.00	10.00	37.50	2.50
Participación en contratos gasíferos	100.00	50.00	10.00	37.50	2.50
Derechos de vigencia de minas	100.00	25.00	0.00	75.00	0.00
Canon forestal	100.00	50.00	10.00	37.50	2.50
Rentas de aduanas					
Callao	100.00	98.00	1.00	1.00	0.00
Otros	100.00	98.00	0.00	2.00	0.00
Recursos de privatización y concesiones	100.00	70.00	30.00	0.00	0.00
Impuesto al rodaje	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Impuesto a embarcaciones de recreo	100.00	0.00	0.00	100.00	0.00

Fuente: Vega, J. (2008)

En el Perú, según Vega (2008), los gobiernos regionales carecen de fuentes de ingresos tributarios propios directamente recaudados. El grueso de los recursos fiscales recaudados de estos gobiernos proviene de transferencias efectuadas por el gobierno nacional, las mismas que pueden ser separados en dos tipos de fuentes de ingresos tributarios. En primer lugar, aquellas transferencias del gobierno nacional de impuestos fiscales destinados; y, en segundo lugar, aquellas transferencias del gobierno nacional de los recursos fiscales recaudados generales u ordinarios del tesoro público.

Por otro lado, según Vega (2008), aunque los recursos fiscales recaudados y mecanismos de transferencia presupuestaria del gobierno nacional que tienen los gobiernos regionales son importantes, los gobiernos regionales continúan demandando mayores presupuestos al gobierno nacional. Sin embargo, las normas vigentes peruanas ya no contemplan más recursos que los que actualmente existen, con excepción para el caso de fusiones entre dos o más regiones. A continuación a partir de lo mencionado anteriormente se muestra la tabla 3.

Tabla 3
Ingresos de los gobiernos regionales, 2002 – 2006
(Millones de nuevos soles y porcentaje)

	2002		2003		2004		2005		2006	
	Mill	%								
Ingresos directos	351.00	6.60	263.00	4.00	309.00	3.90	335.00	3.60	438.00	4.30
1. Recursos directamente recaudados ¹	349.00	6.60	261.00	3.90	303.00	3.80	328.00	3.50	417.00	4.10
2. Otros ²	2.00	0.00	2.00	0.10	6.00	0.10	7.00	0.10	21.00	0.20
Transferencias del gobierno nacional	4961.00	93.40	6317.00	96.00	7676.00	96.10	8879.00	96.40	9814.00	95.70
1. Recursos ordinarios	4629.00	87.20	5740.00	87.20	6606.00	82.70	7417.00	80.50	7814.00	76.80
2. Canon, regalías	216.00	4.10	252.00	3.80	350.00	4.40	613.00	6.70	937.00	9.10
3. Renta de aduanas	105.00	2.00	148.00	2.20	78.00	1.00	92.00	1.00	112.00	1.10
4. Otros ³	9.00	0.10	177.00	2.80	642.00	8.00	757.00	8.20	889.00	8.70
Total ingresos	5310.00	100.00	6580.00	100.00	7985.00	100.00	9214.00	100.00	10.25	100.00

1 Incluye tasas, venta de bienes y servicios, rentas de propiedad y multas

2 Incluye venta de activos, ingresos de capital y contribuciones

3 Incluye transferencias de capital (FONCOR)

Fuente: Vega, J. (2008)

La descentralización del gasto público se ha promovido a través de los fondos sociales, básicamente con el objetivo de incrementar el acceso de la población a los servicios públicos y a la infraestructura y para el “empoderamiento” (empowerment) de las comunidades, mediante su participación en la selección, implementación y seguimiento de los proyectos de desarrollo social. Con esta estrategia se focalizan recursos al proveer financiamiento para los proyectos comunitarios orientados a tener un rápido impacto sobre el mejoramiento de los servicios básicos y en la reducción de la pobreza.

Aunque inicialmente los fondos sociales no fueron concebidos con esa idea, durante los años noventa, rápidamente se incorporaron a la agenda de la

descentralización, particularmente en América Latina, debido a que los gobiernos centrales comenzaron a transferir responsabilidades para la prestación de los servicios básicos a los gobiernos locales. Esta situación, sin embargo, ha hecho mucho más complejo el escenario de la descentralización, generado tensiones de fondo en el ámbito local, pues al mismo tiempo que la transferencia de recursos a las comunidades, a través de los fondos sociales, ha hecho posible no sólo el financiamiento de miles de proyectos comunitarios, los cuales se han realizado de manera más expedita y menos burocratizada, la transferencia de responsabilidades, a través de la descentralización, también ha hecho más visibles política y administrativamente a las instituciones de gobierno, poniéndolas bajo un mayor escrutinio público. A continuación a partir de lo mencionado anteriormente se muestra la tabla 4.

Tabla 4
Indicadores de descentralización fiscal en algunos países de
América Latina

Países	Gastos GSN	Impuestos GSN	Gastos GSN	Impuestos GSN
	Gastos SP (%)	Total impuestos (%)	PIB (%)	PIB (%)
ARGENTINA (2002)				
Provincias	40.00	22.70	11.60	5.60
Municipalidades	7.30	5.30	2.30	1.30
Total	47.30	28.00	13.90	6.90
BOLIVIA (1999)				
Regiones	7.20	1.20	2.40	0.30
Municipalidades	10.80	2.80	3.70	0.70
Total	18.00	4.00	6.10	1.00
CHILE (2002)				
Regiones	1.20	0.00	0.30	0.00
Municipalidades	16.10	8.20	3.90	2.00
Total	17.30	8.20	4.20	2.00
PARAGUAY (2004)				
Departamentos	2.20	0.00	0.50	0.00
Municipalidades	9.20	8.30	2.00	2.30
Total	11.40	8.30	2.50	2.30
PERU (2005)				
Regiones	17.60	0.00	3.50	0.00
Municipalidades	12.50	2.00	2.50	0.30
Total	30.10	2.00	6.00	0.30
URUGUAY (1999)	15.40	13.20	4.00	3.10

GSN: Gobiernos subnacionales
 SP: Sector público
 Fuente: Vega, J. (2008)

A partir de lo anterior, para que la descentralización contribuya efectivamente a un mejoramiento de las capacidades locales de gobierno deben tomarse en cuenta. Según la Contraloría General de la República (2014), algunos de los siguientes elementos:

2.2.1 Descentralización del poder político

Mediante la cual sean devueltas a las autoridades locales responsabilidades y poderes significativos para la prestación local de los servicios en concordancia con sus capacidades de gestión.

2.2.2 Descentralización de las facultades financieras

Que permita, por ejemplo, una combinación de impuestos locales y subsidios de los niveles más altos de gobierno, con el objetivo de apoyar a los gobiernos locales para que cumplan adecuadamente con sus responsabilidades.

2.2.3 Descentralización de los aspectos institucionales

Según Parker y Serrano (2000), ya que se necesitan canales apropiados para fomentar un esquema efectivo de rendición de cuentas entre los burócratas y los representantes electos y entre éstos y su electorado.

2.3 Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales

Según Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2010), se menciona las siguientes sugerencias para el Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales en el Perú.

- Es urgente proyectar los cálculos de los costos administrativos que se dan como consecuencia ocasionan las propuestas de descentralización fiscal planteadas por la literatura teórica e empírica, para poder estimar su real contribución al fortalecimiento en el ámbito económico, local y territorial en el Perú.

- Para desarrollar las propuestas de descentralización fiscal, debe tomarse en cuenta consideraciones de naturaleza política. Por ejemplo, no será posible privar a los gobiernos regionales y los gobiernos locales de los recursos del canon. En este sentido, los participantes coincidieron en señalar que sería conveniente complementar el estudio con la propuesta elaborada por el Congreso de la República del Perú, la cual propone posibles soluciones que aumentan las equidades y disminuyen distorsiones generadas en la distribución de los recursos del canon.
- Se propone incrementar un costo de las funciones transferidas de los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales, dado que los recursos fiscales recaudados otorgados para tales tareas no son suficientes para llevarlas a cabo de manera satisfactoria.
- Considerar que la distribución de los recursos no sólo debe realizarse en función de las necesidades y carencias sino también teniendo en cuenta algunos indicadores de cumplimiento de compromisos, como los asumidos en el modelo de Presupuesto por Resultados (PpR), los cuales articulan las metas locales con los objetivos nacionales.
- Se plantea incrementar los niveles de diferenciación en la propuesta de rediseño de transferencias de los gobiernos locales. Debido a que, las proporciones del gasto de capital y del gasto corriente asignadas debe tomar en cuenta los aspectos característicos de los gobiernos locales como se muestra en la tabla 5. Estos aspectos pueden ser el desarrollo urbano o el desarrollo rural del gobierno local, los niveles de desarrollo económico, la identificación de beneficiarios, entre otros.

Tabla 5
Indicadores de descentralización fiscal en algunos países de
América Latina

Transferencias per cápita	NBI1	IDH1	PBI per cápita2
Canon3	-0.3177	0.3524	0.6371
Recursos Ordinarios	0.0801	0.0511	0.4548
Transfrecias de Capital	-0.0248	0.0385	0.5957
Transferencias Totales	-0.0723	0.1593	0.6204

1 No Incluye Lima

2 No Incluye Lima ni la Provincia Constitucional del Callao

3 Incluye FOCAM y regalías mineras

Fuente: Vega, J. (2008)

- Las propuestas deben aportar imparcialidad, proyección y equilibrio de ingresos a nivel regional y nivel local. Asimismo, deben permitir que los gobiernos descentralizados alcancen mejoras en su gestión y en el uso eficiente de sus recursos.

CONCLUSIONES

Las transferencias de mayores recursos recaudados presupuestarios del gobierno nacional a los gobiernos regionales deben coordinarse con la asignación de responsabilidades y funciones a los mismos, así como con una demostrada eficiencia de ejecución presupuestaria por parte de ellos.

Asimismo, existe un reto para los académicos y los policy makers del Perú. Debido a que el proceso de descentralización fiscal implica tomar en cuenta a los nuevos actores políticos, económicos, culturales e institucionales. Por este motivo el proceso de descentralización fiscal podrá consolidarse en el Perú aplicando mejores mecanismos de participación ciudadana, contenido técnico y proyectos de largo plazo.

Por los motivos mencionados anteriormente a lo largo del trabajo de investigación, sería interesante recoger lo que ya está estipulado para los gobiernos regionales en la ley de Descentralización Fiscal y aplicarlo también a los gobiernos locales en el Perú. En esta ley de Descentralización Fiscal, se establecen incentivos a largo plazo para las regiones que incrementen su esfuerzo fiscal, enfocándose a metas de recaudación pre – establecidas. Aún no se ha determinado el procedimiento para establecer dichas metas y tampoco se ha establecido el tipo de incentivos a otorgar.

BIBLIOGRAFÍA

AZPUR, Javier. *Descentralización y regionalización en el Perú*. Grupo propuesta ciudadana. Lima, 2005.

AGHÓN, Gabriel y KRAUSE – JUNK, Gerold. *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos, Serie Política Fiscal, número 44, 1993.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES. *La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria*. Debates Centralistas, número 1, 2009.

ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES. *Propuesta técnica normativa de descentralización fiscal*. Debates Centralistas, número 6, 2010.

CANO, Luisa. *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*. Estudios Políticos, número 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp.147-177, 2008.

CASAS, Carlos. *Avances y Perspectivas del Proceso de Descentralización en el Perú*. Universidad del Pacífico – CIES. Lima, 2005.

CEPAL, GTZ. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. Santiago de Chile, 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales LEY N° 27867*. Lima, 2003.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Elementos y Consideraciones para la Gestión Descentralizada*. Lima, 2012.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima, 2014.

LARIOS, José, ALVARADO, Betty y CONTERNO, Elena. *Descentralización Fiscal Análisis Conceptual y Revisión de Experiencias en Nueve Países*. PRODES “Pro-descentralización”. Lima, 2004.

PARKER, Andrew y SERRANO, Rodrigo. *Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization*. Washington, DC, 2000.

SALAZAR, Aníbal. *El proceso de descentralización se ha estancado en regiones-departamentos, interfiriendo y debilitando a los gobiernos locales*. Actualidad Gubernamental, número 88. Lima, 2016.

VEGA, Jorge. *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*. Consorcio de Investigación económica y social. Lima, 2008.

ANEXOS

Tabla 6

Participación de las transferencias a los gobiernos regionales en el PBI nominal para el periodo 2004 – 2007 (en porcentajes)

Departamento	2004	2005	2006	2007
Ancash	0.18	0.18	0.19	0.27
Cusco	0.18	0.20	0.20	0.22
La Libertad	0.20	0.21	0.19	0.20
Cajamarca	0.19	0.21	0.19	0.20
Piura	0.20	0.22	0.21	0.20
Puno	0.20	0.21	0.19	0.19
Arequipa	0.19	0.20	0.18	0.19
Junín	0.20	0.20	0.18	0.19
Loreto	0.15	0.20	0.19	0.20
San Martín	0.12	0.13	0.12	0.15
Ayacucho	0.11	0.12	0.12	0.15
Lambayeque	0.13	0.13	0.12	0.15
Lima	0.09	0.12	0.11	0.14
Tacna	0.06	0.08	0.09	0.14
Ica	0.12	0.13	0.12	0.14
Huánuco	0.10	0.10	0.09	0.12
Callao	0.10	0.10	0.09	0.12
Huancavelica	0.08	0.09	0.08	0.12
Apurímac	0.08	0.08	0.08	0.12
Moquegua	0.05	0.06	0.07	0.11
Pasco	0.06	0.06	0.05	0.11
Ucayali	0.07	0.09	0.08	0.11
Amazonas	0.06	0.06	0.06	0.10
Tumbes	0.05	0.06	0.05	0.09
Madre de Dios	0.03	0.03	0.02	0.06
Total	2.99	3.26	3.07	3.30

Fuente: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009)

Tabla 7
Transferencias a los gobiernos regionales por todo concepto
(2004 – 2007)

Departamento	2004		2005		2006		2007	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Ancash	428	6	484	5.7	577	6.2	934	8.4
Cusco	428	6	536	6.3	601	6.4	741	6.6
La Libertad	484	6.8	540	6.3	580	6.2	695	6.2
Cajamarca	450	6.3	538	6.3	588	6.3	687	6.2
Piura	481	6.7	577	6.8	651	6.9	683	6.1
Puno	481	6.8	545	6.4	585	6.2	643	5.8
Arequipa	454	6.4	518	6.1	545	5.8	635	5.7
Junín	476	6.7	518	6.1	555	5.9	594	5.3
Loreto	359	5	524	6.1	566	6	594	5.3
San Martín	279	3.9	332	3.9	377	4	426	3.8
Ayacucho	271	3.8	309	3.6	352	3.8	419	3.8
Lambayeque	305	4.3	346	4.1	368	3.9	406	3.6
Lima	207	2.9	304	3.6	327	3.5	385	3.5
Tacna	151	2.1	213	2.5	262	2.8	385	3.4
Ica	292	4.1	333	3.9	353	3.8	378	3.4
Huánuco	235	3.3	265	3.1	279	3	313	2.8
Callao	227	3.2	258	3	284	3	305	2.7
Huancavelica	190	2.7	226	2.6	243	2.6	296	2.7
Apurímac	190	2.7	221	2.6	238	2.5	292	2.6
Moquegua	109	1.5	164	1.9	202	2.2	268	2.4
Pasco	131	1.8	160	1.9	165	1.8	262	2.4
Ucayali	170	2.4	234	2.7	255	2.7	261	2.3
Amazonas	149	2.1	167	2	196	2.1	250	2.3
Tumbes	115	1.6	145	1.7	149	1.6	193	1.7
Madre de Dios	60	0.8	71	0.8	74	0.8	102	0.9
Total	7.122	100	8.528	100	9.37	100	11.147	100
Promedio	285	-	341	-	375	-	446	-

N.B. En primer lugar, los montos absolutos se expresan en millones de nuevos soles. En segundo lugar, el total incluye los recursos ordinarios transferidos y efectivamente gastados, para cuya determinación se utilizó el gasto devengado de cada uno de los departamentos por año, pues los recursos no utilizados deben devolverse a su fuente. En tercer lugar, para los años 2004 y 2005 se sumaron las siguientes cuentas: (i) recursos ordinarios y (ii) recursos ordinarios para gobiernos regionales.

Fuente: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009)