
Descentralización Fiscal en el Perú

-Contexto y exploración del desempeño municipal-

**Informe de consultoría al
Banco Interamericano de Desarrollo**

1 de diciembre, 2008

Betty M. Alvarado, Consultora (alvarado_bm@up.edu.pe), con el apoyo de L. Janet Porras, Omar Y. Narrea

CONTENIDO

GLOSARIO.....	5
INTRODUCCIÓN	7
A. PANORAMA.....	9
1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPEÑO FISCAL	9
2. INCREMENTO DE LOS INGRESOS DEL NIVEL CENTRAL	11
3. LA DISMINUCIÓN DEL SALDO DE DEUDA PÚBLICA	12
B. EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL RELATIVO A LA DESCENTRALIZACIÓN.....	13
1. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES LEYES Y REGULACIÓN DE LAS FINANZAS MUNICIPALES	13
2. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES	17
3. SISTEMA DE ELECCIÓN Y REVOCATORIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES	19
4. CIUDADANÍA Y DESEMPEÑO MUNICIPAL	20
5. CARACTERIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN / DE LAS MUNICIPALIDADES.....	20
6. CAPACIDADES, TIPOLOGÍA Y DESEMPEÑO MUNICIPAL	24
C. FUNCIONES	25
1. DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO	25
2. PROCESO DE TRASPASO DE FUNCIONES A GOBIERNOS SUBNACIONALES	26
D. INGRESOS.....	28
1. DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO	28
2. ESTRUCTURA DIFERENCIADA Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES.....	32
3. AUTONOMÍA INSTITUCIONAL, INCENTIVOS Y DESEMPEÑO	34
E. TRANSFERENCIAS	36
1. NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES	36
2. FONDOS EXTRA PRESUPUESTALES	41
3. DESBALANCE HORIZONTAL	43
4. TRANSFERENCIAS Y DESEMPEÑO MUNICIPAL	47
F. ENDEUDAMIENTO.....	48
1. GRADO DE AUTONOMÍA SUBNACIONAL PARA LA OBTENCIÓN DE PRÉSTAMOS	48
2. CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES.....	49
3. DESEMPEÑO POR TIPO DE MUNICIPALIDAD POR EL LADO DEL ENDEUDAMIENTO	53
4. REGLAS FISCALES Y LA SALIDA AL MERCADO DE CAPITALS	54
G. GASTO	55
1. ESTRUCTURA DE GASTO DEL GOBIERNO GENERAL	55
2. DESEMPEÑO POR TIPO DE MUNICIPALIDAD POR EL LADO DEL GASTO	59
H. DESAFÍOS FUTUROS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	63

I. ANEXOS	66
ANEXO I. SUMARIO DE LOS INDICADORES FISCAL -FINANCIERO	66
ANEXO II. ESTADÍSTICAS COMPLEMENTARIAS	77
ANEXO III. SUMARIO DESCRIPTIVO DEL MARCO LEGAL	95
ANEXO IV. DESCRIPCIÓN DE LAS BASES DE DATOS DISPONIBLES PARA SEGUNDA FASE DEL ESTUDIO.....	103
BIBLIOGRAFÍA	109



Fuente: www.minag.gob.pe

27.000.000 habitantes

Población urbana: 72,3 %

Población rural: 27,7 %

Área: 1,285,215 Km cuadrados

Moneda: nuevos soles

Tipo de cambio compra interbancario

Año	Nuevos soles por US dollar
1998	2.93
1999	3.38
2000	3.49
2001	3.51
2002	3.52
2003	3.48
2004	3.41
2005	3.29
2006	3.27
2007	3.13
31 julio 2008	2.85

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros

Glosario

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CCD	Congreso Constituyente Democrático
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CEPLAN	Centro de Planeamiento Estratégico
CIPRL	Certificados de inversión pública regional y local
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CONATA	Consejo Nacional de Tasaciones
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas
DGPM	Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas
DIE	Instituto Alemán de Desarrollo
DISAS / DIRESAS	Direcciones de Salud / Direcciones Regionales de Salud
DNCP	Dirección Nacional de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas
DNEP	Dirección Nacional de Endeudamiento Público del Ministerio de Economía y Finanzas
DREL	Dirección Regional de Educación de Lima
ESSALUD	Seguro social de salud del Perú
FFAA	Fuerzas Armadas
FIDE	Fondo Intergubernamental para la Descentralización
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GPC	Grupo Propuesta Ciudadana
IDRH	Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos (Organismo del Ministerio de Salud)
IGV	Impuesto General a las Ventas
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Organismo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social)
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo (Organismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INS	Instituto Nacional de Salud
IPM	Impuesto de Promoción Municipal

IVP	Institutos Viales Provinciales
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LDF	Ley de Descentralización Fiscal
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LRTF	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
NPCG	Nuevo Plan Contable Gubernamental
OPD	Organismos público descentralizad
OPI	Oficina de Programación de Inversiones
PARSALUD	Proyecto de apoyo a la reforma del sector salud
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PMSP	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
PNP	Policía Nacional del Perú
PpR	Presupuesto por Resultados
PRODES	Programa Pro Descentralización
PRONAA	Programa Nacional de Complementación Alimentaria
PVP	Planes Viales Provinciales
REMAMU	Registro Nacional de Municipalidades
SAT	Servicios de Administración Tributaria
SEACE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SEPS	Superintendencia de Empresas Prestadoras de Salud
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TC	Tribunal Constitucional
TUPA	Texto único de procedimientos administrativos
UGEL	Unidades de Gestión Educativa Local

Introducción

El presente informe presenta una revisión del estado de la descentralización fiscal en el Perú y explora algunos determinantes del desempeño fiscal financiero. El informe se centra en los gobiernos locales, aunque se hace mención a los gobiernos regionales brevemente en las primeras partes del documento. Además de la presentación de hechos estilizados, se explora las diferencias de resultado / desempeño fiscal entre grupos de municipalidades.

La naturaleza del informe es de carácter exploratorio. Lo que encontramos en los últimos cinco años son cambios en la estructura de ingresos y gastos gubernamental debido al proceso de descentralización relanzado en el año 2002, pero con la alerta de que se trata de traspasos de gastos presupuestales que ya están determinados, como gasto corrientes fijos de planillas de maestros y profesionales de la salud (para el caso de regiones) y la administración de programas sociales (para las municipalidades). No se flexibiliza ni otorga mayores potestades fiscales a las municipalidades ni se ha definido la base tributaria para los gobiernos locales. El cambio en la estructura de ingresos también se debió al crecimiento de la explotación y exportación de minerales y el petróleo, acompañado por el alza de los precios internacionales de estos *commodities*. Este crecimiento es el generador de recursos para una parte de las transferencias intergubernamentales.

En términos fiscales hay una preponderancia del nivel central por estar especializado en la captación de recursos tributarios y mantener la regulación de los sectores y la dirección de los sistemas administrativos del sector público. Las transferencias intergubernamentales son elementos importantes dentro de las relaciones intergubernamentales en el Perú. El crecimiento de ingresos fiscales basados en recursos naturales, sobre todo la minería, ha ocasionado mayor desbalance horizontal entre gobiernos subnacionales. Igualmente, el Estado ha establecido reglas de endeudamiento como previsión para mantener la estabilidad macroeconómica pero no ha estado acompañado de un sistema de penalidades efectivo. Sin embargo, debido a la bonanza económica, se ha mejorado los indicadores de ahorro primario y stock de la deuda a nivel consolidado en los gobiernos locales.

Queda pendiente la construcción de mayor correspondencia fiscal en los gobiernos regionales y otorgamiento de mayor autonomía fiscal a las municipalidades; evaluando tal vez las capacidades de las mismas. Otro aspecto que cabe destacar es la heterogeneidad en el universo de municipalidades tanto por el tamaño como por el nivel de urbanidad, y responsabilidades.

El informe está organizado en dos secciones; la primera contiene el cuerpo principal del documento y la segunda parte los anexos. En la primera sección se inicia con el panorama del contexto fiscal del gobierno general; la segunda parte desarrolla el marco institucional y evolución del marco legal de la descentralización fiscal, además sobresale la revisión del marco de autonomía subnacional. La tercera parte discute las limitaciones de la distribución de funciones. La cuarta, quinta y sexta parte desarrollan los hechos estilizados vinculados a los ingresos, transferencias y endeudamiento

respectivamente. La séptima parte discute los gastos y finalmente se esboza algunos puntos pendientes en el proceso de descentralización de Perú.

La segunda parte contienen los anexos con información complementaria. Sobresale el anexo I con una exploración inicial del nivel y la evolución de los indicadores fiscal financieros por tipo de municipalidad. El informe también explora en el anexo IV el estado y disponibilidad de bases de datos para profundizar el estudio de los determinantes del desempeño fiscal en el Perú.

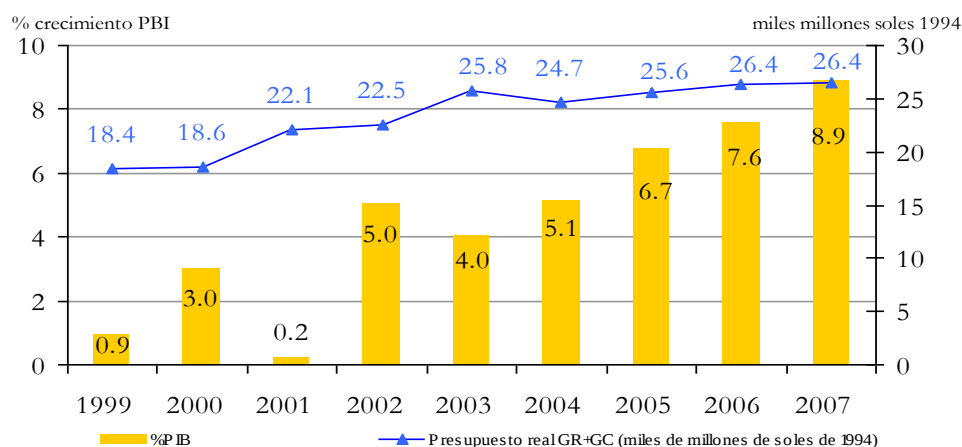
A. Panorama

1. Crecimiento económico y desempeño fiscal

Perú, de acuerdo a su Constitución Política es un gobierno nacional unitario, representativo y descentralizado; con tres niveles de gobierno, nacional, regional y local. En el tercer nivel se diferencia entre municipalidades provinciales y distritales. El gobierno central centraliza la recaudación de impuestos (94.5 por ciento) y los gastos corrientes (67 por ciento), y en menor medida los gastos de capital (47 por ciento). El mayor grado de descentralización en el gasto se sustenta en un sistema de transferencias intergubernamentales.

Es pertinente considerar la coyuntura actual para tener una visión completa de los aspectos fiscales de todos los niveles de gobierno, tanto por el lado del ingreso, como por el lado del gasto. Con respecto a los ingresos, en los últimos seis años, el contexto ha sido muy favorable para la economía peruana. El principal reflejo de esto es el incremento de la producción real que desde el 2002 ha mostrado tasas de crecimiento mayores a 3.9%. Así, en 2007 se alcanzó el mejor desempeño de los últimos 13 años (8.9% del PBI) y en diciembre de dicho año se acumularon 78 meses de crecimiento continuo. Ver gráfico 1.

Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PBI real y el presupuesto público: 1999-2007



Fuente: BCRP, INEI, MEF-SIAF

Elaboración propia.

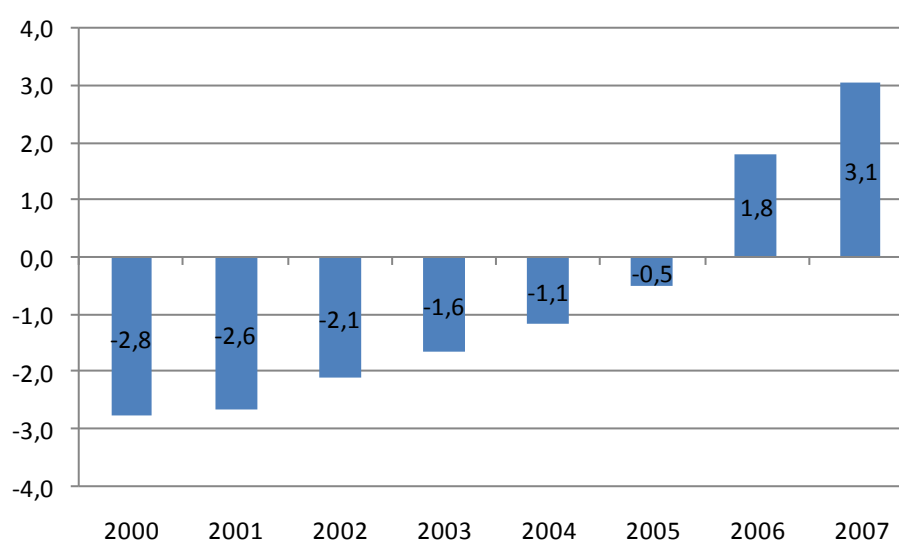
*El PBI y el presupuesto público se expresa en miles de millones de soles de 1994. El presupuesto no incluye información de los gobiernos locales debido a que no está disponible dicha información a través del SIAF.

El crecimiento del PBI ha permitido que en el 2006 se haya alcanzado un nivel productivo equivalente a 304.5 mil millones de soles corrientes y un superávit fiscal de 1.4% del PBI en el mismo año, esto en un contexto de sanas tasas de inflación que desde el 2000 no han sobrepasado el 3.8%; aunque a partir de mediado del 2007 el Perú al igual que el resto de países en el mundo empezó a enfrentar presiones inflacionarias producto del comportamiento de los precios de los principales *commodities* agrícolas. Se espera, con una visión optimista que este año no sobrepase el 6% y logre niveles

aceptables de acuerdo al marco macroeconómico multianual a mediados del 2009 a más tardar.

Según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRPE)¹, los buenos desempeños de las finanzas públicas han estado asociados con el incremento de los ingresos corrientes (mayormente por la recaudación tributaria). Desde el año 2003 se cuenta con un periodo en que los ingresos (corrientes y de capital) han superado a los gastos no financieros, lo que ha generado un resultado primario superavitario. En términos del resultado económico (el resultado primario menos el pago de intereses) se logra un resultado positivo desde el 2006 de hasta 3.1% del PBI en el 2007 (Ver gráfico 2).

Gráfico 2: Resultado Económico del Gobierno General (En porcentaje del PIB)



Fuente: BCRPE (2008)

Al analizar el desempeño de las finanzas públicas según el nivel de gobierno, se puede observar que el gobierno central obtiene un superávit primario y económico desde el 2003 y el 2006, respectivamente. En el 2007, el resultado económico representa el 1.8% del PBI (6,010 millones de soles). Esto demuestra un orden en las finanzas del gobierno central. (Ver cuadros 1 y 2)

Cuadro 1: Resultados de las finanzas públicas, Millones de Nuevos Soles

Gobierno Central	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resultado primario	-1 120	-1 230	- 310	478	1 405	2 965	9 816	11 535
Resultado económico	-5 197	-5 290	-4 263	-3 713	-2 977	-1 830	4 403	6 010
Gobiernos Locales	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resultado primario	185	102	207	333	325	745	279	3 645
Resultado económico	92	- 8	116	249	241	675	190	3 595

¹ Se recomienda ver la sección V (Finanzas Públicas) de la Memoria Anual del Banco Central de Reserva, 2008.

En el caso del gobierno local, lo interesante es notar que desde el año 2000 el resultado primario ha sido positivo e incluso se obtiene un superávit en el resultado económico en todos los años, a excepción del 2001. El monto del superávit llega a una suma exorbitante (3,595 millones de soles) en el 2007, lo que significa casi 1 punto porcentual del PBI. Según el propio BCRPE esto se debe a las mayores transferencias por concepto de canon minero por S/. 2, 558 millones.

Cuadro 2: Resultados de las finanzas públicas, % del PBI

Gobierno Central	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resultado primario	-0,6	-0,6	-0,2	0,2	0,6	1,1	3,2	3,4
Resultado económico	-2,8	-2,8	-2,1	-1,7	-1,3	-0,7	1,5	1,8
Gobiernos Locales	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resultado primario	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	1,1
Resultado económico	0,0	-0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	1,1

Notas Técnicas:

Resultado primario = ingresos (corrientes y de capital) menos gastos no financieros (corrientes y de capital).

Resultado económico = Resultado primario menos intereses.

Fuente: Cuadros anuales históricos del BCRPE. Ver: <http://www.bcrp.gob.pe/bcr/Cuadros/Cuadros-Anuales-Historicos.html>

2. Incremento de los ingresos del nivel central

Parte importante del buen desempeño fiscal se debe al incremento de los ingresos en el nivel central. Como se ve en el siguiente cuadro 3 la presión tributaria aumentó del 12.1% al 15,4 % del PBI, entre los años 2000 y 2007. En tanto, los ingresos propios de los gobiernos locales permanecieron casi estables en dicho periodo. En ese sentido, tomando en cuenta el incremento del superávit de los gobiernos locales de los últimos años, si los ingresos propios no aumentaron con relación al PBI, el saldo favorable de los gobiernos locales se debe al aumento de las transferencias del gobierno central y a que el gasto no mostró la misma velocidad que el aumento de ingresos. El cuadro 3 también muestra el peso relativo del nivel central en comparación con el nivel local.

Cuadro 3: Presión tributaria en los niveles de gobierno: coeficientes de ingresos fiscales 2000-2007 (% del PBI)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presión tributaria del gobierno central/1	12,1	12,5	12,1	13	13,1	13,6	14,9	15,4
Presión fiscal del gobierno central	14,7	14,4	14,4	14,9	14,9	15,7	17,3	17,9
Presión fiscal del gobierno central consolidado/2	16,8	16,4	16,2	16,7	16,5	17,3	18,9	19,5
Presión fiscal del gobierno general/3	17,7	17,3	17,2	17,6	17,5	18,3	19,7	20,4
<u>Ingresos propios gobiernos locales</u>	<u>0,9</u>	<u>0,9</u>	<u>1,0</u>	<u>0,9</u>	<u>1,0</u>	<u>1,0</u>	<u>0,8</u>	<u>0,9</u>

Fuente y elaboración: BCRPE. 2008

/1 Corresponde a los ingresos tributarios del gobierno central.

/2 Incluye los ingresos corrientes del gobierno central más las contribuciones a la seguridad social y al Sistema Nacional de Pensiones e ingresos propios del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR), Fonahpu y de los organismos reguladores y oficinas registrales.

/3 Presión fiscal del gobierno central consolidado más los ingresos propios de los gobiernos locales.

3. La disminución del saldo de deuda pública

El buen manejo de la economía también ha sido acompañado de una administración de la deuda pública que contribuye a mantener un crecimiento sostenido. Como se observa en el siguiente cuadro, se ve una tendencia decreciente del peso de la deuda como porcentaje del PBI. Esto se debe en parte al crecimiento del producto y al superávit primario logrado. Asimismo, según las proyecciones del MEF, esta tendencia se incrementará en los siguientes años, ya que se espera que el 2011 la deuda alcance niveles de 17.4% del PBI. (Ver cuadro 4).

Cuadro 4 : Saldo de deuda pública 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% del PBI							
Deuda pública externa	28,1	23,6	18,4	13,9	12,3	11,1	9,9
Deuda pública interna	9,6	9,1	10,7	9,4	8,6	8,2	7,4
Deuda pública	37,7	32,7	29,2	23,3	21	19,3	17,4
Millones de US\$							
Deuda pública externa	22.279	21.972	20.081	19.033	18.738	18.404	18.044
Deuda pública interna	7.688	8.518	11.691	12.809	13.084	13.668	13.433
Deuda pública	29.968	30.490	31.772	31.841	31.822	32.072	31.476

Fuente: BCRPE. A partir del 2008, las cifras son estimaciones del Marco Macroeconómico Multianual del MEF.

Un aspecto importante a resaltar es que la disminución de la deuda tiene como principal motivo la disminución de la deuda externa: del 28.1 % del PBI en el 2005 al 9.9% en el 2011. Por otra parte, la deuda interna no presentaría la misma velocidad de reducción, ya que disminuiría solo 2 por ciento del PBI (del 9.6 al 7.4 por ciento) en el mismo periodo. Inclusive, en términos nominales, en el período 2005-2007 ésta significó un incremento de 29 a 31 mil millones de dólares. En ese sentido, la disminución del saldo de deuda de los próximos años se explicará fundamentalmente por su componente externo.

Ante el *crash* económico mundial (vinculado a la crisis hipotecaria de los EEUU) en el segundo semestre del 2008, se espera que Perú no se vea muy afectado por el buen desempeño fiscal mantenido hasta ahora; aunque los pronósticos y a opinión de los expertos se espera inclusive una baja en los precios de las exportaciones no tradicionales y tradicionales, entre estas últimas los minerales. El gobierno central está controlando el gasto público y ha impuesto techos presupuestales menores para el año 2009 en los pliegos presupuestales o controlando el nivel de inversiones en todos los niveles de gobierno.²

² El primer anuncio del mes de diciembre 2008 ha sido el shock de inversiones públicas como medida anti cíclica . Primer Ministro ante la Cámara de Comercio.

B. Evolución del marco institucional relativo a la descentralización

1. Evolución de las principales leyes y regulación de las finanzas municipales

Para una visión histórica de la descentralización fiscal en el Perú, se puede considerar tres periodos, el primero entre 1980 hasta el año 1993, el segundo entre 1993 y 2001 y el tercero después del año 2001 a la fecha. A continuación se presenta comentarios de los principales cambios con énfasis en el último periodo.

El año 1980 es importante porque se restituye, después de un periodo largo de gestión militar en el país, la elección democrática de alcaldes. Las transferencias intergubernamentales representaban en el periodo 1981-1987 entre 49 por ciento y 63 por ciento del total de ingresos. El año 1985 se dio una importante reforma tributaria creándose impuestos locales, especialmente el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). El IPM es una sobre tasa del 2 por ciento sobre el 17 por ciento del Impuesto General a las Ventas (IGV). Este impuesto sería la base del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). El modelo de transferencias cambia de uno discrecional a uno de fondos compartidos con fórmulas más transparentes. Las transferencias oscilaron dependiendo del comportamiento de la recaudación nacional pero con una tendencia a la baja en términos reales, reflejo de los problemas macroeconómicos del segundo quinquenio de los años 80. En cuanto a ingresos propios se crearon el impuesto “automotriz” hoy vehicular, impuestos y tasas a la propaganda comercial. Esta medida significó un incremento en la participación de los gobiernos locales de 1.6 por ciento (1981-1985) a 3.8 por ciento (1986-1988). (Alvarado 1994)

En el segundo periodo, el año 1993 fue un punto de quiebre en las finanzas municipales en el Perú con la promulgación del Decreto Legislativo 776; en esa fecha principalmente se buscó una simplificación y ordenamiento impositivo, se ajustaron aspectos de diseño de los tributos, así como el ajuste de la fórmula de redistribución de fondos compartidos entre los dos niveles de municipalidades (provincial, distrital), pero sin ninguna intención de incrementar recursos subnacionales. El Impuesto de Promoción Municipal, que se distribuía a los territorios subnacionales con indicadores de población, pasó a formar parte del nuevo Fondo de Compensación Municipal, cuyo método de reparto considera población y pobreza.

Con esta reforma se perjudicó la ciudad capital en beneficio de las municipalidades al interior del país al cambiarse la fórmula de reparto del Fondo de Compensación Municipal, una de las transferencias intergubernamentales más importantes en ese periodo. No hubo cambios en la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Cualquier incremento en los ingresos locales se debió básicamente por mejoras en la recaudación nacional y traspasos a través de las transferencias de manera automática de arriba hacia abajo. El marco institucional político no fue propicio para el proceso de descentralización.³

El tercer periodo, se inicia aproximadamente en el año 2001 con la preparación legislativa y diseño de la arquitectura fiscal para la conformación de regiones, así como

³ Un análisis muy crítico se puede encontrar en Planas (1998).

la elección democrática de sus representantes.⁴ La campaña electoral del 2001 tuvo un fuerte componente de propuestas descentralizadoras en las plataformas electorales. El gobierno de Toledo estuvo acompañado de un Congreso que puso empeño en las prioridades vinculadas a la descentralización. Así, el año 2002 fue un año muy fructífero en la espera legal que concretó un avance en la descentralización del Perú, por lo menos en el marco normativo.

Además de la reforma constitucional se promulgaron varias normas que guiarían la dimensión funcional, fiscal y política del proceso de descentralización. De acuerdo a la Ley de Descentralización Fiscal, la primera etapa consideraba la consolidación de las transferencias intergubernamentales, incluyendo el FONCOR en el caso de las regiones. La segunda etapa, además de continuar con la consolidación de sistema fiscal intergubernamental contemplaba la arquitectura de los incentivos al esfuerzo fiscal y la asignación de recursos efectivamente recaudados en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional (Impuesto General a las Ventas, Impuesto a la Renta e Impuesto Selectivo al Consumo). Con respecto a la creación de incentivos, se ha creado un fondo con contrapartida FONIPREL, que da incentivos a los que no reciben ingresos por canon. Específicamente en el punto de otorgamiento de autoridad en la recaudación de ingresos propios de las regiones sólo se han explorado algunos escenarios a través de estudios encargados a consultoras⁵, pero además está atado al resultado de la creación de “regiones” como resultado de la unión de dos o más regiones.⁶

Las sumillas de las principales normas se muestran en el anexo III.
Ver recuadro 1 con un resumen de las principales normas.

Recuadro 1: Principales normas que rigen la descentralización post 2002

Entre las normas más importantes se cuentan⁷:

- ✓ Ley de Bases de la Descentralización (2002, L 27783). Estableció las etapas del proceso, incluyendo los trasposos de funciones y recursos. Se creó el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Este Fondo no ha podido consolidarse como el FONCOMUN; mas aún, al contabilizarse ahora dentro de “Recursos Ordinarios” hace difícil su seguimiento.
- ✓ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002, L.27867). Detalla las competencias por sectores y da pautas para el endeudamiento externo de los gobiernos regionales, sólo con el aval del Estado. Regula la participación de los alcaldes en los Consejos Regionales.
- ✓ Ley Orgánica de Municipalidades (2003, L. 27972). Detalla las competencias y funciones específicas de las municipalidades. Indica que el Concejo Municipal puede aprobar endeudamientos internos y externos. Los gobiernos subnacionales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal.
- ✓ Ley Marco del Presupuesto Participativo (2003, L. 28056). Establece disposiciones que establecen la participación de la sociedad civil en la priorización del gasto. Impacto limitado por los montos sobre los que se discute, pero se reconoce fortalecimiento del capital social.
- ✓ Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (2003, L. 27958 y las normas similares en cada año). Pautas y normas para el endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, con aval del Estado.

⁴ El inicio de ese periodo coincidió con el gobierno de transición del Presidente Paniagua y preparación para la elección presidencial del Presidente Toledo.

⁵ Larios y Alvarado (2004) e INDE consultores (2007).

⁶ El supuesto detrás de esta propuesta es que la unión de las regiones incrementará las capacidades de las mismas en diferentes ámbitos, fiscal, económico y técnico. El peso cultural e histórico es demasiado fuerte como para lograr que las regiones se unan por voluntad propia de sus residentes, además no se ha demostrado sus beneficios.

⁷ Ver el marco normativo del proceso de descentralización en el cuadro 1 del anexo III.

- ✓ Ley de Descentralización Fiscal (2004, D.L. 955, DS 114-2005-EF). Se implementa reglas de responsabilidad fiscal aplicables a los gobiernos regionales y locales.
- ✓ Leyes de endeudamiento (2007 L.28928, 2008 L.29143). Los gobiernos subnacionales pueden utilizar canon, regalías, FONCOR y similares para pagar servicios de la deuda, y otras en el marco de asociaciones publico privadas.
- ✓ Varios decretos supremos. En el periodo 2003 al 2007 se aprobaron Planes Anuales de Transferencia a los gobiernos regionales y locales cada año sobre funciones, programas y proyectos. Además, el 2005 se aprobó un Plan de Transferencias Quinquenal 2005-2009 que tiene carácter referencial. Ambos tipos de planes incluyen cronogramas de transferencia sin embargo no precisan los recursos a transferir (humanos, económicos y equipos) de manera explícita. El cuadro 2 en el anexo II muestra la programación de traspaso de funciones en el periodo 2003-2007 según los planes anuales de transferencia.
- ✓ Uno de los objetivos de Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) publicada el 20 de diciembre de 2007 - es adecuar la legislación del gobierno nacional al nuevo diseño de gobierno descentralizado.

Cabe resaltar que el proceso ha estado centrado de manera preferente en el nivel regional y menos en el local; de esta manera se inició la elección democrática de los Presidentes Regionales. El área de novedad en el nivel local fue el traspaso de programas sociales a las municipalidades provinciales y distritales. El financiamiento de estas nuevas responsabilidades proviene del nivel central a través de transferencias presupuestales de tesoro similar a la transferencia del Programa del Vaso de Leche existente, una especie de transferencia “*earmarked*” con gastos ya identificados y determinados.⁸

Complementariamente se han dado cambios fiscales por el lado del ingreso. Uno de los cambios importantes en este periodo (2002-2003) fue el ajuste a la Ley del Canon, base de una transferencia intergubernamental, que fijó un aumento del aporte de un 20 por ciento al 50 por ciento de los ingresos y rentas que percibe el Estado por explotación minera, incrementando las transferencias de manera significativa.

Un cambio en el interés político, que ha afectado la esfera técnica se dio en el 2006 con la desaparición del Consejo Nacional de Descentralización (CND), que muy bien podría ser el inicio de una etapa de desaceleración del proceso de descentralización. La tensión creada entre las autoridades elegidas de los niveles subnacionales y la parte ejecutiva del CND llevó al gobierno actual a tomar la decisión de transferir sus funciones a una secretaría dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para compensar los efectos que podría generar los cambios en la conducción, el 28 de julio del 2006, el Presidente García presentó el “shock de descentralización” con 20 medidas relacionadas con la descentralización de funciones en los sectores sociales y del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), así como la conformación de regiones (unión de dos o más departamentos) y el ofrecimiento de impulsar la descentralización fiscal a través del

⁸ En el presupuesto se ha empaquetado estas transferencias en la categoría de “recursos ordinarios” junto con el Programa del Vaso de Leche.

otorgamiento de impuestos a las regiones. Sin embargo, a la fecha no se ha cumplido lo ofrecido.

Con respecto a la última norma que rige el proceso de descentralización, LOPE mencionada párrafos arriba (Participa Perú 2008, Alvitez 2008), un elemento es la función asignada al Poder Ejecutivo de implementar la coordinación con los gobiernos regionales y locales para el ejercicio de las competencias compartidas. Se ha atribuido al presidente del Consejo de Ministros el deber de coordinar el proceso de descentralización y de dirigir este proceso en el Poder Ejecutivo. Si bien la LOPE no establece expresamente que dicho poder estatal debe conducir y dirigir el proceso de descentralización, sí afirma su posición central en la coordinación del mismo, así como en la concertación para la formulación y ejecución de políticas nacionales.

Una de las últimas medidas adoptadas por el Ministerio de Economía y Finanzas ha sido la creación del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). El fondo es de tipo concursable, cuyo objetivo es cofinanciar (hasta 90%) tanto proyectos de inversión pública como estudios de preinversión en ocho áreas prioritarias⁹ orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica y que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y pobreza extrema en las zonas más deprimidas del país.¹⁰

Este Fondo, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, tiene un Consejo Directivo encargado de su administración general, y una Secretaría Técnica encargada de convocar a concurso. El Consejo está formado por un representante del MEF, un representante de la PCM, un representante de los gobiernos regionales, y dos representantes de los gobiernos locales, así como el representante del CEPLAN.

Los gobiernos subnacionales pueden concursar de manera individual o en asociación. El proceso de selección prioriza a las regiones y municipalidades por nivel de pobreza y de acuerdo a su disponibilidad de “recursos determinados”¹¹ transferencias intergubernamentales como el canon o renta de aduanas y FONCOR, buscando de acuerdo a sus principios “... que los recursos sean asignados con prioridad a los que posean relativamente menores recursos...”¹² De acuerdo a la información de los 600 millones disponible para el 2008, se han logrado aprobar proyectos por un monto de 400 millones de soles.

Sus fuentes de financiamiento son los créditos suplementarios y transferencias de partidas, donaciones o aportes privados, cooperación técnica no reembolsable, operaciones de endeudamiento, fondos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), 30 por ciento de los ingresos por privatizaciones, los intereses, otros que norme la ley. Acorde con esta prioridad, este fondo ha crecido y se muestra como uno de los más importantes en el proyecto de ley presupuestal para el 2009. El desafío es colocar el fondo en las regiones que efectivamente lo necesitan.

⁹ Servicios de salud pública, desnutrición infantil, servicios de educación básica, infraestructura vial, servicios de saneamiento, electrificación rural, infraestructura agrícola, telecomunicación rural.

¹⁰ Servicios de salud básica, desnutrición infantil, servicios de educación básica, infraestructura vial, servicios de saneamiento, electrificación rural, infraestructura agrícola y telecomunicación rural.

¹¹ “determinados” es el término utilizado en las normas legales para identificar al canon y otras rentas en el presupuesto, pero que en términos económicos son transferencias intergubernamentales. Asimismo facilita su distinción del resto de transferencias presupuestales que se registran como tal contablemente.

¹² www.mef.gob.pe

2. Autonomía de los gobiernos subnacionales

De acuerdo al marco normativo los gobiernos regionales y locales en el Perú son autónomos en su jurisdicción con autoridades elegidas; cuentan con una instancia legislativa como el Consejo Regional y el Consejo Municipal como contrapeso, con roles de veedor y fiscalizador de la parte ejecutiva tanto en las regiones como en las municipalidades. La definición de autonomía es importante porque no se puede confundir con soberanía.

En el ámbito municipal, las decisiones del alcalde son aprobadas por el Consejo Municipal en las áreas de presupuesto, planes, políticas sectoriales, convenios y contratos, y endeudamiento. Los acuerdos del Consejo Municipal se publican a nivel de Ordenanzas las cuales tienen rango de ley. Esto último es pertinente recalcarlo, toda vez que no puede ser impugnado por el Poder Ejecutivo del nivel central pero si puede ser sometido a opinión del Tribunal Constitucional (TC). Un ejemplo de este acatamiento es la observación del TC sobre el método de cálculo de las tasas y arbitrios de las municipalidades, lo que ha ocasionado un decrecimiento en los ingresos municipales, fijando un precedente importante. Lo mismo ha sucedido con las normas regionales que quisieron legalizar los cultivos informales de la coca, contraviniendo la política anti narcóticos nacional.

Los gobiernos locales tienen sin embargo autonomía fiscal restringida. Por el lado de ingresos, toda la política fiscal vinculada a la creación de impuestos, tramos y alícuota y sujetos tributarios los define el nivel central. Para el caso de Perú inclusive la fijación del valor del metro cuadrado de construcción, para la valorización de la base tributaria del impuesto a la propiedad predial, es definida por el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA), una agencia del nivel central. Este aspecto se desarrolla más adelante. Por su parte los gobiernos regionales no cuentan todavía con bases tributarias.

Por el lado del gasto, la autonomía es relativa. Las gestiones de gasto deben cumplir con las normas de los sistemas administrativos, y dentro de ellas el de Compras Estatales a través del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).

La autonomía local y regional en las decisiones de inversiones se ha incrementado. Las inversiones locales deben calificar aplicando la metodología del Sistema Nacional de Inversión Pública.¹³ El Ministerio de Economía y Finanzas calificaba la viabilidad de los proyectos en la fase de preinversión, pudiendo delegar a los Ministerios respectivos esta atribución total o parcialmente. Las normas alrededor del sistema han sido ajustadas y flexibilizadas desde su creación. Hasta el 2006 se estableció que el MEF aprobaba, a propuesta de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM), la delegación de facultades para declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública. Con la Ley de Bases de la Descentralización¹⁴ se delegó a las Oficinas de Programación de Inversiones (OPI) de los sectores – Ministerios –,

¹³ Ley N° 27793, modificada por la Ley N° 28802.

¹⁴ R.M N°458-2003-EF-15

gobiernos regionales y locales, la facultad para declarar la viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIPs)¹⁵ según los parámetros indicados en el cuadro 5.

Cuadro 5: Criterios para definición de viabilidad de proyectos de inversión pública por nivel de gobierno

Entidad que declara la Viabilidad	Costo Total Máximo del Proyecto
Sector del Gobierno Nacional	Hasta < 8 millones soles (Transporte y Energía)
	Hasta < 6 millones (Otros Sectores)
Gobierno Regional	Hasta < 6 millones soles (Transporte y Energía)
	Hasta < 4 millones soles (Otros Sectores)
Gobierno Local	Sin límite de monto, con excepción de los proyectos financiados con cooperación internacional mayor a 3 millones soles.
Fuente: MEF	

El control ciudadano se ejerce a través de varios instrumentos. El presupuesto participativo forma parte de los instrumentos de control ciudadano para la elección y priorización del gasto. Los montos efectivos de elección de gastos son limitados ya que no se decide el gasto corriente, solo se decide los gastos de inversiones no programados o comprometidos. A pesar de estas limitaciones, la evaluación del instrumento es positiva cuando se refiere al fortalecimiento del capital social (PRODES).

Asimismo, el marco institucional ha contemplado la revocatoria como parte del control ciudadano en los niveles regionales y locales que se explica en el siguiente punto.

Otro aspecto contemplado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) que debe ser presidido y convocado por el presidente del Consejo de Ministros y en el que participan los presidentes regionales y representantes de los gobiernos locales. El CCI constituye un espacio institucional de concertación entre los distintos niveles de gobierno a efectos de que sea allí donde se superen a tiempo las distorsiones y obstáculos al proceso de descentralización, además es un espacio donde coinciden el poder ejecutivo y la sociedad civil.

El CCI es un instrumento que puede potenciar la labor de los gobiernos subnacionales ya que permitiría precisar los requerimientos, temas, proyectos y necesidades de articulación y relación entre los tres niveles de gobierno. Para que ello ocurra se requiere del reglamento que defina las características del CCI, precisando sus competencias y su papel en el proceso de descentralización.

La estructura orgánica básica de los Consejos se resume en el cuadro 6.

Cuadro 6: Roles y características de los Consejos de Coordinación

	Regional	Provincial	Distrital
Naturaleza	- Instancia de concertación y consulta - Los acuerdos se toman por	- Instancia de coordinación y concertación	- Instancia de coordinación y concertación

¹⁵ R.M N°372-2004-EF-15

	consenso		
Funciones	Emiten opinión consultiva sobre: - Presupuesto Participativo Anual - Plan de Desarrollo Regional Concertado - Visión general y los lineamientos estratégicos de los componentes del PDCR - Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional	- Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial - Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional - Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.	- Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital. - Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales - Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos - Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada - Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal
Integrantes	- Presidente Regional, quien lo preside - Alcaldes Provinciales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil	- Alcalde Provincial, quien lo preside - Regidores provinciales - Alcaldes Distritales - Representantes de organizaciones de la sociedad civil	- Alcalde Distrital, quien lo preside - Regidores distritales - Alcaldes de Centros Poblados - Representantes de las organizaciones sociales
Porcentajes de participación de sociedad civil	- 60% alcaldes provinciales - 40% sociedad civil (del cual el 30% debe corresponder a instituciones de empresarios y productores)	Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria de alcalde, regidores provinciales y alcaldes distritales	- Los representantes de la sociedad civil son el 40% de la sumatoria del alcalde, regidores distritales y alcaldes de centros poblados - En caso no se cuente con centros poblados o el número sea inferior al 40%, los representantes de sociedad civil serán el 40% del número legal de miembros del Concejo Municipal

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades

Elaboración: PRODES. Potenciando la Participación Ciudadana en el Perú: Presupuesto Participativo y Consejos de Coordinación.

3. Sistema de elección y revocatoria de las autoridades municipales

El Congreso Constituyente Democrático (CCD) elaboró la Constitución de 1993, donde se produjeron una serie de cambios en el sistema político que abarcó la estructura de las instituciones políticas, las atribuciones de los poderes del Estado y las relaciones entre ellos.

Para los gobiernos locales, se pueden presentar postulantes a elecciones quienes pertenecen a organizaciones políticas, alianzas electorales nacionales o regionales inscritas en el Jurado Nacional de Elecciones, otras alianzas locales tendrán que acreditar no menos del 2.5 por ciento de adherentes hábiles de votar.

En el marco del proceso de descentralización, se han normado una serie de criterios que apuntan a mejorar la representación (ver anexo III) al fomentar la equidad de género (cuota de género del 30% en las listas de candidatos al Congreso y elecciones regionales y locales) y etnia (cuota del 15% de representantes de comunidades campesinas en elecciones regionales y locales); establecer mínimos de votación para ingresar a la cifra repartidora de escaños en el Congreso; permitir que los miembros de las FFAA y PNP ejerzan el derecho al sufragio, entre otras medidas.

Complementariamente se establecieron herramientas de control de la gestión a través de la declaración de revocatoria y vacancia de autoridades. Cualquier vecino puede solicitar la vacancia del cargo de un miembro del Concejo ante el Concejo Municipal o ante el Jurado Nacional de Elecciones; su pedido debe estar fundamentado y debidamente sustentado con la prueba que corresponda. El cargo de alcalde o regidor se

declara vacante por el Concejo Municipal, si la autoridad a incurrido en alguna de las diez causales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades y el que solicita la vacancia debe presentar la documentación probatoria. El actual sistema electoral regional establece igualmente que la revocatoria del presidente y vicepresidente está normada por la Ley de participación y control ciudadano y ocurre a través de una consulta popular. La vacancia es declarada por el correspondiente Concejo Municipal (o Regional en el caso de los gobiernos regionales), con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros. Las vacancias pueden apelarse ante el Jurado Nacional de Elecciones.

La Ley vigente de Elecciones Municipales Vigente (L 26864) y modificada (L 27734), eliminó la barrera mínima del 20 por ciento de los votos válidos, así como la segunda vuelta en el caso que el porcentaje antes señalado no hubiese sido superado. Es proclamado alcalde por un periodo de cuatro años quien obtenga la votación más alta (Zas Fris 2004). El sistema privilegia la estabilidad al otorgarle la mayoría del Concejo Municipal a la lista ganadora, independientemente del porcentaje obtenido de votos. El número de regidores en el Concejo es en proporción a la población y no será menor a 5 miembros o mayor a quince excepto la Municipalidad Metropolitana de Lima que tiene 39 regidores.

4. Ciudadanía y desempeño municipal

Leyton y Revilla (2008) en un estudio sobre deuda municipal en las municipalidades de la ciudad de Lima han encontrado una relación negativa entre el stock de la deuda y la participación de la población en el desarrollo del Plan de Desarrollo Local Concertado; es decir, municipalidades con participación ciudadana tienen menos stock de deuda.

Igualmente, Abugattas y Pinasco (2008) encontraron en una investigación sobre inversiones en una muestra de municipalidades distritales en Perú que la participación de la población en el presupuesto participativo actúa como instrumento de presión para cumplir con el nivel de inversiones programadas.

5. Caracterización y clasificación / de las municipalidades

A continuación se describe el universo de los gobiernos subnacionales, su tamaño poblacional, grado de urbanidad, y su localización geográfica.

a. Los gobiernos sub nacionales y la concentración demográfica y espacial

Una mirada a la distribución de los niveles de gobiernos, así como la concentración poblacional y espacial, permite un mejor entendimiento de los efectos e impactos de la normativa fiscal. Perú cuenta con 26 gobiernos regionales con presidentes elegidos sobre el mismo territorio de los 24 departamentos, una provincia constitucional y área metropolitana).¹⁶ y un gobierno regional del área metropolitana¹⁷. El año 2002 se realizó

¹⁶ Cuya autoridad espacial se superpone con el alcalde provincial.

el primer referéndum con la intención de redefinir la delimitación de regiones proponiendo la unión de dos o más territorios. Los resultados fueron negativos y se mantuvo la misma división.

La clasificación municipal formal en el Perú está basada en el ámbito de responsabilidad política administrativa y vinculada con el tamaño de su territorio. Perú tiene 195 municipalidades provinciales y aproximadamente 1832 municipalidades distritales. Cada provincia y distrito tiene un alcalde provincial¹⁸ y alcalde distrital respectivamente,. Dentro del territorio de cada provincia existen varias municipalidades distritales. Las municipalidades provinciales coordinan las actividades de planeamiento entre municipalidades distritales y conduce inversiones que sobrepasan el territorio de un distrito. Por ejemplo vías de conexión inter distritales o vías principales de conexión en la provincia. En la realidad existen todavía problemas de superposición de funciones entre ambos niveles de gobierno.

Cuadro 7 : Número de municipalidades y distribución poblacional al año 2005

Tamaño poblacional	Número de municipalidades distritales	Población por grupo de municipalidades	Distribución de municipalidades por tamaño	Distribución de la población
Mas de 50,000 hab.	109	14,927,719	5.9%	54.8%
20,000 a 50,000	133	4,015,803	7.3%	14.8%
10,000 a 20,000	244	3,436,501	13.3%	12.6%
5,000-10,000	371	2,642,830	20.3%	9.7%
Menos de 5,000	975	2,196,411	53.2%	8.1%
Total	1,832	27,219,264		

Fuente: INEI. Tomado de www.mef.gob.pe/DGAES/sisfoh/empadronamiento, consulta 8 de setiembre, 2008

El 54.8 por ciento de la población vive en el territorio de 109 municipalidades distritales con más de 50,000 habitantes, que representan no más del 5.9 por ciento de distritos, mientras que el 8.1 de la población vive en 975 municipalidades pequeñas con menos de 5,000 habitantes, que en conjunto representan el 53.2 por ciento de municipalidades. Ver cuadro 1.

Asimismo, la Ley orgánica de Municipalidades define a las municipalidades rurales como aquellas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor al 50 por ciento. La normatividad reconoce algunas diferencias organizativas y administrativas que pueden seguir estas municipalidades. Por último, la Constitución Política, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Bases de Descentralización también le reconocen a la Municipalidad Metropolitana de Lima un régimen especial.¹⁹

b. Tipologías según capacidades

¹⁷ El presidente regional esta personificado en el alcalde de la municipalidad metropolitana de Lima.

¹⁸ Que además administran el distrito central (Cercado).

¹⁹ Dentro del gran número de municipalidades, la Constitución Política del 1993 reconoce un régimen especial para las municipalidades de frontera, limítrofe con un país vecino, que las faculta a realizar acciones de integración y ser beneficiadas de un Fondo de Desarrollo de Fronteras.

Fuera de esta distinción de provincial y distrital, no existe una tipología oficial de las municipalidades, inclusive la categoría de urbano y rural esconde las características de las municipalidades con características de semi rurales; es decir con un centro urbano y zonas de influencia rural en su jurisdicción. En diferentes momentos varias entidades han tratado de proponer una clasificación de ellas con fines de redistribución de recursos, fortalecimiento de capacidades, devolución de funciones y evaluación de desempeño. Por ejemplo Torero y Valdivia (2002)²⁰ agrupan a las municipalidades con análisis de conglomerados cruzando variables de necesidades con variables de capacidad financiera y de gestión municipal. La investigación clasificó 1,567 municipalidades distritales. El resultado arrojó la matriz que se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8: Tipología de municipalidades distritales según Torero y Valdivia 2002

	No muy pobres	Muy pobres	Total
Alta gestión/ Alta escala	98	124	222
Gestión media/ Alta escala	76	383	459
Baja gestión/ Baja escala	55	830	885
Total municipalidades	229	1337	1567
Alta gestión/ Alta escala	6.3	7.9	14.2
Gestión media/ Alta escala	4.9	24.4	29.3
Baja gestión/ Baja escala	3.5	53.0	56.5
Total municipalidades porcentaje	14.6	85.3	100.0
Fuente: Torero (2002).			

De la matriz se desprende que el 53 por ciento de municipalidades distritales son muy pobres y tienen un nivel muy bajo de capacidad de gestión. Entre las variables de necesidad se consideraron pobreza, desnutrición, déficit infraestructura, saneamiento, electricidad, vialidad. En capacidad de gestión y financiera consideraron número de profesionales, automatización, ingresos tributarios y totales.

Otro intento de clasificar las municipalidades para evaluar la eficiencia de gasto fue realizado por Herrera y Francke (2007). Al igual que Valdivia y Torero, los autores utilizaron un análisis de conglomerados o clusters. Los grupos de municipalidades fueron contruidos considerando su tamaño poblacional, peso de la ruralidad y la pobreza. Sobresale nuevamente el gran numero de municipalidades distritales (cerca de 800) rurales y pobres. Ver cuadro 9.

Cuadro 9: Tipología de municipalidades provinciales y distritales según Herrera y Francke 2007

Categoría	Número	Promedio de	Promedio de	Una necesidad
-----------	--------	-------------	-------------	---------------

²⁰ A solicitud de ARD Inc., contratista USAID dentro del Programa de Emergencia de Descentralización de la Dirección General de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Abril 2002. Máximo Torero, Martín Valdivia (2002). La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú. GRADE. Lima, Abril.

	municipalidades	población	urbanidad	básica insatisfecha
Metrópolis	33	127,714.7	94.9	16.7
Ciudades intermedias	57	30,095.7	77.3	25.0
Rural	36	13,410.5	26.6	52.3
Semirural	68	16,283.6	42.2	32.7
Total municipalidades provinciales	194	46,876.1 (*)	60.2	31.7
Ciudades intermedias	73	133421.9	98.5	12.0
Urbano	188	12803.1	85.1	24.1
Urbano pobre	200	1461.3	68.4	64.4
Semi - urbano	324	7289.4	48.1	34.7
Rural pobre	672	6434.5	14.4	41.2
Rural pobre extremo	177	2935.1	22.3	66.8
Total municipalidades distritales	1634	27390	56.1	40.5
(*) El total de población provincial corresponde a la población del distrito El Cercado bajo su administración. Fuente: Herrera y Francke (2007).				

c. Propuesta de agrupación según urbanidad y tamaño

Para fines de este informe, se considera una clasificación más simple²¹ donde se cruza información de tamaño poblacional con grado de urbanidad. La hipótesis detrás de esta clasificación es que el grado de desarrollo y capacidades municipales está muy correlacionado con el grado de urbanidad o las economías de aglomeración. El tamaño refleja asimismo el tamaño del mercado. En el nivel distrital se ha agrupado municipalidades en cuatro tamaños y las provinciales en cinco tamaños. Esta clasificación que es más fácil de entender y estructurar en cualquier año, se ha aplicado más adelante para presentar los indicadores fiscales. Ver cuadro 10.

Cuadro 10. Tipología de municipalidades por tamaño y urbanidad, 2007

Tamaño / Urbanidad	Más de 85 por ciento de urbanidad	Entre 35 y 85 por ciento de urbanidad	Menos de 35 por ciento de urbanidad
Más de 500 mil habitantes	6	-	-
150,001 mil a 500 mil habitantes	10	13	3
50,001 mil a 150 mil habitantes	11	43	29
20 mil a 50 mil habitantes	2	28	26
Menos de 20 mil habitantes	-	17	6
Total municipalidades provinciales	29	101	64
Más de 500 mil habitantes	-	-	-
150,001 mil a 500 mil habitantes	21	-	-
50,001 mil a 150 mil habitantes	42	6	-
20 mil a 50 mil habitantes	39	24	24
Menos de 20 mil habitantes	157	567	682
Total municipalidades distritales	259	597	706

²¹ (Alvarado 2003).

El número corresponde a las municipalidades de las que se ha conseguido información presupuestaria completa y se ha podido cruzar con población y urbanidad. Total de municipalidades provinciales: 194. Total de municipalidades distritales: 1562. Elaboración propia.

6. Capacidades, tipología y desempeño municipal

Son varias las variables que se pueden utilizar para medir las capacidades y desarrollo organizacional de una municipalidad. Por ejemplo Abugattas y Pinasco (2008), al hacer una evaluación del desempeño en el nivel de inversión municipal encontraron que el nivel educativo de las autoridades y de los funcionarios afecta de forma positiva el porcentaje de recursos invertidos en proporción al presupuesto municipal.

De acuerdo a la información disponible y relación establecidas en este informe se ha encontrado indicios de que el grado de urbanidad y el tamaño de las municipalidades afecta positivamente al desempeño de las municipalidades medido en la capacidad de recaudación. Otro resultado que merece mayor investigación y se enuncia como hipótesis, es el aparente tamaño óptimo de la municipalidad entre 50,000 y 150,000 habitantes, considerando indicadores como mayores impuestos per capita, reducido stock de deuda en relación a ingresos, menor dependencia de transferencias.

Ver Anexo I con la presentación de indicadores de desempeño y algunas gráficas de relaciones.

C. FUNCIONES

1. Distribución de las funciones entre los diferentes niveles de gobierno

La definición de responsabilidades y competencias de los niveles de gobierno está establecida en la Constitución Política del país, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En el cuadro 11 se presenta un resumen de las principales responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno según los grupos funcionales de “planeamiento y regulación” y de “provisión”.

Cuadro 11: Distribución de funciones según nivel de gobierno

Función de Gasto	Planeamiento y regulación	Provisión
Relaciones exteriores	C	C
Defensa nacional	C	C
Justicia	C	C,
Orden interno y seguridad	C	C,
Moneda, banca y comercio	C	
Educación	C, R	C,R, L
Salud	C, R, L	C,R, L
Transporte	C, R, L	C,R,L
Vivienda y Desarrollo Urbano	C, R, L	C,L,R
Medio ambiente	C,R,L	
Producción (agro, ind, minería, etc.)	C,R, L	C,R,L
Comunicaciones	C,R	C,R,L
Energía	C	C,R,L
Ordenamiento territorial	L	L
Residuos sólidos	C,L	L
Saneamiento	C,R,L	C,R,L

Fuente: Marco legal general y presupuesto ejecutado

El marco normativo ha optado por clasificar las competencias de los niveles de gobierno distinguiendo entre funciones compartidas y funciones exclusivas. Ver cuadro II.1 en el Anexo II como referencia.

Si bien las leyes tratan de distinguir los ámbitos de acción de cada nivel de gobierno para evitar conflictos de funciones y responsabilidades, en la práctica se suelen dar casos de usurpación de funciones entre niveles de gobierno. Este problema es especialmente importante para los gobiernos regionales, que aún no llegan a ubicarse plenamente en la estructura administrativa y de gobierno del país. Por ejemplo, si bien los directores sectoriales de los ministerios en cada región han pasado a ser designados por el gobierno regional, en la práctica estos directores deben de seguir muchas directivas de la sede central de Lima, respecto a criterios de remuneraciones del personal del sector, permisos y regulaciones para ejercer actividades productivas privadas, control ambiental, etc.

La Ley de bases de la descentralización así como las leyes orgánicas de regiones y municipalidades intentan definir los ámbitos de los gobiernos subnacionales; sin embargo, como se indicó adelante, el enfoque utilizado de diferenciar competencias

exclusivas y compartidas, no ayuda a delimitar adecuadamente las responsabilidades. El cuadro 2 del anexo II muestra por ejemplo este caso para las regiones, así como el ejemplo puntual en el caso del sector salud y saneamiento para el nivel local. Solo fíjese que en las competencias compartidas de las regiones aparece salud pública, y en las municipalidades la opción de gestionar los servicios de salud. En la realidad, las regiones son las que administran los servicios pero las municipalidades, de acuerdo a su disponibilidad presupuestal, pueden invertir tanto en infraestructura y hacerse cargo de los gastos corrientes. En síntesis, cada sector merece un caso de estudio en si mismo.

Adicionalmente la reciente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que pretende organizar el funcionamiento del Estado no precisa cuáles deberá ejercer el Poder Ejecutivo (nivel central) respecto de las materias cuya competencia comparte con los gobiernos regionales y locales: educación, salud, transporte, promoción del empleo, gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, entre otras. No obstante, la propia LOPE ha previsto que dicho tema sea zanjado por las leyes de organización y funciones que creen los ministerios que tengan a su cargo competencias compartidas. Su primera disposición transitoria establece un plazo de seis meses para que el Poder Ejecutivo remita al Congreso de la República las propuestas con las mencionadas leyes.

Otro aspecto importante de esta norma es que se explicita como funciones del Presidente del Consejo de Ministros el planeamiento en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; sin embargo, no establece una relación clara entre el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico con la gestión del Poder Ejecutivo y de los sectores.

2. Proceso de traspaso de funciones a gobiernos subnacionales

Lo que ha venido sucediendo en el último quinquenio como parte del proceso de descentralización de funciones, son las mayores competencias traspasadas a los gobiernos locales en materia de protección y desarrollo social. En el año 2003 se inició el proceso de traspaso de programas sociales a las municipalidades provinciales a cargo del Programa Nacional de Complementación Alimentaria (PRONAA), Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) y Pro Vías Rural. Para el traspaso de los programas sociales se creó un procedimiento especial que comprende el cumplimiento de una serie de requisitos denominados “mecanismos de verificación”.

A diferencia de las municipalidades, los gobiernos regionales son gobiernos jóvenes, a los cuales se les programó traspaso de funciones desde el 2004 y en la práctica se convirtió en un pase de “funciones desconcentradas” a “funciones descentralizadas”, es decir se transfirieron funciones que ya venían siendo ejecutadas de facto por las Direcciones Regionales de facto. Por ejemplo estas Direcciones -de los sectores sociales- cambiaron su dependencia de los ministerios a los gobiernos regionales; mientras en un momento inclusive los directores regionales seguían siendo nombrados tanto por el ministerio como por la región, ocasionándose situaciones de conflicto cuando no había acuerdo. Tras un proceso de aprendizaje de los ministerios, se terminó aceptando la autoridad y autonomía de los gobiernos regionales en estas materias.

En el anexo II, cuadros 2 al 4 se presenta el estado de la transferencia de acuerdo a lo programado en los diferentes planes, precisando que en la mayoría de los casos la transferencia o formalización de funciones no ha implicado transferencia de recursos

económicos para el manejo administrativo de los gobiernos regionales. Aunque no ha habido un estudio que muestre una evidencia estadística todavía, todo indica que el aparato administrativo de los Ministerios no ha disminuido.

En síntesis, existe confusión en la delimitación de funciones entre niveles de gobierno.

D. INGRESOS

1. Distribución de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno

a. Estructura fiscal del nivel central

Perú, considerado un país de ingresos medios, financia actualmente (2006-2007) sus gastos en el nivel de gobierno central con impuestos indirectos y directos casi en la misma proporción, luego de haber tenido en el pasado mayor dependencia del impuesto al valor agregado (sumado al impuesto selectivo al consumo). Al finalizar el 2007, el Impuesto General a las Ventas (tipo de impuesto al valor agregado) representó 41.3 por ciento, mientras que el Impuesto a la Renta representó el 37.4 por ciento del total de ingresos tributarios y no tributarios respectivamente. En términos de presión tributaria, el total de ingresos tributarios ha representado el 15.4 por ciento del PBI. Ver cuadro 12.

Cabe destacar que además de los impuestos, el nivel central, recauda un cargo por canon y regalías a las empresas que explotan recursos naturales como la minería, el petróleo, el gas, los bosques y el mar. Estos recursos se comparten con los gobiernos subnacionales.

El crecimiento del sector minero, cuyas exportaciones representan cerca de dos tercios de las mismas, ha traído como consecuencia un incremento de los recursos fiscales, lo cual a su vez ha causado un cambio en la estructura fiscal del país por niveles de gobierno. Entre el 2001 y el 2005 el incremento anual del sector minería e hidrocarburos ha fluctuado entre 5.2% y 12%, logrando cada año tasas mayores a las presentadas por el crecimiento de la economía²². Otro indicador relacionado es el aporte del sector minero a la caja fiscal. Mientras la recaudación total entre el 2000 y el 2007 se incrementó en 2.6 veces, el sector minero lo hizo en 15 veces (GPC 2008); de representar el 4% de los tributos internos en el 2000, ha representado el 25% en el 2007. Su peso alcanza el 49 por ciento si nos referimos solo al impuesto a la renta que generó en el 2007. Debido a la manera en que se estructuraron las transferencias intergubernamentales, hoy los niveles de gobierno regional y local también son favorecidos por este *boom* fiscal. Dichas transferencias se han incrementado de manera geométrica sus ingresos, creando una situación *sui generis* en nuestra economía, con el consiguiente crecimiento de la brecha fiscal entre regiones mineras y las no mineras, situación que debe ser afrontada en el corto y mediano plazo.

²² No obstante, en el 2006 se presentó un bajo crecimiento de la minería e hidrocarburos (1%), principalmente causado por la caída del sub-sector minero. Este descenso estuvo asociado a la disminución (-2.4%) de la producción de oro con respecto al año anterior.

Cuadro 12: Ingresos corrientes del gobierno central: 2005 – 2007

	Millones de nuevos soles			Porcentaje			Porcentaje del PBI		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Ingresos tributarios	35,589	45,485	52,454	86.7	86.3	85.8	13.6	14.9	15.4
Impuesto a la renta	11,188	18,414	22,847	27.3	34.9	37.4	4.3	6.0	6.7
Impuesto general a las ventas	18,302	21,517	25,258	44.6	40.8	41.3	7.0	7.0	7.4
Impuesto selectivo al consumo	4,066	4,042	4,291	9.9	7.7	7.0	1.6	1.3	1.3
Impuestos a la importación	3,143	2,847	2,198	7.7	5.4	3.6	1.2	0.9	0.6
Otros ingresos	2,980	3,369	3,848	7.3	6.4	6.3	1.1	1.1	1.1
Devoluciones	-4,090	-4,704	-5,989	(10.0)	(8.9)	(9.8)	(1.6)	(1.5)	(1.8)
Ingresos no tributarios	5,458	7,229	8,659	13.3	13.7	14.2	2.1	2.4	2.5
Total	41,047	52,714	61,113	100.0	100.0	100.0	15.7	17.3	17.9
Fuente: MEF, Banco de la Nación y SUNAT. Tomado de BCRP, Nota Semanal Nro 35, 2007. Nota Semanal Nro 36, 2008. Elaboración propia.									

b. Estructura fiscal del nivel regional

De acuerdo al marco normativo, las regiones deberían manejar una base tributaria propia. Para tal fin, según la Ley de Descentralización Fiscal se indica que una vez conformada las regiones²³, éstas recibirían un 50 por ciento de los recursos efectivamente recaudados en cada región. Sin embargo esto ha quedado pendiente en la agenda, tanto por una fallida consulta popular para la conformación de regiones, como por las preocupaciones del Ministerio de Economía y Finanzas de perder el control fiscal. Según el cuadro 13, para el año 2007, el 57 por ciento de los ingresos de las regiones proviene del canon y similares y 31 por ciento de donaciones y transferencias, totalizando 88 por ciento de ingresos recaudados por el nivel central; la diferencia representa contribuciones como ingresos propios.

Cuadro 13: Estructura de ingresos gobierno regional: 2007

Descripción	Monto (S/.)	Participación
Recursos directamente recaudados	503.993.563	10%
Donaciones y transferencias	1.589.313.679	31%
Canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	2.880.880.409	57%
Recurso por operaciones oficiales de crédito	96.030.364	2%
Total	5.070.218.015	100%
Fuente: SIAF - MEF		

²³ La conformación de regiones se daría uniendo dos o más “regiones actuales provisionales” a través de referéndums. Como se indicó anteriormente, el primer intento ya fracasó. A opinión de este informe, las razones políticas e históricas serán una barrera para concretar este objetivo. Se prevé tener otro referéndum el año 2009 pero hay iniciativas legislativas para anular este proceso.

c. Estructura fiscal del nivel local

Los impuestos locales gravan los bienes inmóviles como el suelo y las edificaciones a través del impuesto predial, y el pago a la transferencia de propiedad conocida como alcabala. Asimismo recaudan el impuesto a la propiedad de los vehículos a través del impuesto vehicular. La autonomía de las municipalidades en la definición de los tributos es muy limitada, casi nula; su única posibilidad de ampliar la base tributaria es con mejoras en la recaudación y gestión de las cobranzas. Como se comentó anteriormente, la población del Perú se está urbanizando (75% de la población es urbana) pero también la pobreza. La población se ha aglomerado en la ciudad capital y en las ciudades metropolitanas e intermedias. El grado de importancia de los impuestos predial y vehicular en las municipalidades dependerá del grado de densidad y del nivel de ingreso de la población. El cuadro 14 presenta de manera sucinta las características de los impuestos locales.

Las exoneraciones del impuesto predial también son fijadas por ley. Para graficar lo pernicioso del nivel de exoneraciones basta con mencionar que la Municipalidad Metropolitana de Lima pierde un poco más de 9 millones de soles por año (Lozán, 2008).

Cuadro 14: Principales impuestos locales

	Definición	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tasa	Periodicidad	Otras Características
Predial	Grava el valor de predios urbanos y rústicos	Personas naturales o jurídicas, propietarias de los predios	Valor total del predio (terreno y edificaciones), calculado en autoavalúo, que se hace siguiendo patrones de valorización	Hasta 15 UIT 0.2% 15 y 60 UIT 0.6% > 60 UIT 1.0% Se puede establecer un mínimo de 0.6%	Anual	Es renta de las municipalidades distritales. La provincial cobra por el distrito capital. Existen exoneraciones a entidades públicas, sin fines de lucro y deducciones de la base imponible para pensionados (50 UIT), predios rurales (50%) entre otros.
Alcabala	Grava transferencia de inmuebles urbanos o rústicos	Adquirente	Valor de autoavalúo del predio.	3% Las 25 primeras UIT están exentas	En cada transferencia de propiedad y al mes siguiente de la operación	Es renta de las municipalidades provinciales y distritales. Existen exoneraciones a entidades públicas, etc. y operaciones vinculadas a herencias.
Patrimonio Vehicular	Grava propiedad de automóviles, camionetas y station wagons con antigüedad no mayor a 3 años.	Personas naturales o jurídicas, propietarias de los vehículos gravados	Valor original de adquisición o importación. No puede ser menor a valor referencial, determinado por Ministerio de Economía	1% Pago no podrá ser menor a 1.5% de UIT	Anual	Es renta de las municipalidades provinciales.

Fuente: Portal de transparencia económica del MEF. <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/>

Otros ingresos importantes para el promedio de municipalidades son los precios y tarifas (tasas y venta de servicios), el cual puede superar entre 2 a 10 veces el monto de los ingresos por impuestos, dependiendo nuevamente del grado de urbanidad y tamaño de las municipalidades.

Lo que resalta inmediatamente al observar las estructuras fiscales de los gobiernos locales es el cambio que se está dando al interior de sus finanzas. En términos per cápita

el ingreso por concepto de impuestos era de 22.9 soles el año 2004; por concepto de tasas o tarifas, 32.1 soles; y, por transferencias, 92.3 soles. En el año 2007, el ingreso por concepto de impuestos escaló hasta 37 soles; por tarifas o tasas, 35.5 soles; y, por transferencias, 268 soles (el canon incremento de 25.6 soles per cápita a 172.7 soles per capita) tal como se presenta en el cuadro 15. Aunque el monto de los impuestos no ha disminuido en promedio su valor per cápita, el incremento de las transferencias opacó cualquier intento de mejora del esfuerzo fiscal, llegando estas a representar casi el 75 por ciento de los ingresos municipales. Ver cuadro 16.

Cuadro 15: Tipo de ingresos de los gobiernos locales 2004-2007, per cápita

	2004	2005	2006	2007
1. Impuestos	22.9	26.9	27.4	37.6
2. Contribuciones	0.2	0.5	0.6	0.2
3. Ingresos no tributarios	47.9	53.8	50.5	49.5
Tasas	32.1	34.6	31.8	35.5
Otros*	15.8	19.2	18.6	14.1
4. Transferencias corrientes	92.3	126.7	172.3	268.2
Canon	25.6	52.2	85.8	172.7
FONCOMUN	62.8	70.0	82.0	91.1
Otros (renta de aduanas)**	3.9	4.4	4.4	4.4
5. Ingresos corrientes (1+2+3+4)	163.5	208.0	250.8	355.6
6. Ingresos de capital	6.9	7.1	4.9	8.2
Transferencias de capital	0.9	0.9	1.0	0.4
Otros***	5.9	6.3	3.9	7.8
7. Total ingresos (5+6)	170.5	215.2	255.8	363.8

Cuadro 16: Tipo de ingresos de los gobiernos locales 2004-2007, estructura porcentual

	2004	2005	2006	2007
1. Impuestos	13,5%	12,5%	10,7%	10,3%
2. Contribuciones	0,1%	0,3%	0,2%	0,1%
3. Ingresos no tributarios	28,1%	25,0%	19,8%	13,6%
Tasas	18,9%	16,1%	12,5%	9,7%
Otros*	9,3%	8,9%	7,3%	3,9%
4. Transferencias corrientes	54,2%	58,9%	67,4%	73,7%
Canon	15,0%	24,3%	33,6%	47,5%
FONCOMUN	36,8%	32,6%	32,1%	25,1%
Otros (renta de aduanas)**	2,3%	2,0%	1,7%	1,2%
5. Ingresos corrientes (1+2+3+4)	95,9%	96,7%	98,1%	97,8%
6. Ingresos de capital	4,1%	3,3%	1,9%	2,2%
Transferencias de capital	0,6%	0,4%	0,4%	0,1%
Otros***	3,5%	2,9%	1,5%	2,1%

Nota técnica.

Para hallar los ingresos totales no se incluyó los saldos de balance.

*Incluye venta de bienes, prestación de servicios y multas, sanciones.

**No incluye Vaso de Leche, otras transferencias de apoyo social; regalías FOCAM y mineras. Solo renta de aduanas.

***incluye operaciones oficiales de crédito

****Para el cálculo per cápita, se tomaron las proyecciones de la población del INEI.

Fuente: SIAF-MEF (2002-2006) y Contaduría Pública (2007).

Elaboración propia.

Lo que queda claro es que las transferencias se incrementaron en mayor velocidad que los impuestos y estos últimos más rápido que las tasas, pero sobre todo que los impuestos locales siguieron creciendo, pero cuya visibilidad disminuye por el crecimiento de las transferencias.

2. Estructura diferenciada y evolución de los ingresos municipales.

Se han realizado las comparaciones entre el año 2000, 2005 y 2007 tanto de las municipalidades provinciales como de las distritales. Los resultados indican que en el año 2000 el impuesto predial para las municipalidades provinciales grandes y urbanas²⁴ el predial representaba el 20 por ciento, mientras que para las más chicas y rurales²⁵ representaba menos del uno por ciento. La misma figura se repite para las municipalidades distritales. Esta fotografía cambia con el paso de los años por el incremento de las transferencias, pero el cambio más importante se nota en el nivel distrital. En el 2007 el impuesto predial en las municipalidades provinciales grandes y urbanas tiene un peso de 30 por ciento mientras que en las municipalidades distritales grandes y urbanas²⁶ tuvo un peso de 24 por ciento, lo cual representa una recuperación respecto al peso que tuvo el 2005, en el cual estaba alrededor del 13 por ciento. Los datos a nivel per cápita revelan que los ingresos por concepto de impuesto predial se incrementaron más del 100% para el periodo 2000-2007. Los gráficos 3 y 4 presentan un resumen de algunos grupos de municipalidades y su estructura fiscal.

Cuadro 17: Ingresos en las municipalidades provinciales, per cápita 2000 y 2007

Tamaño de la provincia	x < 20 mil		20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil			150 mil < X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
2007												
Impuestos	0.2	4.5	0.4	2.9	18.3	0.9	5.1	16.5	2.4	9.0	16.9	34.7
Precios y tarifas	5.7	12.6	4.4	8.8	15.5	3.6	12.0	44.2	5.8	13.3	30.7	36.8
Transferencias	323.2	595.8	155.1	163.1	229.8	135.7	149.6	347.9	110.0	125.4	120.4	22.2
Créditos	24.3	135.5	10.3	27.4	28.4	16.4	19.1	125.8	7.0	37.6	36.0	23.5
2000												
Impuestos	0.7	3.0	0.3	2.8	S/I	1.0	3.2	11.2	S/I	5.3	11.6	14.3
Precios y tarifas	10.7	25.9	6.6	18.8	S/I	7.2	13.8	37.7	S/I	15.6	42.4	32.6
Transferencias	228.8	48.0	27.6	53.6	S/I	48.4	41.1	57.9	S/I	53.2	74.4	19.3
Créditos	9.2	6.5	4.8	6.2	S/I	3.9	8.5	8.7	S/I	10.1	4.8	4.6

Créditos 2007 incluye ingresos de capital y operaciones oficial de crédito

*Fuente : Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007).

S/I = Sin información.

El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 11 del anexo II.

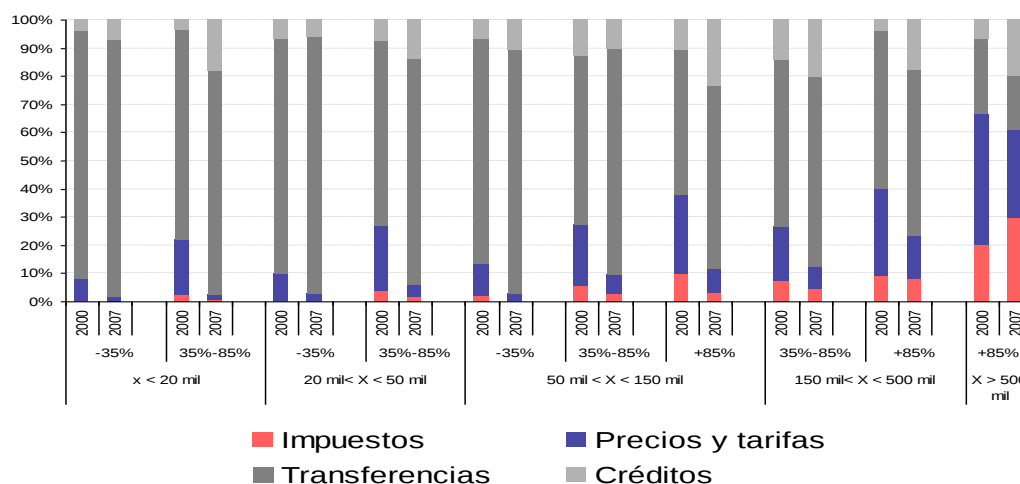
Elaboración propia.

²⁴ Con más de 500 mil habitantes y con más de 85% de población urbana (sin Lima Metropolitana).

²⁵ Con menos de 20 mil habitantes y con población urbana menor al 35 por ciento.

²⁶ Con población entre 150,000 y 500,000 con más del 85% de población urbana.

Gráfico 3: Estructura de ingresos de las municipalidades provinciales: comparativo 2000 vs. 2007 por grado de urbanidad y tamaño



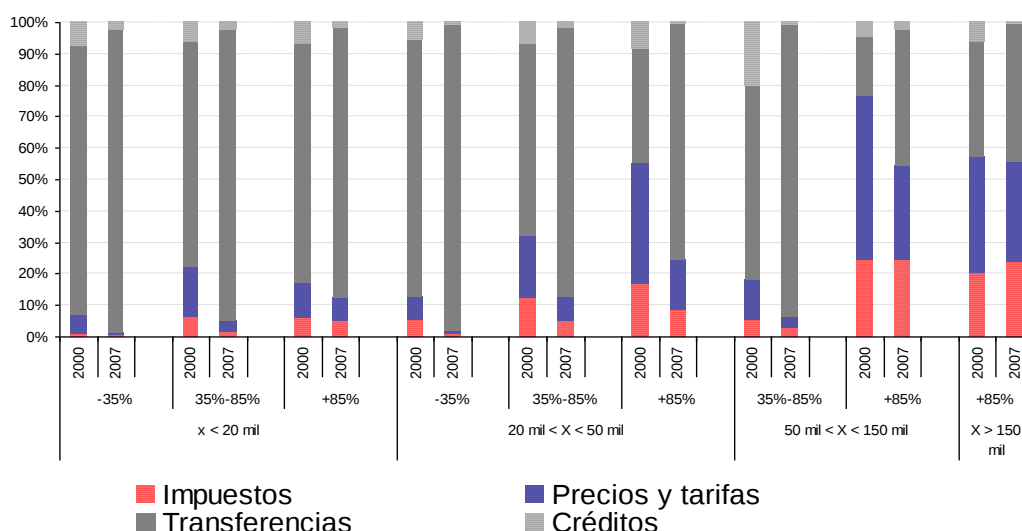
Fuente: Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007).

Elaboración propia. Ver cuadro II.7 en los anexos.

Cuadro 18: Ingresos en las municipalidades distritales, per cápita 2000 y 2007

Tamaño del distrito	X < 20 mil			20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad	-35 %	35 %-85 %	+85 %	-35 %	35 %-85 %	+85 %	35 %-85 %	+85 %	+85 %
2007									
Impuestos	2.4	11.0	23.6	4.9	11.2	24.6	9.0	75.1	30.7
Precios y tarifas	5.9	24.7	33.6	5.3	16.4	47.2	10.0	91.9	39.8
Transferencias	548.3	641.7	399.6	574.1	185.5	218.9	274.2	132.0	56.4
Créditos	13.6	16.4	7.8	4.4	3.7	1.6	2.4	8.1	0.5
2000									
Impuestos	1.5	13.6	13.2	5.9	9.5	23.1	6.3	46.4	22.4
Precios y tarifas	9.3	34.6	25.1	7.3	16.0	52.0	14.5	100.4	41.3
Transferencias	141.6	155.8	168.6	85.1	48.6	50.3	72.4	36.6	40.7
Créditos	12.7	13.7	14.6	5.7	5.4	11.2	23.4	8.5	6.8
Nota técnica: **"Créditos 2007" incluye ingresos de capital y operaciones oficial de crédito *Fuente: Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007). El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 13 del anexo II. Elaboración propia									

Gráfico 4: Estructura de ingresos de las municipalidades distritales: comparativo 2000 vs. 2007 por grado de urbanidad y tamaño



Fuente: Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007).

Elaboración propia. Ver cuadro II.8 en los anexos.

En referencia a los precios públicos y tarifas (conocido como tasas y arbitrios), éstos han experimentado el mismo cambio que el predial, es decir disminuyendo o aumentando su peso relativo tanto en las municipalidades provinciales y distritales por menor o mayor grado de urbanidad y tamaño respectivamente. Pero cabe destacar que este rubro de ingresos pesa más que el impuesto predial en casi todo tipo de municipalidades. En las municipalidades grandes y urbanas la relación entre éstas y el predial puede llegar a ser de 2:1.

3. Autonomía institucional, incentivos y desempeño

Algunas municipalidades provinciales con unidades de gestión de rentas autónomas han logrado un incremento sobre sus pares que mantienen la administración de rentas dentro de su organización. Nos estamos refiriendo a las nueve municipalidades que tienen un Servicio de Administración Tributaria (SAT), con nivel de organismo público descentralizado.

Una evaluación realizada a las municipalidades con SAT y sin SAT encontró que las primeras mejoraron su recaudación de ingresos propios, entre el 1998 y 2006, las SAT lograron incrementar sus ingresos en 8.6 por ciento, mientras que el grupo de comparación sólo el 6.4 por ciento (DIE 2008). El modelo contempla el incentivo doble de mantener autonomía y recibir un incentivo económico por el mejor desempeño. Esta área se muestra como interesante para seguir investigando e impulsando. Ver cuadro 19 que contienen la lista de municipalidades con SAT.

Cuadro 19: Municipalidades que cuentan con Servicio de Administración Tributaria

	Región	Municipalidad
SAT-Cajamarca	Cajamarca	Municipalidad Provincial de Cajamarca
SAT-Chiclayo	Lambayeque	Municipalidad Provincial de Chiclayo
SAT-Huamanga	Ayacucho	Municipalidad Provincial de Huamanga
SAT-Huancayo	Junín	Municipalidad Provincial de Huancayo
SAT-Ica	Ica	Municipalidad Provincial de Ica
SAT-Lima	Lima	Municipalidad de Lima Metropolitana
SAT-Piura	Piura	Municipalidad Provincial de Piura
SAT-Tarapoto	San Martín	Municipalidad Provincial de San Martín
SAT-Trujillo	La Libertad	Municipalidad Provincial de Trujillo
Fuente: Portal de la Asociación de Servicios de Administración Tributaria – ASAT. www.asat.org.pe		

E. TRANSFERENCIAS

1. Nivel y estructura de las transferencias intergubernamentales

Actualmente, existen ocho tipos de transferencias intergubernamentales, algunas con características de Fondo Compartido y Generales, mientras otras muy específicas y con los gastos determinados a priori. El siguiente cuadro muestra los tipos de transferencias intergubernamentales.

Cuadro 20: Tipos de transferencias intergubernamentales, criterios de reparto y usos

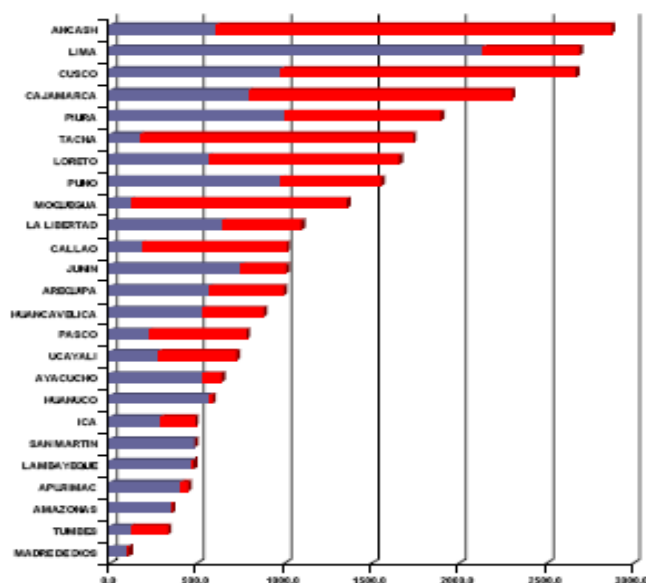
Transferencias	Criterio de reparto	Uso
El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), participaciones o un fondo tipo “ <i>revenue sharing</i> ” cuyos beneficiarios son las municipalidades. Sobretasa de 2 por ciento al Impuesto General a las Ventas.	A todas las municipalidades provinciales y distritales según: población, tasa de mortalidad infantil, necesidades básicas insatisfechas y ruralidad	Según discrecionalidad municipal
El Fondo de Compensación Regional (FONCOR), financiado con los ingresos por privatizaciones, dirigido a las regiones, poco financiamiento obtenido	A todas las regiones según: pobreza, necesidades básicas insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones	Inversión en infraestructura
El Vaso de Leche, transferencia corriente “ <i>earmarked</i> ” solo se usa como un programa de complementación alimentaria, no afecta el presupuesto municipal que solo actúa como ventanilla. Actualmente se registra como recursos ordinarios. Proviene de fondos de Tesoro.	A todas las municipalidades provinciales (distrito El Cercado) y distritales según: Prioridad 1: (I) niños 0-5 años; (II) madres gestantes y (III) madres en periodo de lactancia Prioridad 2: (I) niños 7-13 años; (II) ancianos y (III) afectados por tuberculosis	Nutrición niños y madres gestantes. Compra de la ración alimentaria
El Canon (que incluye los canon minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero), sus características se delinean con mayor amplitud en el cuadro 6 del anexo II. %0 por ciento del impuesto a la renta.	A todas las regiones, municipalidades provinciales y distritales que cuentan con recursos, según: población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza)	Inversión local y regional*
La Regalía Minera, sus características se delinean con mayor amplitud en el cuadro 7 del anexo II.	A todas las regiones, municipalidades provinciales y distritales que cuentan con recursos, según: población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza)	Financiamiento o cofinanciamiento exclusivo de proyectos de inversión productiva que articule la minería al desarrollo económico de cada región. El 50% del monto percibido deberá ser invertido en las comunidades donde se explota el yacimiento. Las universidades nacionales beneficiadas lo destinarán a la inversión en investigación científica y tecnológica.*
El Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)	A todas las regiones, municipalidades provinciales y distritales afectadas por el pase de los ductos, según: población, necesidades básicas insatisfechas	Financiar exclusivamente la ejecución de proyectos de inversión e infraestructura económica y social de los gobiernos regionales, municipales

Transferencias	Criterio de reparto	Uso
	y la longitud de los ductos principales que transportan los hidrocarburos de los Lotes 88 y 56 del gas de Camisea	de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica, el área de Lima y provincias exceptuando a Lima Metropolitana y las universidades públicas de esas jurisdicciones para los fines de investigación.
La Renta de Aduanas, participaciones de los ingresos de las aduanas.	A todas las municipalidades provinciales y distritales que cuentan con aduanas, según: población, extensión territorial y número de órganos de cada municipio	Inversión local y regional
Transferencias determinadas de apoyo social. Estas son transferencias automáticas del tesoro para financiar programas descentralizados como FONCODES, Comedores Populares, Provías. Estas transferencias financian gastos determinados o “ <i>earmarked</i> ”. A diferencia del Vaso de Leche, su reparto no se basa en fórmula. Por su novedad algunos no lo consideran transferencias, pero en la realidad no demandan ningún esfuerzo fiscal de las municipalidades, aunque tienen la libertad de asignar recursos propios adicionales.	Distribución automática de Tesoro según presupuesto aprobado de las funciones descentralizadas	
Fuente: Normas legales. Grupo Propuesta Ciudadana. Cartilla de Capacitación N° 6. *Nota Técnica: La Ley de Presupuesto 2008 faculta a los gobiernos regionales y locales a destinar parte de los recursos del canon, sobrecanon y regalías al gasto corriente. Elaboración propia		

Como se observa en el cuadro 20, hay variedad en cuanto a sus reglas de reparto, siendo algunas redistributivas y otras de carácter devolutivas, es decir regresan al territorio donde se originó la base tributaria. Herrera (2008) ha clasificado a las transferencias en dos grandes grupos considerando su efecto sobre la equidad del sistema. Según él, las transferencias integrales son aquellas que le corresponde a todos los gobiernos locales o regionales. Cumplen con este principio el FONCOMUN, el FONCOR y el Vaso de Leche. Existe otro grupo de transferencias fragmentarias que no le corresponde al universo de gobiernos subnacionales, sino solo a un grupo de ellas, como el canon (todos sus tipos), las regalías y la renta de aduanas. Ver gráfico 5.

Lo que ha sucedido es que a consecuencia del despegue del sector minero y a las actividades económicas de exportación, el crecimiento se ha concentrado en algunas zonas geográficas, ocasionando el crecimiento de la brecha del desbalance horizontal. Herrera (2008:6) indica que mientras el segundo grupo de fragmentarias creció en 1046 por ciento, las primeras sólo crecieron 89 por ciento. Cabe señalar, como lo indica Herrera, que dentro del grupo fragmentario, el canon representa el 91 por ciento (2007), y de este total el canon minero representa el 79 por ciento, el petrolero el 10 por ciento y el gasífero el 8 por ciento.

Gráfico 5: Transferencias integrales (tipo I) y fragmentarias (tipo II) por regiones en el periodo 2003-2007



Fuente: Tomado de Herrera (2008). Azul, pegado al eje y = tipo I; anaranjado = tipo II

En el Perú, no sólo se han incrementado el número de las transferencias intergubernamentales, sino también ha habido un incremento en el nivel de las mismas. En el primer caso nos estamos refiriendo a las transferencias presupuestales vinculadas al traspaso de las funciones sociales, para lo segundo, nos referimos al crecimiento vinculado al incremento en la recaudación de los impuestos nacionales que repercute en el reparto de un mayor nivel de transferencias como el FONCOMUN. Ver gráfico 6.

Caso especial es el canon minero (50% del impuesto a la renta de las empresas mineras)²⁷ que representó al Estado 5,175 millones de soles el 2007, que en términos de proporciones representó 3 y 5 veces más que en el 2006 y 2005 respectivamente²⁸. El crecimiento ha sido impactante. El cuadro 8 en el anexo II muestra las características de los seis tipos de canon.

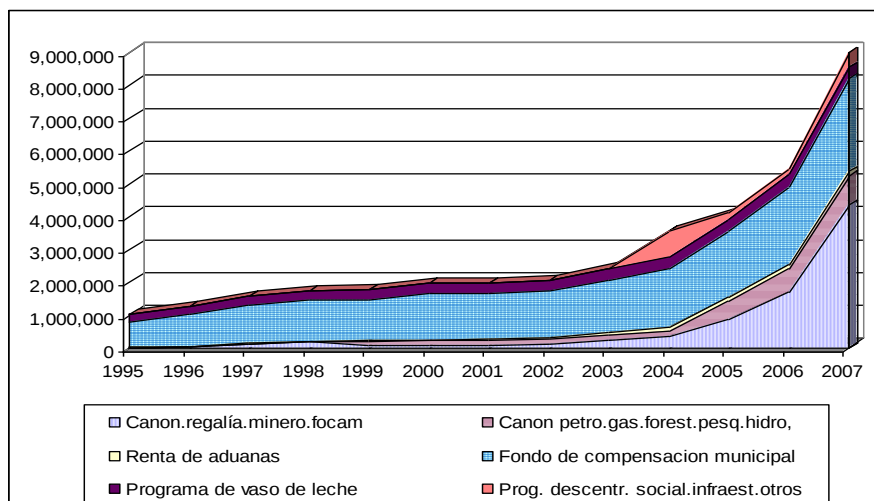
Las regalías mineras por su parte son un porcentaje del valor del concentrado pagado por las empresas mineras como contraprestación por el uso del mineral que es un recurso no renovable. (Ver cuadro 8 del anexo II para ver los pesos de la distribución). En el año 2007 las regalías alcanzaron los 526 millones de soles, mientras que en el año 2006 alcanzó 401 millones. También hay que diferenciar el rol del Aporte Voluntario que se acordó con un grupo de empresas, que de acuerdo a especialistas, sería para compensar al Estado por las regalías no pagadas por las empresas que tienen contratos de estabilidad jurídica y administrativa (GPC 2008).

²⁷ Como lo nota el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), se supone que debería ser sobre todo tipo de ingresos y rentas.

²⁸ De acuerdo al GPC (2008) se puede alcanzar un nivel menor en el 2008 debido a que el monto repartido el 2007 consideraba un saldo de años anteriores.

A partir de esta situación, el MEF ha propuesto que el canon empiece también a contabilizarse dentro de recursos ordinarios a partir del 2007. Esta última medida requiere que los gobiernos subnacionales hagan solicitudes de gasto en el futuro al MEF, reduciéndose la autonomía de gestión financiera.

Gráfico 6: Evolución de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales en Perú, 1995-2007 (miles de soles)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, www.mef.gob.pe, consulta 9/oct/2008.

Elaboración propia.

Para fines de este informe y la necesidad de centrar el análisis sólo en el nivel local, atendiendo igualmente a los cambios recientes, se ha agrupado a las transferencias en tres grupos.²⁹ La clasificación considera la naturaleza de las transferencias vinculadas a su método de reparto y autonomía en las decisiones de gasto. Se tiene la siguiente clasificación:

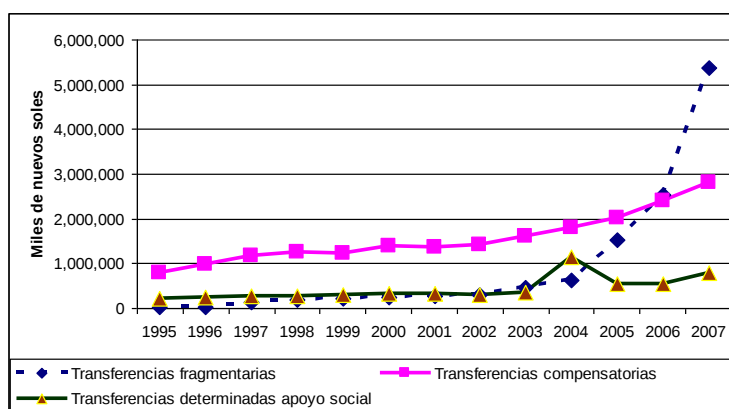
- Transferencias compensatorias, universales y libres, como el FONCOMUN. Las municipalidades tienen autonomía para decidir su gasto bajo la normatividad existente.
- Transferencias determinadas de apoyo social, distribución amplia y dirigidas a un sector “*earmarked*”, como el Programa del Vaso de Leche, Comedores Populares, FONCODES, Pro Vías Rural. Las municipalidades no tienen autonomía en decidir el gasto. Además del Programa del Vaso de Leche, el resto son transferencias recientes.
- Transferencias fragmentarias, que sólo se asignan a las zonas con extracción de recursos naturales. Incluye todos los tipos de canon, regalías y aduanas. Las municipalidades tienen autonomía para decidir su gasto bajo la normatividad existente. Aun cuando se vienen aplicando hace más de una década, su crecimiento de ha disparado en el último quinquenio. Ver gráfico 7.

El cuadro 21 presenta las estadísticas históricas desde el año 1995.

²⁹ Se mantiene el concepto de fragmentaria de Herrera (2008).

El gráfico 7 es elocuente y muestra el crecimiento de las transferencias fragmentarias que sólo privilegian a algunas municipalidades, llevando al país a un mayor desbalance horizontal entre territorios locales. Desde otro ángulo, tanto las transferencias fragmentarias y las compensatorias (FONCOMUN) que igualmente está creciendo, otorgan a las municipalidades autonomía para elegir el sector prioritario donde invertir. Inclusive la normatividad reciente permite a los gobiernos subnacionales gastar el canon para pagar profesores. Por otro lado, las transferencias determinadas de apoyo social cubren compromisos contraídos en esos sectores dejando poco margen de manejo local.

Gráfico 7: Evolución de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales según su naturaleza en el Perú, 1995-2007 (miles de soles)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, www.mef.gob.pe, consulta 9/oct/2008. Elaboración propia.

Cuadro 21: Evolución de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales, nuevos soles

Año	Canon minero, regalía, FOCAM	Canon petrolero, gas, forestal, pesquero, hidroeléctrico	Renta de aduanas	Fondo de compensación municipal	Programa del Vaso de Leche	Programas descentralizados social e infraestructura, otros
1995		129,946	15,727,615	779,884,227	229,798,935	-
1996	15,375,011	143,852	18,167,436	986,783,596	242,396,139	-
1997	110,937,201	125,832	23,653,394	1,178,196,374	265,113,408	-
1998	169,427,966	73,210	22,603,724	1,255,972,558	285,201,593	-
1999	86,513,903	110,408,164	24,589,716	1,239,126,464	305,124,000	-
2000	55,360,909	163,115,646	24,891,213	1,398,945,046	325,124,000	-
2001	81,278,499	163,115,646	23,893,175	1,369,570,409	325,053,299	-
2002	116,270,407	150,696,388	22,915,958	1,430,844,170	308,048,864	-
2003	228,660,985	153,049,053	89,373,141	1,597,053,314	355,999,990	-
2004	346,167,293	168,135,885	101,995,967	1,793,318,852	360,000,000	776,351,043
2005	871,117,204	536,241,140	122,569,452	2,031,306,141	362,983,808	179,003,549
2006	1,694,919,445	704,108,684	126,272,551	2,388,388,423	363,000,000	170,696,261
2007	4,352,468,660	881,098,821	140,450,730	2,806,770,472	363,000,000	425,643,114

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, consulta 30 de setiembre
Elaboración propia.

2. Fondos extra presupuestales

El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo- PMSP, también conocido en el medio como “Aporte Voluntario” “es un compromiso de aporte económico voluntario, extraordinario y temporal celebrado entre empresas mineras, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas”. Su objetivo principal es promover el bienestar y desarrollo social de las poblaciones ubicadas en las zonas donde se realizan actividades mineras. Los aportes, que van a un fondo a nivel regional y local, financian obras, proyectos o programas en varias áreas prioritarias.³⁰

El 21 de diciembre del 2006³¹, se aprobó el formato de Convenio del aporte. Hasta ahora 38 empresas mineras han firmado el convenio, aportando a un número de 35 fondos, llegando a sumar hasta fines del 2007 aproximadamente 519 millones de soles.³² En el anexo II se presenta el listado de empresas que han firmado el Convenio al año 2007.

El fondo está administrado o coordinado por una Comisión Sectorial, conformado por tres miembros del Ministerio de Energía y Minas, uno de la Presidencia del Consejo de Ministros y otro del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual busca “el uso eficiente de estos fondos y la maximización del impacto social de los mismos”.³³ El Vice Ministro de Minas preside dicha Comisión y la Oficina General de Gestión Social actúa como Secretaría Técnica de la Comisión Sectorial. Uno de los roles de la Comisión es el de la promoción e interacción entre los diferentes interesados o *stakeholders*. (Gobiernos Regionales y Locales, las Empresas y la Sociedad Civil).

Uno de los temas a considerar es que los fondos constituidos, en virtud de estos convenios son de carácter privado³⁴ con los cuales se están ejecutando diversas obras, programas y/o proyectos “identificados por las Comisiones Técnicas de Coordinación”, las cuales tienen entre sus miembros a representantes regionales, locales, empresas mineras, autoridades regionales y locales y de la sociedad civil. En el cuadro II.9 del anexo II se muestra la relación de empresas que aportan al Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo por cada región. El desafío en esta área es justamente dar sentido a las obras e inversiones dentro de un esquema presupuestal coordinado, lo que incluye los fondos de fideicomiso que se explican a continuación.

Los fondos de fideicomiso³⁵ mineros fueron creados para acompañar las concesiones mineras. Una parte del pago que las empresas concesionarias hayan hecho al Estado se

³⁰ Nutrición y alimentación de menores y madres gestantes, educación primaria y programas de apoyo educativo y de capacitación técnica, salud, desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión pública, promoción de cadenas productivas y/o de proyectos de desarrollo sostenible, infraestructura básica y obras de impacto local o regional con uso intensivo de mano de obra local.

³¹ mediante D.S. N° 071-2006-EM, el cual fue modificado el 02 de julio del 2007, D.S. N° 033-2007-EM
³² http://www.minem.gob.pe/ministerio/ig_aportes.asp

http://www.stakeholders.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=415&Itemid=1

³³ R.M. N° 324-2007-MEM/DM, modificada por R.M. N° 356-2007-MEM/DM

³⁴ Si bien el manejo de los fondos es privado, y se rigen por la normatividad del sector privado, en el caso de los proyectos u obras que son de carácter público y que luego deben ser entregados al gobierno central, regional o local para su gestión o administración, se requiere previa aprobación del SNIP, en la medida que conlleven gastos adicionales de operación y mantenimiento para la institución pública receptora de la obra.

³⁵ http://www.proactivo.com.pe/edicion45/fideicomiso_las_bambas.html
<http://aa.cnr.org.pe/pluma.shtml?x=2275>

separa para el fondo destinado a obras y proyectos de desarrollo. El objetivo fue adelantarse a los efectos negativos (sociales y ecológicos) que tendría la explotación de la mina y como una medida preventiva de conflictos.

Como ha sido un proceso nuevo, no existe un mecanismo definido de participación ciudadana que se agrava “con la poca disposición de algunos dirigentes para implementar medios a fin de documentar e informar a los pobladores sobre el destino y manejo de los recursos.”

Actualmente existen fideicomisos en los proyectos Yuncán, Bayóvar, Las Bambas, Toromocho, Alto Chicama y La Granja. Los proyectos tienen que ser aprobados por un Consejo Ejecutivo, integrado por las autoridades locales, regionales, sectores e inversionistas. El dinero procedente de los Fideicomisos se emplea en proyectos de inversión social.³⁶ Debido a demoras en la ejecución de los proyectos, ha habido discusiones y opiniones sobre la necesidad de agilizar los procesos y pensar en el papel de Proinversión y del Consejo Ejecutivo.

Por lo pronto, el Consejo tendría mayor autonomía y poder, y a través de éste órgano los municipios, quienes debieran usar esos recursos en el marco de planes de desarrollo locales concertados y presupuestos participativos. Otra alternativa que parece haber sido descartada es la propuesta de privatizar los fondos y pasar la administración del fideicomiso de las manos de Proinversión al sector privado, incluyendo o sobre todo las mismas empresas que pagaron los fondos al Estado.

Lo anterior se perfila como una extraña figura institucional, pensada por una parte para solucionar el problema de los retrasos en la administración del fideicomitente “PROINVERSION”, y de la manera en que está conformado el Consejo Ejecutivo, el cual al tener muchos miembros con sus respectivos intereses es difícil lograr que se reúnan y se pongan de acuerdo.³⁷

Asimismo, se discute que el manejo de los fondos por manos privadas no se sometería a las normas del Sistema de Inversión Pública (SNIP). Aunque esto último es discutible ya que al haber sido otorgados al Estado, se consideran fondos públicos y sujetos al análisis del SNIP; pero tampoco tiene sentido ya que el sistema ha venido flexibilizándose y entregando mayor autonomía a las oficinas de inversión de las regiones y de los gobiernos locales. Esto último explica la gran acogida del FONIPREL.

http://www.proactivo.com.pe/edicion45/fideicomiso_las_bambas.html

<http://www.cooperaccion.org.pe/modulo/boletin/detalle.php?IdArticulo=0183&Seccion=L>

³⁶ En sectores como salud, alfabetización, infraestructura educativa, salud, vial, servicios básicos como agua, luz y desagüe, módulos de capacitación a jóvenes, programas de mejora en desarrollo agropecuario.

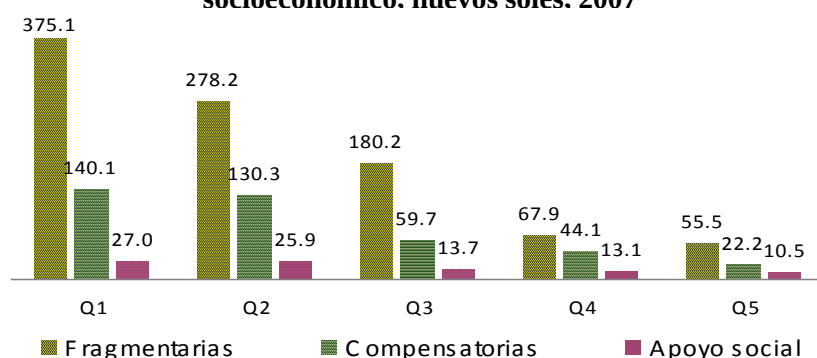
³⁷ Por ejemplo en el caso del fondo del proyecto Las Bambas (100 millones de soles) en Apurímac surgió disputas entre la municipalidades, el gobierno regional de Apurímac y la federación de comunidades campesinas. Los temas de controversia giraron entorno a la Presidencia del Consejo, la definición de obras, y la transparencia del proceso. Para entender el problema hay que considerar que el Consejo está conformado por 7 miembros: a) El Director Ejecutivo de PROINVERSIÓN o la persona designada por esta entidad, quien a su vez preside el Consejo; 2 alcaldes provinciales (Cotabambas y Grau); 3 alcaldes distritales y el representante de la empresa XSTRATA PERU S.A. La influencia del beneficio alcanza 20 distritos de las dos provincias mencionadas.

<http://www.cooperaccion.org.pe/modulo/boletin/detalle.php?IdArticulo=0183&Seccion=L>

3. Desbalance horizontal

Para explorar el desbalance horizontal se vinculó el nivel de desarrollo de los territorios subnacionales con las transferencias de acuerdo a su clasificación (fragmentarias, compensatorias, y determinadas de apoyo social). Se consideraron ³⁸ a las municipalidades distritales y provinciales según el quintil de pobreza al que pertenecen. En el caso de las municipalidades distritales, todos los quintiles de pobreza mostraron que los recursos más importantes son los provenientes de las transferencias fragmentarias. Lo que encuentra es una gran variabilidad en este segmento; obsérvese la gran diferencia entre el promedio y la mediana por grupo de municipalidades. Otro hallazgo es que las transferencias compensatorias le siguen en importancia a las fragmentarias. Es importante resaltar que las municipalidades distritales más pobres, pertenecientes al quintil 1, reciben un mayor monto per cápita para las tres categorías mencionadas en comparación a los distritos menos pobres.

Gráfico 8: Transferencias per cápita a las municipalidades distritales según nivel socioeconómico. nuevos soles. 2007



Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa del Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF. Se calculó en términos agregados para cada quintil.

Elaboración propia.

El escenario anterior cambia para las municipalidades provinciales, ya que en las provincias más pobres se reciben por transferencias compensatorias un monto mayor per cápita en comparación a las transferencias fragmentarias. No obstante, en las provincias pertenecientes a los quintiles menos pobres (Q3, Q4 y Q5), estas últimas transferencias (fragmentarias) vuelven a ser las más significativas en términos per cápita y su distribución es totalmente disímil entre un grupo y otro; sin ninguna vinculación a necesidades.

³⁸ Se usó el mapa de pobreza de FONCODES.

Cuadro 22: Variabilidad de las transferencias per cápita a las municipalidades distritales según nivel socioeconómico, nuevos soles, 2007

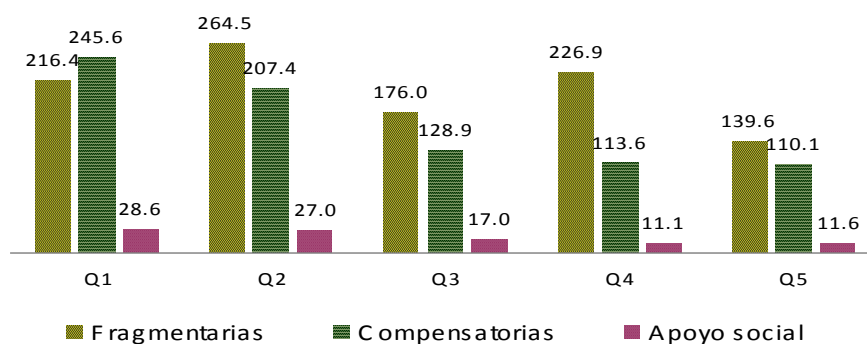
	Quintil / Tipo de transferencia	Fragmentarias	Compensatorias	Apoyo Social
Promedio				
	Q1 más pobre	406	181	36
	Q2	413	217	43
	Q3	592	138	25
	Q4	328	158	30
	Q5 menos pobre	970	33	8
Mediana				
	Q1 más pobre	149	160	22
	Q2	129	156	18
	Q3	106	81	12
	Q4	71	55	10
	Q5 menos pobre	1	24	7

Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF. Se calculó sobre la base de los datos de cada municipalidad distrital agrupadas por quintil.

La variabilidad se observa en la diferencia entre el promedio y la mediana.

Elaboración propia.

Gráfico 9: Transferencias per cápita a las municipalidades provinciales según nivel socioeconómico. nuevos soles. 2007



Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa del Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.

Elaboración propia.

Cuadro 23: Variabilidad de las transferencias per cápita a las municipalidades provinciales según nivel socioeconómico, nuevos soles, 2007

	Quintil / Tipo de transferencia	Fragmentarias	Compensatorias
Promedio			
	Q1 más pobre	259	292
	Q2	359	279
	Q3	933	169
	Q4	383	115
	Q5 menos pobre	317	124
Mediana			
	Q1 más pobre	142	266
	Q2	128	239
	Q3	74	150
	Q4	57	121
	Q5 menos pobre	81	92

Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa del Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF. Se calculó sobre la base de los datos de cada municipalidad provincial agrupada por quintil.

La variabilidad se observa en la diferencia entre el promedio y la mediana.

Elaboración propia.

Lo anterior muestra el comportamiento promedio que se da en todas las municipalidades pertenecientes a un mismo nivel de pobreza. Pero, ¿es igual el comportamiento de las transferencias en todos los municipios agrupados bajo un mismo quintil? Conforme los datos de los gráficos 10 y 11, de existir poca variabilidad de ingresos entre las municipalidades de un mismo nivel se esperaría que siempre una municipalidad de un quintil bajo reciba mayor ingreso que una de un quintil superior o menos pobre. De lo contrario, no se podría afirmar relación entre el nivel de pobreza y el monto de transferencias recibido.

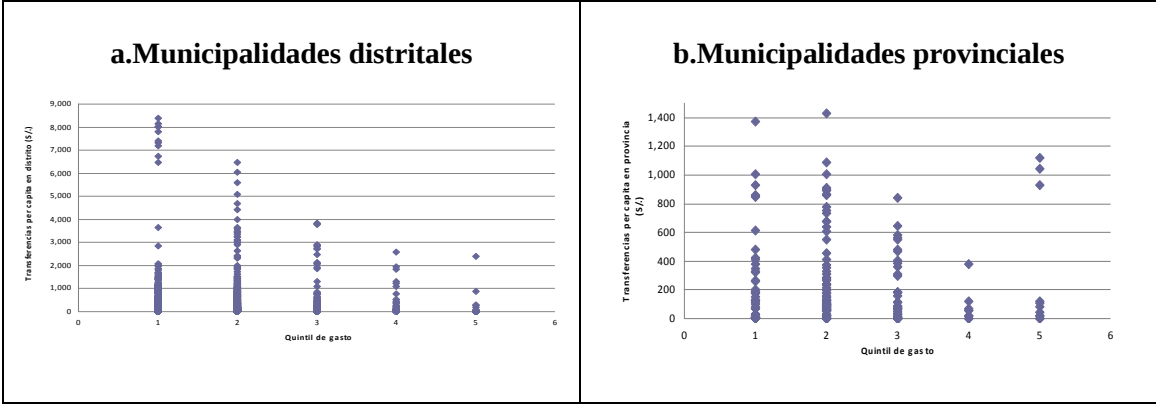
En el caso de las transferencias fragmentarias se ve que existe una gran variabilidad entre los montos per cápita que se reciben los distritos y provincias. Ver gráficos 10 y 11. En el caso del quintil 1 de mayor pobreza, la variación de los montos es la mayor. Por ejemplo, hay dos municipios en Tacna en el primer quintil (Ite e Ilabaya) que sobrepasan los 25 mil soles per cápita mientras que hay trece distritos que no reciben recursos por las transferencias fragmentarias.

Por otra parte, es interesante notar que si bien en promedio en el quintil 1, los recursos son mayores que en los quintiles superiores, existe un gran número de municipalidades de dicho quintil con transferencias fragmentarias per cápita menores que en el quintil 2. De esta forma, no todas las municipalidades pobres reciben montos mayores a los de las que pertenecen a los quintiles de menor pobreza.

En el caso de las transferencias compensatorias, también se presenta variación de los recursos entre los municipios de un mismo nivel de desarrollo, aunque el rango de diferencia no es tan alto como en las fragmentarias. Contrariamente al caso de los recursos fragmentarios, el rango más variable es el quintil 2, tanto en los distritos y

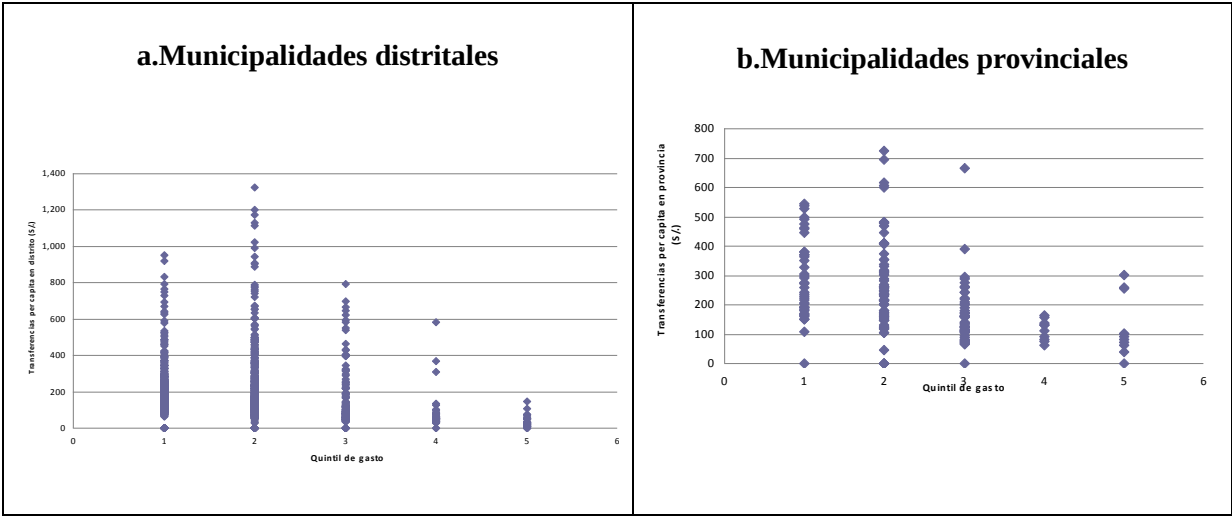
provincias, en comparación al quintil más pobre. En los quintiles superiores (3, 4 y 5), la variabilidad de recursos per cápita va disminuyendo.

Gráfico 10: Distribución de los recursos per cápita por concepto de transferencias fragmentarias según quintil de pobreza



Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa del Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF. FONCODES. En los distritos se excluyen los valores mayores a 10,000; es decir 4 observaciones por considerarse outliers. En las provincias se excluyen los valores extremos. Seis observaciones con valores mayores a S/. 1,500 se eliminan por considerarse outliers. Elaboración propia.

Gráfico 11: Distribución de los recursos per cápita por concepto de transferencias compensatorias según quintil de pobreza



Fuente: DNCP-MEF (2007). En las distritales se excluyen los valores mayores a 1,400; es decir 5 observaciones por considerarse outliers. En las provinciales se excluyen los valores extremos. Dos observaciones con valores mayores a S/. 800 se eliminan por considerarse outliers. Elaboración propia.

A modo de conclusión se puede indicar que distritos con un mismo nivel de pobreza pueden exhibir grandes diferencias en los recursos per cápita de transferencias que reciben del nivel central (la variación es mayor en las transferencias fragmentarias). Justamente, es en los distritos más pobres donde estas diferencias se exageran a pesar

de que, en promedio, los recursos que se reciben ahí son mayores a los de municipios que se encuentran con niveles de pobreza menores. De esta forma, no es cierto que todos los municipios pobres exhiban los mayores niveles de transferencias per cápita de todos los quintiles.

4. Transferencias y desempeño municipal

El efecto de las transferencias en el comportamiento fiscal de los gobiernos locales puede ser dañino y reducir el esfuerzo fiscal en la recaudación. Otra posición es que también pueden generar un efecto “mata mosca” impulsando las inversiones. Los estudios que se han hecho en el Perú han encontrado resultados variados dependiendo de la metodología empleada y periodo de estudio. Alvarado (2003) encontró efectos sustitución utilizando Tobit a un corte transversal, Aragón y Gayoso (2004?) encontraron efectos perniciosos utilizando un experimento natural, sin embargo, Aguilar y Morales, utilizando un panel data 1998-2002, antes del despegue del canon minero, encontraron un efecto positivo. Finalmente, Rabanal y Melgarejo, en un informe al MEF (2006), concluyen que hay efecto positivo utilizando un panel data 1999-2004, pero que sus efectos no son homogéneos en todas las municipalidades. Finalmente, Leyton y Revilla (2008) encontraron que a mayor nivel de transferencias, mayor stock de deuda.

F. ENDEUDAMIENTO

1. Grado de autonomía subnacional para la obtención de préstamos

Las modalidades de endeudamiento de los gobiernos regionales (GR) y locales (GL) comprenden las operaciones de endeudamiento interno y las operaciones de endeudamiento externo.³⁹

En el primer caso (endeudamiento interno) los gobiernos subnacionales son autónomos para contratar operaciones de endeudamiento interno, siempre y cuando cumplan con la reglas fiscales y no requieren autorización del MEF, salvo en el caso que necesite aval del Gobierno. En el segundo caso (endeudamiento externo) los gobiernos regionales y locales sólo podrán contratar endeudamiento con el aval del Gobierno Nacional y con sujeción a las leyes de endeudamiento vigentes para el país; la Dirección Nacional de Endeudamiento Público (DNEP) es la única entidad autorizada para evaluar y negociar operaciones de endeudamiento externo.⁴⁰

Las operaciones de endeudamiento (interno y externo) por parte de los GR y GL, deben cumplir los criterios establecidos en las Reglas Fiscales, las cuales se enmarcan en la siguiente normatividad:

- Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, RTF (Ley N° 27958)
- Ley Orgánica de Municipalidades, LOM (Ley N° 27972)
- Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento, LDF (D.L. N° 955 y D.S. N° 114-2005-EF).
- Ley que Modifica el Artículo 28° de la Ley de Descentralización Fiscal (Ley N° 28572)

El esquema de reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal, busca asegurar un comportamiento responsable por parte de los tres niveles de gobierno en la adquisición y pago de deudas, de tal manera que no se ponga en riesgo la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cuadro 24: Reglas de endeudamiento y responsabilidad fiscal (reglas fiscales)

	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF)	Regla 1. La relación entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes netos no debe ser superior al 100%. Regla 2. La relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes netos debe ser inferior al 25% Regla 3. El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo.	Regla 1. La relación entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes netos no debe ser superior al 100%. Regla 2. La relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes netos no debe superar al 30% Regla 3. El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo.
Ley de	Regla 4. La deuda de corto plazo no debe	Regla 4. La deuda de corto plazo no debe

³⁹ DNEP-MEF: http://www.mef.gob.pe/DNEP/presentaciones/guia_orientacion01_0907.pdf

⁴⁰ A la fecha el único gobierno local que ha obtenido préstamos externos es la Municipalidad Metropolitana de Lima, con el Banco Mundial (US\$ 45 millones) y el BID (US\$ 45 millones) para el “Programa de Transporte Urbano de Lima Metropolitana”.

	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Descentralización Fiscal (LDF)	exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos corrientes netos. Regla 5. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes netos, no debe ser superior al 40%. Regla 6. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes netos, debe ser inferior al 10%. Regla 7. Regla de límite de gasto no financiero: El incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales. Regla 8. Regla de fin de mandato (Se prohíbe efectuar cualquier tipo de gasto corriente que implique compromisos de pago posteriores a la finalización de la Administración) Regla 9. Regla de excepción (Los gastos que se efectúen con el objeto de reconstruir la infraestructura dañada por algún desastre natural no serán contabilizados como parte del límite de gasto al que se refiere la regla del Límite del gasto no financiero)	exceder del equivalente a la doceava parte de los ingresos corrientes netos. Regla 5. La relación del stock de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes netos, no debe ser superior al 45%. Regla 6. La relación del servicio de deuda contraída sin garantía del Gobierno Nacional, respecto a los ingresos corrientes netos, debe ser inferior al 25%. Regla 7. Regla de límite de gasto no financiero: El incremento anual del gasto no financiero no puede ser mayor al 3% en términos reales. 8. Regla de fin de mandato 9. Regla de excepción
Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)		Regla 10. Los servicios de amortización e intereses no pueden superar el 30 por ciento de los ingresos del año anterior.

2. Cumplimiento de las reglas fiscales

El análisis del cumplimiento de las reglas fiscales muestra la necesidad del desarrollo de criterios complementarios de evaluación del nivel de sostenibilidad financiera de los gobiernos subnacionales. Una evaluación profunda de la situación fiscal de los municipios requeriría que las reglas consideren la participación por tipo de deuda, la volatilidad asociada a cada uno de estos tipos y el grado de exigibilidad de los mismos.

Uno de los primeros estudios que analiza la sostenibilidad fiscal de un conjunto de municipios se hizo el 2004 (Banco Mundial) con data del 2003. La deuda por todo concepto (Deuda Total) ascendía a S/. 3,237 millones de soles (1.5% del PBI nacional), monto correspondiente sólo a los gobiernos locales. Ver cuadro 25.

La evaluación del grado de cumplimiento de las reglas fiscales que realizó el estudio muestra que, dependiendo de las reglas, hay casos donde un reducido número de municipios cumplieron con lo dispuesto en las leyes. Un total de 936 municipios, entre los cuales se concentra el 42.3% de la deuda, cumple con lo dispuesto en la LRTF. En el caso de los dispuesto por la LDF, sólo 200 municipios cumplen con la misma, los cuales representan tan sólo el 1.5% del total de la deuda municipal. Si se analiza el cumplimiento conjunto de las reglas, el número de municipios que cumplirían con estas se reduce a 148, con una concentración de deuda de 1.3%.

Cuadro 25: Cumplimiento de reglas fiscales 2003 por parte de los gobiernos locales

Regla Fiscal	Cumplen		% deuda total	Incumplen		% deuda total	Omisiones		% deuda total	Cumplimiento Conjunto
	Nº	%		Nº	%		Nº	%		
Regla Nº 1	1430	78	54.1	256	14	45.8	143	8	0	936 municipios 42.3
Regla Nº 2	1656	91	99.3	30	2	0.6	143	8	0	
Regla Nº 3	1119	61	77.4	297	16	15	413	23	7.6	
Regla Nº 4	635	35	5.1	1051	57	94.9	143	8	0	
Regla Nº 5	892	49	9.1	794	43	90.9	143	8	0	
Regla Nº 6	1214	66	74.5	472	26	25.5	143	8	0	
Regla Nº 7	505	28	46.1	1013	55	49.1	311	17	4.8	
Sobre la base de 1,829 municipios.										
Fuente: Contaduría Pública de la Nación.										
Elaboración: Banco Mundial (2004). Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal.										

Cuadro 26: Cumplimiento de reglas fiscales 2005 por parte de los gobiernos locales

Regla Fiscal	Cumplen	Incumplen	Omisas	Cumplimiento Conjunto
Regla N° 1	90.2	4.6	5.2	71.5
Regla N°2	92.3	2.6	5.2	
Regla N° 3	76.5	8.0	15.5	
Regla N° 4	66.7	28.2	5.2	31.7
Regla N° 5	71.8	23.0	5.2	
Regla N° 6	89.5	5.3	5.2	
Regla N° 7	57.8	31.8	10.4	
Sobre la base de 1,833 municipios.				
Fuente: MEF. Dirección Nacional de Contabilidad Pública.				
Elaboración: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales - DGAES				

El cuadro 26 muestra el cálculo de los indicadores del cumplimiento de las reglas realizado por el MEF dos años después que el Banco Mundial. Se observa cambios importantes que llevarían a pensar en una mejora de la posición de solvencia en dos años de las municipalidades, sin embargo llevan también a reflexionar sobre las limitaciones para el cálculo de los indicadores. En el aspecto contable, para la implementación de las reglas fiscales hay duplicidad en los criterios empleados para la evaluación de las mismas entre el criterio contable seguido por el MEF y el BCRP (Banco Mundial 2004). Se debe determinar qué cuentas pertenecientes al Presupuesto Ejecutado (PE) y al Nuevo Plan Contable Gubernamental (NPCG) corresponden a cada uno de los conceptos económicos mencionados en las reglas. Asimismo, es necesaria la elaboración de una tabla de correspondencia entre las cuentas del PE y del NPCG. En lo que se refiere al aspecto contable, las limitaciones en la identificación de las obligaciones corrientes y potenciales, o el no registro de las mismas también representa serios obstáculos para realizar una adecuada evaluación de la situación de la deuda municipal.

En lo referente a la distribución geográfica de la deuda municipal en el 2003 (Banco Mundial), se registró una alta concentración de deuda municipal en el área metropolitana de Lima, municipalidad provincial de Lima (44.4 por ciento), seguido por la provincia constitucional del Callao (7.9 por ciento), Lambayeque (4.7 por ciento), Piura (4.5 por ciento) y Cuzco (3.5 por ciento), a finales del 2003.

En términos de concentración a nivel de municipalidades provinciales, entre los tres primeros municipios provinciales más endeudados (Lima provincia, Callao y Chiclayo) concentraron el 44 por ciento, 38 por ciento y 52 por ciento del total de la deuda municipal provincial los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente. Respecto al total de la deuda, los pesos son 19 por ciento, 18 por ciento y 25 por ciento, para el mismo periodo de análisis. En el caso específico de Lima provincia, su peso respecto al total de la deuda municipal provincial fue del 16 por ciento, 11 por ciento y 21 por ciento para los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

Cuadro 27: Cumplimiento de reglas fiscales 2007 por parte de los gobiernos locales provinciales

Tamaño población	Grado de urbanidad	Total	Regla 1		Regla 2		Resultado Primario Positivo (proxy Regla 3)		Regla 1,2 y Resultado Primario	
			Cumplen (#)	Cumplen (%)	Cumplen (#)	Cumplen (%)	Cumplen (#)	Cumplen (%)	Cumplen (#)	Cumplen (%)
x <20 mil	<35%	6	6	100%	5	83%	3	50%	3	50%
	35% - 85%	17	17	100%	17	100%	10	59%	10	59%
20 mil< x < 50 mil	<35%	23	23	100%	23	100%	9	39%	9	39%
	35% - 85%	27	26	96%	26	96%	15	56%	15	56%
	>85%	2	2	100%	2	100%	2	100%	2	100%
50 mil< x < 150 mil	<35%	29	29	100%	29	100%	21	72%	21	72%
	35% - 85%	42	41	98%	42	100%	29	69%	29	69%
	>85%	11	9	82%	11	100%	8	73%	7	64%
150 mil< x < 500 mil	<35%	3	3	100%	3	100%	3	100%	3	100%
	35% - 85%	13	13	100%	13	100%	9	69%	9	69%
	>85%	10	9	90%	10	100%	8	80%	7	70%
x >500 mil	>85%	6	5	83%	6	100%	2	33%	1	17%
TOTAL		189	183	97%	187	99%	119	63%	116	61%

x <20 mil	Total	23	23	100%	22	96%	13	57%	13	57%
20 mil< x < 50 mil	Total	52	51	98%	51	98%	26	50%	26	50%
50 mil< x < 150 mil	Total	82	79	96%	82	100%	58	71%	57	70%
150 mil< x < 500 mil	Total	26	25	96%	26	100%	20	77%	19	73%
x >500 mil	Total	6	5	83%	6	100%	2	33%	1	17%

Regla 1. Stock de deuda sobre ingresos corrientes inferior o igual al 100%

Regla 2. Servicio de la deuda sobre ingresos corrientes inferior al 25%

Regla 3. El promedio del resultado primario de los últimos 3 años no debe ser negativo para cada GL

Nota. No se ha estimado el promedio del resultado primario, se está considerando como dato aproximado el resultado primario de ese año

Elaboración propia.

Una revisión actualizada sobre el cumplimiento de tres reglas de parte de las municipalidades provinciales muestra que en general las municipalidades provinciales cumplen con el nivel del stock (regla 1) y el nivel del servicio de la deuda (regla 2), pero no así en la regla 3 sobre la necesidad de mantener un resultado primario positivo.

Aunque como vimos en data anterior, el consolidado general puede salir positivo, pero cuando se analiza caso por caso la situación es diferente. De acuerdo a esta información, las municipalidades pequeñas y las muy grandes son las que presentarían problemas para cumplir con esta regla.

La deuda municipal todavía representa un porcentaje reducido en relación al total de la deuda pública (3.2%), pero, su importancia relativa ha venido incrementándose constantemente durante los últimos cinco años. Adicionalmente, las municipalidades no se ven afectadas por cumplir o incumplir las reglas debido a que la legislación vigente no incorpora ningún capítulo referente a los incentivos necesarios para hacerlas cumplir. El número de municipios incumplidores representa riesgos sobre la credibilidad de este sistema de monitoreo.

Siendo la ciudad de Lima una plaza importante para el mercado de capitales importante, se presenta a continuación los indicadores del cumplimiento de las reglas fiscales de esta área metropolitana. Ver cuadros 28 y 29.

Cuadro 28: Cumplimiento de reglas fiscales en las municipalidades de Lima Metropolitana (2003-2006)

Regla / Año	2003	2004	2005	2006
Regla N° 1	59.5	57.1	66.7	61.9
Regla N° 2	100	97.6	100	100
Regla N° 3	71.4	66.7	76.2	64.3
Regla N° 4	7.1	7.1	4.8	7.1
Regla N° 5	28.6	23.8	26.2	30.9
Regla N° 6	100	80.9	100	100
Regla N° 7	30.9	23.8	73.8	66.7
Fuente: Contaduría Pública de la Nación Elaboración: Leyton y Revilla (2008).				

Cuadro 29: Análisis del cumplimiento de reglas fiscales en las municipalidades distritales de Lima Metropolitana (2003-2006), Leyton y Revilla

Regla	Comentario
Regla N°1	Aproximadamente el 60% de los municipios de Lima Metropolitana cumplen con dicha regla. Esta regla tiene la limitación de que el 100% de tope máximo no diferencia el destino de los fondos adquiridos mediante la deuda.
Regla N°2 y N°6	Ambas reglas buscan controlar el flujo anual que las municipalidades deben destinar como pago de la deuda. En tres de los cuatro años analizados, todas las municipalidades cumplieron ambas reglas. La limitación que presentan estas reglas es que un municipio que desea cumplir ambas reglas puede incumplir el pago de los servicios de deuda que tienen en exceso, renegociándolo para periodos futuros (posiblemente fuera de su gestión) o peor aún, las municipalidades pueden decidir dejar de pagar con el fin de no exceder el 25% normado.
Regla N°3	En promedio el 60% de las municipalidades en Lima Metropolitana cumplen la regla. Esta regla no

Regla	Comentario
	evidencia los incrementos en el servicio de la deuda dado que no influyen en el resultado primario (se contabiliza recién en el resultado económico ⁴¹). Adicionalmente, como el resultado primario (diferencia entre ingresos y gastos) involucra los ingresos de capital (incluido el ingreso derivado de nueva deuda), la municipalidad puede financiar sus ingresos corrientes con nueva deuda y con ello mantener su resultado primario positivo.
Regla N°4	En promedio sólo un 5% de las municipalidades de Lima Metropolitana cumplió con la regla en el periodo 2003-2006. Esta regla sólo controla el endeudamiento de corto plazo, por lo que una municipalidad que desea cumplir esta regla puede transformar su excedente de deuda de corto plazo en una nueva de largo plazo.
Regla N°5	Aproximadamente menos del 30% de las municipalidades están en la capacidad de cumplir esta regla. La mayoría de las municipalidades trabajan con bancos comerciales, los cuales emiten préstamos sin el exceso de tramitación necesaria para obtener el aval del Estado, por lo que limitar el acceso a este tipo de financiamiento restringe su capacidad de gestión.
Regla N°7	Esta regla dicta que el incremento anual del gasto no financiero no deberá exceder el 3% en términos reales, lo cual no tiene implicancias directas sobre el nivel de endeudamiento de las municipalidades.
Fuente: Leyton y Revilla (2008).	

3. Desempeño por tipo de municipalidad por el lado del endeudamiento

El nivel de endeudamiento interno de las municipalidades distritales presenta un crecimiento de 17 por ciento para el periodo 2005-2007; sin embargo, se registra un decrecimiento del 25 por ciento al considerar el periodo 2006-2007. Las municipalidades distritales grandes con más de 150 mil habitantes mantienen una deuda per cápita de casi 60 soles, que representa una proporción de 2:1 en comparación con las municipalidades menores de 50 mil habitantes. Otro dato interesante es la distribución del nivel de la deuda municipal por nivel de pobreza distrital. Los distritos menos pobres (Q5) tienen un stock de deuda per cápita cuatro veces el nivel que un distrito pobre (Q1), 4:1 ó 82:22 soles. Esta situación nos lleva a plantear para el futuro el análisis del uso de los fondos de endeudamiento; una hipótesis podría ser que se está utilizando para palanquear fondos para la infraestructura urbana.

Cuadro 30: Stock de deuda según tamaño de la municipalidad distrital y el quintil de pobreza al que pertenece: 2005 –2007

	2005	2006	2007
I. Según tamaño del distrito (S/.)			
Total			
-20 mil hab.	265,350,712	233,754,828	173,556,815
-20-50mil hab.	70,881,490	123,628,489	68,469,108
50-150 mil hab.	104,300,065	205,794,548	159,653,660
+150 mil hab.	234,951,633	496,327,919	388,801,124
Per capita			
-20 mil hab.	40.8	35.9	26.7

⁴¹ El resultado económico es la suma del resultado primario y los gastos financieros.

	2005	2006	2007
-20-50mil hab.	28.2	49.2	27.2
50-150 mil hab.	28.5	56.3	43.6
+150 mil hab.	35.5	75.1	58.8
2. Según el nivel de pobreza del distrito (S/.)			
Total			
Q1	168,877,730	130,763,076	95,515,163
Q2	116,480,833	116,720,117	76,987,580
Q3	75,683,507	155,687,999	96,979,397
Q4	137,426,714	270,155,312	199,323,119
Q5	137,426,714	385,832,921	321,359,353
Per capita			
Q1	39.8	30.8	22.5
Q2	33.5	33.5	22.1
Q3	23.7	48.7	30.3
Q4	30.8	60.6	44.7
Q5	35.2	98.7	82.2
Fuente: DNCP-SIAF - MEF			
Elaboración propia.			

4. Reglas fiscales y la salida al mercado de capitales

Caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las capacidades de las municipalidades urbanas también se han visto reflejadas en el buen manejo de los niveles de endeudamiento y en el apalancamiento de nuevos recursos privados y multinacionales para la ejecución de inversiones. Pero este comportamiento no ha sido uniforme. El caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobresale de la muestra. Para dar una idea de las mejoras en la gestión de la deuda, se ha logrado reducir los gastos financieros con respecto a los ingresos de 11.6 por ciento en el 2002 al 2.8 por ciento en el 2006. Esto último gracias a la estrategia construida en tres etapas:

- la primera llevada a cabo en el 2003 donde se concentraron en las mejoras de recaudación y restructuración de deuda,
- la segunda etapa llevada a cabo a partir del 2004, se centró en la toma de créditos de mediano plazo con garantía de fideicomisos. Estos últimos atados a diferentes fuentes de financiamiento (impuestos, tasas y transferencias) y
- la tercera etapa, a partir del 2005, se coronó con la salida al mercado de capitales con la emisión de bonos. A la fecha se cuenta con ocho emisiones de bonos por un total de 80 millones de dólares. (Lozán 2008).

G. GASTO

1. Estructura de gasto del gobierno general

a. Gasto económico

Desde el ángulo del gasto, considerando la información del año 2007, el gobierno central, todavía concentra el 69 por ciento de los gastos totales (aunque desde el 2004 hasta el 2008 ha disminuido su peso en el presupuesto nacional en 5 por ciento); mientras que los gobiernos regionales ejecutan un 17 por ciento del gasto público y los gobiernos locales un 14 por ciento. Los datos proyectados al 2008 se asemejan a esta distribución. Lo que salta a la vista es el crecimiento relativo de los gobiernos locales en los últimos cuatro años, mientras que los gobiernos regionales han mantenido constante su participación en dicho periodo. Pero como veremos más adelante, dependiendo del sector, la importancia de los gobiernos subnacionales se hace más notoria.

Un fenómeno a notar es el crecimiento más rápido de inversiones en el nivel local en comparación con el nacional y el regional. Explicado en parte por el traspaso de funciones sociales y de proyectos de infraestructura de pequeña escala. Ver cuadro 31.

Cuadro 31 : Distribución del gasto económico por niveles de gobierno 2004-2008 - porcentaje-

Gasto público por niveles de gobierno	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Nacional	73.8	69.6	67.5	69.2	68.4
Gobiernos Regionales	16.9	16.8	17.7	16.8	16.3
Gobiernos Locales	9.2	13.5	14.8	14	15.3
Gasto corriente por niveles de gobierno	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Nacional	68.3	65.8	67.1	67.7	67.3
Gobiernos Regionales	23.6	23.4	22.7	21.8	20.6
Gobiernos Locales	8.1	10.9	10.2	10.4	12.0
Gasto de capital por niveles de gobierno	2004	2005	2006	2007	2008
Gobierno Nacional	60.4	49	47.3	45.1	47.6
Gobiernos Regionales	15.1	15.9	18.1	16.9	17.5
Gobiernos Locales	24.5	35	34.5	38	34.9
Nota técnica: 2004, 2005 y 2006 según PIM. 2007 según PIA y 2008 según Proyecto de Ley de Presupuesto.					
Fuente: DNPP-MEF					
Elaboración: INDE Consultores					

b. Gasto total y funcional

El registro del gasto total por funciones según nivel de gobierno da mayores luces para entender la distribución de responsabilidades. Los sectores tradicionales de poca subsidiariedad y altas externalidades son regulados y administrados solamente por el nivel central, mientras que sectores productivos son compartidos entre dos o más niveles e gobiernos como pesca, agricultura e industria y comercio. Los sectores de infraestructura como saneamiento y transporte son administrados por los tres niveles de

gobierno; mientras que en salud y educación se nota importante participación del nivel regional. Ver celdas sombreadas en el cuadro 32. Las prioridades políticas del gobierno de turno de gobierno han determinado una importante participación del nivel central en el sector vivienda, el cual comparte con las municipalidades. En el caso de los gobiernos locales además de sus funciones de fiscalización y ordenamiento territorial invierten gran parte de su presupuesto en los sectores de transporte y saneamiento⁴² (incluyendo residuos sólidos además de agua y desagüe). Ver cuadro 32.

Cuadro 32: Distribución de la ejecución del presupuesto funcional según nivel de gobierno, 2007

Funciones	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
01: Legislativa	100.00%	0.00%	0.00%	100%
02: Justicia	99.94%	0.06%	0.00%	100%
07: Defensa y Seguridad Nacional	98.94%	1.06%	0.00%	100%
13: Relaciones Exteriores	100.00%	0.00%	0.00%	100%
15: Trabajo	93.74%	6.26%	0.00%	100%
06: Comunicaciones	98.93%	1.07%	0.00%	100%
03: Administración y Planeamiento	81.18%	3.40%	15.42%	100%
05: Protección y Previsión Social	79.65%	12.24%	8.11%	100%
12: Pesca	76.68%	21.37%	1.95%	100%
10: Energía y Recursos Minerales	67.55%	23.21%	9.25%	100%
04: Agraria	50.29%	39.49%	10.22%	100%
14: Salud y Saneamiento	50.15%	31.79%	18.07%	100%
09: Educación y Cultura	37.69%	58.02%	4.29%	100%
11: Industria, Comercio Y Servicios	46.94%	10.45%	42.61%	100%
16: Transporte	48.26%	23.09%	28.66%	100%
17: Vivienda y Desarrollo Urbano	53.82%	7.85%	38.33%	100%
Fuente: MEF, SIAF 2007.				
Elaboración propia.				
Nota: los datos nominales aparecen en el cuadro 6 del anexo II. El número que acompaña el título de las funciones corresponde a la numeración del presupuesto.				

⁴² Uno de los problemas encontrados durante el análisis de datos es la manera en que la función “salud y saneamiento” se registra de manera conjunta, por lo que hace complicado a veces separar los gastos de inversiones y servicios de salud de los gastos en infraestructura de agua y desagüe.

Cuadro 33: Distribución entre sectores de la ejecución del presupuesto en cada nivel de gobierno: 2007

Funciones	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
03: Administración y Planeamiento	27.37%	3.93%	32.95%
14: Salud y Saneamiento	7.99%	17.34%	18.25%
16: Transporte	4.29%	7.03%	16.16%
05: Protección y Previsión Social	24.40%	12.83%	15.74%
09: Educación y Cultura	9.48%	49.96%	6.84%
17: Vivienda y Desarrollo Urbano	0.71%	0.35%	3.20%
11: Industria, Comercio Y Servicios	0.51%	0.39%	2.94%
04: Agraria	2.01%	5.40%	2.59%
10: Energía y Recursos Minerales	1.46%	1.71%	1.26%
12: Pesca	0.34%	0.32%	0.05%
07: Defensa y Seguridad Nacional	15.11%	0.55%	
15: Trabajo	0.70%	0.16%	
02: Justicia	3.67%	0.01%	
06: Comunicaciones	0.14%	0.01%	
13: Relaciones Exteriores	1.24%		
01: Legislativa	0.58%		
Total	100%	100%	100%
Fuente: MEF, SIAF 2007. Elaboración propia.			

Así mismo tiempo se aprecia que la participación de los gobiernos subnacionales varía dependiendo del sector que se considere. En el caso de la función salud y saneamiento, a pesar del peso constante del sector salud en el presupuesto nacional, ha habido un aumento en 462 millones de soles desde el 2004 hasta el 2007 en el gobierno central y otros 777 millones de soles en los gobiernos regionales en el mismo periodo en términos nominales. Ver cuadro 34. Cabe anotar que el gasto se registra como “salud y saneamiento”, dificultando su análisis.

Cuadro 34: Gasto en la función salud y saneamiento en el presupuesto nacional según nivel de gobierno, millones de soles, 2004-2007

Sector	2004	2005	2006	2007
Gobierno Central	2,205	2,274	2,393	2,667
Gobiernos Regionales	1,237	1,445	1,675	2,014
Fuente: SIAF-MEF Elaboración: Alvarado et.al. (2008) *Para todos los años se muestra la ejecución acumulada. No se incluye a la Seguridad Social ni a los ministerios que realizan acciones de salud fuera del Ministerio de salud.				

De manera complementaria, simulando la metodología de las cuentas nacionales de salud, se ha identificado los principales ejecutores en los tres niveles de gobierno para el año 2006. De igual manera se preparó la estimación para el sector educación.

Si se considera solo el sub sector público en el sector salud (sin seguridad social) por niveles de gobierno, los gobiernos regionales ya ejecutan el 27% por ciento del presupuesto en ese segmento. En lo formal el proceso de transferencia de funciones no ha terminado, pero de facto las regiones ya administran sus hospitales regionales y establecimientos de primer nivel⁴³. El mayor pago o carga presupuestal de las regiones es el pago de planillas, aunque su autoridad en la política de recursos humanos es limitada, la cual todavía es manejada por el nivel central. El mayor gasto del gobierno local en este sector se vincula al sector saneamiento y a inversiones menores en establecimientos de salud. Ver cuadro 35.

En el caso de la función de educación, la normatividad otorga a las regiones las competencias en educación de manera compartida con el nivel central; el proceso de descentralización ha permitido que se descentralice la ejecución del gasto operativo y de inversiones a las 23 regiones⁴⁴, donde las planillas de los maestros representan gran parte del gasto. El cuadro 35 muestra el peso de cada nivel de gobierno en la ejecución del gasto en educación. Debido a que el proceso de descentralización ha disminuido su velocidad o visibilidad política, pocos reparan en la importancia del gobierno regional en la estructura de gasto, representando este el 57 por ciento del gasto (incluyendo universidades), pero su nivel de autoridad para decidir el tipo de gasto es más bien limitado, toda vez que la mayor parte de recursos va dirigido a planillas, partida poco flexible y cuya política remunerativa es todavía potestad del nivel central. La realidad es compleja y por ende la descentralización deberá considerar el grado de autonomía o grado de decisión por diferentes categorías de insumos. Este es un claro ejemplo donde el nivel de gasto no se corresponde con el nivel de autoridad para decidir ese gasto.

Cuadro 35: Ejecutores y financiamiento de la salud y educación por niveles de gobierno y seguridad social, millones de soles, 2006

Niveles de Gobierno / Unidades ejecutoras	Total	Participación sector público total con y sin seguridad social/ 1	
Salud	10,128.0	100%	100%
I. Gobierno Central	3,197.5	32%	52%
1. Ministerio de Salud (Administración central, Disas y Redes Lima y Callao, Hospitales, Prog. de acuerdos de gestión, Proyecto PARSALUD BID/ BM)	1,969.2		
2. Gastos en Fuerzas Armadas, Policía Nacional	231.0		
3. Gasto en salud de otros sectores (educación, agricultura, vivienda)	573.4		
4. Organismos públicos autónomos (llamados descentralizados) (IDRH, INS, SEPS, Seguro Integral de Salud)	424.0		
II. Gobiernos Regionales	1,675	17%	27%
Direcciones Regionales de Salud			
III. Gobiernos Locales/2	1,275.4	13%	21%

⁴³ Excepto la región de Lima Metropolitana, cuyas Direcciones Regionales siguen bajo la tutela del Ministerio de Salud, así como los hospitales Nacionales.

⁴⁴ No se incluyen Lima Metropolitana, donde las unidades desconcentradas Unidades de Gestión Educativa, siguen dependiendo del Ministerio de Educación.

IV. ESSALUD	3,980.3	39%	
Educación	9,271.3	100%	
I. Gobierno Central	3,287.7	35%	
1. Ministerio de Educación (Sede central, UGEL y DREL, Escuelas, Programas MED)	1,546.6	17%	
2. Organismos público descentralizado (OPD)	197.4	2%	
3. Gasto en educación de otros sectores (PCM, agricultura, vivienda)	63.7	1%	
4. Universidad públicas	1,479.9	16%	
II. Gobierno Regional	5,308.4	57%	
III. Gobierno Local	675.2	7%	
Nota técnica: Solo se considera salud, no saneamiento, lo que explica su diferencia con el cuadro 29. 1/ Incluye recursos ordinarios, transferencias y créditos externos e internos en los casos del gobierno central y regional. Para el gobierno local, solo transferencias y créditos externos e internos. 2/ Estimaciones de los autores, 80% financiado con transferencias y 20% financiado con recursos propios. Fuente: MEF, SIAF. Contaduría Pública de la Nación para estimación del ingreso por recursos ordinarios y gasto funcional municipal. Portal de Essalud. DISAS = Direcciones de Salud, PARSALUD = Proyecto de Apoyo a la reforma del Sector salud, IDRH = Instituto de Desarrollo de Recursos Humanos; INS = Instituto Nacional de Salud, SEPS = Superintendencia de Empresas Prestadoras de Salud. Elaboración: Alvarado et.al. (2008)			

c. Municipalización de la educación y la salud

Las municipalidades por su parte han invertido básicamente en la mejora de la infraestructura de ambos sectores, y a partir de 2007 se inició un programa piloto muy pequeño de descentralización de la educación y salud que no implicó mayores recursos para las municipalidades; solo se transfirió lo que ya estaba aprobado. Su impacto es muy limitado y ha pasado desapercibido.

El análisis de la distribución del gasto funcional por instancias de gobierno revela que la descentralización funcional no ha ido acompañada de una descentralización fiscal vía manejo de recursos propios por parte de los gobiernos subnacionales, sino acompañada de transferencias presupuestales de tesoro para cubrir lo transferido, lo que denota poca correspondencia fiscal, tanto para los gobiernos locales como para los regionales, con mayor incidencia para los segundos.

2. Desempeño por tipo de municipalidad por el lado del gasto

a. Gasto total y funcional

Medido como gasto ejecutado por grandes funciones (las cuales no ayudan mucho a identificar funciones de programas más precisos), los gobiernos locales dedicaron en el año 2006, gran parte de sus fondos en administración y planeamiento; este rubro incluye planeamiento urbano, fiscalización, rentas, preparación de estudios de preinversión. Muchos de ellos considerado gastos corrientes. Los sectores más importantes en términos de infraestructura son transporte y, salud y saneamiento (residuos sólidos, agua y alcantarillado) con el 17 y 15 por ciento, seguidamente, protección y previsión social representa el 13 por ciento, el cual incluye el Programa del Vaso de Leche y los programas de alimentación complementarios transferidos.

b. Gasto económico

Al igual que en el caso de los ingresos se realizaron comparaciones entre los años 2000, 2005 y 2007 tanto de las municipalidades provinciales como de las distritales. Los resultados indican que en el año 2000 el gasto de capital para las municipalidades provinciales grandes y urbanas⁴⁵ representaba el 15 por ciento, mientras que para las más chicas y rurales⁴⁶ representaba el 60 por ciento. Para el caso de las municipalidades distritales, el gasto de capital en las municipalidades grandes y urbanas representaba el 20 por ciento, mientras que en las más chicas y rurales representaba el 59 por ciento.

En el 2007 el gasto de capital en las municipalidades provinciales grandes y urbanas incrementa su peso a 27 por ciento, pero el peso en las municipalidades distritales grandes y urbanas se reduce a 17 por ciento (en el 2005 estaba alrededor del 28 por ciento). La relación entre urbanidad, tamaño y categoría de gasto se puede observar mejor con las combinaciones presentadas en los cuadros 36. Los gráficos 12 y 13 presentan un resumen de algunos grupos de municipalidades y su estructura fiscal.

Cuadro 36: Ejecución presupuestal del gasto de las municipalidades provinciales según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles, 2005 y 2007

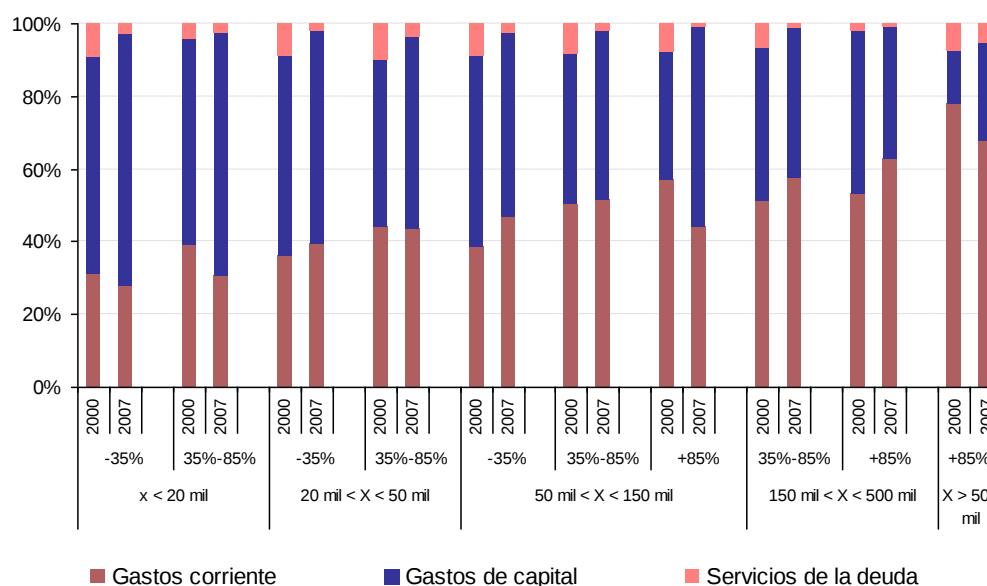
Tamaño de la provincia	X < 20 mil		20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil			150 mil < X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
2007												
Gastos corriente	93.4	108.5	61.0	63.5	93.4	50.4	61.4	135.2	42.4	62.1	82.7	72.7
Gastos de capital	235.3	237.8	90.8	76.9	53.6	54.0	55.9	171.4	43.3	45.2	47.9	28.9
2005												
Gastos corriente	65.7	48.5	24.5	33.6	S/I	22.5	28.8	64.6	S/I	36.5	67.2	51.3
Gastos de capital	164.3	71.6	37.8	36.6	S/I	31.2	25.5	35.8	S/I	33.3	54.6	10.0

*Fuente : Vega, 2008 (año 2005) y DNCP-MEF (2007).
S/I = Sin información.
El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 15 del anexo II.
Elaboración propia.

⁴⁵ Con más de 500 mil habitantes y con más de 85% de población urbana (sin Lima Metropolitana).

⁴⁶ Con menos de 20 mil habitantes y con población urbana menor al 35 por ciento.

Gráfico 12: Estructura de gasto de las municipalidades provinciales: comparativo 2000 vs. 2007 por grado de urbanidad y tamaño



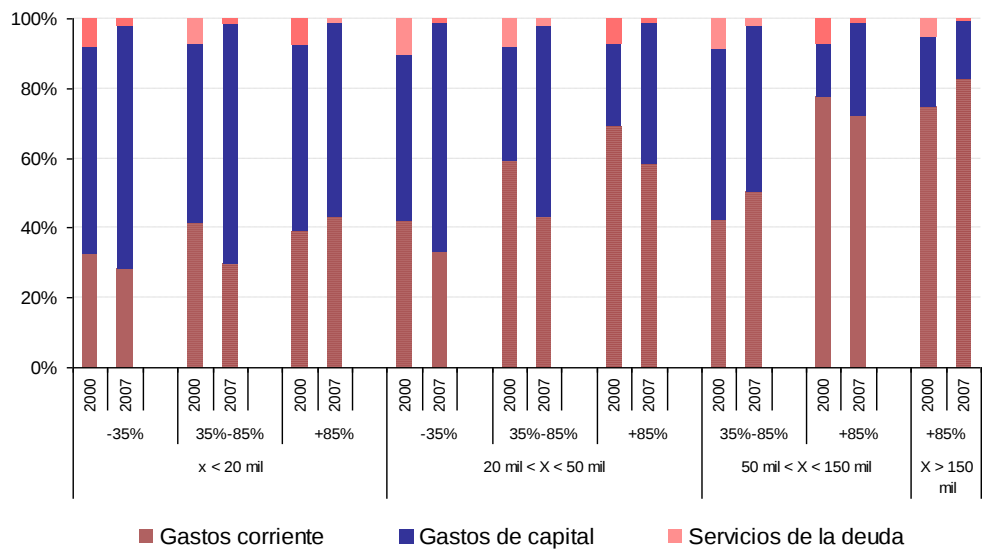
Fuente: Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007).
Elaboración propia.

Cuadro 37: Ejecución presupuestal del gasto de las municipalidades distritales según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles, 2005 y 2007

Tamaño del distrito	X < 20 mil			20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	35%-85%	+85%	+85%
2007									
Gastos corriente	124.1	161.1	147.0	153.2	83.6	128.9	95.2	191.7	99.8
Gastos de capital	309.6	371.3	192.1	305.9	106.5	89.2	90.4	71.4	19.9
2005									
Gastos corriente	51.1	83.3	78.4	41.5	46.2	92.8	45.8	144.8	80.1
Gastos de capital	93.3	103.6	107.2	47.4	25.9	31.8	52.9	28.9	21.8

*Fuente : Vega, 2008 (año 2005) y DNCP-MEF (2007).
El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 17 del anexo II.
Elaboración propia

Gráfico 13: Estructura de gasto de las municipalidades distritales: comparativo 2000 vs. 2007 por grado de urbanidad y tamaño



Fuente: Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007).
Elaboración propia.

H. Desafíos futuros del proceso de descentralización

1. **Retraso en la aplicación de la Ley de Descentralización Fiscal.** Ha quedado en agenda el otorgamiento de potestad tributaria a las regiones en el ámbito de la recaudación. De aplicarse el sistema basado en las bases tributarias actuales de cada región, algunas regiones, es decir la mayoría, sería deficitaria dada la concentración económica en las regiones urbanas y desarrolladas, caso similar al resultado actual en la municipalidades, por lo que será necesario un sistema de solidaridad regional.
2. **Medidas ad hoc para cerrar las brechas e incrementar el esfuerzo fiscal.** Necesario para contrarrestar los efectos perniciosos de las transferencias.
3. **Sistema de acreditación en espera de aplicación.** Vinculado a la posibilidad del otorgamiento de recursos propios de las regiones, está el sistema de acreditación que quedó trunco. Hasta ahora el proceso ha cumplido con verificar documentación formal sin haber evaluado la calidad de la gestión de los gobiernos regionales.
4. **Mejorar la distribución de funciones a través del reglamento de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.** Una mejor clarificación de responsabilidades también permite tener mejor rendición de cuentas.
5. **Desarrollo de un sistema de monitoreo del proceso de descentralización y del desempeño de los gobiernos locales.** Tanto para las inversiones como para los gastos corrientes, ingresos corrientes, resultado primario, etc.
6. **Aplicación del sistema de gestión por resultados en los gobiernos subnacionales.** Aunque todavía está a nivel germinal, el presupuesto por resultados (PpR) será uno de los instrumentos a desarrollarse. Aunque es una metodología e instrumento a fortalecerse a largo plazo, los gobiernos subnacionales ya han sido incorporados en los proyectos pilotos (salud, educación, nutrición, caminos rurales). Su aplicación crearía un efecto positivo y ayudaría a clarificar el sistema de acreditación y medición del desempeño..
7. **La armonía entre la política social y la descentralización.** El gobierno actual apunta a un nuevo enfoque de la gestión del gasto público que lleve a una focalización efectiva del gasto. El mismo tiene énfasis en las transferencias, en intentos por fusionar programas sociales y en la articulación, bajo un programa *paraguas* CRECER, la ejecución de todos los programas sociales. Se quiere mover de un enfoque sectorial a uno territorial, “sin descuidarse lo sectorial, pero buscándose coordinaciones en los espacios regionales y locales y entre los niveles de gobierno, como las líneas de fuerza propia de la descentralización.”⁴⁷ Lo que implicaría mayor peso en la gestión intergubernamental, con las reuniones con Presidentes Regionales y la creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). De alguna manera este tema también está vinculado al modelo de presupuesto por resultados, toda vez que el piloto del PpR se ha iniciado

⁴⁷ Marco Social Multianual 2009-2011

con temas transversales como desnutrición infantil, rendimiento escolar, mortalidad materna e infantil. Pero en términos prácticos esto es un desafío para el accionar de las municipalidades que han recibido en el proceso de traspaso programas sociales como los comedores populares, FONCODES y Pro Vías Rural. Asimismo siguen manejando el Programa del Vaso de Leche.

8. **Mayor autonomía y recuperación de las fuentes de los ingresos municipales, sobre todo para zonas urbanas.**⁴⁸ El interés de simplificar el sistema tributario municipal, el Decreto Legislativo 776 llevó a una disminución de los ingresos de algunas municipalidades, sobre todo la provincial de Lima Metropolitana. Frente a esta situación de ajuste, está en agenda dos líneas de trabajo; la primera referida a las discusiones de otorgarle mayor autonomía a las municipalidades provinciales para ajustar algunos atributos de los impuestos locales. En el caso del predial podrían ser las alícuotas y el valor referencial de construcción.

En la segunda línea de trabajo, hay temas más específicos de solicitudes pendientes al Congreso. Existen algunos proyectos enviados al poder legislativo que valen la pena considerar:

- 1) El incremento del Impuesto de Promoción Municipal (sobre tasa del IGV) sin modificar el total del IGV, y cuyo incremento compense a las zonas urbanas en cuyo territorio se nutre la base tributaria del IGV.
- 2) Modificación en la administración del impuesto de alcabala.
 - a) Presentación de declaración jurada del adquiriente de una propiedad a la municipalidad provincial y distrital para una mejor fiscalización.
 - b) Revisión de las exoneraciones en primera venta
- 3) Modificación en la administración del impuesto vehicular.
 - a) Ampliar la base a todo tipo de vehículos, bajo la premisa de que todos utilizan y desgastan las vías
 - b) El destino del tributo debe ser donde reside el que utiliza el vehículo y no donde se adquiere
 - c) Base imponible del impuesto debe considerar depreciación con fines de equidad
 - d) Evitar evasión de las empresas de venta de autos con la modalidad de venta a través de contratos de compra-venta, donde la titularidad se mantienen en la empresa pero al no formar parte de su patrimonio, estos vehículos no pagan impuestos (vacío en la norma)
- 4) Modificación en la administración del impuesto a las apuestas, juegos y premios.
- 5) Establecimiento de una metodología justa para el cálculo de tasas (arbitrios). El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la manera en que se calculaba los arbitrios, debido a que el DL 776 textualmente estipula que se cobrara por el “costo efectivo”, interpretándose como el costo directo de producción, y no considerándose los costos indirectos y el de fiscalización. Esto ha generado el caso absurdo de municipalidades donde el nuevo cálculo no alcanza cubrir los costos de provisión.

6. Manejo estratégico de las fuentes disponibles y el impulso de las Asociaciones Público Privadas y palanqueo a través del mercado de capitales. La disponibilidad de fondos regionales y locales por canon abre las puertas para la creación de diferentes

⁴⁸ Proyectos de normas legales y propuestas de la Municipalidad Metropolitana de Lima al Congreso de la Republica.

instrumentos que maximicen el beneficio de la población y se aproveche de la mejor manera su asociación con el sector privado. Estos nuevos instrumentos necesitan ser monitoreados e informados de manera didáctica a los gobiernos subnacionales para su aprovechamiento. Se pueden dar varios modelos creados a partir de la normatividad dada:

- 1) Los gobiernos regionales y locales pueden utilizar los recursos de las regalías mineras, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea FOCAM, Fondo de Compensación Regional FONCOR, canon y sobre canon en la constitución de Fideicomisos destinados a atender el servicio de la deuda derivada de las operaciones de endeudamiento para financiar proyectos de inversión pública.
- 2) Pago de compromisos financieros, en el marco de procesos de promoción de la inversión privada y de concesiones así como gastos administrativos derivados de la constitución de los fideicomisos.
- 3) Se crean los “Certificados de inversión pública regional y local” (CIPRL) parte del Tesoro Público. Instrumento emitido por el MEF para cancelar a la empresa que invirtió en la ejecución de proyectos de inversión pública de acuerdo a los planes regionales y evaluados por el SNIP. Estos CIPRL serán financiados por el canon y sobre canon, regalías, renta de aduanas y participaciones del gobierno regional y local.⁴⁹

Se inicia un interesante proceso de modernización de las finanzas subnacionales que se necesita monitorear sin descuidar el fortalecimiento de los actores (gobiernos regionales y locales).

8. Acciones autónomas de los gobiernos locales en la mejora de la gestión fiscal.

Como se mencionó anteriormente, las municipalidades no tienen autoridad para modificar las características de los tributos, sólo mejorar su gestión para mejorar su recaudación. Frente a las limitaciones, algunas municipalidades, especialmente las provinciales, han creado entidades semi autónomas, Servicios de Administración Tributaria (SAT), que en la normatividad son identificados como organismos públicos descentralizados, el estatus le otorga autoridad relativa en la administración financiera y de recursos humanos. Esta área se muestra como interesante para seguir investigando e impulsando ya que de una primera evaluación, el grupo destacó sobre municipalidades similares.

9. Integración de los recursos mineros al desarrollo regional y local. Tanto de los Aportes voluntarios administrado por el Ministerio de Energía y Minas como de los Fondos de Fideicomiso administrado por PROINVERSION.

10. Posible ajuste a las reglas de endeudamiento. Este ajuste debe contemplar un castigo efectivo por el incumplimiento a las reglas y dar alternativas de endeudamiento cuando se acude al mercado de capitales para financiar una obra que genera su propio flujo de ingresos.

⁴⁹ Ley 29230, marzo 2008.

I. ANEXOS

ANEXO I. SUMARIO DE LOS INDICADORES FISCAL -FINANCIERO

En esta sección se presenta un resumen de los indicadores asociados al desempeño fiscal, tanto para las municipalidades provinciales como para las distritales. Para observar las diferencias se agruparon las municipalidades considerando dos variables: tamaño basado en población y grado de urbanidad medido por el porcentaje de población urbana.

Los grupos en las municipalidades distritales se han formado considerando cuatro tamaños y dentro de cada tamaño tres niveles de urbanidad. Ver cuadro 10 en el cuerpo principal del documento para referencia del número de unidades por grupo. A continuación se presentan indicadores per cápita, proporciones y de resultado (Cuadros I.1 al I.6)

Asimismo, se ha preparado un resumen histórico de algunos indicadores de desempeño, los cuales se presentan en los cuadros I.7 y I.8. Para este caso se han tomado tres grupos para caracterizar los extremos de pequeñas y rurales y grandes y urbanas, y además un grupo de tamaño mediano con urbanidad intermedia. Finalmente, se han incluido dos gráficos con algunos plots de relaciones entre variables.

Brevemente, lo que se desprende del avance de indicadores (Cuadros I.1 al I.6) indica que en las municipalidades distritales:

- El grado de urbanidad y el tamaño de las municipalidades afectan positivamente al desempeño de las municipalidades medido en la capacidad de recaudación.
- Los datos indicarían que hay un tamaño óptimo de la municipalidad entre 50,000 y 150,000 habitantes, considerando indicadores como mayores impuestos per cápita, reducido stock de deuda en relación a ingresos, menor dependencia de transferencias.
- El tamaño pequeño de la municipalidad, más que el grado de urbanidad es lo que explica la mayor dependencia de transferencias medido en términos per cápita. (Indicadores 5 y 6)
- El stock de deuda es mayor en las municipalidades grandes y urbanas, explicado en parte por su menor dependencia de transferencias y su relativa limitación de lograr mayor presión tributaria por su poca autonomía fiscal. (Indicador 7)
- Las inversiones per cápita son mayores en las municipalidades pequeñas. Lo que llevaría a pensar en la mayor cantidad de recursos necesarios para cubrir las necesidades de infraestructura en las municipalidades grandes. Asimismo, el peso del gasto corriente en las municipalidades grandes debe ser observado con mayor detenimiento. (Indicador 16)

- El tamaño de la municipalidad determina en mayor medida (en comparación con la urbanidad), un mayor ahorro, exceptuando a las muy grandes. (indicador 18).

Para las municipalidades Provinciales:

- Se observa menor variabilidad en el desempeño entre grupo de municipalidades.
- El mejor desempeño en la recaudación se explica por el grado de urbanidad y en menor medida por el tamaño. (Indicadores 1 y 9)
- La menor dependencia en transferencias es explicado tanto por urbanidad y tamaño, aunque la variabilidad entre los grupos no es amplia. (Indicadores 5 y 11)
- Mayor stock de deuda a mayor urbanidad, independientemente del tamaño. (Indicador 7).

En términos de evolución en el periodo 2004-2007, se puede extraer que en las municipalidades distritales:

- Las municipalidades grandes y urbanas han experimentado un crecimiento importante en la recaudación de impuestos. Esto podría estar explicado por la revalorización del suelo por mayores inversiones en conectividad y en vivienda a nivel nacional y regional de los últimos años. En los grupos de municipalidades pequeñas y rurales, así como las intermedias no han mostrado ningún cambio en estos cuatro años.
- Ha habido un mayor crecimiento de las transferencias en las pequeñas (3:1), que en las grandes y urbanas (2.5:1).
- Las inversiones han crecido en mayor medida en las pequeñas y rurales (4:1) que en las grandes y urbanas (1.8:1)
- Nótese que ha habido un gran salto en inversiones en el 2006 en todos los grupos.
- Lo anterior estaría explicando el ahorro primario negativo en el 2006.
- El servicio de la deuda ha mejorado en todos los grupos. Impresionante reducción en las muy pequeñas y de 9:1 en las intermedias y en las grandes y urbanas.

Para el caso de las municipalidades provinciales:

- El crecimiento en la recaudación también solo se ha dado en las grandes y urbanas.
- Las transferencias han crecido en mayor medida en las intermedias.
- En todos los casos ha habido un salto en las inversiones en el año 2006. Una alerta en este indicador porque no coincide con el consolidado municipal presentado por el Banco Central.
- Ha habido en todos los casos una reducción en el servicio de la deuda de 10:1 en los últimos cuatro años.

El gráfico I.1 presenta algunos plots cruzando nivel de pobreza provincial (1 más pobre, 5 menos pobre) con indicadores de desempeño y su grado de variabilidad en el indicador. Entre los resultados a resaltar se encuentra la gran variabilidad en el impuesto

predial y en el nivel de inversiones en las municipalidades menos pobres. Adicionalmente, el grupo del nivel de pobreza 2 presenta algo peculiar, al tener gran variabilidad en el servicio de la deuda y en el resultado primario.

En cuanto al gráfico I.2 con algunos plots, se rescata una relación positiva entre tamaño y mayor recaudación de ingresos propios, así como una relación negativa entre mayores transferencias y menor recaudación (débil y por testear).

1. Desempeño fiscal y financiero por tipo de municipalidad en el año 2007

Cuadro I.1: Municipalidades Distritales, valores per capita 2007

1. Ingresos totales (Sin RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	2. Ingresos totales (Con RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	757	1,163	818	x < 20 mil	777	1,180	832
20 mil < x < 50 mil	689	256	310	20 mil < x < 50 mil	707	266	319
50 mil < x < 150 mil		345	354	50 mil < x < 150 mil		359	362
x > 150 mil			139	x > 150 mil			153

3. Total Impuestos	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	4. Impuesto predial	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	3	17	15	x < 20 mil	3.12	13.93	11.56
20 mil < x < 50 mil	5	11	25	20 mil < x < 50 mil	3.83	8.90	16.28
50 mil < x < 150 mil		9	79	50 mil < x < 150 mil		5.56	49.48
x > 150 mil			33	x > 150 mil			23.51

5. Transferencias del gob. central (sin RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	6. Transferencias del gob. central (con RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	194.85	248.93	227.48	x < 20 mil	214.38	266.45	240.83
20 mil < x < 50 mil	115.94	71.18	57.24	20 mil < x < 50 mil	133.64	81.69	66.63
50 mil < x < 150 mil		78.08	47.91	50 mil < x < 150 mil		91.49	55.38
x > 150 mil			35.49	x > 150 mil			49.49

7. Stock deuda	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	8. Inversión	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	27.32	34.68	44.26	x < 20 mil	406.15	556.73	362.07
20 mil < x < 50 mil	19.33	17.44	34.72	20 mil < x < 50 mil	269.51	112.43	84.08
50 mil < x < 150 mil		11.01	50.06	50 mil < x < 150 mil		90.61	65.69
x > 150 mil			62.92	x > 150 mil			18.77

R.O.=Recursos ordinarios.

Cuadro I.2: Municipalidades Distritales, proporciones 2007

9. Capacidad Autofinanciamiento (sin RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	10. Capacidad Autofinanciamiento (con RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	2%	5%	10%	x < 20 mil	2%	5%	10%
20 mil < x < 50 mil	2%	16%	25%	20 mil < x < 50 mil	2%	15%	24%
50 mil < x < 150 mil		8%	41%	50 mil < x < 150 mil		7%	40%
x > 150 mil			52%	x > 150 mil			46%

11. Dependencia Trasnferencias (sin RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	12. Dependencia Transferencias (con RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	42%	42%	37%	x < 20 mil	44%	44%	38%
20 mil < x < 50 mil	41%	38%	30%	20 mil < x < 50 mil	43%	41%	33%
50 mil < x < 150 mil		29%	23%	50 mil < x < 150 mil		34%	25%
x > 150 mil			32%	x > 150 mil			39%

13. Deuda/ Ing. Total (sin RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	14. Deuda/ Ing. Total (con RO)	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	6%	6%	9%	x < 20 mil	6%	6%	8%
20 mil < x < 50 mil	6%	12%	16%	20 mil < x < 50 mil	5%	11%	15%
50 mil < x < 150 mil		5%	19%	50 mil < x < 150 mil		5%	18%
x > 150 mil			51%	x > 150 mil			45%

15. Deuda / Ing. Prop	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	16. Inversion / Gas total	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	4621%	1122%	7255%	x < 20 mil	64%	62%	54%
20 mil < x < 50 mil	684%	134%	72%	20 mil < x < 50 mil	56%	45%	37%
50 mil < x < 150 mil		89%	62%	50 mil < x < 150 mil		45%	28%
x > 150 mil			102%	x > 150 mil			14%

Cuadro I.3: Municipalidades Distritales, resultados 2007

17. Ing. Total - Gas. Total*	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	18. (Ing. Total-Gast. Total) / Ing. Total	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	1,077,904	1,359,758	1,463,625	x < 20 mil	6%	6%	17%
20 mil < x < 50 mil	8,647,716	1,447,261	3,031,308	20 mil < x < 50 mil	19%	13%	18%
50 mil < x < 150 mil		9,917,131	6,116,095	50 mil < x < 150 mil		28%	20%
x > 150 mil			2,812,636	x > 150 mil			3%

19. Ing. Propio- Gas. Total	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	20. (Ing. Propio - Gas. Total) / Ing. Propio	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	-2,310,931	-1,936,729	-1,708,397	x < 20 mil	-129858%	-23838%	-101755%
20 mil < x < 50 mil	-12,639,318	-4,150,791	-4,682,452	20 mil < x < 50 mil	-12060%	-1250%	-421%
50 mil < x < 150 mil		-11,403,185	-8,045,251	50 mil < x < 150 mil		-1077%	-400%
x > 150 mil			-15,817,170	x > 150 mil			-145%

21. Ing. Corriente - Gas. Corriente	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%	22. (Ing. Corr. - Gas. Corr) / Ing. Corr.	x < 35%	< 35%-85% >	x > 85%
x < 20 mil	2,192,096	1,917,445	1,790,885	x < 20 mil	43%	-34%	18%
20 mil < x < 50 mil	11,488,347	3,114,947	4,795,274	20 mil < x < 50 mil	54%	11%	44%
50 mil < x < 150 mil		12,385,819	8,062,135	50 mil < x < 150 mil		6%	30%
x > 150 mil			4,045,918	x > 150 mil			6%

Cuadro I.4: Municipalidades Provinciales, valores per capita 2007

1. Ingresos totales (Sin RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	2. Ingresos totales (Con RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	595.05	973.97		x < 20 mil	602.80	978.25	
20 mil < x < 50 mil	216.44	235.76	301.92	20 mil < x < 50 mil	222.23	240.22	309.49
50 mil < x < 150 mil	181.70	210.61	717.96	50 mil < x < 150 mil	186.57	215.44	722.65
150 mil < x < 500 mil	130.53	187.53	215.98	150 mil < x < 500 mil	133.92	192.03	220.20
x > 500 mil			135.12	x > 500 mil			137.66

3. Total Impuestos	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	4. Impuesto predial	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	0.27	4.05		x < 20 mil	0.22	2.77	
20 mil < x < 50 mil	0.41	2.80	17.17	20 mil < x < 50 mil	0.33	2.13	3.56
50 mil < x < 150 mil	0.88	4.90	17.30	50 mil < x < 150 mil	0.74	3.02	12.15
150 mil < x < 500 mil	2.36	8.87	15.97	150 mil < x < 500 mil	1.95	5.13	10.57
x > 500 mil			25.71	x > 500 mil			12.22

5. Transferencias del gob. central (sin RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	6. Transferencias del gob. central (con RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	122.93	80.44		x < 20 mil	130.67	84.72	
20 mil < x < 50 mil	77.76	69.60	60.64	20 mil < x < 50 mil	83.55	74.06	68.22
50 mil < x < 150 mil	77.02	67.77	48.19	50 mil < x < 150 mil	81.89	72.60	52.88
150 mil < x < 500 mil	45.57	57.12	46.01	150 mil < x < 500 mil	48.96	61.62	50.23
x > 500 mil			25.71	x > 500 mil			30.55

7. Stock deuda	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	8. Inversión	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	33.84	30.73		x < 20 mil	380.10	271.05	
20 mil < x < 50 mil	9.84	11.83	48.88	20 mil < x < 50 mil	100.57	73.61	50.52
50 mil < x < 150 mil	8.33	18.65	64.49	50 mil < x < 150 mil	55.58	58.27	204.45
150 mil < x < 500 mil	3.42	11.61	36.96	150 mil < x < 500 mil	42.01	41.34	42.64
x > 500 mil			59.58	x > 500 mil			21.41

Cuadro I.5: Municipalidades Provinciales, proporciones 2007

9.Capacidad Autofinanciamiento (sin RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	10.Capacidad Autofinanciamiento (con RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	2%	6%		x < 20 mil	2%	6%	
20 mil< x < 50 mil	4%	7%	10%	20 mil< x < 50 mil	4%	7%	9%
50 mil < x < 150 mil	3%	13%	14%	50 mil < x < 150 mil	3%	13%	13%
150 mil < x < 500 mil	7%	15%	26%	150 mil < x < 500 mil	7%	14%	26%
x > 500 mil			43%	x > 500 mil			43%

11. Dependencia Trasnferencias (sin RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	12.Dependencia Trasnferencias (con RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	27%	37%		x < 20 mil	28%	38%	
20 mil< x < 50 mil	47%	44%	21%	20 mil< x < 50 mil	48%	45%	23%
50 mil < x < 150 mil	50%	44%	17%	50 mil < x < 150 mil	52%	45%	18%
150 mil < x < 500 mil	39%	40%	30%	150 mil < x < 500 mil	41%	41%	32%
x > 500 mil			22%	x > 500 mil			23%

13.Deuda/ Ing. Total (sin RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	13.Deuda/ Ing. Total (con RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	8%	12%		x < 20 mil	8%	12%	
20 mil< x < 50 mil	6%	7%	21%	20 mil< x < 50 mil	6%	7%	20%
50 mil < x < 150 mil	5%	15%	29%	50 mil < x < 150 mil	5%	14%	28%
150 mil < x < 500 mil	3%	8%	26%	150 mil < x < 500 mil	3%	8%	25%
x > 500 mil			51%	x > 500 mil			50%

14.Deuda/ Ing. Total (sin RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	15.Deuda/ Ing. Total (con RO)	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	731%	268%		x < 20 mil	61%	51%	
20 mil< x < 50 mil	362%	171%	412%	20 mil< x < 50 mil	51%	43%	32%
50 mil < x < 150 mil	215%	159%	185%	50 mil < x < 150 mil	47%	40%	41%
150 mil < x < 500 mil	44%	66%	94%	150 mil < x < 500 mil	41%	37%	29%
x > 500 mil			109%	x > 500 mil			21%

Cuadro I.6: Municipalidades Provinciales, resultados 2007

16.Ing. Total - Gas. Total	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	17. (Ing. Total-Gast. Total) / Ing. Total	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	542,069	5,689,807		x < 20 mil	12%	23%	
20 mil < x < 50 mil	1,587,317	2,834,621	7,030,863	20 mil < x < 50 mil	16%	26%	48%
50 mil < x < 150 mil	5,165,899	6,482,372	26,766,556	50 mil < x < 150 mil	30%	28%	41%
150 mil < x < 500 mil	7,246,119	19,549,257	25,872,336	150 mil < x < 500 mil	35%	33%	31%
x > 500 mil			84,143,753	x > 500 mil			21%
18.Ing. Propio- Gas. Total	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	19.(Ing. Propio - Gas. Total) / Ing. Propio	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	-4,098,287	-4,090,432		x < 20 mil	-7885%	-2879%	
20 mil < x < 50 mil	-4,977,902	-4,548,784	-5,456,564	20 mil < x < 50 mil	-5362%	-1781%	-638%
50 mil < x < 150 mil	-8,584,187	-8,444,921	23,030,844	50 mil < x < 150 mil	-3170%	-1340%	-375%
150 mil < x < 500 mil	-13,602,099	20,789,112	24,227,872	150 mil < x < 500 mil	-1020%	-426%	-202%
x > 500 mil			69,317,107	x > 500 mil			-100%
20.Ing. Corriente - Gas. Corriente	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%	21.(Ing. Corr. - Gas. Corr) / Ing. Corr.	x < 35%	< 35% - 85% >	x > 85%
x < 20 mil	2,836,875	6,066,758		x < 20 mil	67%	52%	
20 mil < x < 50 mil	3,101,479	3,636,269	7,372,820	20 mil < x < 50 mil	43%	-12%	63%
50 mil < x < 150 mil	7,104,379	8,365,586	25,042,416	50 mil < x < 150 mil	58%	45%	46%
150 mil < x < 500 mil	12,600,052	19,617,427	23,514,714	150 mil < x < 500 mil	59%	49%	37%
x > 500 mil			38,145,947	x > 500 mil			17%

Cuadro I.7: Serie de tiempo de los indicadores, según tamaño y grado de urbanidad de municipio, a nivel distrital: 2004-2007

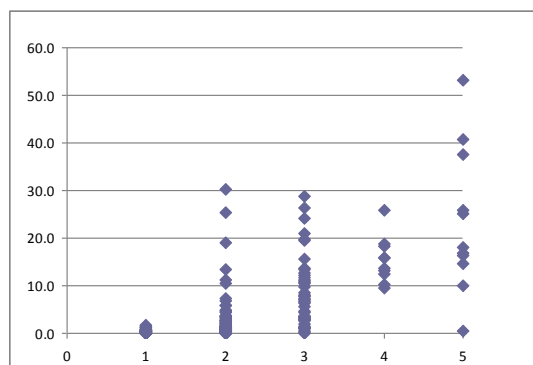
Tamaño y urbanidad	Años	N. gobiernos	Impuestos (per cápita)	Transferencias (per capita)	Inversiones (per capita)	Resultado primario	Resultado Económico	(Servicio deuda) / Ing. Corriente	(Resultado primario) / Ingresos totales
x < 20 mil x < 35%	2004	630	2	202	135	137,394	44,610	1296.4%	5.5%
	2005	646	3	240	156	179,118	87,221	584.0%	5.1%
	2006	646	3	362	315	-36,129	-125,270	65.4%	-7.9%
	2007	682	3	597	406	546,729	495,507	3.8%	-9.2%
< 20 - 50 mil> < 35% - 85%>	2004	22	10	47	37	114,048	-84,329	36.0%	5.7%
	2005	23	11	64	47	270,055	55,784	28.2%	3.2%
	2006	24	10	107	75	-159,483	-383,175	29.9%	-4.1%
	2007	25	11	186	112	423,628	327,315	4.2%	-5.4%
x > 50 mil x > 85%	2004	61	43	39	28	-97,393	-683,376	9.1%	-0.3%
	2005	62	49	44	28	758,935	30,819	8.8%	3.2%
	2006	62	51	68	49	-1,747,669	-2,410,727	7.4%	-7.8%
	2007	63	63	98	50	781,208	474,433	1.1%	1.3%

Cuadro I.8: Serie de tiempo de los indicadores, según tamaño y grado de urbanidad de municipio, a nivel provincial 2004-2007

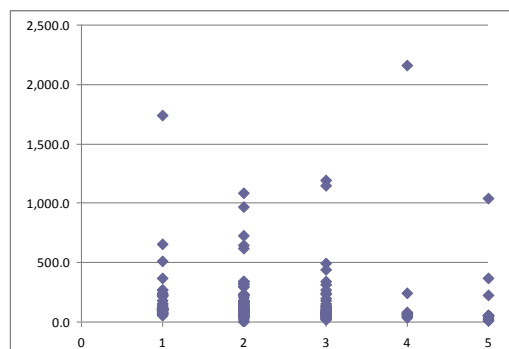
Tamaño y urbanidad	Años	N. gobiernos	Impuestos (per cápita)	Transferencias (per capita)	Inversiones (per capita)	Resultado primario	Resultado Económico	(Servicio deuda) / Ing. Corriente	(Resultado primario) / Ingresos totales
x < 20 mil x < 35%	2004	31	0	116	62	454,334	254,248	52.2%	10.8%
	2005	30	0	128	78	125,050	-48,656	46.7%	-3.5%
	2006	28	0	173	128	-187,293	-421,334	38.9%	-7.7%
	2007	31	0	224	155	40,198	-76,720	4.0%	-5.3%
< 20 - 50 mil> < 35% - 85%>	2004	43	3	46	28	496,311	154,792	22.9%	5.0%
	2005	41	4	62	35	823,505	403,846	23.7%	0.6%
	2006	43	4	87	62	-498,179	-940,939	22.1%	-12.8%
	2007	43	5	152	58	3,716,601	3,526,597	2.1%	10.6%
x > 50 mil x > 85%	2004	15	11	28	24	9,136,157	4,044,873	10.7%	2.5%
	2005	16	14	37	24	4,243,915	-5,721,867	12.7%	9.0%
	2006	15	15	52	32	-6,995,018	-11,617,837	7.8%	1.3%
	2007	16	20	84	35	-619,891	-5,015,704	1.4%	3.0%

Gráfico I.1: Variación (dispersión) de los indicadores financieros fiscales por nivel de pobreza de la municipalidades provinciales, 2007

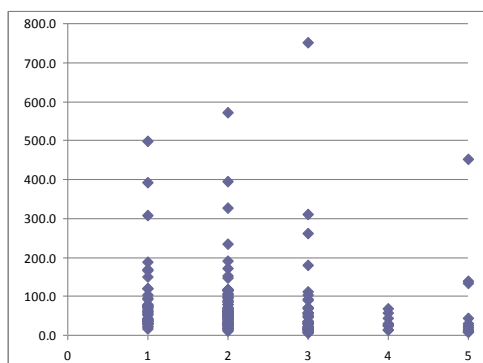
a. Impuestos percápita, municipalidades provinciales



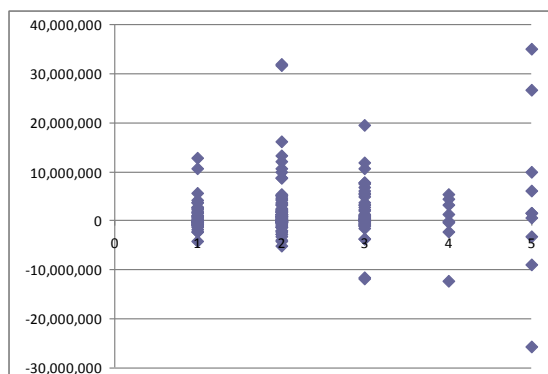
b. Transferencias percápita, municipalidades provinciales



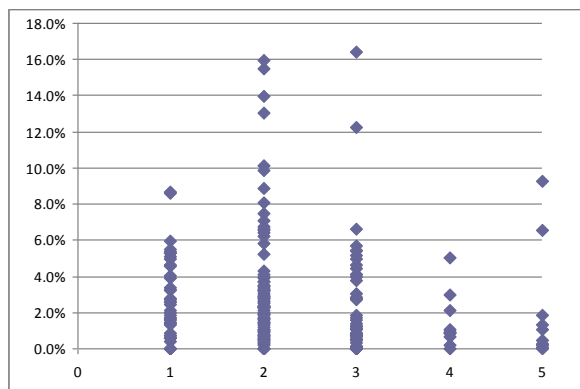
c. Inversiones percápita, municipalidades provinciales



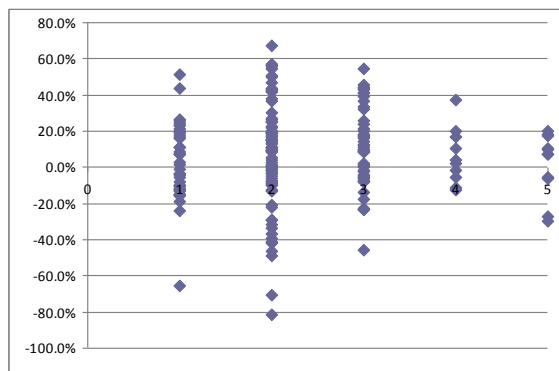
d. Resultado primario, municipalidades provinciales



e. Servicio deuda / ingreso corriente, municipalidades provinciales



f. Resultado Primario / Ingresos, municipalidades provinciales



Nota técnica.

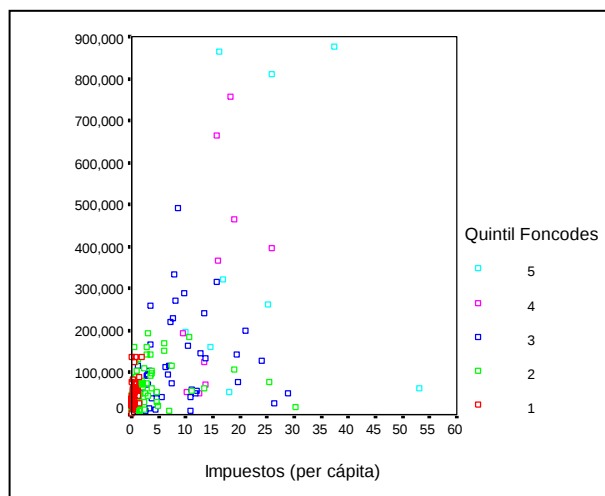
Se excluyó a los valores extremos tanto mínimo como máximo.

Se incluyó solo a las municipalidades provinciales

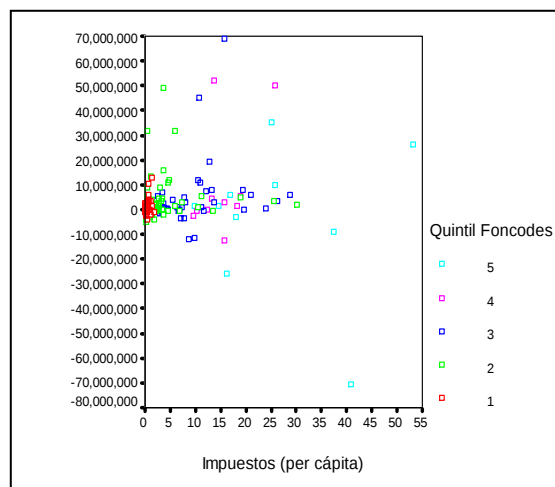
El quintil 1 representa las municipalidades con menos desarrollo y el quintil 5 a las más desarrolladas.

Grafico I. 2 Ploteo de relaciones con variables de desempeño (se visualiza mejor a color)

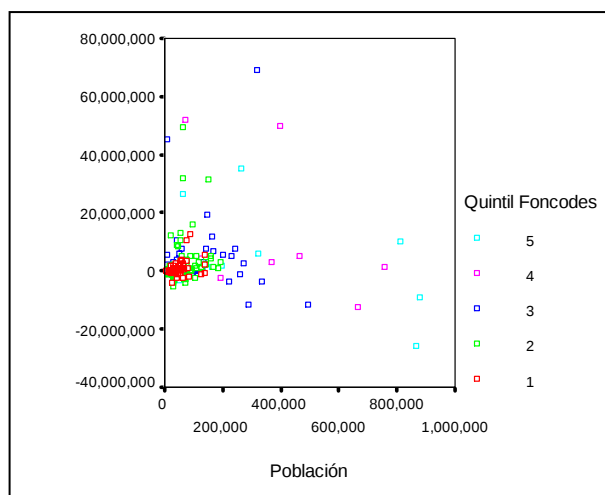
a.



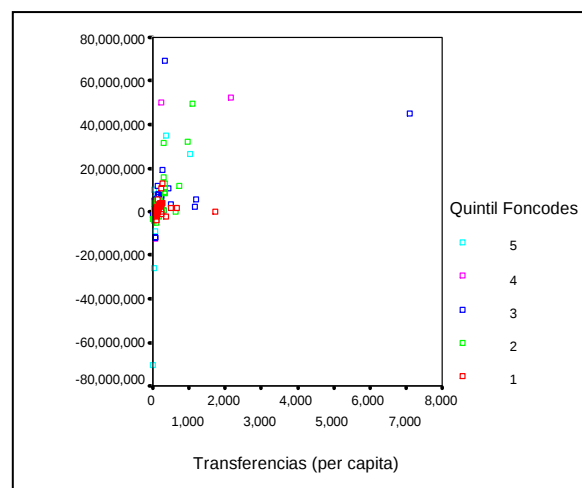
b.



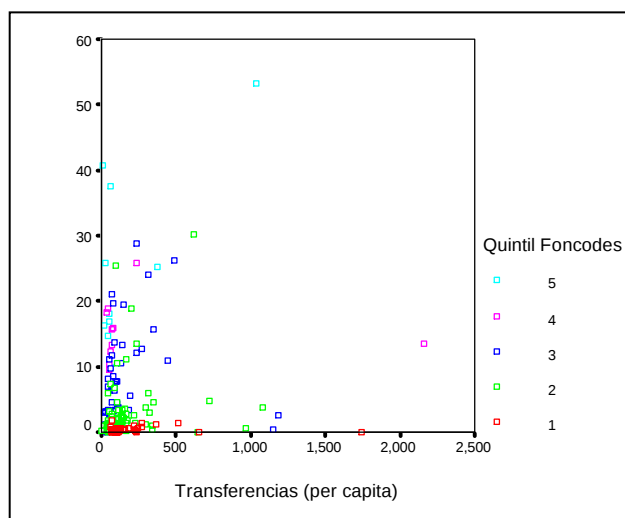
c.



d.



e.



ANEXO II. Estadísticas Complementarias

Cuadro II.1: Generación del Marco Normativo del Proceso de Descentralización

Fecha	Identificación de norma legal	Título
1993	Decreto Legislativo 776	
1998, Febrero	Ley No. 26922	Ley Marco de Descentralización.
2000, Junio	Ley No. 27293	Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública
2001, Julio	Ley No. 27506	Ley de Canon
2002, Marzo	Ley No. 27680	Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV sobre Descentralización.
2002, Marzo	Ley No. 27683	Ley de Elecciones Regionales.
2002, Julio	Ley No. 27783	Ley de Bases de la Descentralización.
2002, Julio	Ley No. 27795	Ley de Demarcación y Organización Territorial.
2002, Noviembre	Ley No. 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
2002, Diciembre	Ley No. 27902	Modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
2003, Mayo	Ley No. 27972	Ley Orgánica de Municipalidades.
2003, Agosto	Ley No. 28059	Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.
2004, Febrero	Decreto Legislativo No. 955	Ley de Descentralización Fiscal..
2004, Julio	Ley No. 28273	Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.
2004, Julio	Ley No. 28274	Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.
2005, Octubre	Ley No. 28607	Ley de Reforma de la Constitución Política (Art. 91, 191 y 194).
2004, Noviembre	Ley No. 28401	Fondos de fideicomiso, todas las fuentes?
2007, 31 de octubre	Ley No. 29125	Creación del Fondo de Promoción a la Inversión pública Regional y Local, FONIPREL
Varios desde 2006, diciembre	R.M. N° 356-2007-MEM-DM R.M. N° 324-2007-MEM-DM D.S. N° 033-2007-EM; R.M. N° 179-2007-PCM; Anexo D.S. N° 071-2006-EM; D.S. N° 071-2006-EM	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, conocido como Aporte Voluntario
2008, setiembre	D.S. N° 107-2008-EF	Normas Reglamentarias del Artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF y Normas Modificatorias
2008, marzo	D.L. 996 y modificatorias	que aprueba el régimen aplicable al uso de los recursos provenientes de los procesos de promoción de la inversión privada en la ejecución de programas sociales, que modifica el uso de los fideicomisos sociales

Fuente: Normas diversas

Elaboración propia

Cuadro II.2 : Programación de transferencias en el periodo 2003-2007 según los planes anuales de transferencia

Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2003 Decreto Supremo N° 036-2003-PCM 2/abr/2003	• Proyectos Especiales de INADE • Mantenimiento de caminos departamentales a cargo de Provías Descentralizado • Acuerdos de Gestión de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Energía y Minas	Municipalidad Provincial • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA • Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado
		Municipalidad Distrital • Proyectos de Infraestructura Social a cargo de FONCODES • Proyectos de Infraestructura Productiva a cargo de PRONAMACHCS • Proyectos de Reconstrucción a nivel local de ORDESUR
Plan Anual 2004 Decreto Supremo N° 038-2004-PCM 12/may/2003	Proyectos, Infraestructura y maquinaria • Proyectos Especiales de INADE • Proyecto PROALPACA • Proyectos ganaderos del MINAG • 384 Equipos mecánicos del MTC • Plan Copesco, del Mincetur • Embarcaderos lacustres y fluviales del MTC	Municipalidad Provincial • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA • Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado
		Municipalidad Distrital • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES
Plan Anual 2004 Decreto Supremo N° 038-2004-PCM 12/may/2003	Funciones de los sectores • Agricultura • Comercio • Turismo • Artesanía • Energía y Minas • Producción • Industria	A nivel provincial y distrital Funciones vinculadas con promover el desarrollo económico, específicamente: • La promoción y articulación de la oferta de servicios y financiamiento de Programas Nacionales con la demanda local. • El Inventario de recursos turísticos, promoción turística y articulación de la oferta de capacitación turística con la demanda local
Plan Anual 2005 Decreto Supremo N° 052-2005-PCM 28/jul/2005	Infraestructura • Embarcadero Lacustre	Municipalidad Provincial • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA • Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado
	Funciones de los sectores • Agricultura • Energía y Minas • Salud • Transportes y Comunicaciones	Municipalidad Distrital • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES
Plan Anual 2006 Decreto Supremo N° 021-2006-PCM 27/abr/2006, modificado por Decreto Supremo N° 076-2006-PCM 31/oct/2006	Proyectos, Infraestructura y maquinaria • Maquinaria agrícola y pesada • Proyectos Especiales de Inade • Infraestructura deportiva • Desembarcaderos pesqueros artesanales y centros de acuicultura	Municipalidad Provincial • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA • Programas nutricionales (6 experiencias piloto) a cargo de PRONAA • Mantenimiento de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado • Infraestructura deportiva
	Funciones de los sectores • Educación • Energía y Minas • Presidencia de Consejo de Ministros • Salud • Trabajo y Promoción del Empleo • Agricultura	Municipalidad Distrital • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES A nivel provincial y distrital • Módulos de comercialización de especies hidrobiológicas
	• Programas del Inabif, Programa Wawa Wasi y Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (I Etapa), sin precisar ente receptor	

Norma y fecha	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Plan Anual 2007 Decreto Supremo N° 036-2007-PCM 12/abr/07	Proyectos, Infraestructura y maquinaria (lo mismo del 2006) • Maquinaria agrícola y pesada • Proyectos Especiales de Inade • Infraestructura deportiva • Desembarcaderos pesqueros artesanales y centros de acuicultura • Programa de Caminos Departamentales • Equipo mecánico de transportes • Sistema de Televisión y Activos del Proyecto “Apoyo a la Comunicación Comunal”.	Municipalidad Provincial • Programa de Complementación Alimentaria a cargo de PRONAA (culminación) • Programa Integral de Nutrición a cargo de PRONAA • Servicios de los Programas de Inabif, Wawa Wasi y del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual • Mantenimiento y rehabilitación de Caminos Vecinales a cargo de Provías Descentralizado • Infraestructura deportiva
Plan Anual 2007 Decreto Supremo N° 036-2007-PCM 12/abr/07	Funciones de los sectores • Comercio Exterior y Turismo • Educación • Energía y Minas • Mujer y Desarrollo Social • Salud • Trabajo y Promoción del Empleo • Transportes y Comunicaciones • Presidencia del Consejo de Ministros • Vivienda, Construcción y Saneamiento	Municipalidad Distrital • Proyectos de Infraestructura Social y Productiva a cargo de FONCODES (culminación) A nivel provincial y distrital • Pilotos de Salud y Educación • Módulos de comercialización de especies hidrobiológicas

Fuente: Disposiciones normativas citadas

Elaboración: PRODES (2007)

Cuadro II.3: Gobiernos locales verificados para la transferencia de programas sociales: 2003-2007

Programa o proyecto	2003	2004	2005	2006	Rango presupuesto 2006/ ¹ (S/.)	2007	Pendiente
Municipalidades Provinciales Verificadas							
Programa de Complementación Alimentaria Pronaa: comedores, alimentos por trabajo y albergues/ ²	67	58	65	4	66,288 a 1,527,421		4
Proyecto Ministerio de Transporte y Com. - Provías Rural: Componente de mantenimiento rutinario de los caminos vecinales	21	10	59	- / ³	64,166 a 500,119		6 / ⁴
Municipalidades Distritales Verificadas							
Proyectos de Infraestructura Social y Productiva - Foncodes	241	-	165	746	66,957 a 290,906	340	155

¹ En esta sección se recoge el mínimo y máximo que una municipalidad provincial o distrital recibe por la transferencia de cada programa social. Cada programa social tiene un criterio de distribución del presupuesto.

² El Plan Anual 2006 programó la transferencia de los programas nutricionales a cargo de PRONAA a 6 experiencias piloto. Considerando que esta transferencia aún está en proceso, no se ha tomado en cuenta para el presente documento.

³ El Plan Anual 2006 dispone la transferencia de otros componentes del programa a 54 Institutos Viales Provinciales (IVP) ya constituidos.

⁴ La transferencia de este programa se inicia con la conformación de IVP en cada provincia a quienes se les va transfiriendo primero el mantenimiento y luego estudios en cartera. Este dato se obtiene de la diferencia entre el número de provincias donde funciona el programa (108) y el número de IVP constituidos a la fecha.

Fuente: PRODES (2007)

Cuadro II.4: Descentralización de funciones a los gobiernos regionales: 2004-2006

	Programado		Total	Transferido
	Sectores	Nº funciones		Rango de funciones acreditadas
Plan Anual 2004	Agricultura	4	61	10 a 63 funciones acreditadas
	Comercio	5		
	Turismo	18		
	Artesanía	12		
	Energía y Minas	7		
	Producción	8		
	Industria	7		
Plan Anual 2005	Agricultura	6	28	15 a 48 funciones acreditadas
	Energía y Minas	2		
	Salud	13		
	Transportes y Comunicaciones	5		
Plan Anual 2006	Educación	6	31	En proceso
	Energía y Minas	- El plan se refiere a 17 facultades		
	Presidencia del Consejo de Ministros	11		
	Salud	2		
	Trabajo y Promoción del Empleo	12		
Plan Anual 2007			52	En proceso
Plan Anual 2008	Agraria	1	5	En proceso
	Defensa Civil	1		
	Pesquera	2		
	Vivienda y Saneamiento	1		

Fuente: Planes Anual de Transferencia 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 y resumen de acreditación del CND.

Elaboración: PRODES (2007)

Cuadro II. 5: Principales competencias de los gobiernos subnacionales

Norma legal	Competencias Exclusivas	Competencias Compartidas
Ley de Bases de la Descentralización Gobierno Nacional	• Diseño de políticas nacionales y sectoriales. • Tributación y endeudamiento público nacional. • Relaciones Exteriores. • Defensa, Seguridad Nacional y FFAA. • Orden interno, Policía Nacional y prevención de delitos. • Moneda, Banca y Seguros.	
Ley de Bases de la Descentralización, artículo 35,36. Ley de Gobiernos Regionales 27813, artículo 10. Gobiernos Regionales	• Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de la región. • Aprobar su organización interna y su presupuesto. • Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional. • Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. • Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales. • Desarrollar circuitos turísticos. • Administrar los terrenos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. • Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas • Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.	• Educación, gestión de los servicios educativos de todos los niveles • Salud pública • Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas, competitividad regional • Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento ambiental. • Difusión de la cultura y potenciación de instituciones • Participación ciudadana •

Ley Orgánica de Municipalidades Ejemplo del sector salud y saneamiento	PROVINCIALES: - Regular y controlar la disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales. - Regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.	PROVINCIALES: - Administrar y reglamentar el servicio de agua potable, alcantarillado, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos. - Ejecutar los procesos de concesión de servicios. - Proveer los servicios de saneamiento rural cuando no lo hace el distrito. - Difundir programas de saneamiento ambiental. - Gestionar la atención primaria de la salud, así como construir y equipar postas médicas. - Realizar campañas de medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.
	DISTRITALES: - Proveer el servicio de limpieza pública. - Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas y otros. - Instalar y mantener servicios higiénicos y baños de uso público. - Fiscalizar y realizar labores de control de humos, gases, ruidos y demás contaminantes de atmósfera y ambiente. - Expedir carnés de sanidad.	DISTRITALES: - Administrar y reglamentar el servicio de agua potable, alcantarillado, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos. - Proveer los servicios de saneamiento rural y coordinar con las municipalidades de centros poblados. - Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales. - Gestionar la atención primaria de la salud, así como construir y equipar postas médicas. - Realizar campañas de medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.
Nota: las citas de algunos artículos han sido recortadas por espacio.		

Cuadro II.7: Distribución del presupuesto por funciones según nivel de gobierno: 2007

Funciones	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
01: Legislativa	229,601,518			229,601,518
02: Justicia	1,450,181,118	883,551		1,451,064,669
03: Administración y Planeamiento	10,807,407,376	453,165,505	2,052,780,826	13,313,353,707
04: Agraria	793,539,304	623,151,140	161,316,646	1,578,007,090
05: Protección y Previsión Social	9,635,549,010	1,480,539,071	980,845,825	12,096,933,906
06: Comunicaciones	57,192,104	620,414		57,812,518
07: Defensa y Seguridad Nacional	5,967,284,099	63,941,426		6,031,225,525
09: Educación y Cultura	3,744,880,333	5,763,816,257	426,105,296	9,934,801,886
10: Energía y Recursos Minerales	575,396,658	197,688,374	78,779,035	851,864,067
11: Industria, Comercio Y Servicios	201,987,549	44,981,790	183,382,814	430,352,153
12: Pesca	132,791,027	37,014,791	3,369,912	173,175,730
13: Relaciones Exteriores	488,885,206			488,885,206
14: Salud y Saneamiento	3,156,426,099	2,000,740,318	1,137,156,160	6,294,322,577
15: Trabajo	275,678,967	18,394,498		294,073,465
16: Transporte	1,695,738,778	811,304,955	1,006,983,017	3,514,026,750
17: Vivienda y Desarrollo Urbano	280,183,111	40,879,888	199,516,509	520,579,508
Total	39,492,722,257	11,537,121,980	6,230,236,041	57,260,080,275

Fuente: MEF

Cuadro II.8: Características de las transferencias intergubernamentales

Canon	Origen	Participación gobierno regional	Participación gobiernos locales
Canon minero	50% del impuesto a la renta	25% (1/5 para las universidades nacionales)	40% Municipios del departamento donde se exploten los recursos naturales (según población y necesidades básicas insatisfechas – pobreza) 25% Municipios de la provincia donde se exploten los recursos naturales (según población y necesidades básicas insatisfechas – pobreza) 10% Municipios distritales donde se exploten los recursos naturales (si existe más de una municipalidad, en partes iguales)
Canon gasífero	50% del impuesto a la renta y de las regalías		
Canon hidroenergético	50% del impuesto a la renta		
Canon pesquero	50% del impuesto a la renta y de los derechos de pesca		
Canon forestal	50% de los derechos de aprovechamiento		
Canon	12.5 puntos de las regalías	Regiones: 52% en Loreto 20% en Ucayali, Piura y Tumbes 5% para las universidades nacionales Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana: 3% en Loreto, 2% en Ucayali Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico : 5% en Piura y Tumbes, 3% en Ucayali	Gobiernos Locales: 100% en Huanuco (Puerto Inca), 70% en Ucayali, Piura y Tumbes, 40% en Loreto
Sobre canon petrolero	12.5 puntos de las regalías	Regiones: 52% en Loreto y Ucayali 20% en Piura y Tumbes 5% para las universidades nacionales Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana: 3% en Loreto, 3% en Ucayali Instituto Superior Tecnológico y Pedagógico : 5% en Piura y Tumbes	Gobiernos Locales: 70% en Piura y Tumbes, 40% en Loreto y Ucayali
Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM)	12.5% de las regalías de Camisea	30% para departamentos por donde pasa el gasoducto 10%, en partes iguales, para las universidades públicas	30% para las municipalidades provinciales (según población y Necesidades Básicas Insatisfechas – pobreza). 15% para las municipalidades distritales donde pasan los ductos, (según población y Necesidades Básicas Insatisfechas – pobreza y de la longitud de los ductos existentes en cada jurisdicción). 15% para las demás municipalidades distritales (según población y Necesidades Básicas Insatisfechas – pobreza).
Regalía minera	100% de regalías, se pagan de acuerdo con el valor del recurso extraído: 1% hasta por 60 millones de dólares anuales de concentrado vendido, 2% por el exceso de 60 hasta 120 millones de dólares, 3% por cantidades superiores a los 120 millones de dólares.	15% para el gobierno regional 5% para las universidades nacionales	40% Municipios del departamento donde se exploten los recursos naturales (según población y necesidades básicas insatisfechas – pobreza) 20% Municipios de la provincia donde se exploten los recursos naturales (según población y necesidades básicas insatisfechas – pobreza) 20% Municipios distritales donde se exploten los recursos naturales (50% debe ser invertido en comunidades)

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana y Portal de Transparencia Económica. <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>.

Cuadro II.9: Empresas que han firmado el Convenio del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, 2007

	EMPRESA	FONDO LOCAL (\$/.)	FONDO REGIONAL (\$/.)
1	Compañía Minera Antamina S.A.	150.935.814,40	54.885.750,40
2	Compañía Minera Ares S.A.C.:		
	U.O. Ares	209.696,00	838.782,00
	U.O. Arcata	68.302,00	273.209,00
	U.O. Selenie - Explorador	142.065,00	568.262,00
3	Minera Aurifera Retamas S.A.	191.716,70	766.866,80
4	Compañía Minera Santa Luisa S.A.	2.905.271,00	1.152.580,00
5	Minera Colquísiri S.A.	882.588,93	1.136.707,06
6	Southern Perú Copper Corporation	10.382.009,00	41.528.037,00
7	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	319.000,00	1.171.171,00
8	Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	824.323,20	3.297.289,60
9	Compañía Minera Raura S.A.	219.335,00	877.340,00
10	Consortio Minero Horizonte S.A.	195.633,00	782.531,00
11	Minera Yanacocha S.R.L.	51.247.849,60	18.635.580,80
12	Aruntani S.A.C.	254.604,00	1.018.414,00
13	ARASI S.A.C.	232.000,00	400.000,00
14	Compañía Minera Caudalosa S.A.	395.592,00	143.851,00
15	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.(**)	38.820.725,00	14.116.050,00
16	Compañía Minera Condestable S.A.A.	95.456,00	381.984,00
17	Compañía de Exploraciones Desarrollo e Inversiones Mineras S.A.C. - CEDIMIN S.A.C.	38.000,00	98.970,00
18	Xstrata Tintaya S.A. (***)	35.200.000,00	9.214.767,94
19	Compañía Minera Argentum S.A.	257.736,00	1.030.944,00
20	Pan American Silver S.A. - Mina Quiruvilca	340.791,80	1.363.167,20
21	Minera Pampa de Cobres S.A.	54.239,12	216.956,47
22	Compañía Minera Mipo S.A.A.	7.614.017,00	2.768.734,00
23	Compañía Minera Atacocha S.A.	529.414,71	2.117.658,84
24	Minera Barrick Misquichilca S.A.:		
	U.O. Pierina (Anchash)	8.818.356,38	3.206.675,05
	U.O. Alto Chicama (La Libertad)	2.587.183,59	10.348.734,37
25	Shougang Hierro Perú S.A.	590.264,00	2.361.055,00
26	Compañía Minera Poderosa S.A.	96.000,00	234.000,00
27	Minera San Simón S.A.	58.000,00	230.000,00
28	Minera Doe Run Perú:		
	U.O. La Oroya	4.044.473,60	1.470.716,80
	U.O. Cobriza	841.488,00	305.996,80
29	Minera Los Quenuales S.A.	14.745.009,00	5.147.348,00
30	Minera Perubar S.A.	970.408,00	796.229,00
31	Compañía Minera Castrovirreyña S.A.	18.814,00	75.256,00
32	Minera Huallanca	0	458.525,61
33	Minera Aurifera Santa Rosa S.A.(COMARSA)	58.927,00	235.710,00
34	Minera San Ignacio de Morococha S.A.	Pendiente de indicar el monto de su aporte.	
35	Minera Casapalca S.A.	Pendiente de indicar el monto de su aporte.	
36	Catalina Huanca Sociedad Minera S.A.C.	No ha generado utilidades en periodo 2006.	
37	Minera Baleas S.A.C.	No ha generado utilidades en periodo 2006.	
38	Minsur S.A.	No aportará este año debido a precio del estaño.	
	SUB - TOTAL (\$/.)	386.186.143,03	183.845.860,74
	TOTAL (\$/.)	518.830.993,77	

(*) Monto de aportes comprometidos por las empresas mineras.

(**) Convenio se encuentra en observación. Se ha comunicado a la PCM sobre el monto del aporte.

(***) Monto del aporte local referido al Convenio Marco de Desarrollo de la Provincia Elquech.

Fuente: http://www.minem.gob.pe/ministerio/ig_aportes.asp

Cuadro II.10: Regiones beneficiarias con los aportes del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, 2007

Región	Empresas
Ancash	Antamina / Santa Luisa / Barrick / Antamina
Apurímac	Ares / Southern
Arequipa	Cerro Verde / Pampa de Cobre / Bateas / Ares / Buenaventura / Cedemin / Shougang / Southern / Cerro Verde
Cajamarca	Yanacocha / Southern
Callao	Perubar
Cuzco	Xstrata Tintaya
Huancavelica	Buenaventura / Caudalosa / Doe Run
Huánuco	Antamina / Raura
Ica	Milpo / Shougang
Junín	Doe Run / Argentum
La Libertad	Barrick / Marsa / Consorcio Minero Horizonte / Poderosa / Pan American / Silver / San Simón
Lima	Condestable / Colquisiri / Quenuales / Perubar / Raura / Buenaventura
Tacna	Southern
Moquegua	Southern / Aruntani / Pampa de Cobre
Pasco	Milpo / El Brocal / Atacocha / Pan American Silver / Raura
Puno	Arasi

Fuente: Empresas mineras suscribientes del Convenio PMSP

Elaboración propia.

Cuadro II.11: Estructura porcentual de ingresos en las municipalidades provinciales 2000, 2005 y 2007

Tamaño de la provincia	x < 20 mil		20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil			150 mil < X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
2007												
Impuestos	0%	1%	0%	1%	6%	1%	3%	3%	2%	5%	8%	30%
Precios y tarifas	2%	2%	3%	4%	5%	2%	6%	8%	5%	7%	15%	31%
Transferencias	91%	80%	91%	81%	79%	87%	80%	65%	88%	68%	59%	19%
Créditos*	7%	18%	6%	14%	10%	10%	10%	24%	6%	20%	18%	20%
2005												
Impuestos	0.1%	1.3%	0.3%	2.2%	S/I	0.8%	4.5%	5.8%	S/I	7.1%	9.8%	18.3%
Precios y tarifas	9.1%	12.2%	8.1%	14.6%	S/I	6.8%	14.6%	19.0%	S/I	16.1%	34.7%	42.7%
Transferencias	89.4%	85.3%	90.3%	82.3%	S/I	88.9%	78.8%	74.6%	S/I	76.8%	53.9%	39.0%
Créditos	1.5%	1.2%	1.3%	1.0%	S/I	3.6%	2.2%	0.6%	S/I	0.0%	1.6%	0.0%
2000												
Impuestos	1%	2%	1%	4%	S/I	2%	5%	10%	S/I	8%	9%	20%
Precios y tarifas	7%	20%	9%	23%	S/I	12%	22%	28%	S/I	19%	31%	46%
Transferencias	88%	75%	84%	66%	S/I	80%	60%	52%	S/I	59%	56%	27%
Créditos	4%	3%	7%	7%	S/I	7%	13%	10%	S/I	14%	4%	6%
Nota técnica:												
El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 10 del anexo II.												

Cuadro II.12: Estructura porcentual de ingresos en las municipalidades distritales 2000, 2005 y 2007

Tamaño del distrito	X < 20 mil			20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad	-35 %	35 %-85 %	+85 %	-35 %	35 %-85 %	+85 %	35 %-85 %	+85 %	+85 %
2007									
Impuestos	0%	2%	5%	1%	5%	8%	3%	24%	24%
Precios y tarifas	1%	4%	7%	1%	8%	16%	3%	30%	31%
Transferencias	96%	92%	86%	98%	86%	75%	93%	43%	44%
Créditos*	2%	2%	2%	1%	2%	1%	1%	3%	0%
2005									
Impuestos	0.8%	2.8%	4.3%	1.0%	5.5%	9.4%	4.4%	10.5%	13.2%
Precios y tarifas	7.0%	11.7%	14.0%	3.9%	13.5%	24.2%	9.2%	27.5%	30.3%
Transferencias	90.1%	83.3%	80.2%	93.9%	78.5%	64.8%	84.3%	60.6%	56.3%
Créditos	2.1%	2.2%	1.5%	1.3%	2.5%	1.6%	2.1%	1.3%	0.3%
2000									
Impuestos	0.9%	6.2%	6.0%	5.6%	12.0%	16.9%	5.4%	24.2%	20.2%
Precios y tarifas	5.6%	15.9%	11.4%	7.0%	20.1%	38.1%	12.5%	52.3%	37.0%
Transferencias	85.8%	71.6%	76.1%	81.9%	61.1%	36.8%	62.1%	19.1%	36.6%
Créditos	7.7%	6.3%	6.6%	5.5%	6.8%	8.2%	20.1%	4.4%	6.1%
Nota técnica: *"Créditos 2007" incluye ingresos de capital y operaciones oficial de crédito *Fuente: Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007). El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 12 del anexo II. Elaboración propia									

Cuadro II.13: Estructura presupuestal del ingreso 2007 de las municipalidades provinciales según tamaño y urbanidad - porcentaje

Tamaño de la provincia	Total	X < 20 mil		20 mil< X < 50 mil			50 mil< X < 150 mil			150 mil< X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad		-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
Número de provincias	194	6	17	26	28	2	29	43	11	3	13	10	6
Impuestos	10%	0%	1%	0%	1%	6%	0%	3%	3%	2%	5%	8%	23%
Predial	3%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	2%	2%	2%	3%	5%	5%
De Alcabala	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	12%
Al patrimonio vehicular	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%
Tasas	8%	0%	0%	1%	2%	3%	1%	3%	2%	2%	4%	8%	18%
Limpieza pública	2%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	5%
Peaje	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%
Serenazgo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Parques y jardines	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Contribuciones	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Multas, sanciones, otros	2%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	5%
Infracción al reglamento de tráfico	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	3%
Venta de bienes, servicios y otros corrientes	2%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	2%	5%	2%	1%	4%	1%
Prestación de servicios	1%	1%	0%	1%	1%	2%	1%	2%	1%	1%	1%	2%	1%
Venta bienes	1%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	4%	1%	0%	2%	0%
Transferencias Intergubernamentales	49%	80%	71%	72%	68%	72%	77%	72%	58%	84%	63%	53%	14%
Vaso de Leche	2%	1%	1%	3%	2%	3%	3%	2%	1%	3%	2%	2%	1%
Foncomun	20%	19%	8%	35%	28%	18%	42%	32%	8%	35%	28%	20%	11%
Canon minero	19%	39%	54%	27%	27%	23%	24%	27%	31%	17%	24%	26%	0%
Canon petrolero	2%	0%	0%	1%	0%	0%	3%	3%	8%	0%	3%	0%	0%
Canon gasífero	1%	0%	0%	4%	1%	0%	2%	4%	0%	28%	0%	1%	0%
Canon hidroenergético	0%	1%	0%	1%	1%	0%	2%	1%	0%	1%	0%	0%	0%
Canon pesquero	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Sobrecanon petrolero	1%	16%	5%	0%	2%	19%	0%	1%	2%	0%	2%	0%	0%
Regalías FOCAM	1%	4%	1%	1%	4%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	0%
Regalías mineras	2%	0%	2%	1%	4%	8%	1%	2%	6%	1%	2%	2%	0%
Renta de aduanas	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	2%
Transferencias determinadas de apoyo social	1%	3%	1%	2%	2%	1%	1%	2%	0%	0%	2%	0%	0%
Transferencias para proyectos de infraestructura social y productiva	0%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Transferencias para otras acciones nutricionales y de asistencia solidaria	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Transferencias para comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Ingresos de capital	1%	3%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	1%	0%	1%	0%	0%
Derechos de vigencia	0%	3%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Alquiler de inmuebles	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Otros Ingresos de capital	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Oper oficiales de crédito	3%	4%	0%	1%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	9%
Saldo de balance	14%	3%	16%	4%	10%	9%	9%	8%	20%	5%	19%	16%	15%
Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.													

**Cuadro II.14: Ejecución presupuestal del ingreso 2007 de las municipalidades provinciales
según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles**

Tamaño de la provincia	Total	X < 20 mil		20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil			150 mil < X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad		-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
Número de provincias	194	6	17	26	28	2	29	43	11	3	13	10	6
Total	200.5	388.0	828.8	208.0	233.6	316.6	173.9	202.3	600.9	131.6	193.9	225.2	152.3
Impuestos	19.1	0.2	4.5	0.4	2.9	18.3	0.9	5.1	16.5	2.4	9.0	16.9	34.7
Predial	5.9	0.2	3.1	0.3	2.2	3.4	0.7	3.2	11.4	2.0	5.2	10.9	7.3
De Alcabala	8.7	0.0	0.8	0.0	0.3	0.4	0.1	1.0	2.4	0.3	2.4	3.0	18.5
Al patrimonio vehicular	2.4	0.0	0.5	0.0	0.1	0.3	0.0	0.2	0.9	0.0	0.5	0.8	5.2
Tasas	16.5	1.0	3.9	1.2	3.8	8.3	1.6	6.5	13.2	2.8	8.5	17.9	28.0
Limpieza pública	4.2	0.0	0.3	0.2	0.6	1.9	0.3	0.8	2.9	0.7	2.0	3.3	7.9
Peaje	5.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13.2
Serenazgo	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.5	0.0	0.5	0.5	1.1
Parques y jardines	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.6	0.1	0.4	0.5	1.5
Contribuciones	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Multas, sanciones, otros	4.1	0.1	0.5	0.2	0.3	1.8	0.2	1.0	1.5	0.6	2.7	3.6	7.4
Infracción al reglamento de tráfico	2.2	0.0	0.2	0.1	0.2	1.3	0.1	0.7	0.7	0.5	1.1	1.5	4.2
Venta de bienes, servicios y otros corrientes	3.9	4.6	8.1	3.0	4.6	5.4	1.8	4.5	29.5	2.4	2.1	9.1	1.2
Prestación de servicios	2.1	3.9	3.7	1.9	3.1	5.0	1.0	3.8	3.6	1.5	1.8	4.3	1.1
Venta bienes	1.9	0.7	4.5	1.1	1.5	0.4	0.8	0.6	25.9	0.9	0.3	4.7	0.1
Transferencias Intergubernamentales	98.3	311.2	585.6	150.6	159.0	227.1	133.2	145.8	346.4	110.0	122.4	119.9	21.9
Vaso de Leche	3.2	5.7	4.2	5.9	4.6	7.9	4.8	4.8	4.8	3.3	4.8	4.1	1.3
Foncomun	41.0	73.5	69.7	72.5	65.9	57.9	72.6	63.8	47.3	45.5	54.8	44.6	16.7
Canon minero	38.1	150.3	446.8	56.3	62.7	72.2	41.4	54.7	188.4	21.7	46.5	59.3	0.5
Canon petrolero	4.0	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	5.5	5.6	50.8	0.0	6.2	0.0	0.4
Canon gasífero	2.6	0.0	0.0	8.9	1.3	0.0	2.9	7.4	0.0	37.4	0.0	3.2	0.0
Canon hidroenergético	0.7	4.3	1.4	1.1	1.4	1.2	2.8	1.8	0.0	0.9	0.5	0.3	0.0
Canon pesquero	0.4	1.1	0.6	0.4	0.9	0.0	0.2	0.3	3.7	0.0	0.4	1.1	0.1
Sobrecanon petrolero	1.9	60.6	44.8	0.2	4.0	60.0	0.0	1.9	10.8	0.0	3.1	0.0	0.0
Regalías FOCAM	1.4	14.3	5.4	2.7	8.8	0.0	1.5	2.5	1.6	0.0	1.5	2.1	0.0
Regalías mineras	3.4	1.4	12.7	1.1	9.5	25.2	1.6	3.1	34.4	1.1	4.6	4.5	0.0
Renta de aduanas	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	0.1	0.0	4.6	0.0	0.1	0.8	2.9
Transferencias determinadas de apoyo social	1.7	12.0	10.2	4.6	4.1	2.7	2.4	3.8	1.5	0.0	3.0	0.5	0.4
Transferencias para proyectos de infraestructura social y productiva	0.6	5.6	5.3	1.6	1.5	0.0	0.5	1.7	0.4	0.0	1.2	0.0	0.0
Transferencias para otras acciones nutricionales y de asistencia solidaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Transferencias para comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues	1.1	6.4	4.9	3.0	2.6	2.7	2.0	2.0	1.1	0.0	1.8	0.4	0.4
Ingresos de capital	1.0	11.9	6.2	1.5	3.0	1.3	1.5	2.0	3.9	0.2	1.0	0.7	0.2
Derechos de vigencia	0.6	11.7	4.8	0.9	2.1	1.2	1.2	1.0	2.5	0.0	0.5	0.1	0.0
Alquiler de inmuebles	0.5	0.2	1.4	0.6	0.9	0.1	0.3	1.0	1.3	0.1	0.5	0.5	0.2
Otros Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Oper oficiales de crédito	6.0	13.8	0.0	1.5	2.9	0.0	2.2	0.6	2.4	0.0	0.0	0.0	13.0
Saldo de balance	28.3	12.4	129.3	8.8	24.4	27.1	14.9	17.1	121.9	6.9	36.6	35.4	23.3
Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.													

**Cuadro II.15: Estructura presupuestal del ingreso 2007 de las municipalidades distritales
según tamaño y urbanidad - porcentaje**

Tamaño de l distrito	Total	X < 20 mil			20 mil< X < 50 mil			50 mil< X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad		-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	35%-85%	+85%	+85%
Número de municipios	1,562	682	567	157	24	24	39	6	42	21
Impuestos	6.7%	0.4%	1.2%	3.9%	0.6%	4.4%	7.5%	2.6%	21.5%	21.3%
Predial	4.5%	0.3%	0.9%	3.0%	0.5%	3.4%	4.9%	1.5%	13.6%	14.8%
De Alcabala	1.2%	0.0%	0.2%	0.8%	0.1%	0.8%	1.3%	0.5%	4.6%	3.2%
Al patrimonio vehicular	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Tasas	6.8%	0.3%	1.0%	3.1%	0.2%	3.6%	6.8%	2.1%	22.1%	23.6%
Limpieza pública	1.8%	0.0%	0.1%	0.7%	0.0%	0.9%	1.7%	0.6%	5.9%	6.8%
Peaje	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Serenazgo	0.8%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.6%	0.1%	4.3%	1.2%
Parques y jardines	1.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.2%	0.7%	0.0%	3.7%	3.2%
Contribuciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.2%	0.1%
Multas, sanciones, otros	0.5%	0.1%	0.0%	0.2%	0.0%	0.1%	0.4%	0.1%	1.7%	1.7%
Infracción al reglamento de tráfico	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Venta de bienes, servicios y otros corrientes	1.7%	0.5%	1.6%	2.3%	0.5%	2.6%	7.2%	0.7%	2.3%	2.3%
Prestación de servicios	1.1%	0.4%	1.0%	1.2%	0.3%	1.9%	2.2%	0.4%	2.2%	2.0%
Venta bienes	0.6%	0.1%	0.6%	1.1%	0.2%	0.7%	5.0%	0.3%	0.1%	0.4%
Transferencias Intergubernamentales	64.6%	80.9%	69.0%	65.1%	72.3%	71.9%	66.2%	78.3%	37.7%	39.2%
Vaso de Leche	3.3%	3.0%	1.8%	1.9%	2.2%	4.1%	2.9%	3.8%	2.2%	9.9%
Foncomun	18.0%	21.5%	14.7%	13.4%	14.9%	27.4%	16.3%	23.6%	13.8%	24.2%
Canon minero	30.8%	43.2%	39.7%	29.2%	26.2%	30.0%	32.6%	42.9%	14.9%	1.5%
Canon petrolero	2.1%	2.1%	1.6%	8.5%	2.3%	0.5%	1.9%	4.5%	1.4%	0.0%
Canon gasífero	4.0%	6.2%	2.5%	0.4%	21.9%	0.0%	0.9%	0.0%	1.4%	0.0%
Canon hidroenergético	1.0%	1.2%	1.0%	1.1%	3.1%	1.9%	0.8%	0.9%	0.3%	0.5%
Canon pesquero	0.2%	0.1%	0.3%	0.7%	0.0%	0.6%	0.5%	0.2%	0.2%	0.1%
Sobrecanon petrolero	0.6%	0.7%	0.7%	1.4%	0.0%	0.0%	0.6%	0.7%	0.9%	0.0%
Regalías FOCAM	0.4%	0.7%	0.5%	0.5%	0.3%	0.4%	0.8%	0.0%	0.1%	0.0%
Regalías mineras	3.0%	1.9%	6.0%	5.0%	1.3%	6.7%	5.6%	1.7%	1.3%	0.1%
Renta de aduanas	1.0%	0.2%	0.2%	3.1%	0.0%	0.3%	3.4%	0.0%	1.3%	2.9%
Transferencias determinadas de apoyo social	0.9%	1.4%	1.3%	1.6%	0.0%	0.4%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencias para proyectos de infraestructura social y productiva	0.9%	1.4%	1.3%	1.6%	0.0%	0.4%	0.7%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencias para otras acciones nutricionales y de asistencia solidaria	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Transferencias para comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Ingresos de capital	0.9%	1.3%	1.3%	0.9%	0.6%	1.2%	0.4%	0.3%	0.2%	0.2%
Derechos de vigencia	0.8%	1.2%	1.2%	0.7%	0.5%	0.7%	0.2%	0.3%	0.0%	0.0%
Alquiler de inmuebles	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.0%	0.5%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%
Otros Ingresos de capital	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Amortizaciones por préstamos concedidos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Oper oficiales de crédito	0.7%	0.8%	0.5%	0.4%	0.0%	0.3%	0.1%	0.4%	2.1%	0.2%
Saldo de balance	9.0%	6.0%	13.2%	11.1%	19.3%	6.6%	4.9%	8.4%	6.9%	5.4%
Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF										

**Cuadro II.16: Ejecución presupuestal del ingreso 2007 de las municipalidades distritales
según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles**

Tamaño del distrito	Total	x < 20 mil			20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad		-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	35%-85%	+85%	+85%
Número de municipios	1,562	682	567	157	24	24	39	6	42	21
Total	423.6	666.2	911.9	598.3	794.4	256.6	326.8	350.2	349.9	144.0
Impuestos	28.3	2.4	11.0	23.6	4.9	11.2	24.6	9.0	75.1	30.7
Predial	19.1	2.0	8.5	17.7	3.9	8.8	16.0	5.1	47.6	21.4
De Alcabala	5.2	0.2	1.8	5.0	0.9	2.0	4.1	1.8	16.3	4.7
Al patrimonio vehicular	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tasas	28.9	1.8	9.2	18.6	1.5	9.2	22.1	7.2	77.4	33.9
Limpieza pública	7.6	0.0	1.2	4.2	0.2	2.4	5.5	2.0	20.5	9.8
Peaje	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Serenazgo	3.4	0.0	0.2	0.4	0.0	0.0	2.0	0.3	15.1	1.7
Parques y jardines	4.0	0.0	0.1	1.1	0.0	0.4	2.2	0.1	13.0	4.7
Contribuciones	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.0	0.6	0.1
Multas, sanciones, otros	2.1	0.5	0.4	1.1	0.1	0.4	1.2	0.3	6.1	2.4
Infracción al reglamento de tráfico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0
Venta de bienes, servicios y otros corrientes	7.3	3.5	15.0	13.8	3.8	6.7	23.6	2.5	7.9	3.3
Prestación de servicios	4.8	2.6	9.2	7.0	2.4	4.9	7.2	1.4	7.7	2.8
Venta bienes	2.5	0.9	5.8	6.8	1.4	1.8	16.4	1.1	0.2	0.5
Transferencias Intergubernamentales	273.7	538.7	629.6	389.8	574.0	184.4	216.4	274.2	131.9	56.4
Vaso de Leche	13.9	20.1	16.3	11.2	17.5	10.6	9.4	13.3	7.5	14.2
Foncomun	76.3	143.0	133.9	80.0	118.7	70.3	53.3	82.7	48.2	34.9
Canon minero	130.4	288.1	361.8	174.6	208.4	77.1	106.5	150.1	52.2	2.1
Canon petrolero	8.7	13.9	14.2	50.9	18.4	1.3	6.1	15.8	4.8	0.0
Canon gasífero	17.1	41.0	22.8	2.6	173.6	0.0	2.9	0.0	4.9	0.0
Canon hidroenergético	4.4	7.9	9.2	6.7	24.4	4.8	2.6	3.2	0.9	0.7
Canon pesquero	1.0	0.9	2.6	4.0	0.2	1.4	1.7	0.9	0.6	0.2
Sobrecanon petrolero	2.7	4.8	6.8	8.2	0.0	0.0	2.1	2.3	3.1	0.0
Regalias FOCAM	1.9	4.8	4.8	2.8	2.0	1.0	2.6	0.0	0.5	0.0
Regalias mineras	12.9	12.8	54.9	30.0	10.7	17.2	18.2	5.9	4.6	0.2
Renta de aduanas	4.3	1.4	2.2	18.7	0.0	0.7	11.0	0.0	4.6	4.2
Transferencias determinadas de apoyo social	3.8	9.6	12.1	9.8	0.1	1.1	2.4	0.0	0.1	0.0
Transferencias proyectos de infraestructura social y productiva	3.8	9.6	12.1	9.8	0.1	1.1	2.4	0.0	0.1	0.0
Transferencias otras acciones nutricionales y de asistencia solidaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingresos de capital	3.7	8.4	11.7	5.7	4.4	3.0	1.3	1.1	0.8	0.3
Derechos de vigencia	3.2	8.0	11.1	4.5	4.3	1.8	0.6	0.9	0.1	0.0
Alquiler de inmuebles	0.5	0.4	0.6	1.2	0.1	1.2	0.7	0.2	0.7	0.2
Otros Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Amortizaciones por préstamos concedidos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Operaciones oficiales de crédito	3.0	5.1	4.7	2.1	0.0	0.7	0.3	1.3	7.3	0.3
Saldo de balance	38.0	40.1	120.1	66.5	153.1	16.8	15.9	29.5	24.0	7.8
Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.										

Cuadro II.17: Estructura porcentual del gasto del presupuesto ejecutado 2007 de las municipalidades provinciales según tamaño y urbanidad

Tamaño de la provincia	Total	X < 20 mil		20 mil< X < 50 mil			50 mil< X < 150 mil			150 mil< X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad		-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
Número de municipios	194	6	17	26	28	2	29	43	11	3	13	10	6
Gastos corriente	57%	28%	31%	39%	44%	61%	47%	51%	44%	49%	57%	63%	68%
Personal	16%	10%	9%	7%	12%	28%	14%	16%	15%	16%	20%	24%	14%
Obligaciones	3%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	2%	5%	5%
Bienes y servicios	27%	16%	19%	29%	27%	28%	29%	30%	25%	28%	30%	31%	26%
Otros	10%	1%	1%	3%	3%	2%	3%	4%	1%	3%	5%	3%	23%
Gastos de capital	40%	70%	67%	58%	53%	35%	50%	47%	55%	50%	42%	36%	27%
Inversiones	38%	67%	67%	58%	50%	34%	49%	45%	54%	47%	38%	33%	24%
Otros	2%	3%	0%	1%	3%	1%	1%	1%	1%	3%	3%	4%	2%
Servicios de la deuda	3%	3%	3%	2%	4%	5%	3%	2%	1%	1%	1%	1%	5%
Intereses	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Amortizaciones	3%	3%	2%	2%	3%	4%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	4%

Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.

Cuadro II.18:Ejecución presupuestal del gasto 2007 de las municipalidades provinciales según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles

Tamaño de la provincia	Total	X < 20 mil		20 mil< X < 50 mil			50 mil< X < 150 mil			150 mil< X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad		-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
Número de municipios	194	6	17	26	28	2	29	43	11	3	13	10	6
Gasto total	124.4	338.4	355.6	155.4	145.9	154.0	107.4	119.6	309.0	86.6	108.5	131.7	107.4
Gastos corriente	70.6	93.4	108.5	61.0	63.5	93.4	50.4	61.4	135.2	42.4	62.1	82.7	72.7
Personal	19.5	33.8	32.5	11.6	18.0	43.9	14.9	18.7	47.5	13.9	22.0	31.2	15.1
Obligaciones	4.1	1.3	1.5	0.7	1.2	3.7	1.0	2.0	4.4	1.4	2.7	6.9	5.7
Bienes y servicios	34.1	53.3	69.3	44.3	39.6	42.4	30.7	36.1	78.7	24.7	32.4	40.2	27.6
Otros	12.8	5.0	5.2	4.4	4.7	3.5	3.7	4.7	4.5	2.5	5.0	4.3	24.3
Gastos de capital	50.0	235.3	237.8	90.8	76.9	53.6	54.0	55.9	171.4	43.3	45.2	47.9	28.9
Inversiones	47.3	226.3	236.6	89.7	73.2	52.1	52.9	54.2	168.1	40.6	41.7	43.2	26.3
Otros	2.7	9.0	1.1	1.1	3.7	1.5	1.1	1.6	3.3	2.7	3.5	4.7	2.7
Servicios de la deuda	3.8	9.6	9.2	3.5	5.5	7.0	2.9	2.3	2.5	0.9	1.2	1.1	5.8
Intereses	0.6	0.9	0.9	0.4	0.7	1.5	0.3	0.3	0.5	0.1	0.2	0.1	1.0
Amortizaciones	3.2	8.7	8.3	3.1	4.8	5.5	2.6	2.0	2.0	0.8	1.1	1.0	4.8

Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.
Elaboración propia.

Cuadro II.19: Estructura porcentual del gasto del presupuesto ejecutado 2007 de las municipalidades distritales según tamaño y urbanidad - porcentaje

Tamaño del distrito		X < 20 mil			20 mil< X < 50 mil			50 mil< X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad	Total	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	35%-85%	+85%	+85%
Número de municipios	1562	682	567	157	24	24	39	6	42	21
Gastos corriente	46.5%	28.0%	29.8%	42.8%	32.9%	43.1%	58.3%	50.4%	71.9%	82.6%
Personal	11.6%	4.1%	6.7%	12.1%	4.7%	12.7%	16.0%	14.7%	22.5%	21.9%
Obligaciones	1.5%	0.1%	0.2%	0.5%	0.1%	0.5%	1.8%	0.3%	4.3%	4.2%
Bienes y servicios	29.4%	19.7%	19.2%	26.4%	26.0%	25.7%	36.8%	28.6%	41.4%	50.7%
Otros	4.1%	4.1%	3.7%	3.9%	2.1%	4.1%	3.7%	6.8%	3.6%	5.7%
Gastos de capital	51.9%	69.8%	68.7%	56.0%	65.7%	54.9%	40.4%	47.8%	26.8%	16.5%
Inversiones	50.5%	68.7%	67.7%	55.1%	62.9%	53.8%	38.8%	46.8%	25.5%	14.3%
Otros	1.4%	1.1%	0.9%	0.9%	2.9%	1.0%	1.6%	1.0%	1.3%	2.2%
Servicios de la deuda	1.6%	2.2%	1.5%	1.2%	1.4%	2.1%	1.3%	1.8%	1.3%	0.9%
Intereses	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%
Amortizaciones	1.4%	1.9%	1.4%	1.0%	1.2%	1.8%	1.2%	1.6%	1.2%	0.8%

Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.
Elaboración propia.

Cuadro II.20: Ejecución presupuestal del gasto 2007 de las municipalidades distritales según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles

Tamaño del distrito		X < 20 mil			20 mil< X < 50 mil			50 mil< X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad	Total	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	35%-85%	+85%	+85%
Número de municipios	1562	682	567	157	24	24	39	6	42	21
Gastos corriente	132.0	124.1	161.1	147.0	153.2	78.5	128.9	95.2	191.7	99.8
Personal	32.9	18.1	36.1	41.5	22.1	24.7	35.4	27.8	60.0	26.5
Obligaciones	4.3	0.5	0.9	1.9	0.4	1.0	4.0	0.5	11.6	5.1
Bienes y servicios	83.5	87.4	104.0	90.4	120.9	49.9	81.4	54.0	110.5	61.3
Otros	11.5	18.1	20.0	13.2	9.8	8.0	8.1	12.9	9.7	6.9
Gastos de capital	147.3	309.6	371.2	192.1	305.9	99.9	89.2	90.4	71.4	19.9
Inversiones	143.7	304.5	366.2	189.1	292.6	104.4	85.7	88.5	67.9	17.3
Otros	3.9	5.1	5.1	3.0	13.3	2.0	3.5	1.9	3.6	2.6
Servicios de la deuda	4.5	9.6	8.4	4.1	6.4	3.7	2.9	3.4	3.5	1.1
Intereses	0.6	1.3	1.0	0.5	0.8	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2
Amortizaciones	3.9	8.3	7.4	3.5	5.6	3.5	2.5	3.1	3.2	0.9

Fuente: DNCP-MEF (2007). Para el Programa Vaso de Leche, el número de municipalidades no es el mismo ya que la información proviene del MEF.
Elaboración propia.

Cuadro II.21: Ejecución presupuestal de la deuda de las municipalidades distritales según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles, 2000-2007

Tamaño del distrito	X < 20 mil			20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil	X > 150 mil	
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	35%-85%	+85%	+85%
2007									
Servicios de la deuda	9.6	8.4	4.1	6.4	4.0	2.9	3.4	3.5	1.1
Intereses	1.3	1.0	0.5	0.8	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2
Amortizaciones	8.3	7.4	3.5	5.6	3.5	2.5	3.1	3.2	0.9
2000									
Servicios de la deuda	12.6	14.8	14.9	10.5	6.2	9.5	9.5	13.4	5.5
Intereses	3.2	3.6	3.0	2.6	1.4	3.1	2.7	3.5	1.5
Amortizaciones	9.4	11.2	11.9	7.9	4.8	6.4	6.7	9.9	4.0
*Fuente : Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007).									
Elaboración propia.									

Cuadro II.22: Ejecución presupuestal de la deuda de las municipalidades provinciales según tamaño y urbanidad, valores per cápita en soles, 2000-2007

Tamaño de la provincia	X < 20 mil		20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil			150 mil < X < 500 mil		X > 500 mil	
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
2007												
Servicios de la deuda	9.6	9.2	3.5	5.5	7.0	2.9	2.3	2.5	0.9	1.2	1.1	5.8
Intereses	0.9	0.9	0.4	0.7	1.5	0.3	0.3	0.5	0.1	0.2	0.1	1.0
Amortizaciones	8.7	8.3	3.1	4.8	5.5	2.6	2.0	2.0	0.8	1.1	1.0	4.8
2000												
Servicios de la deuda	14.6	5.7	5.8	7.7	S/I	5.1	4.7	6.4	S/I	3.5	2.9	4.9
Intereses	3.5	1.1	1.7	1.7	S/I	1.4	1.2	1.4	S/I	1.1	1.1	1.3
Amortizaciones	11.1	4.6	4.1	6.0	S/I	3.6	3.4	5.0	S/I	2.4	1.6	3.6
*Fuente : Alvarado, 2003 (año 2000) y DNCP-MEF (2007).												
S/I = Sin información.												
Elaboración propia												

Cuadro II.23: Estructura porcentual del gasto del presupuesto ejecutado de las municipalidades provinciales según tamaño y urbanidad, 2000-2005-2007

Tamaño de la provincia	X < 20 mil		20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil			150 mil < X < 500 mil			X > 500 mil
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	+85%
2007												
Gastos corriente	28%	31%	39%	44%	61%	47%	51%	44%	49%	57%	63%	68%
Gastos de capital	70%	67%	58%	53%	35%	50%	47%	55%	50%	42%	36%	27%
2005												
Gastos corriente	44.6%	35.8%	41.9%	52.3%	S/I	41%	53.8%	54.8%	S/I	61.0%	63%	75%
Gastos de capital	44.6%	57.3%	52.2%	39.0%	S/I	53.1%	40.3%	42.1%	S/I	36%	31%	24%
2000												
Gastos corriente	31%	39%	36%	44%	S/I	39%	50%	57%	S/I	51%	53%	78%
Gastos de capital	60%	57%	55%	46%	S/I	53%	42%	35%	S/I	43%	44%	15%
*Fuente : Alvarado, 2003 (año 2000), Vega, 2008 (año 2005) y DNCP-MEF (2007).												
S/I = Sin información.												
El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 14 del anexo II.												
Elaboración propia.												

Cuadro II.24: Estructura porcentual del gasto del presupuesto ejecutado de las municipalidades distritales según tamaño y urbanidad, 2000, 2005 y 2007

Tamaño del distrito	X < 20 mil			20 mil < X < 50 mil			50 mil < X < 150 mil		X > 150 mil
Grado de urbanidad	-35%	35%-85%	+85%	-35%	35%-85%	+85%	35%-85%	+85%	+85%
2007									
Gastos corriente	28.0%	29.8%	42.8%	32.9%	43.1%	58.3%	50.4%	71.9%	82.6%
Gastos de capital	69.8%	68.7%	56.0%	65.7%	54.9%	40.4%	47.8%	26.8%	16.5%
2005									
Gastos corriente	35.5%	41.0%	42.4%	35.1%	50.3%	58.5%	51.7%	60.9%	69.7%
Gastos de capital	57.1%	52.0%	51.5%	59.4%	43.8%	35.3%	44.0%	33.5%	27.6%
2000									
Gastos corriente	32.6%	41.3%	39.1%	41.7%	59.1%	69.2%	42.3%	77.4%	74.6%
Gastos de capital	59.4%	51.4%	53.5%	47.7%	33.0%	23.7%	48.9%	15.5%	20.3%
*Fuente : Alvarado, 2003 (año 2000), Vega, 2008 (año 2005) y DNCP-MEF (2007).									
El desagregado para el año 2007 se presenta en el cuadro 16 del anexo II.									

Anexo III. Sumario descriptivo del marco legal

Año	Norma	Ámbito	Contenido
1993	Constitución Política del Perú	Nacional	Define que la descentralización se realiza por etapas, progresiva y ordenadamente Establece las competencias generales de los gobiernos regionales y los gobiernos locales
1993	Decreto Legislativo N° 776 - Ley de Tributación Municipal	Municipal	<u>Simplificación de tributaria municipal.</u> • Reducción de 20 a 6 impuestos; se elimina 2 impuestos que causaban doble imposición (tx a los terrenos sin construir y tx al funcionamiento de negocios) • Reducción en el número de tramos (rangos) del predial de 7 a 3. • Eliminación de exoneraciones y fijación en 50% el predial rustico dedicado a agricultura • Impuesto a la alcabala (transferencia de propiedad) de provincial a compartirse con distrital • Impuesto vehicular, reducción de base tributaria y selección de tasa única. • Tasas se deberán cobrar en base al costo efectivo • Se elimina obligación de declarar pago de impuestos a registros públicos o notarios • Introducción de variables de pobreza en le Impuesto de Promoción Municipal (fuente del FONCOMUN) Mejor posición de municipalidades distritales (incrementaron 200%), pérdida de dominio de Municipalidad Provincial de Lima, sobre todo el fondo de inversiones provincial. (Lima disminuye 80%) Disminución de transferencias a Lima a favor de las regiones
2002	Ley de Bases de Descentralización - Ley N° 27783	Municipal Regional	Pautas de la transferencia de responsabilidades Dispone iniciar a partir del 2003 la transferencia a los gobiernos regionales y locales de programas sociales y proyectos de inversión regional Establece las etapas del proceso de descentralización: i) conformación de regiones, ii) transferencia de competencias sectoriales y iii) transferencia de competencias en educación y salud .Establece los principios que orientan la descentralización y la distribución de competencias, entre ellos: neutralidad, gradualidad, selectividad y provisión
2002	Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783	Municipal Regional	Endeudamiento Público Externo: Los Gob. Regionales y Locales sólo pueden contratar endeudamiento público externo, emitir bonos y titularizar cuentas, con el aval o garantía del Estado.
2002	Ley de Bases de Descentralización Ley N° 27783	Municipal Regional	<u>Fondo de Compensación Regional. FONCOR</u> Creado para financiar gastos de inversión en gobiernos regionales. Este fondo quedó inicialmente constituido con recursos para proyectos de inversión de alcance regional que manejaban los CTAR, sí como con 30% de los recursos provenientes de las privatizaciones y concesiones (Art 39). “El FONCOR debería distribuirse “proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de

Año	Norma	Ámbito	Contenido
			equidad y compensación , considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de las inversiones “(39.2) De acuerdo a la experiencia hasta hora, el FONCOR no ha podido consolidarse como el FONCOMUN, nunca recibió fondos de privatizaciones y su fondeo obedece mas bien “al peso inercial de su origen, así como a decisiones discrecionales, antes que ha criterios previamente definidos” (Grupo Propuesta Ciudadana 2007: 28) Su utilización ha estado concentrada en pocas regiones (Piura, Arequipa, La Libertad, Cusco y San Martín) explicado en parte por compromisos ya establecidos antes del 2002. El 2005, 85% de los fondos distribuidos se hizo de manera inercial igual a los niveles del 2004, y sólo 15% se distribuyó aplicando una fórmula de distribución. Su distribución no se hizo de manera proporcional al nivel de pobreza o necesidades, ni tampoco con un afán de cubrir desbalance horizontal, toda vez que regiones con altas transferencias de canon como (Tacna y Moquegua) recibieron FONCOR. El 2006 fue incluido en la partida presupuestal recursos ordinarios, por lo que se hace difícil hacer seguimiento.
2002	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - N° 27867	Regional	Regula la vacancia de Autoridades Regionales Pueden ser objeto de vacancia: Presidentes, Vicepresidentes o Consejeros de Gobiernos Regionales. De las 101 vacancias producidas, 78 corresponden a autoridades distritales, 21 a provinciales y 2 al ámbito regional. Detalla las competencias por sectores de los gobiernos regionales Precisa que los Directores Regionales ejecutan políticas nacionales bajo la dirección del Sector y políticas regionales bajo la Gerencia Regional correspondiente Los Gobiernos Regionales, en el caso de endeudamiento externo: pueden concertar operaciones de endeudamiento, emisión de bonos y titulización de cuentas, sólo con el aval o garantía del Estado previa aprobación del Gobierno Nacional. Regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de Descentralización y Regionalización

Año	Norma	Ámbito	Contenido
2003 2003 2003	Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972	Municipal	Detalla las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales Pautas para la aprobación de endeudamientos internos y externos El Concejo Municipal puede aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos por mayoría calificada y conforme a ley. Los Gobiernos Locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal, dichas normas constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza en la ciudadanía en el accionar del Estado, así como alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos. (Art. 148º- Transparencia Fiscal y Portales electrónicos). Regula la vacancia de Autoridades Municipales Pueden ser objeto de vacancia: Alcaldes y regidores de Concejos Municipales provinciales y distritales. De los ciudadanos que fueron elegidos en las últimas elecciones regionales y municipales para ejercer el cargo en el periodo 2007-2009, 101 de ellos han sido han sido vacados entre el 2007 y mayo del 2008.
2007	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley N° 29158	Nacional	Establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo. Se considera que el Poder Ejecutivo está integrado por: La Presidencia de la República. El Consejo de Ministros. La Presidencia del Consejo de Ministros. Los Ministerios. Entidades Públicas del Poder Ejecutivo.
2003	Ley Marco de Presupuesto Participativo - Ley N° 28056	Local Regional	Establece disposiciones que aseguren la participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto.
2003	Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (SAFI) - Ley N° 28112	Local Regional Nacional	Modernizar la administración financiera del Sector Público. Normar el Registro Único y presentación de la Información a través del SIAF. Normar el planeamiento, captación, asignación, ejecución, custodia, registro, control y evaluación de los fondos públicos.
2003	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal-LRTF - Ley N° 27958	Local Regional	Los Gobiernos Regionales y Locales podrán realizar operaciones de endeudamiento externo únicamente con aval del Estado, para lo cual deberán cumplir con las reglas fiscales establecidas la Ley.
2004	Ley de Descentralización Fiscal - D.L. N° 955 y	Local Regional	Esta Ley implementa reglas de responsabilidad fiscal aplicables a los GR y GL para que contribuyan, conjuntamente con el nivel de Gob. Nacional con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Año	Norma	Ámbito	Contenido
	D.S. N° 114-2005-EF.		
2005	Ley que Modifica el Artículo 28° de la Ley de Descentralización Fiscal - Ley N° 28572	Local Regional	Modifica los ratios 5 y 6 con el objeto de permitir a los Gobiernos Locales endeudarse para la adquisición de maquinaria y equipo.
2005	Ley del Sistema Nacional de Endeudamiento Ley N° 28563	Local Regional Nacional	Define a la Dirección Nacional de Endeudamiento Público del Ministerio de Economía y Finanzas como órgano rector del Sistema Nacional de Endeudamiento.
Anual 2006	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006. Ley N° 28652	Local Regional	La Ley de Presupuesto del 2006 ha incorporado al FONCOR dentro de la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios de los Gobiernos Regionales y ya no como un fondo independiente. El Fondo de Compensación Regional (FONCOR) fue creado por la Ley de Bases de la Descentralización y aparece también en la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. Nació como un mecanismo compensatorio autónomo para garantizar la inversión en las zonas más pobres. En el 2005, el FONCOR representó el 31% de las fuentes de financiamiento de los Gobiernos Regionales (las otras son Canon y Sobrecanon y Donaciones y Transferencias) con un aproximado de S/. 433 millones.
2007 2008	Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2007 - Ley N° 28928 (numeral 9,1) Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2008 - Ley N° 29143	Local Regional	FIDEICOMISO. Los Gobiernos Regionales y Locales pueden utilizar los recursos de las regalías mineras, el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea FOCAM, Fondo de Compensación Regional FONCOR, Canon y Sobrecanon en la constitución de Fideicomisos destinados a atender: El servicio de la deuda derivada de las operaciones de endeudamiento, destinados a financiar proyectos de inversión pública Pago de compromisos financieros, en el marco de procesos de promoción de la inversión privada y de concesiones Gastos administrativos derivados de la constitución de los fideicomisos Utilización de nuevo esquema por la MML
2004 2004 2005	Ley de Regalías Minera – Ley N° 28258 Ley N° 28323 – Modifica la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera. Decreto Supremo N° 018-2005-EF		Demanda de inconstitucional por la Sociedad Nacional de Industrias. Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda. Precisan y dictan medidas complementarias al Reglamento de la Ley de Regalía Minera
2001	Ley de Canon - Ley N° 27506	Local Regional	Regulación de los tipos de canon

Año	Norma	Ámbito	Contenido
2003	Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506 - Ley N° 28077		
2004	Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley N° 28077 - Ley N° 28322		
2007	Decreto de Urgencia N° 013-2007	Regionales	Se autoriza para el 2007 contratar docentes con canon y sobrecanon, a partir de mayo Pocas regiones lo hicieron, excepto Cusco
2008 (mayo)	Resolución Directoral 013-2008-EF/77 que y su modificatoria la Resolución Directoral N° 014-2008-EF/77.15	Local Regional	Establecen procedimientos para centralización progresiva de fondos del rubro 18 canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones en la cuenta principal del Tesoro Público de la Dirección Nacional del Presupuesto Publico (DNPP), Los recursos antes eran transferidos a las cuentas que los gobiernos regionales y locales crearon con ese fin, tal como dispone la Ley del Canon. A partir de enero 2009 los recursos del canon serán depositados en la cuenta bancaria de la DNPP y ésta a su vez deberá autorizar el gasto, a condición de que se solicite una “asignación financiera” (una lista de gastos) a cuenta de los recursos del canon. Al 20/08/2008 el proyecto de ley se encuentra en la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Actualmente, la fuente que utiliza este procedimiento son los Recursos Ordinarios, que es la fuente que maneja el Ministerio de Economía. Por tanto, a partir del próximo año, los recursos del canon tendrán el mismo tratamiento que los recursos ordinarios, con lo cual se obliga a los gobiernos regionales y locales a depender de la DNPP para utilizar recursos que según Ley son suyos. El Gobierno Regional de Cusco alcanzó un proyecto de ley al Congreso que propone derogar la Resolución Directoral N° 013-2008-EF/77.15
2008 (septiembre)	Proyecto de Ley que propone modificar el artículo 6° de la Ley N° 27506, Ley del Canon modificado por la Ley N° 28077, referente a que los gobiernos locales	Local Regional	La modificación establece que cuando el titular minero posee varias concesiones en explotación ubicadas en circunscripciones distintas, el canon minero se distribuirá en proporción al valor de venta del concentrado o equivalente proveniente de cada concesión. Cuando los titulares poseen concesiones mineras en explotación ubicadas en circunscripciones distintas corresponde a cada circunscripción recibir el canon proveniente del Impuesto a la Renta generado por las concesiones mineras en explotación que se encuentran en el interior de su territorio.

Año	Norma	Ámbito	Contenido
	municipalidades donde se explota el recurso natural destinarán a los centros poblados no menos de 25% del total.		
1994	Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos – Ley N° 26300	Local Regional	Regula la revocatoria de Autoridades Regionales o Municipales Pueden ser objeto de revocación las siguientes autoridades: Alcaldes y regidores provinciales. Alcaldes y regidores distritales. Presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales. No procede la revocatoria durante el primer y el último año del mandato La solicitud debe ser presentada por el 25% de los electores de una autoridad, con un máximo de 400 mil firmas.
2004	Ley N° 28421 que modifica los Artículos 23 y 29 de la Ley N° 26300	Local Regional	Modifica la Ley N° 26300 en el tema del porcentaje requerido para la votación en la revocatoria y la posibilidad que la autoridad revocada esté apta como candidato para futuras elecciones. Sobre el tema del porcentaje, se dispone que para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidamente emitidos y la asistencia de 50% de los electores hábiles del padrón
1997	Ley Orgánica de Elecciones - Ley No. 26859		Desde el año 1980, la elección de los miembros del Congreso de la República se ha efectuado mediante el sistema electoral proporcional. Con la Constitución del 79, el Congreso se organizó bajo una estructura bicameral en donde los 60 representantes a la Cámara de Senadores se elegían por distrito nacional único; y los 180 representantes a la Cámara de Diputados por distrito electoral múltiple. Similar modelo se aplicó en los procesos de elecciones generales 1985 y 1990, hasta que la Constitución de 1993 – artículo 90° – cambia la estructura del Congreso insertando un régimen unicameral con 120 congresistas. Interrumpido el proceso de descentralización (regionalización) se aplicó la sétima disposición transitoria de la mencionada Carta, para elegir a los Congresos de 1995 y 2000 mediante el sistema electoral proporcional con distrito electoral nacional o único. Se realizó para que la elección del Congreso en el proceso electoral del año 2001 se efectúe mediante el sistema proporcional y distrito electoral múltiple con circunscripciones plurinominales. Se hizo para buscar mejor representación; sin embargo, no estableció como requisito para representar a un distrito, haber nacido o vivir en él. En la práctica, sólo se requería ser mayor de 25 años y haber nacido en el Perú. Ello dio como resultado que el 16% de los candidatos y 9% de los electos vivía y votaba en un distrito distinto al que postuló.
1997	Ley de Elecciones Municipales - Ley N° 26864	Norma las elecciones municipales.	En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República. Las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años.

Año	Norma	Ámbito	Contenido
2002	Ley de Elecciones Regionales – Ley N° 27683	Regional	Regula la organización y ejecución de las elecciones regionales. Establece que la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar integrada por no menos de un 30% de varones o mujeres.
2002	Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864 - Ley N° 27734	Municipal	Los alcaldes y regidores que postulan a la reelección no requieren solicitar licencia. Se proclama Alcalde al ciudadano de la lista que obtenga la votación más alta.
2003	Ley de Partidos Políticos - Ley N° 28094	Nacional	La lista de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos
2004 2005	Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones - Ley N° 28274	Regional	Referéndum para la conformación de regiones. Se fracasó en la conformación de regiones, confusión en el tema de los incentivos reales que tendrían las regiones.
2005 2004	Elecciones regionales Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales - Ley N° 28273		Establece el procedimiento para la aprobación de Planes Anuales de Transferencia Define los requisitos generales y procedimiento para acceder a la transferencia Señala los criterios para establecer requisitos específicos según sector a transferir Obliga a usar indicadores para medir la ejecución de las funciones transferidas y contar con un Sistema de Información Pública de Gestión Descentralizada
2005 2006 2007 2008	D:S: N° 052-2005-PCM D.S. N° 021-2006-PCM D.S. N° 036-2007-PCM D.S. N° 049-2008-PCM	Local Regional	Se aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2005, 2006, 2007, 2008
2006	Decreto Supremo N° 068-2006-PCM	Local Regional	Establecen disposiciones relativas a la culminación de las transferencias programadas a los Gobiernos Regionales y Locales
2006	Decreto Supremo N° 077-2006-PCM	Local	Establecen disposiciones relativas al proceso de transferencia de la Gestión de la Atención Primaria de Salud a las Municipalidades Provinciales y Distritales A partir de enero de 2007, se iniciará el proceso de transferencia de la Gestión de la Atención Primaria de la Salud a las Municipalidades Provinciales y Distritales.
2006	Decreto Supremo N° 078-2006-PCM	Local	Autorizan al Ministerio de Educación, con la participación de las Municipalidades, llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de niveles educativos de Inicial y Primaria

Año	Norma	Ámbito	Contenido
2006	Decreto Supremo N° 082-2006-PCM	Nacional	Dictan medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del inventario de Programas Sociales dispuesta por el Decreto Supremo N° 080-2006-PCM
2008	Resolución de Secretaría de Descentralización N° 022-2008-PCM/SD	Lima Metropolitana	Aprueban Plan de Acción para la Transferencia de Funciones Sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima

Fuente:

- ✓ Presentaciones de la DNEP – MEF. www.mef.gob.pe
- ✓ PRODES. Reporte Nacional N° 6 Perú 2007. Vigilancia de las Industrias Extractivas. www.prodes.org.pe/pdf/Proceso_Descentralizacion_2004_Balance_Recomendaciones_Agenda_Pendiente_Participaci
- ✓ http://www.transparencia.org.pe/documentos/datos_electorales_006___militares.pdf
- ✓ Normas Legales varias

Elaboración propia

Anexo IV. Descripción de las bases de datos disponibles para segunda fase del estudio

En esta sección se presentan las fuentes de información existentes a nivel sub nacional que permitiría ejecutar el estudio econométrico y cualitativo de los determinantes desempeño fiscal. Es necesario resaltar que las encuestas que recogen datos a nivel nacional no suelen cubrir el universo o nivel de municipios, por los costos que implica dicha tarea. Por otra parte, el nivel de actualización de los datos a nivel municipal suele ser discontinuo, lo que impide hacer un seguimiento año a año a ciertas variables.

En los siguientes cuadros, se detalla las características de las fuentes para el análisis socio económico y el presupuestario-financiero. Se tratará de describir la periodicidad, el nivel de desagregación (regional, provincial, local) y las variables vinculadas al objeto de estudio que se encuentre en cada fuente. En ese sentido, la fuente más relevante, en términos de variables vinculadas al desarrollo humano, proviene de los Censos Nacionales.

1. Análisis socioeconómico

Cuadro IV.1: Disponibilidad de Indicadores según el Censo 2007

	Local	Provincial	Regional
Número de Habitantes	X	X	X
Población urbana/ rural	X	X	X
Población en edad de trabajar	X	X	X
Población Económicamente Activa PEA	X	X	X
Población Económicamente Inactiva PEI	X	X	X
Asistencia escolar de la población de 3 a 5 años de edad	X	X	X
Asistencia escolar de la población de 6 a 11 años de edad	X	X	X
Asistencia escolar de la población de 12 a 16 años de edad	X	X	X
Analfabetismo	X	X	X
Nivel de Educación alcanzado en la población mayor de 15	X	X	X
Tenencia de seguro de salud	X	X	X

Nota Técnica:

Periodicidad: Teóricamente cada 10 años, pero puede cambiar.

Cuadro IV.2: Disponibilidad de Indicadores según el Mapa de la Pobreza 2006 de Fondo de Compensación de Desarrollo Social

Mapa de la Pobreza 2006 de FONCODES	Local	Provincial	Regional
% de la población sin agua	X	X	X
% de la población sin electricidad	X	X	X
% de la población sin desagüe / letrina	X	X	X
Índice de carencia	X	X	X
Quintil del índice de carencias	X	X	X

Nota Técnica:

Periodicidad: última actualización 2006

2. Análisis fiscal -financiero

La principal fuente de información en el ámbito presupuestario-financiero provino de La Dirección Nacional de Contabilidad Pública (DNCP) del Ministerio de Economía y Finanzas. Se cuenta con bases para el periodo 1998-2007 de los montos ordenados en la Cuenta General de la República.

El formato de la información se basó en el programa DBF Viewer 2000. A continuación se brinda algunas especificidades sobre la magnitud de los recursos que representan las sub-niveles de gobierno. Se toma como referencia el año 2007 en la medida que es el que cuenta con mayor información y variables en comparación a los años anteriores. Cabe manifestar que el año 2007 presenta una clasificación contable diferente a los años anteriores como resultado del ordenamiento que se vienen ejecutando para compatibilizar las cuentas nacionales con los presupuestos. Además, la información entregada está preparada año por año, y que no necesariamente los códigos de las cuentas son homogéneas y que se necesitan horas persona para construir una base de datos única con todos los años. Para la segunda fase se necesitaría un periso para armonizar las bases de datos. Solo se pudo avanzar de manera parcial compatibilizar los ingresos 2004 al 2007.

Cuadro IV.3: Número de unidades de análisis disponibles de los sub niveles de gobierno: ingresos y gastos 2007

Ingresos 2007	
Nivel de Gobierno	Número entidades
Municipalidades Provinciales	194
Municipalidades Distritales	1,568
Gobiernos Regionales	26
Gobierno Nacional	

Por otra parte, es importante establecer el nivel de profundidad al que se puede llegar en el análisis presupuestario-financiero. Esto se logra en dos niveles: i) el número de categorías en que se puede desagregar los ingresos y los gastos, así como el número de variables que tiene cada categoría, y ii) el cruce de categorías que se pueda hacer para determinar los efectos de una sobre otra. En este último caso, realizar cruces de datos será relevante solo si representan montos significantes en términos presupuestarios (Para referencia ver los dos cuadros finales). Las categorías están definidas según los clasificadores presupuestarios de ingresos y gastos los cuales permiten el registro ordenado y uniforme de las operaciones del Sector Público durante el proceso presupuestario.

El clasificador de ingresos es el conjunto de elementos expresados en una secuencia numérica que refleja la composición del ingreso por grandes categorías (clase) y por niveles más desagregados (tipo/ sub tipo/ elemento), según la fuente de financiamiento.

Otra fuente de datos importante es el Sistema de Información de Administración Financiera, SIAF, que registra los gastos programados y ejecutados del presupuesto de todos los Pliegos y Unidades Ejecutoras en los tres niveles de gobierno. El problema que se encuentra en esta base de datos es la falta de un código único para poder hacer el

match con las bases de datos del INEI. En realidad es un problema en todas fuentes de datos que manejan información pública de las unidades territoriales. Se necesita trabajo adicional para construir una única base de datos.

Cuadro IV.4: Categorías de información: Ingresos 2007

Categoría	Número de variables Ingreso 2007	
	Gobierno Local/ Provincial	Gobierno Regional
Fuente de Financiamiento	7	4
Clase	4	4
Tipo	8	8
Sub Tipo	9	9
Elemento	52	48

Por otro lado, el clasificador de gastos es el conjunto de elementos expresados en una secuencia numérica que refleja las distintas categorías de la estructura funcional programática (cadena funcional) y las partidas de gasto de los clasificadores presupuestarios del egreso (clasificador de gastos públicos) según la fuente de financiamiento.

Cadena Funcional: Identifica las funciones primordiales del Estado, a diferente nivel de agregación, en las que el Gobierno aplica los recursos públicos para lograr los objetivos nacionales. El nivel de desagregación es Función, Programa, Subprograma, Actividad, Componente, Finalidad y Meta.

Clasificador de Gastos Públicos: Organiza los gastos presupuestarios de acuerdo a los siguientes niveles: Categoría de Gasto, Grupo de Gasto, Modalidad de Gasto y Elemento de Gasto.

Fuente de Financiamiento: Es la clasificación presupuestaria de los recursos públicos, orientada a agrupar los fondos de acuerdo con los elementos comunes a cada tipo de recurso. Su nomenclatura y definición están definidas en el Clasificador de Fuentes de Financiamiento para cada año fiscal. Los rubros de cada fuente son: Recursos Ordinarios, Recursos Directamente Recaudados, Recursos por operaciones oficiales de crédito, Donaciones y Transferencias, Recursos Determinados (el cual incluye las Contribuciones a Fondos, el Fondo de Compensación Municipal, los Impuestos Municipales, Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones).

Deuda

Contaduría Pública también se registra los balances y estados financieros de las municipalidades, lo que permitiría identificar las deudas corrientes y a largo plazo, los activos, pasivos y otras variables financieras propias de estos instrumentos. Esto también permitiría identificar las cuentas por cobrar de los impuestos y tasas. El equipo todavía no cuenta con esta información.

Transferencias y deudas

Además de los presupuestos y balances entregados por las municipalidades a Contaduría Pública, el Ministerio de Economía ha retomado el registro de las transferencias y hace un seguimiento de las deudas de las municipalidades. Debido al cambio del registro contable mencionado anteriormente, el equipo tuvo que conciliar las bases del MEF con los presupuestos para tener la información desagregada de algunas transferencias.

Cuadro IV.5: Categorías de información, Gasto 2007

Categoría	Número de variables Gasto 2007	
	Gobierno Regional	Gobierno Local/ Provincial
Fuente de Finamamiento	6	9
Categoría de Gasto	3	3
Grupo de Gasto	9	9
Modalidad de Gasto	11	10
Elemento de Gasto	73	70
Función	15	10
Programa	46	22
Sub programa	166	26
Actividad	5455	6881
Componente	3285	
Finalidad	2666	-
Meta	54	-

3. Análisis de la gestión municipal

El Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Es una herramienta de apoyo a la gestión regional y municipal, integra información estadística de las municipalidades provinciales, distritales y de centro poblado. La información se agrupa en tres módulos:

Módulo I: Datos generales de la municipalidad

- Ubicación geográfica e identificación: Ubicación geográfica, tipo de municipalidad, agencias municipales, dirección de la municipalidad, teléfonos, fax, correo electrónico, página web, nombres y apellidos del alcalde.
- Infraestructura, recursos humanos y presupuesto: Número de locales de la municipalidad por condición de propiedad, vehículos, maquinarias y equipos, sistemas informáticos, equipo de cómputo y de oficina, acceso a Internet, red informática local, personal por condición de ocupación y condición laboral, asistencia y capacitación que requieren, ingresos y gastos de la municipalidad.

Modulo II: Competencias y funciones de la municipalidad

- Planificación y organización del espacio físico: instrumentos de gestión, catastro distrital, Concejo de Coordinación Local, normas emitidas por la municipalidad, Texto único de procedimientos administrativos (TUPA), principales obras de construcción, reparación y construcción de pistas, veredas, caminos rurales y escalinatas, red vial vecinal en el distrito, licencias de apertura de establecimientos, licencias para la construcción.

- Servicios públicos locales: saneamiento ambiental y salubridad, biblioteca municipal, infraestructura deportiva, locales para uso recreacional y cultural, salud, programas sociales, seguridad ciudadana, Defensa Civil, promoción del desarrollo económico local, protección y conservación del medio ambiente, participación vecinal y Registro Civil.

Módulo III: Gestión y política de desarrollo social

- Infraestructura de comunicación: servicios de comunicación.
- Alumbrado público, agua potable y alcantarillado: Alumbrado público, red de agua potable, frecuencia de vigilancia y control del agua potable, tipo de tratamiento que recibe el agua potable, instituciones u organismos que administran el agua potable y alcantarillado, tratamientos de aguas servidas y destino final del sistema de desagüe.

Cuadro I.3: Indicadores procesados en el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)

	Local	Provincial
Vehículos, maquinarias y equipos del local municipal	X	X
Personal por condición de ocupación y condición laboral, asistencia y capacitación que requieren	X	X
Sistemas informáticos, equipo de cómputo y de oficina, acceso a Internet, red informática local	X	X
Número de locales de la municipalidad	X	X
Red vial vecinal	X	X

Nota Técnica:

Periodicidad: Anual

4. Análisis Gobernabilidad / poder político

Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Las funciones del JNE en época electoral son fundamentales para garantizar la legalidad del proceso. A través de diversos reportes y boletines brinda toda la información concerniente a los procesos electorales. Complementariamente brinda información sobre las autoridades regionales y municipales (partido político, plan de gobierno y hoja de vida) y estadísticas de los procesos de revocatoria y vacancia.

Cuadro I.4: Indicadores procesados en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

	Local	Provincial	Regional
Nombre de la autoridad	X	X	X
Nivel educativo de la autoridad	X	X	X
Partido de pertenencia del candidato electo.	X	X	X
Revocatoria de la autoridad	X	X	X

Nota Técnica:

Periodicidad: La actualización depende del calendario electoral.

5. Análisis cualitativo

En el marco de la descentralización del país y en el ámbito del sector transporte y comunicaciones, el Programa Provias Descentralizado, ha impulsado la creación de los Institutos Viales Provinciales (IVP). Además de las funciones de coordinación interdistrital, estos institutos elaboran los Planes Viales Provinciales (PVP). Estos

documentos acopian la información social, económica y de infraestructura a nivel provincial y desagregando los datos por municipio. Si bien no todas las provincias tienen un IVP, en términos de diagnóstico, esta fuente secundaria también resulta de utilidad. Los PVP pueden ser encontrados tanto en las municipalidades provinciales respectivas como en el Programa Provias Descentralizado.

Bibliografía

Abugattas, Giselle, y Rafaella Pinasco. (2008) ¿Muchas trabas para el gasto? Limitantes a la inversión de los Gobiernos Locales en el Perú. Seminario de Investigación Económica. Universidad del Pacífico.

Aguilar, Giovanna y Rosa Morales. (2005). Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad. Documento de Trabajo 144, Instituto Peruano de Estudios.

Alcázar, Lorena; Conterno, Elena; Ugarte, Mayen. Transferencia de responsabilidades: entrando a una segunda etapa. Lima. PRODES; USAID (2007).

Alvarado, Betty (1994). Relaciones fiscales. Entre el gobierno central y los gobiernos locales. Editorial Fundación Friedrich Ebert.

Alvarado, Betty et al. (2003). Transferencias Intergubernamentales en las Finanzas Municipales. Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica y Social.

Alvites Alvites, Elena C. ¿Qué es y qué busca la LOPE? Defensoría del Pueblo. Diario El Comercio. 9 de enero de 2008.

Aragón, fernando, Giovanna Vilma. Intergovernmental transfers and fiscal in Peruvian Local government. Universidad del Pacífico.

Banco Central de Reserva del Perú (2007). Nota Semanal N° 37.

Banco Central de Reserva del Perú (2008). Nota Semanal N° 36 - 2008.

Banco Mundial (2004). Perú: Estudio de la Situación de la Deuda Municipal.

DIE, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Los Servicios de Administración Tributaria (SAT) en el contexto del proceso de descentralización en el Perú. Informe preliminar de resultados. Proyecto de Investigación. Bonn, Lima, Mayo.

GPC, Grupo Propuesta Ciudadana (2007). Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional Nro 11, Balance 2003-2006. Participa Perú, Vigila Perú. Abril.

GPC, Grupo Propuesta Ciudadana (2008). Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte Nacional Nro 7. Vigila Perú. Marzo.

GPC, Grupo Propuesta Ciudadana. Cartilla de Capacitación N° 6: Lo que debemos saber acerca del Canon y Regalías.

Herrera Catalán Pedro (2008). ¿Quitarle a los ricos para darle a los pobres? una propuesta de redistribución de los recursos del canon y regalías mineras a nivel Municipal. Documento 268. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Agosto.

Herrera, Pedro y Pedro Francke. "La eficiencia de los distintos tipos de municipios peruanos". Economía y Sociedad 63, CIES, abril 2007 – PUCP.

INDE Consultores (2007). La descentralización fiscal en el Perú. Informe final elaborado para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ANGR. Informe elaborado en el marco del apoyo del Programa Pro – Descentralización / USAID a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

Leyton Ponce, Joaquín Alberto y José Enrique Revilla Rodríguez (2008). Endeudamiento municipal en Lima Metropolitana: Previniendo un problema. Seminario de Investigación Económica. Universidad del Pacífico.

Lozán, Oscar (2008). Financiamiento de los gobiernos locales: el caso de la MML, Presentación en la Universidad del Pacífico.

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. Glosario del SIAF – MEF.

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. Marco Social Multianual 2009-2011

Ministerio de Energía y Minas - MINEM (2007). Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – PMSP. Informe N° 001-2007. elaborado por Comisión Sectorial.

Participa Perú. Nota de información y análisis. 13 de febrero de 2008. NIA N° 3 - 2008 - Retos y Límites en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Planas, Pedro (1998). La descentralización en el Perú Republicano (1821-1998). Lima : Municipalidad Metropolitana de Lima.

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2008). Secretaría de Descentralización. Informe anual sobre el proceso de descentralización.

PRODES. Reporte Nacional N° 6 Perú 2007. Vigilancia de las Industrias Extractivas. www.prodes.org.pe/pdf/Proceso_Descentralizacion_2004_Balance_Recomendaciones_Agenda_Pendiente_Participaci

Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – ST-CIAS (2008). Marco Social Multianual 2009-2011. Orientaciones de Política para los Programas Sociales.

Secretaría Técnica del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público (2006). Terminología Básica de la Administración Financiera Gubernamental.

Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Aporte Voluntario Minero. Folleto Informativo. http://www.snmpe.org.pe/pdfs/Folleto_informativo.pdf

Torero, Máximo y Martín Valdivia (2002). La Heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú. GRADE. Lima, abril.

Vega Castro, Jorge (2008). Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social, Informe final – Proyecto mediano. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, marzo.

Zas Friz Burga, Johnny (2004). La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004). Defensoría del Pueblo. Lima, mayo.