

Para corregir la desigualdad generada por el canon La descentralización fiscal es la mejor opción

Algunas propuestas

La propuesta de redistribuir el canon goza de amplio consenso en la opinión pública nacional; sin embargo, centrarse únicamente en esta medida para enfrentar la desigual asignación del presupuesto del canon entre regiones es insuficiente y políticamente inviable. Se requiere de un consenso político y gran voluntad de todas las partes para avanzar en la descentralización fiscal, evitando nuevas tensiones y conflictos innecesarios.

Consideramos que esta postergada Ley de Descentralización Fiscal es la manera de resolver este problema con sólidos argumentos técnicos y programáticos, así como políticamente viable. Esta ley permitirá diseñar e implementar un sistema de transferencias intergubernamentales más transparente, equitativo y predecible, implementando el modelo de **coparticipación tributaria**.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe) han alcanzado propuestas que se venían discutiendo en el marco de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal con la participación del MEF, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), ANGR, Remurpe y la Asociación de Municipalidades del Perú (Ampe). Es importante que el gobierno tome en consideración estos esfuerzos y sobre estas propuestas se promueva un nuevo marco normativo de la descentralización fiscal.

Planteamos como un aporte al debate los siguientes criterios y propuestas:

Las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos —teniendo como base a la población— deben ser las que permitan obtener un mayor nivel de equidad en la asignación presupuestal.

Las transferencias de los recursos presupuestales, incluido el canon, deben estar ligados a responsabilidades y resultados de acuerdo a las competencias y funciones de los gobiernos regionales y municipalidades.

La redistribución del canon al interior de los departamentos productores es indispensable y tiene más aceptación en las regiones.

Fortalecer los ingresos propios de las municipalidades, para lo que se requieren cambios en la Ley de Tributación Municipal, su fortalecimiento institucional y la mejora de los servicios al contribuyente.

En el corto plazo, los recursos obtenidos por el impuesto especial a la minería y el gravamen minero deberían servir para crear un fondo que permita realizar transferencias compensatorias hacia las regiones con mayor pobreza y brechas de infraestructura social y económica.

Para optimizar el uso del canon sugerimos:

El uso del canon debería estar sujeto al establecimiento de prioridades de gasto, de tal modo de asegurar que un porcentaje significativo vaya para financiar proyectos de nutrición, salud, educación, generación de ingresos en comunidades campesinas.

Creación de fondos de ahorro intergeneracional en distritos productores con abundantes recursos por canon que permitan flujos de ingresos permanentes para las generaciones futuras.

Definir un mecanismo de articulación entre los tres niveles de gobierno, nacional, regional y local, tanto para la implementación de proyectos como para la supervisión y la evaluación de sus resultados.

Mejorar la calidad del gasto incorporando los proyectos financiados con los recursos del canon en los programas de gestión por resultados.

Promover la máxima transparencia sobre los flujos de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales asociados al canon, incluyendo la información sobre el dinero que estos tienen en la cuentas del Banco de la Nación y el Banco Central de Reserva.

La capacidad de gasto en inversiones de los gobiernos regionales y municipalidades ha aumentado a tasas elevadas

El gasto de inversión de los gobiernos regionales creció a una tasa media anual de 37% entre el 2004 y 2010; en los gobiernos locales la tasa fue de 36% y en el gobierno nacional 27%.

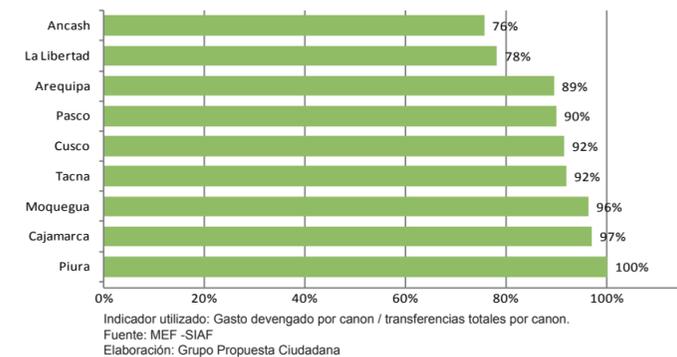
Años	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
2004	2,753	762	1,793
2005	3,205	1,020	2,156
2006	2,913	1,306	3,711
2007	3,104	2,070	4,127
2008	3,430	2,789	7,132
2009	6,665	3,981	9,209
2010	9,591	4,953	10,002
Total	22,070	11,927	28,278
Tasa crecimiento 2004-2010	27%	37%	36%

Fuente: MEF -SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

¿Cuánto de los recursos transferidos por canon han sido ejecutados?

En el periodo 2006-2010, los gobiernos regionales con mayores ingresos por canon han ejecutado más del 90% de los recursos recibidos. Los porcentajes más bajos los tiene Ancash y La Libertad con menos del 80%.

Ejecución de los recursos transferidos por canon en los gobiernos regionales 2006 - 2010



- Entre 2006 y 2010 se han ejecutado alrededor de S/. 29,400 millones entre gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades y fuerzas armadas.
- Entre 2006 y 2010 el 89% de los recursos del canon gastado se destinaron al financiamiento de proyectos de inversión, un 8% al gasto en bienes y servicios y solo el 2% en gastos de personal.
- Las universidades públicas han recibido alrededor de S/. 1,000 millones de los cuales solo han logrado ejecutar menos del 20%.
- El uso del canon en los gobiernos regionales y municipalidades tiene dos características: a) Prioriza la construcción de infraestructura y b) tiene un marcado sesgo urbano.

La **descentralización fiscal** es el proceso por el cual los gobiernos subnacionales adquieren atribuciones y responsabilidades fiscales que les permiten alcanzar niveles crecientes de autonomía en el manejo de sus ingresos y por consiguiente en las decisiones sobre sus gastos.

La **coparticipación tributaria** supone una distribución de los ingresos recaudados por el gobierno nacional entre los gobiernos regionales y locales mediante el establecimiento de un porcentaje de participación, tal como funciona el FONCOMUN para las municipalidades.

La desigualdad en la distribución del presupuesto ha venido disminuyendo debido a las transferencias compensatorias del MEF

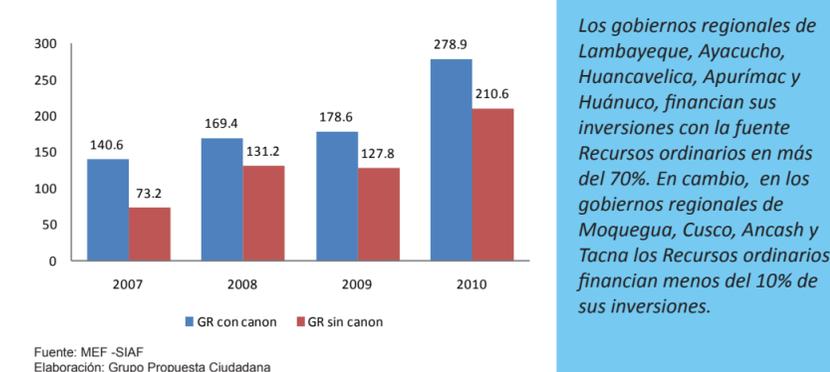
El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde el 2007 viene realizando transferencias para compensar a las regiones que no reciben dinero por canon, con el fin de disminuir la desigualdad de ingresos.

El MEF utiliza dos mecanismos de compensación:

1. Transferencias presupuestales con recursos ordinarios y los llamados "nuevos fondos" (FONIPREL y fideicomisos regionales).

La inversión per cápita de los gobiernos regionales con canon el 2007, fue 90% mayor al de los que no reciben canon. En cambio el 2010, la inversión per cápita de los gobiernos regionales con canon fue sólo 30% mayor.

Inversión pública per cápita ejecutada en GR con y sin canon 2007-2010 (Nuevos soles)



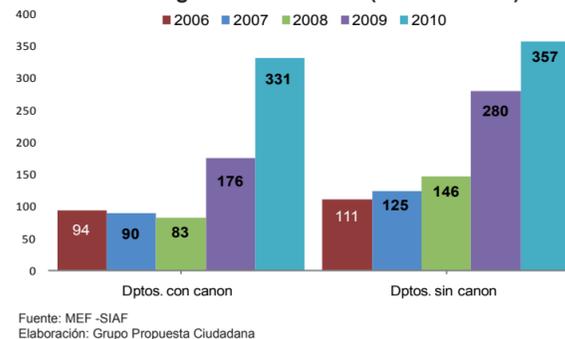
Los gobiernos regionales de Lambayeque, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Huánuco, financian sus inversiones con la fuente Recursos ordinarios en más del 70%. En cambio, en los gobiernos regionales de Moquegua, Cusco, Ancash y Tacna los Recursos ordinarios financian menos del 10% de sus inversiones.

Estas transferencias compensatorias del MEF tienen el inconveniente de ser discrecionales y poco transparentes; es decir, la decisión de cuánto dinero y a qué gobierno regional se entrega, depende de la voluntad de los funcionarios responsables.

2. Inversiones directas del gobierno nacional en las regiones a través de los ministerios de transporte, educación, salud, entre otros.

Las regiones sin canon han recibido más inversiones por habitante de parte del gobierno nacional. La diferencia es más clara a partir de 2008, cuando la inversión directa per cápita en las regiones sin canon fue de 146 soles, en comparación con los 83 soles en las regiones con canon. El 2009, los montos fueron de 280 soles y 176 soles respectivamente, y para el 2010 esta diferencia se mantiene.

Gasto de inversión per cápita del gobierno nacional en las regiones 2006 - 2010 (Nuevos soles)



La propuesta del Presidente de La República de redistribuir el canon ha promovido amplio debate con opiniones a favor y en contra. Consideramos, sin embargo, que falta información consistente para analizar esta propuesta y encontrar la mejor solución. En esta publicación alcanzamos información sobre aspectos como la desigualdad en la distribución del canon, la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, el destino de los recursos, así como avanzamos algunas propuestas.

La desigualdad interregional en la distribución del canon

Un pequeño grupo de regiones concentra gran parte de los recursos del canon y regalía minera. Entre los años 2007 y 2010, cinco departamentos (Ancash, Tacna, Moquegua, Arequipa y Cajamarca) concentran el 64% del total de los recursos transferidos.

La desigualdad se repite en el interior de las regiones favorecidas con el canon

Al interior de las regiones, las provincias y distritos donde se desarrolla la explotación minera reciben abundantes recursos por canon, mientras que el resto de provincias y distritos reciben muy poco.

Entre 2007 y 2010, la municipalidad provincial de Cajamarca y las municipalidades distritales de Baños del Inca y La Encañada concentraron el 38% del total de transferencias a las municipalidades del departamento.

Distribución del canon minero entre los gobiernos locales del departamento de Cajamarca (Monto agregado 2007-2010)

