

1

DOCUMENTOS
DE
DEBATE



La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria

**Asamblea Nacional de
Gobiernos Regionales**

1

DOCUMENTOS
DE
DEBATE



La Descentralización Fiscal en el Perú: Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria

Asamblea Nacional de
Gobiernos Regionales

Documentos de Debate 1

© Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)
Edificio Los Olmos 1002
Residencial San Felipe, Jesús María
Teléfono: 462 1186
Fax: 461 7683
Correo electrónico: secretariatecnica.angr@gmail.com

Documento elaborado por INDE Consultores
Equipo de trabajo:
Luis Alberto Arias
Ladislao Brachowitz
Ricardo Guzmán
José Luis Montalvo

Coordinación general: Grupo Propuesta Ciudadana
Cuidado de edición: Óscar Hidalgo
Diseño y diagramación: sincoeditores@yahoo.com

Primera edición, marzo de 2009
Tiraje: 1000 ejemplares
Impreso en Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-04674

Este documento ha sido preparado por INDE Consultores, por encargo de USAID, bajo los términos del contrato P. O. AID – 527-0-08-00062. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. El estado de la descentralización fiscal	13
1. Marco conceptual	13
2. El proceso de la descentralización fiscal	16
3. Las funciones que serán transferidas a los gobiernos regionales y locales	18
4. El gasto público descentralizable	20
5. Medición del grado de descentralización	21
II. El mapa tributario	31
1. El mapa tributario: concepto y finalidad	31
2. Metodología para la elaboración del mapa tributario	31
3. Resultados del mapa tributario	32
III. El modelo de financiamiento de los gobiernos regionales	37
1. Descripción del sistema actual de transferencias a los gobiernos regionales	37
2. Montos transferidos a los gobiernos regionales en el periodo 2004-2007	40
3. Conclusiones	47
IV. Propuesta de un modelo de coparticipación tributaria	51
1. Introducción	52
2. Descripción del modelo	52
3. Construcción del modelo	57
4. La articulación del modelo con la distribución actual del canon y regalías mineras en los gobiernos regionales	58
5. Conclusiones	61
Anexos	65
Referencias Bibliográficas	95

Agradecimientos

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de diversas instituciones que vienen colaborando al fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Nuestro más sincero agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), al Servicio de las Iglesias en Alemania para el Desarrollo (EED) y al Grupo Propuesta Ciudadana (GPC).

Presentación

En el año 2002 se inició, en el Perú, el proceso de descentralización. Este se encuentra actualmente en un punto de estancamiento, y su implementación muestra serios problemas. Debido a ello, resulta muy importante evaluar el diseño institucional que tiene la descentralización, así como el aporte que esta pudiese tener al desarrollo socioeconómico regional y local de nuestro país.

En este contexto, la descentralización fiscal constituye uno de los instrumentos más importantes dentro del proceso general de descentralización. Esta se define como una transferencia de responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y los gastos públicos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, que garantiza a estos últimos un cierto nivel de autonomía financiera. Ciertamente, la descentralización fiscal requiere del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales para generar sus propios recursos y administrarlos, y eso debería tener como fin último el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos que se prestan a la población.

Bajo esta perspectiva, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) tiene como uno de sus objetivos principales impulsar una correcta implementación de la descentralización fiscal en el Perú. Para ello, con el apoyo de USAID, la ANGR encargó al especialista Luis Alberto Arias Minaya la elaboración de un estudio que analice cualitativa y cuantitativamente el actual proceso de descentralización fiscal y, a su vez, formule una propuesta de coparticipación tributaria.

La principal conclusión de dicho estudio es que el actual sistema de financiamiento presupuestal de los gobiernos regionales, basado en transferencias desde el gobierno central, es discrecional y poco predecible, no promueve la equidad entre las regiones, y dificulta la elaboración de planes multianuales de inversión. Esta situación afecta directamente al proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales, así como el incremento de su autonomía.

En este sentido, la propuesta de coparticipación tributaria de la ANGR tiene como aspecto prioritario la implementación de modificaciones en la manera en que se establecen las transferencias de recursos desde el gobierno central. Se busca con ello, permitir que los gobiernos regionales cuenten con mayores niveles de predictibilidad sobre sus ingresos futuros y el presupuesto de las regiones sea establecido utilizando criterios técnicos y razonables que promuevan la equidad.

Con el objetivo de aportar en el debate sobre la descentralización fiscal en el Perú y en la formulación de políticas públicas descentralistas, la ANGR pone a disposición de las personas interesadas esta publicación.

César Villanueva
Coordinador

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Introducción

La descentralización fiscal en el Perú

El Estado está llamado a cumplir las funciones que le asignan la Constitución política y la legislación vigentes. Entre estas se encuentran aquellas de carácter tradicional como las vinculadas a la seguridad nacional, la política económica, el ordenamiento del territorio, la administración de justicia, etc. Sin embargo, las reformas económicas estructurales iniciadas en la década de 1990, así como el proceso de globalización, han incorporado nuevas funciones al Estado y reformulado algunas de las ya existentes como la regulación de los servicios públicos y de los mercados financieros, el fomento de una mayor participación ciudadana, la defensa de los derechos humanos, la eliminación de toda forma de exclusión (sea esta económica, social, política, religiosa, generacional, racial o de género), la conservación del medio ambiente y la medición del impacto del propio ejercicio de sus funciones. Esto último se ha tratado de cumplir con el denominado presupuesto por resultados, pero este mecanismo está lejos de convertirse en una buena herramienta de gestión. De hecho, si bien permite una buena medición de los productos entregados, aún no consigue determinar adecuadamente su impacto en el bienestar de la población.

A pesar de su importancia, el gobierno nacional ha visto limitada su acción para cumplirlas por diversas razones como la ineficiencia del gasto público, la insatisfacción ciudadana, el desconocimiento de las necesidades de la población en el ámbito local, la exclusión de buena parte de la ciudadanía, los desequilibrios regionales de tipo económico y social, y la desigual distribución del ingreso, que se refleja en la ampliación de la brecha entre ricos y pobres. Estos problemas han implicado la necesidad de descentralizar las responsabilidades para asignarlas a ámbitos de gobierno más restringido.

En este contexto, el Gobierno peruano puso en marcha, en el 2002, un proceso de descentralización que incluía tres ámbitos: el político, el administrativo y el fiscal. De este modo, buscaba repartir, primero, el poder; segundo, las funciones y competencias; y, tercero, el gasto y los ingresos. Después de más de seis años de iniciado el proceso, su avance ha sido lento y las debilidades de un Estado con una tradición centralista se mantienen.

La primera parte de este informe evalúa el proceso en los ámbitos administrativo y fiscal, estrechamente vinculados entre sí. Los indicadores utilizados para el análisis intentan medir el grado en que el proceso ha avanzado para los gobiernos regionales en esas dos áreas. Las conclusiones obtenidas permiten precisar qué funciones pueden descentralizarse y cómo puede hacerse más eficientemente la descentralización.

La segunda parte presenta una versión actualizada del mapa tributario del Perú. Su principal ventaja es que se ha construido sobre la base no del domicilio fiscal de los contribuyentes, criterio utilizado por el Sistema Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), sino de las estimaciones del PBI regional. De este modo, posibilita un mejor acercamiento a las potencialidades tributarias de cada región.

La tercera parte describe el sistema actual de transferencias a las regiones y analiza si el mismo es consistente con una distribución equitativa de los recursos en las regiones. Sus conclusiones allanan el camino para la última parte de este informe, que presenta una propuesta técnica para lograr una distribución de recursos más equitativa. Además, esta tiene la ventaja de articular el actual sistema de transferencias por concepto de canon y regalías mineras.

I El estado de la descentralización fiscal

I. El estado de la descentralización fiscal

1. Marco conceptual

1.1. Introducción

La descentralización fiscal es el proceso por el cual se transfieren responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y los gastos públicos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, con lo cual se garantiza, a estos últimos, un cierto nivel de autonomía financiera. Asimismo, la descentralización fiscal guarda relación con la forma en que el Estado se organiza administrativamente en sus distintos niveles de gobierno. Si bien difiere de la descentralización económica y de la regionalización propiamente dicha, se relaciona con ellas en la medida en que su realización incluye la transferencia no solo de competencias sino, también, de recursos hacia los gobiernos regionales y locales.

Su objetivo final es que estos ámbitos de gobierno puedan brindar más y mejores servicios públicos de los que puede brindar un Estado centralizado. Esta posibilidad se sustenta en el hecho de que los gobiernos regionales y locales se hallan más cerca de los ciudadanos y, en este sentido, conocen más sus problemas y necesidades, y pueden encontrar la forma más óptima de resolverlos. Además, la descentralización fiscal constituye, en otro sentido, un proceso de fortalecimiento institucional, pues solo este hace posible que los gobiernos regionales y locales puedan generar y administrar sus propios recursos, promover la participación ciudadana, y mejorar la calidad de los servicios públicos.

De manera general, todo proceso de descentralización fiscal supone las siguientes etapas:

- (1) La definición de las competencias que serán transferidas a los gobiernos regionales y locales. Dado que el proceso se desarrolla a partir de un modelo centralizado, esta etapa hace necesario precisar las capacidades institucionales de los gobiernos involucrados de menor ámbito.
- (2) La estimación del monto de recursos que se requieren para hacer operativas las distintas competencias transferidas. Se trata, en otros términos, del «costeo» de las funciones de gasto público que serán asumidas.

- (3) La definición del modelo de financiamiento. Para ello, existen, por lo menos, tres posibilidades: (i) transferencias de recursos ordinarios; (ii) coparticipación de ingresos nacionales;¹ y (iii) asignación de impuestos a cada región.

En relación con la tercera etapa, se debe optar por un modelo o combinación de modelos para lograr el financiamiento de las diversas competencias que se decidan transferir. Como se verá en la siguiente sección, cada uno de los modelos otorga distintas atribuciones para el manejo de la política fiscal, pero por lo general, el tercer modelo contempla, además, un mecanismo de transferencias compensatorias para aquellos gobiernos regionales y locales que carezcan de la capacidad de generar suficientes recursos para financiar sus gastos.

1.2. Los modelos de financiamiento del gasto regional y local

Los modelos de financiamiento del gasto regional y local según las competencias que necesiten llevarse a cabo se muestran en el cuadro 1.

1.2.1. Modelo de transferencia de recursos ordinarios

Las transferencias a las que alude este modelo provienen de los ingresos nacionales (impuesto general a las ventas [IGV], impuesto a la renta [IR] e impuesto selectivo al consumo [ISC], entre otros). En él, el diseño de la política tributaria (creación de impuestos, fijación de tasas, etc.) es competencia exclusiva del gobierno nacional. Dado que con la recaudación ocurre de la misma forma, la administración tributaria corre por cuenta del gobierno nacional. Este diseña, recauda y distribuye, y los gobiernos regionales y locales solo se concentran en gastar lo que les corresponde.

Este modelo es el adecuado para una primera etapa de la descentralización fiscal, ya que permite, a los gobiernos regionales, concentrarse en la administración del gasto y deja las labores de recaudación y fiscalización a la administración tributaria

nacional. Otra de sus ventajas es que no genera desequilibrios horizontales, ya que, teóricamente, cada gobierno recibe como transferencia los recursos necesarios para financiar sus competencias. No obstante estas ventajas, las transferencias se determinan discrecionalmente y, en este sentido, impiden predecir los recursos que se recibirán año tras año. Además, los gobiernos regionales carecen de los incentivos necesarios para aumentar su base tributaria y su recaudación.

1.2.2. Modelo de coparticipación tributaria

Este modelo es similar al anterior en cuanto al diseño de políticas y a la recaudación fiscal, pues ambas funciones se asignan al gobierno nacional. La diferencia radica en que el gobierno central y los gobiernos subnacionales participan de los recursos recaudados. A diferencia del modelo de transferencias, la distribución de los recursos hacia los gobiernos subnacionales ya no sigue criterios discrecionales, pues se determina por una fórmula aprobada por el Congreso de la República o directamente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Varias son las fases que supone el modelo de coparticipación tributaria:

- (1) Definición de los impuestos nacionales que formarán parte de la coparticipación tributaria (por ejemplo, el IR o el IGV).
- (2) Definición de la forma en que se distribuirán los recursos según cuánto le corresponda al gobierno nacional y cuánto, a los gobiernos regionales y locales, en conjunto. La determinación del porcentaje que le corresponde a cada gobierno dependerá de la cantidad de recursos que necesiten para financiar las competencias que se le han asignado.
- (3) Definición de la distribución de los recursos que se hará entre los gobiernos regionales y locales. La forma en que se haga dependerá de variables como la densidad poblacional o el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), entre otras.
- (4) Transferencia de los recursos a los gobiernos regionales y locales.
- (5) Utilización de los recursos por parte de los gobiernos regionales y locales.

¹ El modelo de coparticipación tributaria supone una distribución de los ingresos recaudados por el gobierno central entre este y los gobiernos regionales y locales. El porcentaje de coparticipación se aprueba por una ley del Congreso y, en la mayor parte de los casos, responde a una cifra propuesta por el gobierno central.

Cuadro 1
Modelos de financiamiento

Elaboración: INDE Consultores.

Este modelo mantiene las mismas ventajas que el modelo de transferencia de recursos ordinarios, pero elimina la discrecionalidad y la falta de predictibilidad de la cantidad de los recursos disponibles en el tiempo. No obstante, mantiene la falta de incentivos para que los gobiernos regionales aumenten su base tributaria y su recaudación.

1.2.3. Modelo de ingresos propios

En este modelo, cada gobierno regional o local se encarga de la administración (recaudación y fiscalización) de los impuestos de sus ámbitos jurisdiccionales y, en consecuencia, se hace necesario determinar el tipo de impuestos que podrían recaudar. En el Perú, los gobiernos locales manejan ingresos propios provenientes de los impuestos por concepto de alcabala y de propiedad predial y vehicular. Estos son administrativamente viables, porque tienen una base tributaria local claramente definida. Sin embargo, impuestos como el IGV o el IR complican la recaudación, pues han sido diseñados para una recaudación centralizada.

El modelo de ingresos propios añade, a las ventajas del modelo de coparticipación tributaria, la preocupación de cada región por aumentar su base tributaria y su recaudación. Sin embargo, este objetivo se encuentra restringido, al menos en el corto y mediano plazo, por el nivel y composición del PBI de cada región, y establece un límite superior a la presión tributaria regional. En consecuencia, este modelo tiende a crear desequilibrios horizontales que, en el caso del Perú, son significativos.

1.2.4. Modelo descentralista completo

Este modelo se aplica solo en países con una organización política que comprende estados autónomos. En él, estos últimos se encargan por completo del diseño de las políticas y de la administración de sus tributos. Además, disponen de los recursos para utilizarlos de acuerdo con las prioridades fijadas por ellos mismos.

1.3. Experiencia internacional

La experiencia internacional no presenta un modelo de financiamiento predominante. La adopción de uno u otro se haya influenciada, entre otros, por factores políticos y sociales específicos de cada contexto. Así, Argentina y Brasil optan por un modelo descentralista completo; Bolivia, Colombia y Venezuela, por uno de coparticipación tributaria;² Chile, por uno de transferencias centralizado; y Canadá, en contraste, por un interesante modelo de ingresos propios.

Cuadro 2
Experiencia internacional en relación con los modelos de financiamiento

Elaboración: INDE Consultores.

² Los modelos de coparticipación tributaria aplicados por estos países se describen detalladamente en INDE Consultores. *La descentralización fiscal en el Perú*. Lima: INDE Consultores 2007.

En la actualidad, países como Argentina y Brasil evalúan moverse hacia modelos más centralistas, que eliminen los tributos regionales, mientras que países como el Perú evalúan hacerlo hacia modelos más descentralistas. Estas tendencias sugieren que el modelo de coparticipación tributaria podría ser un modelo de transición adecuado en todos los casos.

1.4. Ventajas del modelo de financiamiento por coparticipación tributaria

El modelo de financiamiento por coparticipación tributaria presenta diversas ventajas:

- (1) La asignación de recursos deja de ser discrecional y ya no se halla influenciada por factores poco transparentes. Este hecho supone una gran ventaja en relación con el modelo de transferencias.
- (2) Los ingresos futuros de los gobiernos regionales pueden ser proyectados, y eso hace posible elaborar planes multianuales de inversión y proyectos de largo plazo.
- (3) Si el modelo de coparticipación tributaria se combina con incentivos al esfuerzo fiscal o al buen uso de los recursos, por ejemplo, se puede otorgar más de lo que señala la fórmula.³
- (4) Los recursos se financian de manera equitativa, aunque no necesariamente óptima, pues son escasos y muchos gobiernos regionales se sienten inconformes con el monto recibido. Sin embargo, el monto absoluto recibido no sería una desventaja atribuible al modelo de coparticipación tributaria sino, más bien, a los insuficientes recursos recaudados dada la baja presión tributaria del país.
- (5) Los ciclos económicos son compartidos por el gobierno nacional y los gobiernos regionales. En otras palabras, todos se benefician en momentos de expansión y todos tienen que establecer ajustes en momentos recesivos. De esta manera, la coparticipación tributaria permite establecer simetrías entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, así como al interior de estos últimos.

³ Nicaragua es uno de los pocos casos en que se aplicaron políticas de incentivo de este tipo.

1.5. El modelo de financiamiento peruano

En el Perú, el modelo aplicado es, con ciertos matices, el de transferencia de recursos ordinarios, pero en realidad, resulta de la combinación de los cuatro ya descritos según el tipo de impuesto y el ámbito de gobierno de que se trate. Debe considerarse que, a diferencia de países como Brasil y Bolivia, el Perú tiene tres ámbitos de gobierno: el nacional, el regional y el local.

Cuadro 3
Modelo de financiamiento en el Perú

Elaboración: INDE Consultores.

2. El proceso de descentralización fiscal

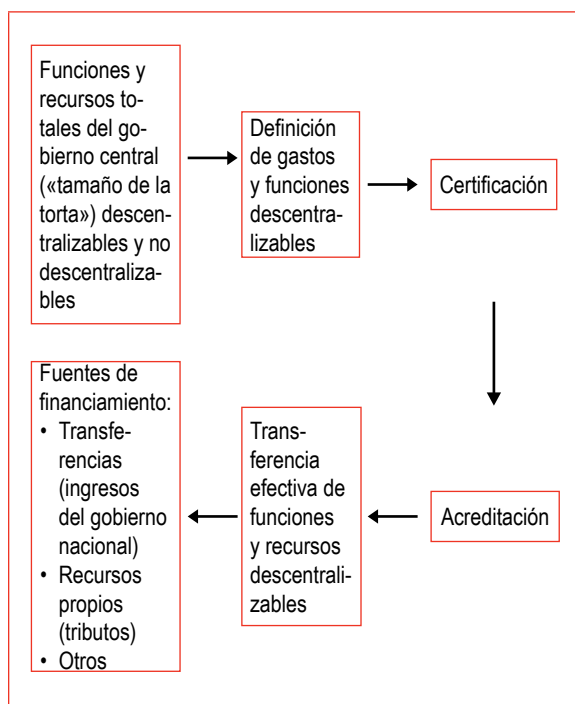
La transferencia de funciones y de recursos a los gobiernos regionales y locales en que consiste la descentralización fiscal es un proceso que debe hacerse de manera gradual, transparente y coordinada entre los distintos ámbitos de gobierno existentes (gobierno central y gobiernos regionales y locales). Como se ha señalado, el proceso requiere, en primer lugar, definir qué funciones y recursos se transferirán; y, en segundo lugar, garantizar que las regiones se encuentren capacitadas para afrontar sus nuevas responsabilidades.

No obstante, la descentralización fiscal abarca no solo el mejoramiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales, sino tam-

bién el fortalecimiento de sus instituciones como requisito indispensable para mejorar la calidad de los servicios públicos y promover la participación ciudadana. Así mismo, hace necesario definir las fuentes que financiarán las transferencias de funciones a los gobiernos regionales.

En general, el proceso que implica la descentralización fiscal se precisa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1
Proceso de transferencias de funciones y recursos



Elaboración: INDE Consultores.

Las fases de acreditación y certificación constituyen una formalidad para garantizar que la autoridad regional tenga la capacidad técnica y la infraestructura necesarias para asumir las responsabilidades de gasto que le serán adscritas.

2.1. La Ley de Descentralización Fiscal

La Ley de Descentralización Fiscal (decreto legislativo 955 del 5 de febrero de 2004) considera dos etapas para la asignación de recursos a las regiones:

(1) la primera etapa comprende la asignación de recursos provenientes de las transferencias presupuestales realizadas por el gobierno na-

cional y por el Fondo de Compensación Regional (FONCOR); y

(2) la segunda, la de recursos provenientes de las transferencias presupuestales, de lo recaudado efectivamente en cada región por determinados impuestos del gobierno nacional, de los incentivos al esfuerzo fiscal y de la celebración de convenios de cooperación interinstitucional.

Cuadro 4
Etapas de asignación de recursos según la Ley de Descentralización Fiscal

Elaboración: INDE Consultores.

Se debe precisar que los recursos asignados a los gobiernos regionales provienen casi en su totalidad de los ingresos del gobierno nacional, principalmente constituidos por los impuestos que pagan las personas jurídicas y naturales.

⁴ La asignación de ingresos establecida en esta segunda etapa no es aplicable a la Municipalidad de Lima Metropolitana, ni al Gobierno Regional del Callao.

Cuadro 5
Origen de los recursos asignados a los gobiernos regionales

Elaboración: INDE Consultores.

Finalmente, si bien la descentralización busca acercar la toma de decisiones al ciudadano, este objetivo no está exento de riesgos como los que muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Aspectos relacionados con la transferencia de funciones y recursos

Elaboración: INDE Consultores.

3. Las funciones que serán transferidas a los gobiernos regionales y locales

Dos temas de gran relevancia para la descentralización fiscal son el tipo de funciones que se

transferirán y su correspondiente correlato en términos de recursos. En este sentido, el presente informe elabora una matriz de competencias del Estado por ámbito de gobierno con el objetivo establecer el tipo de competencias pasibles de ser descentralizadas.

Como punto de partida, dicha matriz utilizó el clasificador funcional del gasto público, elaborado por el MEF. De este modo, se determinaron 18 categorías de gasto que se agruparon en cuatro tipos: general, económico, infraestructural y social. Después, sobre la base de las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales, se incluyeron las funciones que debía realizar cada ámbito de gobierno.

La mencionada matriz permite establecer las siguientes conclusiones:

- (1) Evidentemente, hay funciones que no deberían transferirse a los gobiernos regionales y locales. Dentro de estas se encuentran las vinculadas a los poderes legislativo y judicial, así como a los sectores de administración y planeamiento, relaciones exteriores, defensa nacional y política económica (moneda, banca y seguros, endeudamiento público nacional, etc.).
- (2) Las funciones que deben ser transferidas a los gobiernos regionales y locales son un total de 185. Sin embargo, la construcción de indicadores de avance para la descentralización fiscal ha implicado la contabilización de 4.810 funciones.⁵ En su mayor número, estas corresponden a los sectores de educación (21), trabajo y promoción de la micro y pequeña empresa (18), turismo (18), agricultura (17) y salud (16).
- (3) Algunas de las funciones que serán transferidas a los gobiernos regionales son de su competencia absoluta, pero también las hay aquellas que deben ser coordinadas con los gobiernos locales. Este hecho genera un alto riesgo de duplicación de funciones y se presenta, principalmente, en el caso de las funciones de educación y salud, pero también en las de transporte, vivienda, trabajo, población, etc. Si bien esto puede representar cierto grado de enfrentamiento entre los mencionados ámbitos de gobierno, también constituye un

⁵ Número de funciones multiplicada por el número de gobiernos regionales (26), que incluye la Municipalidad de Lima Metropolitana.

elemento facilitador para que se complementen y colaboren mutuamente, y logren, de este modo, aumentar la eficiencia del gasto y la satisfacción de las poblaciones involucradas.

La matriz elaborada también sirvió para realizar el ejercicio de aproximar las 185 funciones antes mencionadas al tipo de actividad que suponía su asunción. De este modo, se identificaron tres tipos

de actividades: (a) las de planificación y evaluación, (b) las de regulación y control, y (c) las de fomento y promoción. La conclusión de este ejercicio fue que la mayor parte de las actividades que suponían las funciones en proceso de transferir eran las del primer y el último tipo, y las del segundo tipo, que incluyen las de medición de impacto, eran prácticamente inexistentes (véase el anexo 2).

Cuadro 7
Matriz de competencias del Estado por ámbitos de gobierno

N. B. El número de la segunda columna corresponde al de la función según el clasificador funcional del gasto público y el número entre corchetes en los ítems de la cuarta columna, al número de la función específica que será descentralizada (en total, 185).
Elaboración: INDE Consultores.

Las conclusiones expuestas son bastante significativas, pues implican que una parte muy importante del gasto que será transferido a los gobiernos regionales se destinará a obras físicas. Esta tendencia no es desdeñable de por sí, dadas las carencias de infraestructura del país, pero preocupa el hecho de que muy pocos recursos se dirijan a labores de regulación y de medición de impacto. Evidentemente, los escasos recursos conllevan el enorme riesgo del despilfarro de recursos por ineficiencias en la ejecución del gasto y la ausencia de mecanismos para regular y medir el efecto de las obras en el bienestar de la población.

El siguiente cuadro muestra los distintos riesgos e impactos que puede tener para los gobiernos locales y regionales el ejercicio de sus funciones:

Cuadro 8
Riesgos de las funciones que serán descentralizadas según su tipo

Elaboración: INDE Consultores.

4. El gasto público descentralizable

Hay una parte del gasto público que se ejecuta exclusivamente dentro de una determinada circunscripción territorial (por ejemplo, un departamento) y, por lo tanto, puede diferenciarse del gasto que se realiza en otras circunscripciones del mismo tipo. En contraste, otra parte del gasto público se ejecuta en el ámbito nacional y no puede ser asignado a una circunscripción en particular, sino que corresponde al gobierno nacional. De este modo, el gasto público total puede ser dividido en gasto público descentralizable y gasto público no descentralizable.

El primero es el gasto departamental de tipo no financiero (pago de intereses y amortización por deuda pública) o previsional (pago de pensiones de jubilados y cesantes del sector público, por ejemplo), y comprende la asignación de los

recursos que provienen del gobierno nacional y de los propios gobiernos regionales y locales para ser ejecutados en un departamento específico.⁶ El segundo (también llamado gasto multidepartamental o gasto común) es el gasto público que debe ser ejecutado por el gobierno nacional y no encargarse ni a los gobiernos regionales, ni a los gobiernos locales. Se compone de las obligaciones previsionales, los gastos financieros y la reserva de contingencia, que contiene gastos que por su naturaleza no pueden ser previstos en los presupuestos de las entidades públicas.

Dentro de este último se encuentra el gasto destinado a los sectores del interior, relaciones exteriores y defensa. Además, incluye el gasto de las siguientes instituciones públicas: el Congreso de la República, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo, el MEF, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Ministerio de Justicia (MINJUS), el Ministerio Público (MP), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Poder Judicial, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el Tribunal Constitucional (TC) y las entidades de tratamiento empresarial comprendidas dentro del gobierno nacional (los organismos reguladores, la SUNAT, etc.).

Existen algunas controversias en relación con si todo el gasto descentralizable debiera ser ejecutado por los gobiernos regionales. Según el principio de subsidiariedad, el Estado debería realizar todo aquello que no pudiera realizar el sector privado. Si hacemos extensivo este principio al de la organización del Estado por ámbitos de gobierno, el gobierno nacional solo debería realizar todo aquello que no pudiera ser realizado por los gobiernos regionales y locales. Por otro lado, el estudio realizado descartó utilizar una medida del gasto descentralizable que considerase las políticas de descentralización definidas por cada ministerio, debido a que no en todos los casos existe esta política de manera explícita y a que, si bien es cierto que estas políticas implican en algunos casos una alta voluntad descentralista, en otros no.

Del presupuesto público nacional anual, el MEF estima el monto del gasto descentralizable y no descentralizable. Por ello, los cuadros de distri-

⁶ Centro de Investigación Parlamentaria. «Proyecto de presupuesto 2004». Ayudamemoria. Lima: CIP, 2003.

bución geográfica del gasto han considerado no solo el gasto regional y local, asignado por la propia ley del presupuesto, sino también el gasto que la propia autoridad central (el gobierno nacional) ejecuta en la totalidad de los departamentos del país, con exclusión del gasto multidepartamental. El cuadro 9 muestra la estructura del gasto total.

Como se puede observar, el gasto público descentralizable ha crecido de manera significativa durante el periodo comprendido entre los años 2004 y 2008. Este hecho sugiere que cada año se gasta un mayor porcentaje de los recursos en los departamentos, a pesar de que no necesariamente los ejecuten los gobiernos regionales.

Cuadro 9
Gasto público descentralizable y no descentralizable
(participación porcentual)

Fuente: «Cuadros de distribución geográfica del presupuesto del sector público». En: Exposición de motivos de los proyectos de ley de presupuesto del sector público para los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. Elaboración: INDE Consultores.

5. Medición del grado de descentralización

El análisis del estado actual de la descentralización fiscal se ha hecho en términos tanto administrativos como presupuestales. Esto ha supuesto evaluarlo, en primer lugar, en términos normativos, es decir, en relación con la legislación respectiva;⁷ y, en segundo lugar, en términos reales, es decir, en relación con el monto de recursos efectivamente transferidos y gastados por los gobiernos regionales.

5.1. La descentralización administrativa

Como ya se señaló en las secciones precedentes, la transferencia de funciones implica un largo proceso de varias etapas (plan de transferencia anual, acreditación, certificación, efectivización, etc.). Este proceso ha sido, a decir de los representantes de los gobiernos regionales y de los expertos en el tema, bastante burocrático y tedioso, y poco expeditivo y riguroso. Su evolución a lo largo de

los últimos años ha sido, en términos agregados y según fuentes oficiales, como se muestra en el siguiente cuadro:⁸

Cuadro 10
Estado de las transferencias de funciones a los gobiernos regionales
(a mayo de 2008)

Fuente: Secretaría de Descentralización. Informe anual sobre el proceso de descentralización. Lima: PCM, 2008. Elaboración: INDE Consultores.

La lectura del cuadro anterior revela que el grado de descentralización administrativa es muy bajo, es decir, que el avance del proceso, no obstante empezó hace cuatro años, es escaso. En efecto, si bien la mayor parte están ya acreditadas, un elevado número de funciones (más del 50%) se man-

⁷ La relación de todas las competencias que corresponden a los gobiernos regionales (185) se halla detallada en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

⁸ Las funciones meta (4.500) excluyen el régimen especial de Lima Metropolitana y cinco funciones sectoriales de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

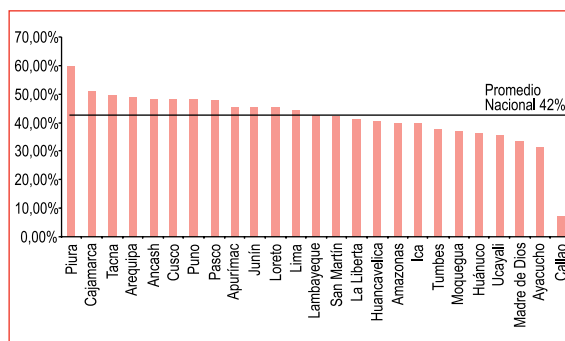
tiene sin transferir (más de 2.500). Por otro lado, el bajo porcentaje de transferencias efectivas (42%) indica que algo no marcha bien en el proceso y que, por lo tanto, es preciso revisarlo.⁹ En general, este limitado avance podría deberse, en parte, al complejo proceso burocrático que supone la efectivización de la competencia.¹⁰ Otro factor podría ser la ausencia de un intenso y riguroso proceso de capacitación de los funcionarios encargados del proceso, tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos regionales.

El análisis de la evolución de la descentralización según los planes de transferencia anual de competencias sectoriales para cada gobierno regional al 2007¹¹ muestra que hubo un avance enorme entre los años 2006 y 2007. En efecto, las funciones que serían descentralizadas sumaron, según sus datos, un total de 4.310 (en el 2006 se incrementaron en 400% y en el 2007, en 54%). No obstante esta auspiciosa perspectiva, el avance ha sido más lento en lo que se refiere a la efectivización de la transferencia de funciones, ya que esta requiere la cuantificación (costeo) de los recursos asociados a cada función.

La información disponible por gobierno regional a mayo de 2008, que se presenta en el anexo 3, muestra que la descentralización «administrativa» no ha sido igual para todos y que, mientras algunos pocos de ellos se aproximan al 50% de funciones transferidas (Piura, Cajamarca, Tacna, Arequipa, Cusco y Ancash), la mayoría mantiene el 55% de funciones por transferir. Los resultados obtenidos indican que Piura y Cajamarca son los

gobiernos regionales a los cuáles se les ha transferido más funciones sectoriales, mientras que en los últimos lugares se encuentran Madre de Dios (33%), Ayacucho (31%) y el Callao (7%). El grado de avance administrativo de la descentralización por departamento se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
Grado de avance administrativo en la descentralización de funciones (a mayo de 2008)



Fuente: Secretaría de Descentralización. Informe anual sobre el proceso de descentralización. Lima: PCM, 2008.
Elaboración: INDE Consultores.

Finalmente, el avance administrativo por sector muestra que los más rezagados son los de educación, desarrollo social, vivienda y saneamiento, defensa civil y medio ambiente, con 0% de transferencias efectivas en sus funciones.¹² Este hecho demuestra lo engañoso que pueden ser los indicadores administrativos en relación con el real avance del proceso de descentralización, máxime si en algunos sectores importantes no se ha transferido función alguna.

5.2. La descentralización efectiva¹³

El análisis de la descentralización administrativa ha mostrado que, a mayo del 2008, estaban pendientes de descentralizar cerca del 60% de las funciones establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Frente a ello, ¿cuánto ha sido el avance efectivo de la descentralización?

⁹ Según informe anual de la Secretaría de Descentralización, el proceso de transferencias presenta, a mayo de 2008, un avance del 99%. Este elevado porcentaje se debe a que dicho informe considera no solo las funciones efectivas, sino la suma de estas con las acreditadas como indicador.

¹⁰ Los requisitos generales que deben cumplir los gobiernos regionales son los siguientes: (a) plan de desarrollo regional aprobado conforme a ley, (b) plan de desarrollo institucional con los planes sectoriales respectivos, (c) plan anual de presupuesto participativo aprobado, (d) plan básico de desarrollo de capacidades institucionales y de gestión de competencias y funciones transferidas, (e) actas de instalación y sesiones de los consejos de coordinación regional, (f) cumplimiento de las normas de prudencia y transparencia fiscal, (g) plan de participación ciudadana, (h) conformación de la agencia de promoción de inversiones, (i) lineamientos de políticas sectoriales regionales, (j) cuadro de asignación de personal, (k) presupuesto analítico, y (l) reglamento y manuales de organización y funciones. Programa Pro Descentralización. «Transferencia de responsabilidades». Lima: PRODES, 2007.

¹¹ Véase el anexo del decreto supremo 036-2007-PCM, titulado «Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales».

¹² Secretaría de Descentralización. Informe anual sobre el proceso de descentralización. Lima: PCM, 2008.

¹³ Un análisis más profundo sobre la clasificación funcional del gasto puede verse en Arnillas, Federico. Estructura funcional programática (PIA 2008): aportes para su revisión. Lima: Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), 2008.

Algunos indicadores generales del grado de descentralización efectiva

El cuadro 11 muestra la evolución del gasto en los tres ámbitos de gobierno para el periodo 2003-2008. En él se puede apreciar que, del total presupuestado, el gasto de los gobiernos regionales representa alrededor del 17% del total del sector público desde el 2004, año de inicio del proceso de descentralización. Si bien este porcentaje no ha variado prácticamente en dicho periodo, la participación de los gobiernos locales ha mostrado, en cambio, un aumento considerable, pasando del 9 al 15% entre los años 2004 y 2008. Al mismo tiempo, se observa una caída de la importancia del gobierno nacional en el presupuesto público; en efecto, su participación pasa del 74 al 68%. Estos resultados permiten concluir que, si bien es cierto que al momento de crearse los gobiernos regionales se les asignó cerca de un quinto del presupuesto público (17%),¹⁴ la descentralización fiscal ha favorecido más a los gobiernos locales. Por ello, la primera etapa del mencionado proceso aún no se implementado íntegramente y, más bien, se observa una suerte de estancamiento en la descentralización hacia los gobiernos regionales.

Cuadro 11
Gasto público por ámbitos de gobierno
(en porcentajes)

N. B. Las cifras para los años 2004, 2005 y 2006 corresponden al presupuesto institucional modificado (PIM); para el 2007, al presupuesto inicial de apertura (PIA); y para el 2008, al Proyecto de Ley de Presupuesto. Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF. Elaboración: INDE Consultores.

En relación con la distribución departamental del gasto público, Lima y Callao constituyen la jurisdicción

¹⁴ Existen opiniones que sostienen que este quinto del presupuesto ya estaba a cargo de los consejos transitorios de administración regional, existentes hasta el 2003.

donde se concentra la mayor parte de este, a pesar de que su participación porcentual se ha reducido en los últimos cinco años del 42,1 al 34,3% al 2007 (véase el anexo 4). La participación porcentual de cada uno de los demás departamentos es mínima, pues esta no ha superado, a lo largo de los últimos cinco años, ni siquiera el 6% del gasto público descentralizable. No obstante, la participación porcentual de la mayoría de estos departamentos ha aumentado ligeramente. En particular, llama la atención el caso de Moquegua, cuya participación prácticamente se ha triplicado pasando del 0,78 al 2,36% entre los años 2002 y 2007.

En relación con su financiamiento, la fuente más importante para los gastos de los gobiernos regionales son las transferencias del gobierno nacional provenientes de conceptos como los recursos ordinarios y el canon, entre otros.

Cuadro 12
Fuentes de financiamiento del gasto regional
(en porcentajes)

* A partir del 2007, la fuente canon y sobrecanon toma el nombre de recursos determinados.

N. B. Las cifras para los años 2004, 2005 y 2006 corresponden al PIM; para el 2007, al PIA; y para el 2008, al Proyecto de Ley de Presupuesto. Fuente: Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF. Elaboración: INDE Consultores.

Para el 2008, más del 95% de los gastos de los gobiernos regionales será financiado con transfe-

rencias de recursos del gobierno nacional por distintos conceptos, aunque primordialmente del de recursos ordinarios (80%). Este hecho responde a que, en una primera etapa, los gobiernos regionales se financian con transferencias del gobierno nacional. Sin embargo, la importancia relativa de los recursos del canon ha venido aumentando en los últimos años y, debido al *boom* minero, se ha multiplicado 2,5 veces entre los años 2004 y 2008. Esta no ha sido la tendencia de los recursos directamente recaudados, cuyo monto no ha sido significativo.

Una información más precisa sobre el avance de la descentralización la ofrece el nivel de gastos ejecutados (devengados),¹⁵ pues esta categoría presenta una mejor aproximación a los recursos transferidos y utilizados. Sin embargo, la información solo está disponible para el gobierno nacional y no para los gobiernos regionales, ni locales.

Cuadro 13
Gasto público ejecutado por ámbitos de gobierno y participación del gasto de los gobiernos regionales en el presupuesto para el periodo 2003-2008 (en millones de nuevos soles)

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
Elaboración: INDE Consultores.

De acuerdo con este cuadro, la participación efectiva de los gobiernos regionales en el gasto nacional, sin incluir municipios, no ha mostrado avances significativos. Desde que se inició el proceso de descentralización, esta no ha variado sustancialmente y ha permanecido en alrededor del 20%.

¹⁵ De acuerdo con el Public Finance Manual del Fondo Monetario Internacional, los gastos devengados son aquellos gastos en los que efectivamente se haya incurrido, aunque no se hayan pagado en su totalidad.

Por otro lado, la estructura del gasto regional indica que su mayor parte se destina al gasto corriente (se proyectó en un 76% para el 2008). Sin embargo, dicha participación ha venido disminuyendo ligeramente en los últimos años en relación con el gasto de inversión.

Cuadro 14
Estructura del gasto de los gobiernos regionales* para el periodo 2004-2008 (en porcentajes)

* Gasto devengado para los años 2004, 2005, 2006 y 2007, y PIA para el 2008.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

La construcción de dos indicadores para medir el grado de descentralización efectiva

¿Cuántos recursos se han transferido de manera real? Para responder a esta pregunta, el análisis utilizará dos indicadores que permitan medir el grado de descentralización efectiva que han presentado los diversos departamentos:

- (1) gasto descentralizado frente a gasto descentralizable; y
- (2) gasto descentralizado frente a gasto total.

Estos dos indicadores difieren en relación con la base sobre la cual se compara el gasto descentralizado. El primero permite comparar el gasto descentralizado con el gasto descentralizable y el segundo caso, el gasto descentralizado con el gasto total (descentralizable más no descentralizable).

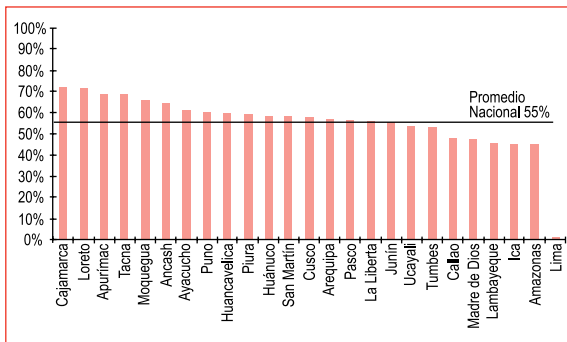
Indicador 1: gasto descentralizado frente a gasto descentralizable

Este indicador mide la proporción del gasto realizado por los gobiernos regionales en relación

con el total del gasto realizado en los departamentos (medida del gasto descentralizable). De este modo, permite mostrar los diferentes grados de desarrollo de las regiones.

En el caso estudiado, el avance promedio ha sido de 55%. En otras palabras, del total del gasto ejecutado en los departamentos en el 2007, 55 de cada 100 soles ha sido ejecutado por los gobiernos regionales y 45 de cada 100, por alguna entidad del gobierno nacional. Los departamentos con mayor avance han sido Cajamarca, Loreto, Arequipa Tacna, Moquegua y Ancash (en parte, por el uso de los recursos del canon); y los de menor avance, Amazonas, Ica, Lambayeque y Madre de Dios.

Gráfico 3
Gasto descentralizado frente a gasto descentralizable (totales al 2007 en porcentajes)



Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Este mismo indicador se calculó para las principales funciones (véanse anexos 5 al 9) con los siguientes resultados:

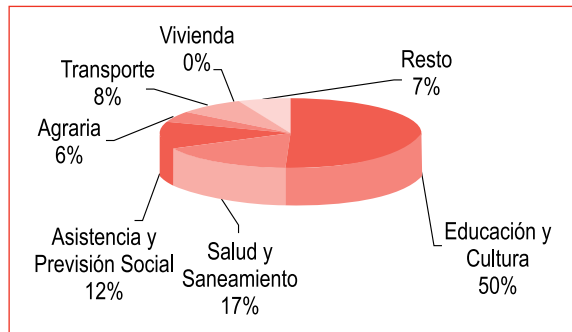
Como se puede observar, el grado de avance de la descentralización efectiva difiere significativamente cuando se le calcula por funciones y se muestra mayor en las funciones de educación y salud, y menor en las funciones de transporte y previsión social. En el primer caso, la explicación

puede ser que el pago de las remuneraciones de profesores y médicos está a cargo de los gobiernos regionales; y, en el segundo, que un porcentaje significativo de las inversiones en carreteras las realiza directamente el gobierno nacional (incluso desde antes que se crearan los gobiernos regionales).

Indicador 2: gasto descentralizado frente a gasto total¹⁶

Este indicador mide la proporción del gasto realizado por los gobiernos regionales en relación con el gasto total. Antes de analizarlo, hay que considerar que la mitad del gasto de los gobiernos regionales proyectado para el 2008 se destinó a educación y cultura (cerca del 90% del gasto corriente), seguido por salud y saneamiento con un 17%.

Gráfico 4
Estructura del gasto regional por funciones (2008)*



* Según el PIA.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Por otro lado, las funciones relacionadas con la educación y cultura ejecutadas por los gobiernos regionales (56% en el 2008) representan prácticamente la mitad del gasto nacional en dichos sectores (entre las competencias asignadas se incluye el pago de planillas), aunque su participación ha venido disminuyendo gradualmente desde el 2004. La función agraria ha venido incrementándose paulatinamente y representa alrededor del 40% del total, y las de salud y transporte, alrededor del 30%.

En el caso del sector de educación, este presenta aumentos moderados respecto al gasto

¹⁶ La presentación de este indicador para gasto corriente y de inversiones para las principales funciones puede verse en los anexos 10 a 24

total destinado a su función durante el periodo 2004-2008. Sin embargo, la participación del gasto regional dentro del gasto total muestra una tendencia decreciente a partir del 2006.

Cuadro 15
Participación de los gobiernos regionales (GR) en el gasto nacional sin incluir gobiernos locales (en porcentajes)

Año	Participación del Gasto Regional (%)
2004	58
2005	60
2006	62
2007	60
2008	56

Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 5
Gasto descentralizado frente a gasto total: función educación (2004-2008)*

Gráfico 5a
Gasto total
(en millones de nuevos soles)

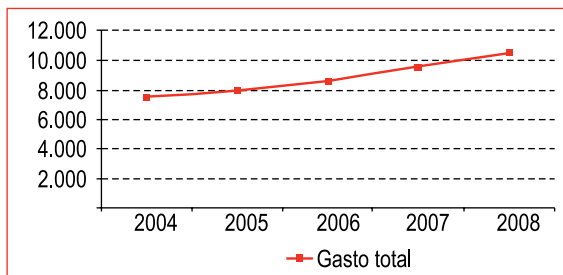
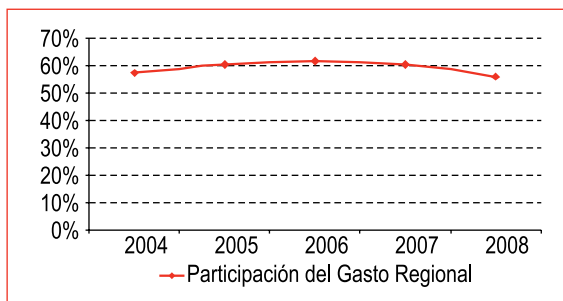


Gráfico 5b
Participación del gasto regional en el gasto total
(en porcentajes)



* Las cifras para los años 2004, 2005 y 2007 corresponden al gasto devengado; y para el 2008, al PIA.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Por otro lado, la situación es similar en el caso del sector de salud y saneamiento, ya que la participación del gasto regional ha disminuido en los últimos años. No obstante, esta tendencia recién se refleja con mayor claridad a partir del 2007.

Gráfico 6
Gasto descentralizado respecto al gasto total: función salud (2004-2008)*

Gráfico 6a
Gasto total
(en millones de nuevos soles)

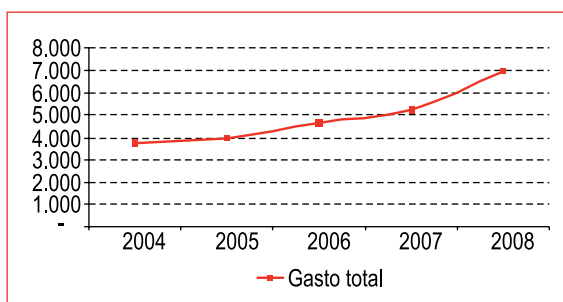
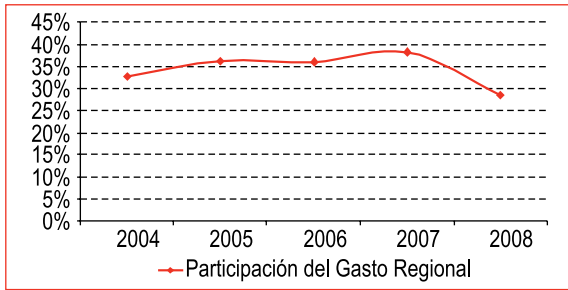


Gráfico 6b
Participación del gasto regional en el gasto total
(en porcentajes)



* Las cifras para los años 2004, 2005 y 2007 corresponde al gasto devengado; y para el 2008, al PIA.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

En relación con la función de protección y previsión social, el gasto total existente muestra cierta inestabilidad, al mismo tiempo que la participación del gasto regional ha mantenido cierta estabilidad e inicia lentamente una tendencia creciente.

Gráfico 7
Gasto descentralizado respecto al gasto total: función protección y previsión social
(2004-2008)*

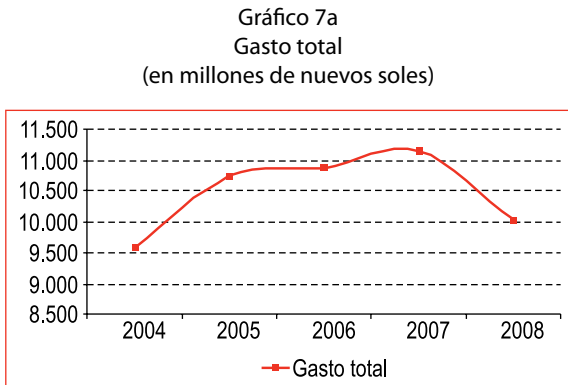
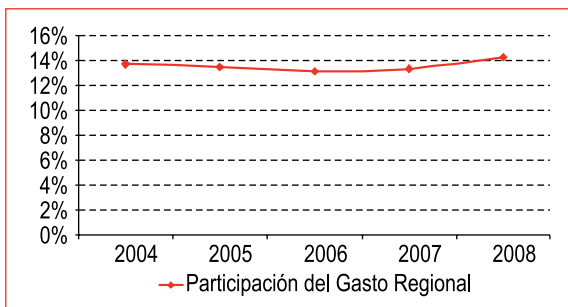


Gráfico 7b
Participación del gasto regional en el gasto total
(en porcentajes)



* Las cifras para los años 2004, 2005 y 2007 corresponden al gasto devengado; y para el 2008, al PIA.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

En el caso del sector de transporte, el gasto total destinado a su función ha iniciado una tendencia creciente a partir del 2006, al mismo tiempo que la participación del gasto regional ha empezado a caer, aunque no de forma drástica.

Gráfico 8
Gasto descentralizado respecto al gasto total: función transporte (2004-2008)*

Gráfico 8a
Gasto total
(en millones de nuevos soles)

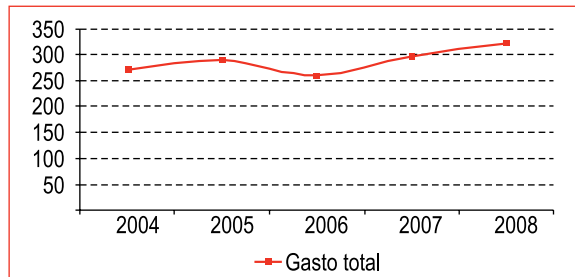
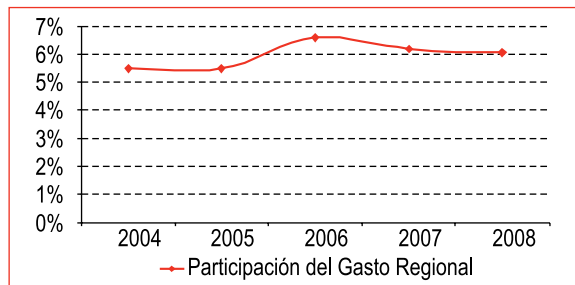


Gráfico 8b

Participación del gasto regional en el gasto total
(en porcentajes)



* Las cifras para los años 2004, 2005 y 2007 corresponden al gasto devengado; y para el 2008, al PIA.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 9
Gasto descentralizado respecto al gasto total: función agraria (2004-2008)*

Gráfico 9a
Gasto total
(en millones de nuevos soles)

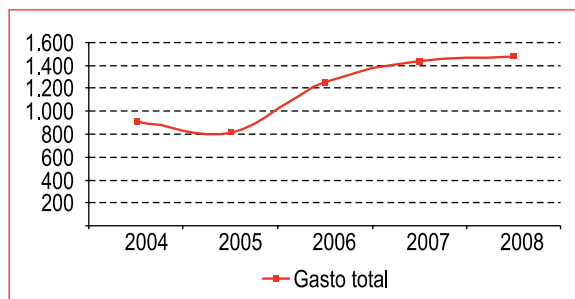
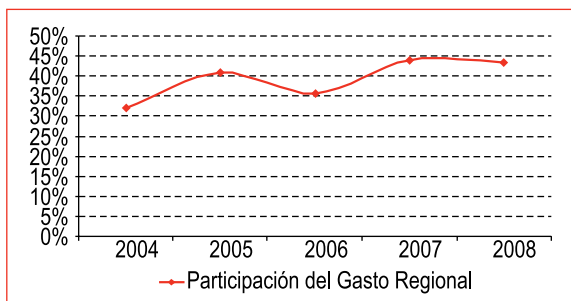


Gráfico 9b
Participación del gasto regional en el gasto total
(en porcentajes)



* Las cifras para los años 2004, 2005 y 2007 corresponden al gasto devengado; y para el 2008, al PIA.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

En relación con la función agraria, esta presenta una notoria tendencia creciente en lo que respecta al gasto total. Asimismo, muestra un comportamiento algo fluctuante, a partir del 2006, en relación con la participación del gasto regional.

Finalmente, el comportamiento de la función del sector de vivienda llama la atención, pues su participación ha venido cayendo drásticamente desde casi un 16% en el 2004 hasta un 5% en el 2008. Esta tendencia puede explicarse por el hecho de que los programas fuertes de este sector —como Mi Vivienda y Techo Propio, entre otros— son ejecutados casi exclusivamente por el gobierno central, debido al rédito político que otorga la construcción de viviendas. La conclusión natural es que el aumento del gasto en este sector se debe fundamentalmente al gobierno nacional.

Gráfico 10
Gasto descentralizado respecto al gasto total: función vivienda y desarrollo urbano
(2004-2008)*

Gráfico 10a
Gasto total
(en millones de nuevos soles)

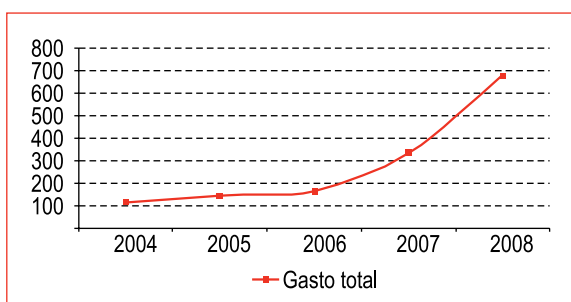
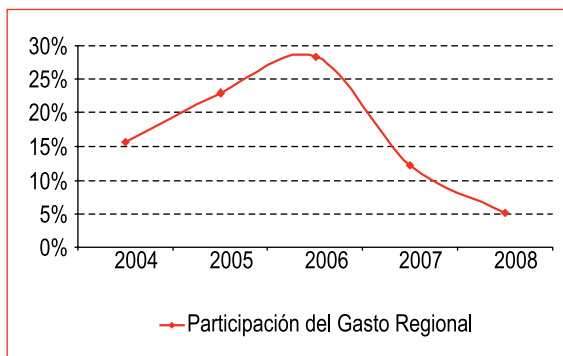


Gráfico 10b
Participación del gasto regional en el gasto total
(en porcentajes)



* Las cifras para los años 2004, 2005 y 2007 corresponde al gasto devengado; y para el 2008, al PIA.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

En conclusión, la descentralización de funciones y recursos aún no ha superado la primera etapa establecida por la Ley de Descentralización Fiscal. En cuando a las funciones, se ha avanzado poco debido a las trabas burocráticas existentes en el proceso y, en cuanto a los recursos, hay cierto avance en su transferencia, pero se observa una tendencia a revertir el proceso en ciertos sectores. El cuadro siguiente resume los avances logrados y pendientes:

Cuadro 16
Resumen de avances en la descentralización administrativa y efectiva

* El grado de avance se refiere solo al número de funciones transferidas efectivamente a los gobiernos regionales.
** El grado de avance se refiere el porcentaje de gasto ejecutado por los gobiernos regionales respecto al gasto descentralizable.
*** Nivel mínimo dadas las restricciones presupuestarias del gobierno central y el grado de desarrollo de la Administración Pública.
Fuentes: Sistema Integral de Administración Financiera. Informe anual sobre el proceso de descentralización. Lima: SIAF, 2008.
Elaboración: INDE Consultores.

II

El mapa tributario

II. El mapa tributario

1. El mapa tributario: concepto y finalidad

Definir el posible monto de recaudación en el ámbito de los gobiernos regionales hace necesario contar con información sobre los ingresos recaudados por las actividades económicas que se realizan en el ámbito de su jurisdicción. Al ofrecernos esta información, el mapa tributario es una herramienta que permite cuantificar la capacidad generadora de ingresos tributarios con base económica en una determinada región. En un país como el Perú, en donde la mayor parte de las empresas tiene su domicilio fiscal en la capital (alrededor del 80% de los ingresos tributarios se recaudan en Lima) y realiza actividades fuera de ella, el mapa tributario es un componente indispensable para el diseño de un sistema de financiamiento público descentralizado.

Un sistema de ingresos propios de este tipo traería, por lo menos, tres ventajas: en primer lugar, haría posible que los gobiernos regionales y locales tuvieran mayor certeza respecto a los ingresos de que podrían disponer; en segundo lugar, permitiría elaborar mejores planes multianuales de inversión, pues solo bastaría predecir el crecimiento del PBI de la localidad (en caso de coparticipación); y, finalmente, evitaría los conflictos en las negociaciones por la transferencia de recursos ordinarios, sobre todo en periodos de bonanza o crisis fiscal, pues todos compartirían los costos y beneficios que estas coyunturas supondrían.

2. Metodología para la elaboración del mapa tributario

De acuerdo con la Ley de Descentralización Fiscal (decreto legislativo 955 del 5 de febrero de 2004), la SUNAT es la entidad encargada de elaborar el mapa tributario del país. Sin embargo, este aún no ha sido publicado y, a la fecha, el proceso de descentralización sigue su marcha sin contar con él. Su elaboración requiere del PBI nominal a precios corrientes por departamento y sector, así como de la información de los tributos internos por domicilio fiscal y los aduaneros por lugar de ingreso de las importaciones. El procedimiento para elaborarlo se detalla a continuación:

- (1) Primero, se calculan las tasas de recaudación efectiva por sector para los tributos internos, dividiendo su recaudación entre su PBI nominal.
- (2) Después, se procede a calcular, para cada departamento, su recaudación por sector y luego, con la suma de recaudaciones obtenidas, se obtiene la recaudación efectiva.

(3) El último paso consiste en agregar, a la recaudación efectiva del departamento, la recaudación aduanera.

Siguiendo este procedimiento, cuyas fórmulas se detallan en el cuadro 1, los autores de este informe elaboraron un mapa tributario del Perú. La información utilizada en relación con el PBI correspondió a las estimaciones realizadas por el Instituto Cuánto para el periodo 2004-2006. Para el 2007 fue necesario hacer aproximaciones propias, basadas en las proyecciones de crecimiento de los principales sectores económicos. En cuanto a la información tributaria, la utilizada correspondió a las notas tributarias publicadas por la SUNAT al 2008.

Cuadro 1

Fórmulas para el cálculo de los datos del mapa tributario

- (1) Cálculo de las tasas de recaudación efectivas (TE) por sector económico:

$$TE \text{ sector} = \text{Recaudación sector} / \text{PBI nom. sector}$$
- (2) Cálculo de la recaudación efectiva (REC) por sector y departamento:

$$REC \text{ sector, dpto.} = TE \text{ sector} * \text{PBI nom. sector, dpto.}$$
- (3) Cálculo de la recaudación efectiva de todos los sectores para cada departamento:

$$REC \text{ dpto} = TE \text{ sector} * \sum \text{PBI nom, sector}$$
- (4) Añadir recaudación aduanera:

$$REC \text{ total dpto.} = REC \text{ dpto.} + REC \text{ dpto., aduanas}$$

Elaboración: INDE Consultores.

El cuadro 2 consigna las tasas efectivas calculadas con la metodología anterior. Sus datos muestran, entre otras cosas, que la tasa más baja corresponde al sector agropecuario, hecho que se explica por las exoneraciones tributarias aplicadas en el sector, así como por la informalidad que lo caracteriza. Por otro lado, llama la atención la baja tasa del sector de construcción, pero su valor guarda relación con las sofisticadas prácticas de elusión tributaria que utilizan las empresas constructoras. Finalmente, la tasa del sector de minería e hidrocarburos presenta un aumento considerable en los últimos años, hecho que tiene evidente relación con el *boom* minero y el descubrimiento de reservas de gas natural en la selva.

Para el 2007, los tributos internos por domicilio fiscal se concentran en Lima y Callao con un

88,46% del total recaudado. Algo similar ocurre con los tributos aduaneros, pues en Lima y Callao ingresa la mayor parte de la mercadería importada (véase anexo 26).

Cuadro 2

Tasas efectivas de tributos internos por sector económico para el periodo 2004-2007 (en porcentajes)

Sectores económicos	2004	2005	2006	2007*
Agropecuaria	2,1	2,1	2,1	2,1
Pesca	12,8	12,3	11,6	15,0
Minería e hidrocarburos	15,0	19,4	27,0	30,2
Manufactura	20,5	19,5	18,7	17,2
Construcción	5,2	6,0	6,8	7,1
Comercio y servicios	8,3	8,6	9,2	8,7
Total	10,1	10,7	12,2	12,0

* Se basa en una proyección del PBI para cada sector económico. Fuente: SUNAT; y Webb, Richard y Graciela Fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007*. Lima: Instituto Cuánto, 2007. Elaboración: INDE Consultores.

3. Resultados del mapa tributario

Al comparar los tributos internos en relación con el mapa tributario estimado para el 2007, la participación de Lima se reduce notoriamente, y eso revela que su contribución efectiva al fisco sobre la base de su actividad económica se encuentra alrededor del 39,4%. Naturalmente, el resto de departamentos aumenta su participación, sobre todo aquellos con fuerte actividad extractiva como Arequipa, Cajamarca, Pasco, Ancash, Moquegua y otros, en menor medida. Este considerable aumento se debe al crecimiento del sector minero en esos departamentos, especialmente en el caso de la minera Cerro Verde en Arequipa.

Al incluir los tributos aduaneros en el mapa tributario, Lima y Callao obtienen una mayor preponderancia en la recaudación, mientras que el resto de departamentos la pierde. Este hecho se explica, en buena parte, porque la mayor parte de la mercadería importada ingresa por Lima, debido a la falta de infraestructura portuaria y aeroportuaria en el resto del país.¹ Por otro lado, si se compara la distribución de los ingresos tributarios totales entre la capital (incluido el Callao) y el resto del país según el mapa tributario estimado, se observa que aproximadamente le corresponde el 50% de los ingresos.

¹ Coronado, Javier. *La brecha en infraestructura*. Lima: Instituto Peruano de Economía (IPE), 2003.

Cuadro 3
Tributos internos por departamento según domicilio
fiscal y mapa tributario al 2007
(en porcentajes)

N.º	Departamento	Domicilio fiscal	Mapa tributario*	Mapa tributario (incluye tributación aduanera)
1	Lima y Callao	88,46	39,40	51,67
2	Arequipa	2,40	9,72	7,70
3	Ancash	0,59	6,67	5,10
4	La Libertad	1,28	5,87	4,65
5	Pasco	0,10	3,73	2,96
6	Ica	0,54	3,49	2,78
7	Junín	0,54	3,35	2,68
8	Cajamarca	0,24	3,34	2,60
9	Loreto	0,35	3,28	2,50
10	Cusco	1,81	3,16	2,49
11	Moquegua	0,13	2,92	2,37
12	Piura	1,82	2,83	2,36
13	Lambayeque	0,45	2,23	2,22
14	Tacna	0,23	1,97	1,68
15	Huánuco	0,07	1,68	1,25
16	Ayacucho	0,06	1,10	0,90
17	Puno	0,17	1,02	0,82
18	Madre de Dios	0,05	0,91	0,68
19	Huancavelica	0,02	0,76	0,57
20	Ucayali	0,47	0,75	0,56
21	San Martín	0,11	0,67	0,50
22	Amazonas	0,02	0,44	0,33
23	Apurímac	0,03	0,42	0,31
24	Tumbes	0,07	0,30	0,29

* Estimación propia.

Fuente: SUNAT; y Webb, Richard y Graciela Fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007*. Lima: Instituto Cuánto, 2007.
Elaboración: INDE Consultores.

Cuadro 4
Tributos totales en Lima y resto del Perú según domicilio
fiscal y mapa tributario al 2007
(en porcentajes)*

	Domicilio fiscal	Mapa tributario
Lima y Callao	88,5	51,67
Resto del Perú	11,5	48,33

* Se basa en una proyección del PBI para cada sector económico.

Fuente: SUNAT; y Webb, Richard y Graciela Fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007*. Lima: Instituto Cuánto, 2007.
Elaboración: INDE Consultores.

La distribución geográfica del gasto público descentralizable (alrededor del 50% del gasto total para el 2007)² revela que la tercera parte de este

² Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público 2006.

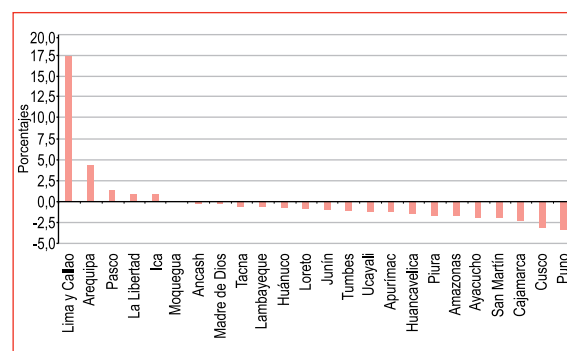
se concentra en Lima y Callao (véase anexo 28). Esta información permite estimar, al compararla con los datos del mapa tributario estimado, si los departamentos están en capacidad de financiar su gasto descentralizable. Hecha la comparación, solo seis departamentos tendrían superávit fiscal y la mayoría, déficit (véase cuadro 6).

Cuadro 5
Mapa tributario y gasto público descentralizable por
departamento al 2007
(en porcentajes)

Departamento	Mapa tributario (a)	Gasto descentralizable (b)	Superávit relativo (c) = (a) - (b)
Lima y Callao	51,67	34,33	17,34
Arequipa	7,70	3,38	4,32
Pasco	2,78	1,37	1,41
La Libertad	4,65	3,65	1,00
Ica	2,96	2,06	0,90
Moquegua	2,37	2,36	0,01
Ancash	5,10	5,19	-0,09
Madre de Dios	0,68	0,89	-0,21
Tacna	2,22	2,82	-0,60
Lambayeque	1,68	2,32	-0,64
Huánuco	1,25	1,97	-0,72
Loreto	2,60	3,48	-0,88
Junín	2,50	3,47	-0,97
Tumbes	0,29	1,40	-1,11
Ucayali	0,56	1,70	-1,14
Apurímac	0,31	1,57	-1,26
Huancavelica	0,57	1,99	-1,42
Piura	2,68	4,37	-1,69
Amazonas	0,33	2,08	-1,75
Ayacucho	0,82	2,70	-1,88
San Martín	0,50	2,43	-1,93
Cajamarca	2,49	4,74	-2,25
Cusco	2,36	5,45	-3,09
Puno	0,90	4,26	-3,36

Fuente: SUNAT; Webb, Richard y Graciela Fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007*. Lima: Instituto Cuánto, 2007; y exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público 2007.

Gráfico 1
Superávit fiscal relativo estimado por
departamento al 2007
(en porcentajes)



Elaboración: INDE Consultores.

Además, cinco de los departamentos que presentan superávit son los que contribuyen más al fisco según el mapa tributario. Dichas circunscripciones político-territoriales son Lima, Arequipa, La Libertad, Ica y Pasco, que en conjunto abarcan el 70% de los ingresos totales. En todos ellos, el sector de comercio y servicios, y el de minería, sobre todo en Pasco y con excepción de Lima, juegan un rol importante (véase el cuadro 5).

Este resultado muestra que todavía la mayor

parte de los departamentos no estarían en capacidad de financiar por sí mismos los gastos que implicarían las funciones que podrían asumir. Por otro lado, Lima acumula un superávit relativo cuatro veces mayor que el segundo departamento con mayor superávit. Por lo tanto, un hipotético esquema de ingresos completamente descentralizados podría tener como resultado fuertes desequilibrios fiscales, hecho que no sería conveniente para las finanzas públicas de los gobiernos regionales.

III

**El modelo
de financiamiento
de los gobiernos
regionales**

III. El modelo de financiamiento de los gobiernos regionales

1. Descripción del sistema actual de transferencias a los gobiernos regionales

Según se ha visto, el modelo de financiamiento de los gobiernos regionales descansa, casi en su totalidad, en las transferencias que recibe del gobierno nacional, pues los ingresos propios son mínimos y el endeudamiento, marginal. El siguiente cuadro muestra un panorama global de los montos transferidos a los gobiernos regionales durante el periodo 2004-2007.

Cuadro 1
Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el periodo 2004-2007 (en millones de nuevos soles)

Fuente de recursos	2004	2005	2006	2007
Recursos ordinarios	6.601	7.397	8.262	9.092
Canon minero	53	221	435	1,286
Canon y sobrecanon petrolero	-	233	282	280
FONCOR	358	423	-	-
Renta de aduanas	78	92	112	131
Canon gasífero-regalías	18	75	98	112
Regalía minera	-	32	58	75
Otros recursos determinados	16	53	122	171
Total	7.122	8.528	9.370	11.147

Fuente: MEF.
Elaboración: INDE Consultores.

Los datos muestran que las transferencias de las fuentes 'recursos ordinarios' y 'canon minero' representan en conjunto, para todo el periodo, alrededor del 90% del total de recursos transferidos a los gobiernos regionales. Dos hechos que llaman la atención son el incremento bastante notorio del canon minero en el 2007 (más del 100%) y la importante participación del FONCOR durante los años 2004 y 2005. Posteriormente, esta última fuente se integró a la de recursos ordinarios.

1.1. Los recursos ordinarios

Los recursos ordinarios son ingresos del tesoro público provenientes de la recaudación tributaria y constituyen la fuente de financiamiento de las actividades que realizan las unidades ejecutoras de los ministerios.¹ En otras palabras, se trata de un fondo disponible que el Gobierno puede programar libremente para ser utilizado en los gobiernos regionales a través de las

¹ Definición tomada del Glosario SIAF-SP del MEF.

mencionadas unidades en cada sector. Dicho fondo se asigna de manera discrecional y se utiliza mayormente para cubrir el gasto en planillas, pero los recursos que transfiere deben retornar al tesoro público en caso de no utilizarse.

1.2. Los recursos determinados

A partir de 2007, esta denominación agrupa los

distintos tipos de canon (minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal), el FONCOR, la renta de aduanas, las regalías mineras y el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM). En general, se trata de distintos fondos asignados con criterios determinados y cuya utilización suele condicionarse a proyectos de inversión regional. El cuadro 2 resume las características principales de dichos fondos.

Cuadro 2
Recursos determinados para los gobiernos regionales

Tipo	Constitución	Finalidad
(1) Canon*		
Minero	50% del IR	Uso exclusivo para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local
Petrolero	12,5% del valor de la producción	
Gasífero	50% del IR, las regalías y los contratos de servicios	
Hidroenergético	50% del IR	
Pesquero	50% del IR y los derechos de pesca	
Forestal	50% de los derechos de aprovechamiento	
(2) FONCOR**	Recursos de todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo de un determinado gobierno regional y de los provenientes del proceso de privatización y concesiones en los montos que defina la Ley de Presupuesto del Sector Público	
(3) Renta de aduanas	2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres ubicadas en la Provincia Constitucional del Callao	Uso de libre disponibilidad
(4) Regalía minera***	La regalía minera será pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional y de acuerdo con los siguientes rangos de volumen de ventas: Primer rango: hasta 60 millones de dólares anuales, paga el 1% Segundo rango: por un exceso de entre 60 y 120 millones de dólares anuales, paga el 2% Tercer rango: por un exceso de 120 millones de dólares anuales, paga el 3%	Uso para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articulen la minería al desarrollo económico de cada región para asegurar el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales
(5) FOCAM	25% del 47% de los ingresos que obtiene el gobierno nacional a través de las regalías provenientes de los lotes 56 y 88 después de ciertas deducciones	Fondo intangible que tiene como fin contribuir al desarrollo sostenible de los departamentos en los cuales se encuentran los ductos que contienen los hidrocarburos de los lotes 56 y 88

* Constituyen, de acuerdo con la ley, una participación del total de ingresos y rentas que obtiene el Estado en la explotación de los recursos naturales.

** Este concepto pasó a formar parte de los recursos ordinarios a partir de 2006. Anteriormente, era un fondo Independiente.

*** La regalía minera es la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Las empresas mineras Yanacocha, Barrick, Santa Luisa, Los Quenuales, Doe Run, BHP Billiton, Cerro Verde, Sipán, Milpo y Antamina no pagan regalías mineras por estar protegidas con contratos de estabilidad tributaria. Del total de empresas mineras en operación, solo 66 pagan y, entre ellas, se pueden mencionar las siguientes: Southern, Volcán, Minsur, Shougang, Aruntani, Aurífera, Retamas, Ares, Huaron, Corona, Perubar, Cedimin, Yura, Orduz y Consorcio Horizonte (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano: Perú 2006*. Lima: PNUD, 2006).

Fuente: MEF.

Elaboración: INDE Consultores

La distribución de los distintos tipos de canon, sin inclusión de los vinculados al petróleo, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Distribución del canon
(sin inclusión del canon y sobrecanon petroleros)

Distribución	Beneficiarios	Criterios
10%	Municipios distritales donde se exploten los recursos naturales	Si existe más de una municipalidad, se reparte en partes iguales
25%	Municipios de la provincia donde se exploten los recursos naturales	Según población y NBI
40%	Municipios del departamento donde se exploten los recursos naturales	Según población y NBI
25%	Gobiernos regionales*	Obras de impacto regional

* Del monto recibido, el 80% va directo al gobierno regional, y el 20% restante se destina a las universidades.
Fuente: MEF.
Elaboración: INDE Consultores.

Los gobiernos regionales y locales pueden utilizar hasta un 20% del canon para el mantenimiento de la infraestructura generada por los distintos proyectos y para los gastos derivados de los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública. Así mismo, hasta un 5% de dicho porcentaje se puede destinar a financiar la elaboración de los perfiles correspondientes a distintos proyectos de inversión pública.

En el caso del canon y sobrecanon petroleros, la distribución resulta particular para cada departamento que lo recibe como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Distribución del canon y sobrecanon petroleros

Distribución	Beneficiarios	Criterios
Departamentos de Tumbes y Piura		
20%	Municipios de la provincia de donde se extraen los hidrocarburos	Producción y población
50%	Municipios del departamento de donde se extraen los hidrocarburos	En el ámbito provincial, en partes iguales y, en el distrital, según población, pobreza, contaminación ambiental y NBI
5%	Universidades públicas	-
5%	Institutos superiores tecnológicos y pedagógicos	-
20%	Gobierno regional	-
Departamentos de Loreto y Ucayali*		
52%	Gobierno regional	-
40%	Municipios provinciales y distritales del departamento	Según población (70%), extensión territorial (10%), capital de la provincia (15%) y centros poblados con más de 100 habitantes (5%)
5%	Universidad Nacional de la Amazonía	-
3%	Instituto Peruano de la Amazonía	-

* En Huánuco, se distribuye el 100% entre los municipios de la provincia de Puerto Inca.
Fuente: MEF.
Elaboración: INDE Consultores.

Por otro lado, el FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales sobre la base de criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, NBI, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

La distribución del 2% de la renta de aduanas se hace de la siguiente manera:

Cuadro 5
Distribución de la renta de aduanas

Distribución	Beneficiarios
40%	Proporcional a la población total de cada distrito
10%	Proporcional a la extensión territorial de cada distrito
50%	Proporcional al número de órganos de gobierno de cada distrito

Fuente: MEF.
Elaboración: INDE Consultores

Por último, la distribución de las regalías mineras y del FOCAM se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Distribución de las regalías mineras y del FOCAM

Distribución	Beneficiarios	Criterios
Regalías mineras		
20%	Municipalidad distrital donde se encuentra la concesión minera (el 50% se debe invertir en las comunidades donde se explota el yacimiento)	Según población y NBI
20%	Municipalidades de la provincia donde se encuentra la concesión minera	Según población y NBI
40%	Municipalidades del departamento donde se encuentra la concesión minera	Según población y NBI
15%	Gobierno regional	Obras de impacto regional
5%	Universidades	-
FOCAM		
30%	Gobiernos regionales	Según población, NBI y longitud de los ductos en cada región
30%	Municipalidades provinciales	Según población, NBI y longitud de los ductos en cada provincia
15%	Municipalidades distritales por donde pasan los ductos	Según población, NBI y la longitud de los ductos de cada distrito
15%	Municipalidades distritales por donde no pasan los ductos	Según población y NBI en cada distrito
10%	Universidades públicas	En partes iguales (esta distribución cambia en el departamento de Ucayali)

Fuente: MEF.
Elaboración: INDE Consultores.

2. Montos transferidos a los gobiernos regionales en el periodo 2004-2007

Los montos transferidos a los gobiernos regionales por los distintos conceptos mencionados en la sección anterior se muestran en el cuadro 7:

El cuadro anterior muestra una tendencia creciente en el monto de recursos transferidos del gobierno nacional a los distintos gobiernos regionales. Dicho monto resulta, para el 2007, de aproximadamente 11.000 millones de nuevos soles y representa un incremento de casi 19% respecto al año anterior. Aún más, su incremento respecto del 2004, año en que se crean los gobiernos regionales y se inicia las transferencias hacia estos, fue de 56%.² Dos factores explican esta evolución: en primer lugar, la expansión sostenida de la actividad económica desde el 2002, que ha significado, en un hecho sin precedentes, una tasa promedio de crecimiento del PBI de 6%; y, en segundo lugar, los mayores precios internacionales de los minerales, que han supuesto un mayor aumento del canon minero asignado a los distintos departamentos.

Así mismo, hay cierta dispersión en los montos recibidos por departamento. Así, si se compara, por ejemplo, el monto recibido por Ancash con el recibido por Madre de Dios en el 2007, la diferencia es de 800 millones de nuevos soles. En este caso, el fuerte aumento en las transferencias presentadas por Ancash se debe, principalmente, al incremento en los recursos ordinarios y al canon minero. Llama la atención el caso de Madre de Dios, que ha presentado a lo largo del periodo considerado la menor participación respecto del total de montos transferidos.

Finalmente, la mayor parte de los recursos transferidos a los gobiernos regionales aún se concentra en pocos departamentos. Para cada uno de los años que componen el periodo 2004-2007, alrededor de ocho departamentos abarcan el 50% del monto total de las transferencias. Para el 2007, estos departamentos son Ancash, Cusco, La Libertad, Cajamarca, Piura, Puno, Arequipa y Junín. No obstante, la concentración de recursos deja de existir si se considera la ubicación geográfica.

² La estructura de las transferencias para el periodo 2004-2007 se presenta en los anexos 31 a 34.

Cuadro 7
Transferencias a los gobiernos regionales por todo concepto (2004-2007)

Departamento	2004		2005		2006		2007	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Ancash	428	6,0	484	5,7	577	6,2	934	8,4
Cusco	428	6,0	536	6,3	601	6,4	741	6,6
La Libertad	484	6,8	540	6,3	580	6,2	695	6,2
Cajamarca	450	6,3	538	6,3	588	6,3	687	6,2
Piura	481	6,7	577	6,8	651	6,9	683	6,1
Puno	481	6,8	545	6,4	585	6,2	643	5,8
Arequipa	454	6,4	518	6,1	545	5,8	635	5,7
Junín	476	6,7	518	6,1	555	5,9	594	5,3
Loreto	359	5,0	524	6,1	566	6,0	594	5,3
San Martín	279	3,9	332	3,9	377	4,0	426	3,8
Ayacucho	271	3,8	309	3,6	352	3,8	419	3,8
Lambayeque	305	4,3	346	4,1	368	3,9	406	3,6
Lima	207	2,9	304	3,6	327	3,5	385	3,5
Tacna	151	2,1	213	2,5	262	2,8	385	3,4
Ica	292	4,1	333	3,9	353	3,8	378	3,4
Huánuco	235	3,3	265	3,1	279	3,0	313	2,8
Callao	227	3,2	258	3,0	284	3,0	305	2,7
Huancavelica	190	2,7	226	2,6	243	2,6	296	2,7
Apurímac	190	2,7	221	2,6	238	2,5	292	2,6
Moquegua	109	1,5	164	1,9	202	2,2	268	2,4
Pasco	131	1,8	160	1,9	165	1,8	262	2,4
Ucayali	170	2,4	234	2,7	255	2,7	261	2,3
Amazonas	149	2,1	167	2,0	196	2,1	250	2,3
Tumbes	115	1,6	145	1,7	149	1,6	193	1,7
Madre de Dios	60	0,8	71	0,8	74	0,8	102	0,9
Total	7.122	100,0	8.528	100,0	9.370	100,0	11.147	100,0
Promedio	285	-	341	-	375	-	446	-

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

Fuente: MEF.

Elaboración: INDE Consultores.

El análisis anterior se puede complementar con el estudio del crecimiento porcentual de las transferencias para cada uno de los departamentos, que se presenta en el cuadro 8. Sus datos evidencian notables aumentos en los recursos que han recibido, para el 2007, algunos departamentos como Ancash (61,9%), Pasco (58,7%) y Tacna (46,9%).

Este hecho se halla muy ligado a la expansión de los recursos ordinarios y, sobre todo, del canon minero, pues estos departamentos tienen una actividad minera consolidada. En el caso extremo, hay departamentos como Piura (5,0%), Loreto (4,9%) y Ucayali (2,6%), en donde los incrementos han sido poco significativos.

Cuadro 8
Transferencias por todo concepto a los gobiernos regionales
(crecimiento porcentual)

Departamento	2004	2005	2006	2007
Ancash	-	13,1	19,3	61,9
Pasco	-	22,2	3,2	58,7
Tacna	-	40,8	22,9	46,9
Madre de Dios	-	17,1	4,7	37,9
Moquegua	-	50,9	23,1	32,8
Tumbes	-	25,8	3,2	29,1
Amazonas	-	11,9	17,5	27,4
Cusco	-	25,2	12,0	23,3
Apurímac	-	16,0	7,6	22,9
Huancavelica	-	19,2	7,6	21,8
La Libertad	-	11,6	7,5	19,8
Ayacucho	-	14,0	13,9	19,0
Lima	-	47,0	7,4	18,0
Cajamarca	-	19,6	9,3	16,8
Arequipa	-	14,1	5,2	16,5
San Martín	-	18,9	13,6	13,2
Huánuco	-	12,8	5,3	12,3
Lambayeque	-	13,5	6,4	10,3
Puno	-	13,4	7,2	9,9
Callao	-	13,7	9,9	7,7
Junín	-	8,8	7,2	7,0
Ica	-	14,1	6,1	6,9
Piura	-	20,0	12,8	5,0
Loreto	-	45,8	8,1	4,9
Ucayali	-	37,9	8,7	2,6
Total	-	19,7	9,9	19,0

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

Fuente: MEF.

Elaboración: INDE Consultores.

Por otro lado, la participación de las transferencias hacia cada gobierno regional respecto al presupuesto total de cada año fiscal, que se muestra en el cuadro 9, evidencia una tendencia bastante creciente. En dicho intervalo de tiempo, su participación aumentó en poco menos del 2%, aunque para el 2007 ha ocurrido una ligera disminución. Asimismo, se puede notar, nuevamente, la importante participación que poseen los recursos transferidos al departamento de Ancash, que para el 2007 representan alrededor del 1,52% del presupuesto del sector público.

Cuadro 9
Participación de las transferencias a los gobiernos regionales en el presupuesto total para el periodo 2004-2007 (en porcentajes)

Departamento	2004	2005	2006	2007
Ancash	0,97	0,98	1,14	1,52
Cusco	0,97	1,09	1,19	1,20
La Libertad	1,10	1,09	1,14	1,13
Cajamarca	1,02	1,09	1,16	1,11
Piura	1,09	1,17	1,28	1,11
Puno	1,09	1,10	1,15	1,04
Arequipa	1,03	1,05	1,08	1,03
Junín	1,08	1,05	1,10	0,96
Loreto	0,81	1,06	1,12	0,96
San Martín	0,63	0,67	0,74	0,69
Ayacucho	0,61	0,63	0,69	0,68
Lambayeque	0,69	0,70	0,73	0,66
Lima	0,47	0,62	0,64	0,63
Tacna	0,34	0,43	0,52	0,62
Ica	0,66	0,67	0,70	0,61
Huánuco	0,53	0,54	0,55	0,51
Callao	0,51	0,52	0,56	0,50
Huancavelica	0,43	0,46	0,48	0,48
Apurímac	0,43	0,45	0,47	0,47
Moquegua	0,25	0,33	0,40	0,43
Pasco	0,30	0,32	0,33	0,43
Ucayali	0,39	0,47	0,50	0,42
Amazonas	0,34	0,34	0,39	0,41
Tumbes	0,26	0,29	0,29	0,31
Madre de Dios	0,14	0,14	0,15	0,17
Total	16,15	17,27	18,49	18,09

Fuente: MEF y exposición de motivos de los proyectos de Ley de Presupuesto del Sector Público para los años 2004, 2005, 2006 y 2007.

Elaboración: INDE Consultores.

Otro indicador que permite tener una visión global sobre los montos transferidos hacia los gobiernos regionales en el periodo 2004-2007 es su participación en el PBI nominal y a precios corrientes. El cuadro 10, que consigna sus datos, muestra cierta estabilidad en este indicador, pues desde el 2004 está cerca del 3%, con ciertos incrementos y reducciones durante el periodo presentado. El departamento que aparece con mayor participación en el PBI nominal es Ancash con 0,3%.

Cuadro 10
Participación de las transferencias a los gobiernos regionales en el PBI nominal para el periodo 2004-2007 (en porcentajes)

Departamento	2004	2005	2006	2007
Ancash	0,18	0,18	0,19	0,27
Cusco	0,18	0,20	0,20	0,22
La Libertad	0,20	0,21	0,19	0,20
Cajamarca	0,19	0,21	0,19	0,20
Piura	0,20	0,22	0,21	0,20
Puno	0,20	0,21	0,19	0,19
Arequipa	0,19	0,20	0,18	0,19
Junín	0,20	0,20	0,18	0,17
Loreto	0,15	0,20	0,19	0,17
San Martín	0,12	0,13	0,12	0,12
Ayacucho	0,11	0,12	0,12	0,12
Lambayeque	0,13	0,13	0,12	0,12
Lima	0,09	0,12	0,11	0,11
Tacna	0,06	0,08	0,09	0,11
Ica	0,12	0,13	0,12	0,11
Huánuco	0,10	0,10	0,09	0,09
Callao	0,10	0,10	0,09	0,09
Huancavelica	0,08	0,09	0,08	0,09
Apurímac	0,08	0,08	0,08	0,09
Moquegua	0,05	0,06	0,07	0,08
Pasco	0,06	0,06	0,05	0,08
Ucayali	0,07	0,09	0,08	0,08
Amazonas	0,06	0,06	0,06	0,07
Tumbes	0,05	0,06	0,05	0,06
Madre de Dios	0,03	0,03	0,02	0,03
Total	2,99	3,26	3,07	3,27

Fuente: MEF y Banco Central de Reserva del Perú (BCPR).
Elaboración: INDE Consultores.

Para el 2007, los gobiernos regionales ejecutaron el 85% de los montos transferidos en relación con el presupuesto institucional modificado (PIM), pero hay que tomar en cuenta que este porcentaje varía si se considera la ejecución por tipo de recurso transferido (véase el cuadro 11). En cuanto a los recursos ordinarios, aquellos que se deben negociar con el gobierno nacional, la ejecución de los gobiernos regionales es de 95%, mientras que en el caso de los recursos determinados, transferencias más institucionalizadas y predecibles, es de 48%. La diferencia radica en el tipo de gasto, pues los primeros se destinan al gasto corriente (mayormente planillas) y la mayor parte de los segundos (canon, regalías, fondos de compensación y otros), a los gastos de inversión. En conclusión, los gobiernos regionales mostraron, en términos generales, baja capacidad para la ejecución del gasto de inversión.

En relación con la capacidad de ejecución del total de recursos por gobierno regional, el cuadro 11 muestra un desempeño heterogéneo. Esta

dispersión se hace más notable para los recursos determinados, con grados de avance que van desde el 10% para Amazonas hasta el 94% para Ayacucho. Destaca el caso de este último, pues es el que más recursos manejó y el que mejor los utilizó. Por ejemplo, logró ejecutar, al final del 2007, un monto transferido no previsto cercano a los seis millones de soles y lo hizo en proyectos de inversión en transporte.

Cuadro 11
Ejecución presupuestal de los recursos transferidos a los gobiernos regionales al 2007 (en porcentajes)

Gobierno regional	Recursos ordinarios*	Recursos determinados**	Total
Apurímac	98,93	91,56	98,76
Ayacucho	99,00	94,59	98,75
La Libertad	98,75	86,00	97,66
Amazonas	97,02	10,03	96,99
Arequipa	98,35	78,51	96,74
Huánuco	96,77	43,55	96,10
Piura	95,31	72,15	92,70
Ica	96,43	53,27	92,69
Puno	97,71	39,68	92,66
Lambayeque	91,95	47,86	91,95
Junín	95,07	35,25	90,71
Loreto	98,43	69,08	89,56
Lima	92,32	47,37	83,41
Tumbes	91,10	32,16	82,90
Huancavelica	86,41	53,81	82,63
Madre de Dios	82,66	17,75	82,45
Cajamarca	98,32	35,91	81,33
Cusco	93,78	41,25	74,76
Ancash	97,01	42,61	74,55
Callao	97,44	55,83	73,80
Ucayali	76,01	59,98	73,30
San Martín	82,86	26,18	73,24
Tacna	94,51	46,21	69,96
Pasco	88,99	34,72	66,32
Moquegua	97,16	40,90	63,02
Total	94,57	48,18	84,92

N. B. La ejecución se calcula respecto del PIM del año considerado.

* Fondos disponibles de libre programación del gobierno nacional utilizados en el gobierno regional.

** Fondos de naturaleza permanente y distribución definida (ingresos por canon, FONCOR, regalías y otros).

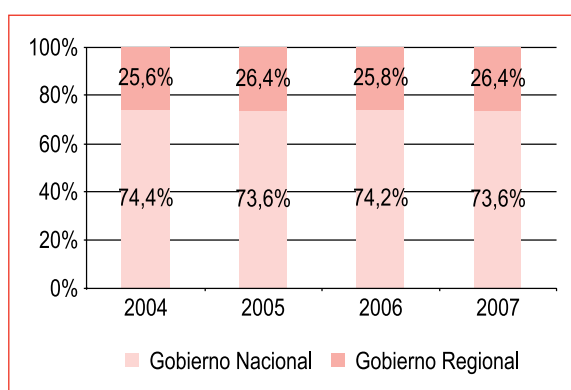
Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: INDE consultores

Por último, la evolución según el tipo de gasto ejecutado muestra que la participación del gasto de inversión ejecutado por los gobiernos regionales (gráfico 2) aumenta ligeramente hasta el 2006. No obstante, la participación de los gobiernos regionales para el 2007 aumenta en más de 10%. En cambio, si comparamos dicha evolución en el gasto corriente (gráfico 1), la participación

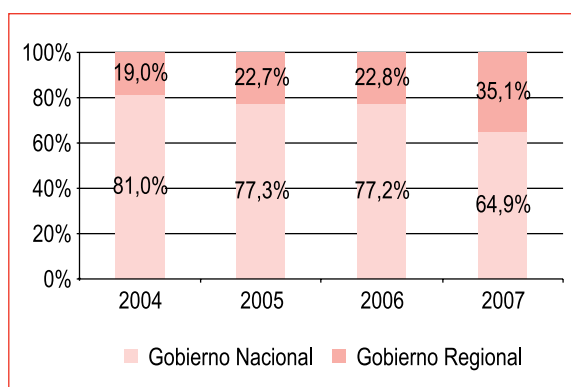
del gasto realizado por el gobierno nacional y los gobiernos regionales se mantiene estable en el tiempo, aun para el 2007. En este sentido, el modelo de transferencias actual le ha dado, a las regiones, un mayor peso en la ejecución de inversiones, aunque muchas todavía no cuentan, como ya se mostró, con la capacidad para ejecutar dicho gasto. Este hecho puede explicarse, en parte, por lo excesivo de algunas transferencias.

Gráfico 1
Gasto corriente ejecutado por el gobierno nacional y los gobiernos regionales para el periodo 2004-2007 (participación porcentual)



Fuente: MEF-SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 2
Gasto de inversión ejecutado por el gobierno nacional y los gobiernos regionales para el periodo 2004-2007 (participación porcentual)



Fuente: MEF-SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

2.1. Equidad y distribución de las transferencias

A partir del análisis anterior se puede preguntar si son equitativos los montos distribuidos a los go-

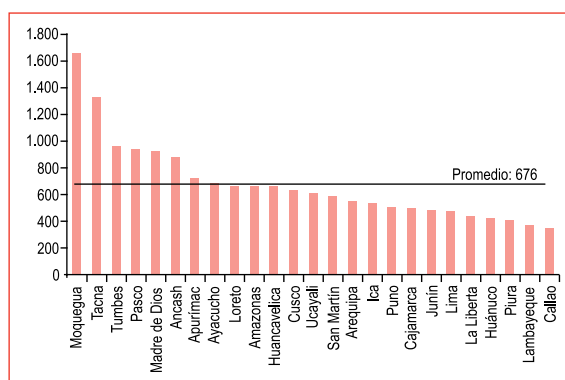
biernos regionales o si resultan consistentes, con los fines de las transferencias, los montos asignados a cada departamento. Una manera de aproximarse a estas cuestiones es estudiar la correlación existente entre los montos transferidos a los distintos departamentos y algunos indicadores específicos que permitan una idea aproximada de las necesidades de gasto de cada departamento, en particular los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de desarrollo humano (IDH). Para introducir el factor poblacional, se pueden utilizar los montos transferidos en términos per cápita.

El presente informe analizará las transferencias per cápita solo para el 2007 y las correlacionará con los indicadores mencionados. Los datos demográficos utilizados se han obtenido de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 presentados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

2.2. Montos transferidos per cápita

Los resultados hallados para cada departamento se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 3
Montos transferidos per cápita al 2007 (en nuevos soles por habitante)



Fuente: MEF e INEI.
Elaboración: INDE Consultores.

Los datos anteriores muestran que apenas ocho departamentos superan el promedio de transferencias per cápita: Moquegua, Tacna, Tumbes, Pasco, Madre de Dios, Ancash, Apurímac y Ayacucho. Destaca el caso de Moquegua, que recibe, aproximadamente, más de 1.600 soles por habitante y contrasta notoriamente con la gran mayoría de departamentos.

2.3. Montos transferidos per cápita y NBI

Un indicador útil para analizar la equidad en la distribución de las transferencias es el NBI.³ De manera general, se ha considerado, para cada departamento, el porcentaje de hogares que posee al menos una necesidad básica insatisfecha. De este modo, se puede tener una idea aproximada de las carencias y necesidades que pueda presentar la población de cada departamento. El cuadro representa el indicador por departamento.

Cuadro 12
Hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha según departamento al 2007 (porcentaje de hogares)

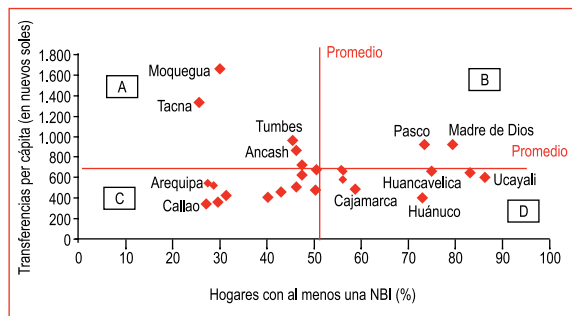
Departamento	Hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha
Ucayali	86
Huancavelica	83
Madre de Dios	80
Loreto	75
Pasco	73
Huánuco	73
Cajamarca	59
Amazonas	56
San Martín	56
Ayacucho	56
Junín	50
Cusco	47
Apurímac	47
Puno	46
Ancash	46
Tumbes	46
Lima*	43
Piura	40
La Libertad	31
Moquegua	30
Lambayeque	30
Ica	29
Arequipa	27
Callao	27
Tacna	26

* Excluye Lima Metropolitana.
Fuente: ENAHO 2007.
Elaboración: INDE Consultores.

³ Las NBI incluyen cinco componentes: (a) viviendas con características inadecuadas; (b) viviendas hacinadas; (c) hogares sin servicio higiénico; (d) porcentaje de la población en hogares con al menos un niño de entre 6 y 12 años que no asiste a un centro educativo; y (e) alta dependencia económica. Esta información se tomó de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2007.

El cuadro anterior muestra que departamentos como Ucayali, Huancavelica o Madre de Dios presentan elevados porcentajes de su población con al menos una necesidad básica insatisfecha. En términos teóricos, los departamentos con un elevado NBI deberían obtener mayores transferencias. En este sentido, la correlación existente entre las transferencias per cápita y el indicador de NBI establecido podría arrojar información sobre las posibles inequidades e inconsistencias en el reparto de transferencias que se destinan a los gobiernos regionales. Los resultados de dicha correlación se presentan en el gráfico 4.

Gráfico 4
Montos transferidos per cápita y hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha según departamentos (2007)



Fuente: MEF y Enaho 2007.
Elaboración: INDE Consultores.

El gráfico anterior muestra la distribución de los departamentos en cuatro cuadrantes según el promedio existente en el monto de transferencias per cápita (676 nuevos soles) y el porcentaje poblacional con al menos una necesidad básica insatisfecha (aproximadamente el 51%). Los sectores que resultan más importantes desde el punto de vista del funcionamiento y equidad de las transferencias son el A y D. El primero representa aquellos departamentos con niveles de NBI relativamente bajos y moderados, pero que reciben, a su vez, transferencias per cápita por encima del promedio existente, debido a posibles filtraciones. Por el contrario, el segundo representa a aquellos departamentos con altos niveles de NBI, pero que reciben bajos montos per cápita de transferencias. Por su parte, los sectores B y C representarían un funcionamiento esperado de las transferencias.

Los resultados muestran que alrededor de cinco departamentos se encuentran en el área A. Entre estos se encuentran Moquegua, Tacna, Tumbes

y Ancash. Llamen la atención los dos primeros, esencialmente mineros, porque los niveles de transferencia per cápita que reciben son sumamente elevados en comparación con la gran mayoría de departamentos. Por el contrario, en el área D, aproximadamente ocho departamentos, entre los cuales se hallan Ucayali, Huancavelica, Huánuco y Cajamarca, reciben montos de transferencias per cápita por debajo del promedio, especialmente el penúltimo, a pesar de presentar altos niveles de NBI.

En el sector B, apenas hay dos departamentos: Pasco y Madre de Dios. Estos poseen un alto NBI, pero reciben transferencias per cápita por arriba del promedio, aunque aún bastante distantes de lo que reciben algunos del sector A. En contraste, el sector C concentra la mayor parte de departamentos, que presentan niveles de moderados a bajos de NBI y reciben montos transferidos por debajo del promedio, hecho que resulta consistente con la naturaleza de las transferencias.

2.4. Montos transferidos per cápita e IDH

Otro indicador que permite aproximar las carencias y necesidades que presenta un departamento es el IDH.⁴ El siguiente cuadro presente este índice para el 2005:

El cuadro 13 muestra que circunscripciones políticas como Callao, Lima y Tacna, entre otras, son las que presentan un IDH relativamente elevado en comparación con aquellas como Ayacucho, Apurímac y, especialmente, Huancavelica, que presentan altos niveles de subdesarrollo latente y poseen un índice sumamente bajo. Al igual que en el caso anterior se correlacionará este indicador con los montos transferidos en términos per cápita, y eso permitirá analizar el funcionamiento de las transferencias y, así mismo, corroborar su consistencia con el otro indicador utilizado.

Con un promedio de IDH de alrededor de 0,58, la gran diferencia en el caso de este indicador radica en que los cuadrantes a los que se debe otorgar mayor atención son B y C, puesto que un IDH alto es, a diferencia de un NBI alto, positivo.

⁴ Este indicador se construye sobre la base de variables como esperanza de vida al nacer, alfabetismo, escolaridad, logro educativo e ingreso familiar per cápita, y asigna a una determinado grupo humano valores de entre 0 y 1, donde el valor más alto indica un mayor grado desarrollo.

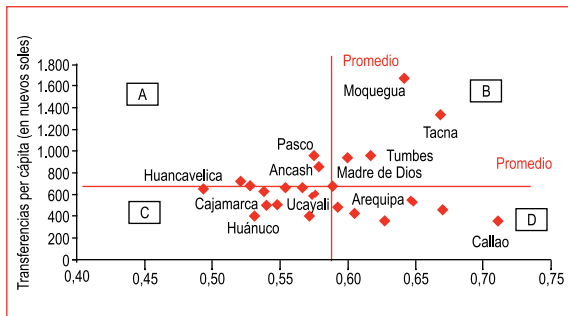
El primero incluye departamentos con elevados IDH, pero que reciben transferencias per cápita por encima del promedio, a pesar de que su nivel de desarrollo es relativamente elevado. En contraste, el segundo incluye departamentos que poseen bajos niveles de IDH y, a su vez, reciben transferencias per cápita por debajo del promedio. Finalmente, el funcionamiento adecuado de las transferencias según este indicador se daría en los sectores A y D (gráfico 5).

Cuadro 13
Índice de desarrollo humano según departamento (2005)

Departamento	IDH 2005
Callao	0,7102
Lima*	0,6694
Tacna	0,6685
Ica	0,6481
Arequipa	0,6463
Moquegua	0,6435
Lambayeque	0,6271
Tumbes	0,6169
La Libertad	0,6046
Madre de Dios	0,5997
Junín	0,5922
Ancash	0,5776
Ucayali	0,5760
Pasco	0,5752
San Martín	0,5735
Piura	0,5714
Loreto	0,5660
Amazonas	0,5535
Puno	0,5468
Cajamarca	0,5400
Cusco	0,5377
Huánuco	0,5311
Ayacucho	0,5280
Apurímac	0,5209
Huancavelica	0,4924

* Se excluye Lima Metropolitana.
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de desarrollo humano: Perú 2006*. Lima: PNUD, 2006.
Elaboración: INDE Consultores.

Gráfico 5
Montos transferidos per cápita e IDH (2005)



Fuente: MEF y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de desarrollo humano: Perú 2006*. Lima: PNUD, 2006.
Elaboración: INDE Consultores.

Los resultados muestran que solo cuatro departamentos (Moquegua, Tacna, Tumbes y Madre de Dios) se ubican en el sector B. En el caso de los tres primeros, la situación coincide con el análisis del indicador anterior, mientras que en el caso de Madre de Dios, este aún recibe montos por encima del promedio, aunque, con IDH relativamente alto, esto no se justifica. Por el contrario, gran parte de los departamentos se ubican en el área C, aunque algunos muy cerca de la línea promedio. Entre estos departamentos están Huancavelica, Cajamarca, Huánuco y Ucayali, cuatro departamentos que también forman parte de los casos críticos al igual que con el indicador anterior. Estos resultados refuerzan la idea de que dichos departamentos presentan las mayores necesidades y la mayor desatención.

Por último, muy pocos departamentos se ubican en el sector A, que tiene bajo IDH pero elevadas transferencias. Algunos de estos casos son Pasco y Ancash. El caso del primero coincide con el indicador anterior, ya que es un departamento que presenta diversas carencias y, a la vez, recibe transferencias por encima del promedio. En cambio, el bajo IDH de Ancash sí justificaría que este departamento recibiera altas transferencias y contrasta con su NBI, según el cual no presentaba demasiadas carencias. Finalmente, el sector D muestra, como en el caso del indicador anterior, un mayor número de circunscripciones políticas como Callao y Arequipa, que representan regiones con niveles relativamente bajos de carencias y que reciben transferencias per cápita por debajo del promedio.

En conclusión, el análisis anterior revela la existencia de muchos departamentos que requieren

muchos recursos, dadas sus condiciones económicas y sociales, pero que no los tienen. Por el contrario, hay departamentos con niveles de vida «relativamente adecuados» que reciben transferencias por encima de lo que realmente deberían recibir.

3. Conclusiones

El análisis realizado en esta parte permite derivar algunas conclusiones básicas acerca del sistema de transferencias que constituye el actual modelo de financiamiento que poseen los gobiernos regionales. Estas son las siguientes:

- (1) Existen múltiples mecanismos de transferencias hacia los gobiernos regionales. Algunos de estos han sido incorporados a lo largo del periodo 2004-2007 y, en otros casos como el del FONCOR, han sido incorporados en otra fuente.
- (2) Los montos transferidos presentan una tendencia creciente, hecho que debería brindar a los gobiernos regionales mayores posibilidades de financiamiento para proyectos y actividades. Ello se debe, básicamente, a dos factores: (i) la expansión del PBI que tiene impacto positivo en la recaudación y (ii) los incrementos en los precios internacionales que influyen de forma positiva en el canon minero.
- (3) Entre los distintos conceptos de transferencia destacan tanto los recursos ordinarios como el canon minero, que han presentado un mayor crecimiento, especialmente para el 2007.
- (4) El análisis muestra que existe una notoria y gran dispersión entre los montos transferidos en términos per cápita que reciben los distintos departamentos. Solo ocho de ellos superan el promedio existente (676 nuevos soles por habitante).
- (5) La correlación entre las transferencias per cápita y los indicadores utilizados (NBI e IDH) evidencian que las transferencias incumplen con el criterio de equidad. Existen casos de departamentos que requieren mayores recursos, debido a sus bajas condiciones de vida y, sin embargo, carecen de ellos. Por ejemplo, hay casos de departamentos con alto índice de NBI y bajo IDH, pero que reciben montos trans-

feridos per cápita por debajo del promedio (Huancavelica, Ucayali, Huánuco y Cajamarca, entre otros).

(6) En relación con lo anterior, los casos «críticos» son casi los mismos con uno o u otro indicador. De este modo, los departamentos en esta situación deben recibir una especial atención

a fin de disminuir las posibles inequidades en la distribución de las transferencias.

(7) En síntesis, se puede afirmar que no existe una correlación entre los montos transferidos (en términos per cápita) a los distintos departamentos y los indicadores de pobreza y desarrollo (IDH y NBI).

IV **Propuesta de un modelo de coparticipación tributaria**

IV. Propuesta de un modelo de coparticipación tributaria

1. Introducción

En el Perú, el financiamiento de los gobiernos regionales se basa en un modelo centralista, que usa transferencias discrecionales. En consecuencia, la mayor parte de sus recursos no está predeterminada, y eso impide predecir ingresos y, por tanto, hacer planificación. Además, este sistema genera negociaciones difíciles entre los diversos sectores y los distintos niveles de gobierno en cada proceso presupuestario. Por otro lado, las transferencias consideradas tampoco responden a criterios de equidad horizontal y, por lo mismo, ignoran las necesidades de gasto de algunos departamentos. Ante esta situación, la institucionalización de la descentralización fiscal, oficializada en la Ley de Descentralización Fiscal (decreto legislativo 955 del 5 de febrero de 2004), se presenta teóricamente como la solución.

De acuerdo con la mencionada ley, la etapa final del proceso consiste en un modelo de asignación de los recursos efectivamente recaudados por las regiones (50% de los principales impuestos recaudados). La evaluación de este mecanismo mediante el mapa tributario elaborado en una de las secciones precedentes mostró fuertes desbalances fiscales regionales, incluso si el 100% de la recaudación permaneciera en las regiones. Ello se debía a la concentración de la actividad económica en Lima y algunas otras regiones con recursos naturales. En consecuencia, el sistema de financiamiento descentralizado terminaba dependiendo, en buena parte, de transferencias compensatorias. Como alternativa, el presente informe propone un modelo de financiamiento que distribuya los ingresos recaudados de los gobiernos regionales de acuerdo con una fórmula establecida con criterios de equidad.

Este modelo de coparticipación busca que los gobiernos regionales tengan una mayor certidumbre respecto al monto de recursos con que pueden contar y puedan afrontar apropiadamente sus necesidades de gasto. Su diseño considera la información correspondiente solo a los gobiernos regionales, cuya competencia abarca todas las provincias del departamento, pero excluye los gobiernos locales (municipalidades distritales y provinciales), aunque estos también tengan competencias en el ámbito regional (véase anexo 2). Así mismo, excluye al gobierno local de Lima metropolitana, pues este requiere de un tratamiento especial que no será abordado aquí.

Este informe presentará el modelo propuesto según el siguiente esquema: en primer lugar, se describirá, en términos teóricos, el modelo de coparticipación; en segundo lugar, se construirá dicho modelo, se cal-

cularán sus resultados para el 2007 y se estimarán proyecciones para el 2011; y, finalmente, se discutirá la articulación de las transferencias del canon y las regalías mineras al modelo y se propondrá una metodología para incorporarlos a la estimación.

2. Descripción del modelo

La construcción del modelo de coparticipación supone el procedimiento que se detalla a continuación:

- (1) En primer lugar, la determinación de los ingresos para la coparticipación.

Los recursos para la coparticipación tributaria están constituidos por los ingresos totales netos que se reparten entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. Estos se obtienen deduciendo las devoluciones a los ingresos totales, conformados por los tributos internos y externos (entre los primeros, los más importantes son el IR, el IGV y el ISC, y entre los segundos, los impuestos aduaneros).

Fórmula utilizada
ITN = tributos internos (IGV + IR + ISC + otros) + tributos externos (aranceles) - devoluciones

- (2) En segundo lugar, determinación del Fondo Regional de Coparticipación (FRC).

El FCR es el ingreso destinado a los gobiernos regionales y constituye una proporción fija de los ITN, denominada α . Esta variable representa el porcentaje de coparticipación de aquellos.

Fórmula utilizada
FRC = α x ITN

- (3) Distribución del FRC en subfondos (SF).

El FCR se distribuye en SF de acuerdo con las funciones de gasto más relevantes en el presupuesto en relación con el gasto total. En este sentido, aquellas funciones que tengan más participación en el presupuesto tendrán un peso mayor en el SF correspondiente.

Fórmula utilizada
FRC = $\sum SF_j$
Donde: SF _j es el fondo de la función de gasto j (educación, salud, etc.).

- (4) Distribución de los SF a los gobiernos regionales.

Posteriormente, cada SF se distribuye en función de los requerimientos relativos por departamento. Estos reflejan las necesidades de un gobierno subnacional con respecto al resto en una función de gasto. Por ejemplo, el SF asociado a la función de gasto en educación puede utilizar, como indicador, el porcentaje de población en edad escolar en la región.

Con este tipo de indicadores, denominados σ , se elabora una matriz para cada función de gasto y gobierno subnacional. Esta sirve para distribuir el gasto de cada fondo entre los gobiernos subnacionales del siguiente modo:

- (i) primero, el monto que le corresponde al gobierno subnacional i en la función de gasto j (F_{ij}), es decir, el monto del subfondo asociado a la función de gasto j multiplicado por el ponderador de requerimientos relativos (σ_{ij});¹ y
- (ii) segundo, el monto del fondo que le corresponde a cada gobierno subnacional, es decir, la suma de todos los subfondos calculados en base a las ponderaciones establecidas.

Fórmula utilizada
F _{ij} = σ_{ij} x SF _j
F _i = $\sum F_{ij}$, que debe cumplir $\sum F_i$ = FRC
Donde: F _{ij} : transferencia correspondiente al gobierno subnacional i en la función de gasto j σ_{ij} : ponderador de requerimientos relativos al gobierno subnacional i en la función de gasto j

3. Construcción del modelo

Como ya se estableció en la sección anterior, la construcción comenzará por determinar la base tributaria que servirá para la asignación de los recursos al gobierno nacional y los gobiernos regionales. Dicha base estará constituida por el 100% de todos los ITN, cuyo monto para el 2007 asciende, según la información de la SUNAT, a 53.090 millones de soles.

¹ Por ejemplo, el gobierno regional de Huancavelica recibe una proporción σ del fondo asignado para la función educación. El parámetro σ reflejara cuánto requiere gastar Huancavelica en relación con otros gobiernos y puede ser determinado por indicadores de demanda educativa y situación de pobreza, entre otros.

Luego, partiendo del porcentaje actual de gasto de los gobiernos regionales respecto a los ingresos recaudados en el 2007, se determinará el valor de α . Si bien su ratio es de 22%, la proporción propuesta inicialmente para el FRC será de 25%, porcentaje ascendiente a 13.272 millones de soles. Dicho monto es un 15% mayor que el gasto total devengado por los gobiernos regionales durante el año considerado. Del 75% restante, una parte estará a disposición del gobierno nacional y la otra, de los gobiernos locales. El 25% planteado no es una ratio estática y debería crecer a medida que exista una decisión política de avanzar con la descentralización fiscal.

Finalmente, se realizará la distribución del FRC. Para ello se usará una metodología planteada por Pedro Herrera en un seminario organizado por la CEPAL.² Dicha metodología supone dos fases: la primera distribuye el FRC en cinco subfondos y la segunda, cada subfondo entre los distintos gobiernos regionales. El objetivo es lograr capturar los requerimientos relativos de ingreso por departamento y función de gasto para asignar recursos con equidad.

3.1. Clasificación de los subfondos

Los subfondos corresponden a las cuatro categorías de gasto con mayor relevancia en términos de política pública para los gobiernos regionales: educación, salud, agricultura e infraestructura. Además, se añade la categoría 'otros', que captura, principalmente, gastos administrativos. De este modo, se tienen cinco subfondos, cuyas ponderaciones de distribución se basan en la participación de cada función de gasto presupuestada para el 2008 respecto al PIA para el mismo año como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1
Distribución del FRC según categorías principales de gasto*

Categoría de gasto	Subfondo (SF)	Ponderación
Educación	SF1	$\gamma_1 = 0,50$
Salud	SF2	$\gamma_2 = 0,17$
Infraestructura	SF3	$\gamma_3 = 0,23$
Agricultura	SF4	$\gamma_4 = 0,06$
Otros	SF5	$\gamma_5 = 0,04$

* Sobre la base de la estructura del PIA para el 2008 por función.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

² Herrera, Pedro. «Perú: hacia un sistema de transferencias con criterios de equidad horizontal». Ponencia presentada en el Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, 2008.

La obtención de mejores valores para los parámetros y haría necesario contar con indicadores de costeo de las funciones públicas, pero estos son inexistentes para algunos sectores y tampoco fueron objeto de esta consultoría.

3.2. Indicadores de requerimientos relativos

La distribución de los subfondos entre los gobiernos regionales utiliza un indicador que refleja, para cada uno de ellos, los requerimientos relativos de cada departamento. En general, todos los indicadores toman en cuenta dos criterios: (1) población o demanda de gasto, y (2) equidad; y la mayor parte de la información, con que se han elaborado, está actualizada para el periodo 2006-2007. La utilización de indicadores de demanda es un método alternativo al costeo de actividades de gasto y resulta, ante la ausencia de costeo de funciones para los departamentos, una buena elección.

3.2.1. Indicador de requerimientos relativos en educación (σ_1)

La distribución del fondo en educación toma en cuenta dos variables: (1) demanda global de educación (primaria y secundaria) y (2) población rural. La primera considera solo la demanda existente de servicio educativo, mientras que la segunda, la población rural de los departamentos, a la que asigna mayor peso. Este mayor peso relativo se explica porque los costos educativos son mayores en estos casos, en buena cuenta por la mayor dispersión de los centros poblados. Además, se trata de una variable prioritaria en la medida en que se busca cerrar la brecha de analfabetismo existente.

3.2.2. Indicador de requerimientos relativos en salud (σ_2)

La distribución del fondo en salud toma en cuenta tres variables: (1) nacimientos ocurridos fuera de establecimiento de salud, (2) población con problemas de acceso al establecimiento de salud y (3) población por cama hospitalaria. De este modo, su indicador refleja principalmente el déficit del servicio de salud en términos de infraestructura para el departamento.

Cuadro 2
Indicadores de requerimientos relativos departamentales

Categoría de gasto	Indicador	Variable	Notación	Fuente
Educación	σ_1	Porcentaje de la población de entre 5 y 19 años	edu1	1
		Porcentaje de la población rural	edu2	1
Salud	σ_2	Porcentaje de nacimientos fuera de un establecimiento de salud	sal1	2
		Porcentaje de la población con problemas de acceso a establecimiento de salud	sal2	2
		Porcentaje de la población por cama hospitalaria	sal2	2
Infraestructura	σ_3	Porcentaje de red vial (en kilómetros)	inf1	3
		Porcentaje de viviendas sin acceso a red pública de agua	inf2	1
		Porcentaje de viviendas sin acceso a red pública de electricidad	inf3	1
Agricultura	σ_4	Porcentaje de tierras sembradas (en hectáreas)	agr	4
Otros	σ_5	Porcentaje de la población	pob	1
		Porcentaje del territorio (en kilómetros cuadrados)	ter	3
		Porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha	nbi	5

N. B. Los porcentajes que constituyen las variables se calculan sobre la base del total nacional, con exclusión de Lima metropolitana para todas las variables.

Fuentes:

[1] Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 (INEI).

[2] Encuesta Demográfica y de Salud Familiar Continua 2004-2006 (INEI).

[3] Webb, Richard y Graciela Fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007* (Instituto Cuánto).

[4] Dirección General de Información Agraria 2005-2006 (Ministerio de Agricultura).

[5] Encuesta Nacional de Hogares 2007 (INEI).

Elaboración: INDE Consultores.

3.2.3. Indicador de requerimientos relativos en infraestructura (σ_3)

La distribución del fondo en infraestructura toma en cuenta variables relativas a los servicios públicos básicos: (1) red vial, (2) red de electrificación y (3) red de agua potable. Para la primera, se utiliza el total de kilómetros en carreteras y no una medida del déficit vial, porque esta información

no está disponible.³ Para la segunda y tercera, se toma en cuenta el número de viviendas sin acceso a los servicios que consideran.

3.2.4. Indicador de requerimientos en agricultura (σ_4)

La distribución del fondo en agricultura se basa en la superficie sembrada. Ante la falta de información actualizada sobre superficie cultivable por departamento, se utiliza la distribución actual y no la potencial como aproximación del requerimiento de gasto.

3.2.5. Indicador de requerimientos generales (σ_5)

Además de las funciones consideradas, otras como protección y previsión social, o habitación y vivienda, se agrupan en un fondo de requerimientos generales. Las variables utilizadas para su distribución son (1) extensión territorial, (2) población total y (3) número de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha.

Cuadro 3
Fórmulas para el cálculo de la distribución de los fondos a los gobiernos regionales

Categorías de gasto	Fondo	Fórmula
Subfondo de educación i	SF1,i	$0,5 \times \text{FRC} [0,5\text{ed}1 + 0,5\text{ed}2]$
Subfondo de salud i	SF2,i	$0,17 \times \text{FRC} [0,33\text{sa}1 + 0,33\text{sa}2 + 0,33\text{sa}3]$
Subfondo de infraestructura i	SF3,i	$0,23 \times \text{FRC} [0,33\text{inf}1 + 0,33\text{inf}2 + 0,33\text{inf}3]$
Subfondo agrario i	SF4,i	$0,6 \times \text{FRC} [\text{agr}]$
Subfondo de otros gastos i	SF5,i	$0,4 \times \text{FRC} [0,33\text{nbi} + 0,33\text{pob} + 0,33\text{ter}]$

Elaboración: INDE Consultores.

Los resultados de la distribución del FRC se muestran en los cuadros 4 y 6. Como se puede apreciar en el primero, aquellos gobiernos regionales que más reciben son los que tienen mayor población. Además, la distribución también considera los requerimientos relativos de gasto, con lo cual se trata de darle más equidad a las transferencias. Una muestra de que se tienen en cuenta los requerimientos relativos es que departamentos con alta población, como Lambayeque, Arequipa y Lima,

³ La utilización de la variable "red vial" otorga una aproximación a la necesidad de mantenimiento y mejora de las vías actuales

reciben significativamente menos recursos que otros con similar o mayor proporción de población, pues sus necesidades relativas de gasto son menores.

Cuadro 4
Transferencias a los gobiernos regionales según el modelo de coparticipación (Fi) y distribución poblacional (2007)

Gobierno regional	Fi	Porcentaje de Fi	Porcentaje de la población*
Cajamarca	1.308,76	9,86	7,00
Puno	1.106,96	8,34	6,40
Piura	918,99	6,92	8,46
Cusco	917,79	6,91	5,91
La Libertad	884,43	6,66	8,16
Junín	820,17	6,18	6,22
Huánuco	706,02	5,32	3,85
Ancash	700,42	5,28	5,37
Loreto	662,52	4,99	4,50
San Martín	528,86	3,98	3,68
Lambayeque	521,61	3,93	5,62
Huancavelica	518,96	3,91	2,30
Ayacucho	514,82	3,88	3,09
Arequipa	497,11	3,75	5,82
Lima ¹	417,63	3,15	4,24
Apurímac	381,69	2,88	2,04
Amazonas	363,61	2,74	1,90
Ica	294,12	2,22	3,59
Ucayali	286,67	2,16	2,18
Callao	233,03	1,76	4,43
Pasco	226,51	1,71	1,42
Tacna	154,28	1,16	1,46
Moquegua	105,60	0,80	0,82
Tumbes	103,00	0,78	1,01
Madre de Dios	98,95	0,75	0,55
Total (FRC)	13.272,53	100,00	100,00

N. B. Se excluye Lima Metropolitana.

* Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 (INEI).

Elaboración: INDE Consultores.

3.3. Comparación entre el modelo de coparticipación y el actual modelo de transferencias

Para hacer comparable el sistema de financiamiento actual con el modelo de coparticipación propuesto, este último se aplicará al 2007, año para el cual se tiene información completa de las transferencias. Como se puede apreciar en el cuadro 5, la coparticipación corrige las inequidades

en la distribución de ingresos y, en este sentido, regiones con altos niveles de pobreza como Huánuco y Cajamarca, así como Huancavelica y Puno, duplican sus ingresos.⁴

En consecuencia, si se aplicara la distribución del FCR del modelo, algunos gobiernos regionales verían, en comparación con los montos efectivamente transferidos en el 2007, una reducción en sus ingresos. Los más perjudicados serían Tumbes (46%), Callao (23%), Moquegua (61%), Tacna (60%), Ancash (25%), Ica (22%) y Arequipa (22%). Los departamentos de Moquegua y Tacna constituyen casos especiales, debido a que reciben fuertes montos por canon.

Cuadro 5
Distribución del FRC y transferencias a gobiernos regionales al 2007 (en millones de soles)

Gobierno regional	Fi	Transferencias	Variación porcentual
Huánuco	706,02	313,02	125,55
Cajamarca	1.308,76	686,99	90,51
Huancavelica	518,96	296,23	75,19
Puno	1.106,96	642,75	72,22
Amazonas	363,61	250,12	45,37
Junín	820,17	594,25	38,02
Piura	918,99	682,97	34,56
Apurímac	381,69	292,00	30,72
Lambayeque	521,61	405,63	28,59
La Libertad	884,43	694,91	27,27
San Martín	528,86	426,33	24,05
Cusco	917,79	740,58	23,93
Ayacucho	514,82	418,55	23,00
Loreto	662,52	594,14	11,51
Ucayali	286,67	261,49	9,3
Lima*	417,63	385,44	8,35
Madre de Dios	98,95	102,33	-3,30
Pasco	226,51	262,34	-13,66
Arequipa	497,11	634,89	-21,70
Ica	294,12	377,66	-22,12
Callao	233,03	305,39	-23,69
Ancash	700,42	933,94	-25,00
Tumbes	103,00	192,90	-46,61
Tacna	154,28	384,56	-59,88
Moquegua	105,60	267,74	-60,56
Total	13.272,53	11.147,16	19,07

* Se excluye Lima Metropolitana

Elaboración: INDE Consultores.

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática. «La pobreza en el Perú en el año 2007». Informe técnico. Lima: INEI, 2008.

Cuadro 6
Distribución de los SF según requerimientos relativos de gasto por departamento (2007)

Gobierno regional	Educación (SF1)	Porcentaje	Gobierno regional	Salud (SF2)	Porcentaje	Gobierno regional	Infraestructura (SF3)	Porcentaje	Gobierno regional	Agrícola (SF4)	Porcentaje	Gobierno regional	Otros (SF5)	Porcentaje
Cajamarca	723,06	10,79	Cajamarca	193,97	8,59	Puno	274,41	8,99	Cajamarca	83,68	11,37	Loreto	58,81	11,22
Puno	540,96	8,07	Puno	187,74	8,31	Cajamarca	273,13	8,95	Cusco	71,46	9,71	Cajamarca	34,92	6,66
Piura	502,19	7,49	La Libertad	145,68	6,45	Piura	215,51	7,06	Puno	69,72	9,48	Puno	34,14	6,51
Cusco	476,12	7,10	Cusco	142,98	6,33	Cusco	194,75	6,38	La Libertad	59,56	8,09	Piura	32,60	6,22
La Libertad	464,43	6,93	Piura	142,68	6,32	Junín	192,15	6,29	Huánuco	43,85	5,96	Cusco	32,48	6,19
Junín	422,34	6,30	Loreto	142,21	6,30	La Libertad	187,77	6,15	Junín	41,34	5,62	Junín	31,26	5,96
Ancash	369,13	5,51	Junín	133,08	5,89	Huánuco	160,14	5,25	San Martín	40,60	5,52	La Libertad	26,99	5,15
Huánuco	368,13	5,49	Ancash	130,34	5,77	Arequipa	150,11	4,92	Apurímac	39,24	5,33	Ancash	25,27	4,82
Loreto	322,91	4,82	Huánuco	109,51	4,85	Ancash	145,51	4,77	Ayacucho	38,67	5,26	Huánuco	24,40	4,65
Lambayeque	296,87	4,43	Huancavelica	98,91	4,38	Ayacucho	143,75	4,71	Huancavelica	38,16	5,19	Ucayali	23,31	4,45
San Martín	258,91	3,86	San Martín	95,74	4,24	Lima	124,85	4,09	Loreto	31,23	4,24	Arequipa	23,26	4,44
Huancavelica	248,36	3,71	Lambayeque	90,31	4,00	Huancavelica	117,86	3,86	Ancash	30,17	4,10	San Martín	21,79	4,16
Ayacucho	242,58	3,62	Arequipa	84,25	3,73	San Martín	111,82	3,66	Piura	26,02	3,54	Lima	18,15	3,46
Arequipa	222,76	3,32	Amazonas	73,51	3,26	Loreto	107,36	3,52	Amazonas	22,64	3,08	Lambayeque	17,32	3,30
Lima	209,51	3,13	Ayacucho	72,55	3,21	Lambayeque	104,43	3,42	Lima	17,91	2,43	Ayacucho	17,27	3,29
Apurímac	187,57	2,80	Callao	55,70	2,47	Apurímac	92,90	3,04	Arequipa	16,74	2,27	Huancavelica	15,68	2,99
Amazonas	176,70	2,64	Ucayali	53,01	2,35	Ica	78,03	2,56	Ucayali	15,64	2,13	Amazonas	13,03	2,48
Ica	146,49	2,19	Apurímac	50,38	2,23	Amazonas	77,73	2,55	Ica	15,41	2,09	Ica	12,84	2,45
Ucayali	132,24	1,97	Lima	47,20	2,09	Pasco	65,51	2,15	Lambayeque	12,67	1,72	Madre de Dios	12,00	2,29
Callao	123,87	1,85	Tacna	44,35	1,96	Ucayali	62,47	2,05	Pasco	10,41	1,42	Callao	11,61	2,21
Pasco	103,61	1,55	Ica	41,34	1,83	Tacna	47,02	1,54	Madre de Dios	5,72	0,78	Apurímac	11,60	2,21
Tacna	55,18	0,82	Pasco	36,65	1,62	Callao	41,85	1,37	Tumbes	2,41	0,33	Pasco	10,32	1,97
Tumbes	40,67	0,61	Moquegua	31,21	1,38	Moquegua	34,44	1,13	Tacna	1,48	0,20	Tacna	6,25	1,19
Moquegua	34,45	0,51	Tumbes	30,50	1,35	Tumbes	24,82	0,81	Moquegua	1,08	0,15	Tumbes	4,60	0,88
Madre de Dios	32,23	0,48	Madre de Dios	24,63	1,09	Madre de Dios	24,37	0,80	Callao	0,00	0,00	Moquegua	4,42	0,84
Total	6.701,28	100,00	Total	2.258,43	100,00	Total	3.052,68	100,00	Total	735,82	100,00	Total	524,31	100,00

Elaboración: INDE Consultores.

3.4. Proyecciones del modelo para el 2011

Las proyecciones para los ITN presentados en el *Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011* del MEF permiten obtener resultados del modelo para el corto plazo. Asumimos para ello que la distribución de la población y sus índices de requerimientos no se alteran significativamente para el 2011; y, así mismo, que la participación de los gobiernos regionales se mantiene en un 25% de los ITN a lo largo del periodo. Los resultados de las proyecciones se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 7
Distribución de ingresos proyectados para los gobiernos regionales según el modelo de coparticipación para el periodo 2008-2011 (en millones de soles)

Gobierno regional	2008	2009	2010	2011
Amazonas	383,47	419,30	470,82	533,85
Ancash	738,67	807,69	906,95	1.028,35
Apurímac	402,53	440,15	494,24	560,40
Arequipa	524,26	573,25	643,69	729,85
Ayacucho	542,94	593,67	666,62	755,86
Cajamarca	1.380,22	1.509,20	1.694,66	1.921,50
Callao	245,75	268,72	301,74	342,13
Cusco	967,90	1.058,35	1.188,40	1.347,48
Huancavelica	547,30	598,44	671,98	761,93
Huánuco	744,57	814,15	914,19	1.036,57
Ica	310,18	339,17	380,84	431,82
Junín	864,95	945,78	1.062,00	1.204,16
La Libertad	932,72	1.019,88	1.145,21	1.298,51
Lambayeque	550,09	601,49	675,40	765,81
Lima*	440,43	481,59	540,77	613,15
Loreto	698,70	763,99	857,87	972,70
Madre de Dios	104,36	114,11	128,13	145,28
Moquegua	111,37	121,78	136,74	155,04
Pasco	238,87	261,20	293,29	332,55
Piura	969,17	1.059,74	1.189,96	1.349,25
Puno	1.167,41	1.276,50	1.433,36	1.625,22
San Martín	557,74	609,86	684,80	776,47
Tacna	162,70	177,91	199,77	226,51
Tumbes	108,62	118,77	133,37	151,22
Ucayali	302,32	330,57	371,20	420,88
Total (FRC)	13.997,25	15.305,25	17.186,00	19.486,50

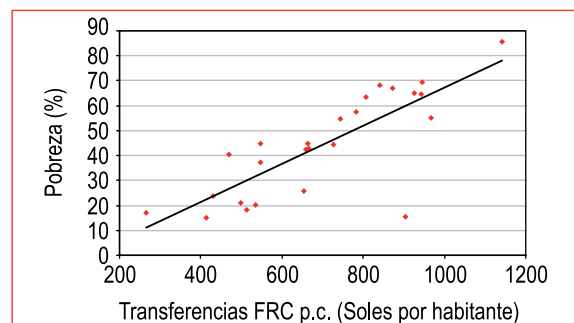
* Se excluye Lima Metropolitana.
Elaboración: INDE Consultores.

3.5. Eficiencia distributiva en el modelo de coparticipación

El análisis de eficiencia debe hacerse sobre la base de las transferencias per cápita. Como ya se vio anteriormente, la enorme dispersión en el sistema de transferencias se hace más crítica cuando se ponderan los montos por la población. Por ello, la distribución del fondo de coparticipación per cápita se compara con indicadores socioeconómicos (incidencia de pobreza y NBI) con la finalidad de verificar si el modelo transfiere el fondo otorgando prioridad a quienes más recursos necesitan para obras y servicios públicos. Los resultados de esta comparación se presentan en el cuadro 8.

Dos casos debilitan la correlación entre transferencias y pobreza: Madre de Dios y Ucayali (véase gráfico 1 y anexo 37). En parte, ello se explica por las grandes diferencias que reportan los indicadores mencionados de pobreza al 2007. Probablemente, sus valores no sean correctos por errores metodológicos. No obstante, el modelo es más eficiente, pues distribuye mejor a quienes más recursos requieren. Por ejemplo, los departamentos con mayores índices de pobreza son los que más recursos per cápita reciben (véase gráfico 1). Así, Huancavelica, el departamento más pobre del Perú, recibe 1.141 soles por habitante, monto que representaría un aumento de 75% respecto a las transferencias recibidas el 2007. En contraste, los departamentos con menores transferencias per cápita son aquellos con menores indicadores de pobreza (Ica, Lima, Callao y Tumbes).

Gráfico 1
Transferencias del FRC a los gobiernos regionales según el modelo de coparticipación y pobreza por departamento (2007)*



* Se excluye Lima Metropolitana.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. «La pobreza en el Perú en el año 2007». Informe técnico. Lima: INEI, 2008.
Elaboración: INDE Consultores.

Cuadro 8

Comparación de la equidad distributiva según indicadores socioeconómicos en el modelo de distribución actual y el modelo de coparticipación al 2007
(en millones de nuevos soles)

Gobierno regional	Fi pc	Transferencias pc1	Variación porcentual	Porcentaje de la población ²	NBI 20073	Pobreza % c
Huancavelica	1.141,09	651,34	75,19	2,30	83,11	85,7
Amazonas	967,07	665,24	45,37	1,90	56,15	55
Apurímac	944,34	722,44	30,72	2,04	47,46	69,5
Cajamarca	943,04	495,02	90,51	7,00	58,87	64,5
Huánuco	926,27	410,66	125,55	3,85	73,11	64,9
Madre de Dios	903,23	934,02	-3,30	0,55	79,53	15,6
Puno	872,70	506,73	72,22	6,40	46,29	67,2
Ayacucho	840,55	683,36	23,00	3,09	55,70	68,3
Pasco	807,65	935,44	-13,66	1,42	73,50	63,4
Cusco	783,49	632,22	23,93	5,91	47,48	57,4
Loreto	742,96	666,28	11,51	4,50	74,92	54,6
San Martín	725,65	584,97	24,05	3,68	56,02	44,5
Junín	665,39	482,10	38,02	6,22	50,26	43
Ucayali	663,35	605,07	9,63	2,18	86,25	45
Ancash	658,63	878,21	-25,00	5,37	46,18	42,6
Moquegua	653,75	1.657,50	-60,56	0,82	30,06	25,8
Piura	548,22	407,42	34,56	8,46	40,22	45
La Libertad	546,94	429,74	27,27	8,16	31,32	37,3
Tacna	534,24	1331,66	-59,88	1,46	25,58	20,4
Tumbes	514,21	963,04	-46,61	1,01	45,61	18,1
Lima 1	497,49	459,15	8,35	4,24	42,98	21
Lambayeque	468,70	364,49	28,59	5,62	29,59	40,6
Arequipa	431,41	550,97	-21,70	5,82	27,48	23,8
Ica	413,13	530,47	-22,12	3,59	28,62	15,1
Callao	265,75	348,27	-23,69	4,43	27,22	17
Promedio	698,37	675,83	4,00	50,54	15,68	44,21
Desviación estándar	214,10	306,81	2,31	18,95	45,47	20,51

Fuentes:

[1] SIAF.

[2] Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 (INEI).

[3] ENAHO 2007.

[4] Instituto Nacional de Estadística e Informática. «La pobreza en el Perú en el año 2007». Informe técnico. Lima: INEI, 2008.

* Se excluye Lima metropolitana.

Elaboración: INDE Consultores.

Finalmente, las transferencias asignadas según el modelo de coparticipación revelan no solo un promedio mayor de transferencias por habitante sino, también, una menor dispersión respecto a las transferencias discrecionales. Este hecho demuestra que el modelo propuesto corrige en parte la enorme dispersión.

4. La articulación del modelo con la distribución actual del canon y las regalías mineras en los gobiernos regionales

La distribución estimada en el cuadro 4 requiere ciertos ajustes para poder aplicarse en el contexto actual. Uno de ellos debe contemplar los re-

ursos que obtienen las regiones por concepto de canon y regalía minera. El canon es un sistema de coparticipación tributaria aplicado exclusivamente a las actividades económicas extractivas y funciona de la siguiente manera: el 50% del IR de la empresa que extrae recursos naturales de la zona le corresponde al departamento de donde se extrae el recurso. Posteriormente, este monto se distribuye entre gobiernos regionales y locales (véase el cuadro 2 de la parte III), pero el gobierno regional del departamento poseedor del recurso recibe un 25% de aquel.

El uso de estos recursos, que en los últimos años se ha incrementado significativamente debido al alza del precio de las materias primas, está restringido al gasto de inversión en las regiones. Este factor hace complicado intentar incorporar dichos

ingresos al FRC, pues las regiones beneficiadas no están dispuestas a ceder sus recursos (aun bajo el criterio de equidad entre regiones). Además, lo que se estima son requerimientos relativos y no absolutos, por lo que es imposible argumentar que aquellos recursos son excedentes, al menos hasta que no exista un costeo preciso de las necesidades de gasto. Por lo tanto, lidiar con esta dificultad hace necesario articular el subfondo de infraestructura a las transferencias por concepto de canon y regalía minera.

4.1. Introducción del ajuste por canon y regalía mineros

La construcción del FRC incluyó solo los ingresos tributarios, de manera que los ingresos por regalía minera no formaron parte de dicho fondo. Ello significa que, en adición al FRC, los gobiernos regionales que tienen como fuente de financiamiento las regalías mineras continuarán percibiendo los mismos ingresos por este concepto.

Construir el ajuste por canon hace necesario condicionar la asignación del subfondo de infraestructura (SF3) a las siguientes reglas:

- (1) si el SF3 del gobierno regional es mayor que su ingreso por canon, entonces se le transfiere el SF3 (aquí el monto que se debe transferir [SF3*] del gobierno regional equivale a sus ingresos por canon más un monto adicional [recursos ordinarios] que proviene del SF3 calculado); y
- (2) si el SF3 del gobierno regional es menor que su ingreso por canon, entonces se le transfiere íntegramente el canon en reemplazo del SF3.

Para el 2007, el nuevo subfondo (SF3*), luego de aplicar el ajuste por ingresos de canon al subfondo de infraestructura SF3, es de 3.626 millones de soles. Dicho monto supera al subfondo original en 573 millones de soles y representa el costo de incluir el ajuste para compensar a quienes verían afectados sus altos ingresos por canon con la coparticipación.

No obstante, estos altos ingresos obedecen a una coyuntura favorable por los altos precios de las materias primas. Por lo tanto, es conveniente mostrar que sucedería con el ajuste para periodos posteriores, en la medida en que se reduzcan los precios. Para ello proyectamos el subfondo ajusta-

do (SF3*) al 2011, asumiendo (1) una caída anual de 10% en los ingresos por canon de cada gobierno regional, (2) la proyección que de los ITN hace el *Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011* del MEF y (3) la estabilidad de los parámetros del modelo (véase cuadro 10).

Cuadro 9
Construcción del subfondo de infraestructura ajustado por canon (SF3*) para el 2007
(en millones de soles)

Gobierno regional	RO	Canon	SF3	SF3*
Amazonas	77,69	0,04	77,73	77,73
Ancash	0,00	413,96	145,51	413,96
Apurímac	87,13	5,77	92,90	92,90
Arequipa	108,46	41,66	150,11	150,11
Ayacucho	138,33	5,43	143,75	143,75
Cajamarca	125,28	147,86	273,13	273,13
Callao	41,10	0,75	41,85	41,85
Cusco	86,08	108,67	194,75	194,75
Huancavelica	93,47	24,39	117,86	117,86
Huánuco	157,46	2,68	160,14	160,14
Ica	60,21	17,82	78,03	78,03
Junín	160,47	31,68	192,15	192,15
La Libertad	115,82	71,95	187,77	187,77
Lambayeque	104,42	0,01	104,43	104,43
Lima*	69,07	55,78	124,85	124,85
Loreto	0,00	151,21	107,36	151,21
Madre de Dios	24,03	0,33	24,37	24,37
Moquegua	0,00	122,69	34,44	122,69
Pasco	0,00	92,10	65,51	92,10
Piura	147,01	68,50	215,51	215,51
Puno	238,41	36,00	274,41	274,41
San Martín	111,70	0,13	111,82	111,82
Tacna	0,00	193,32	47,02	193,32
Tumbes	7,99	16,83	24,82	24,82
Ucayali	16,44	46,03	62,47	62,47
Total	1.970,54	1.655,56	3.052,68	3.626,11

* Se excluye Lima Metropolitana.
Elaboración: INDE Consultores.

Según la estimación proyectada para cada año del cuadro 11, una ventaja que tiene el diseño propuesto de ajuste es que el monto adicional requerido fuera de lo estimado por el modelo (la diferencia entre SF3 y SF3*) disminuye cada año. Ello se debe a que el SF3 incorpora los ingresos por canon a medida que este aumenta.

Cuadro 10
Proyección del ajuste al subfondo de infraestructura (SF3) por ingresos de canon para el periodo 2008-2011
 (en millones de soles)

Gobierno regional	2008				Gobierno regional	2009			
	RO	Canon	SF3	SF3*		RO	Canon	SF3	SF3*
Amazonas	81,94	0,04	81,98	81,98	Amazonas	89,60	0,03	89,64	89,64
Ancash	0,00	413,96	153,46	413,96	Ancash	0,00	372,56	167,80	372,56
Apurímac	92,20	5,77	97,97	97,97	Apurímac	101,93	5,19	107,12	107,12
Arequipa	116,65	41,66	158,31	158,31	Arequipa	135,61	37,49	173,10	173,10
Ayacucho	146,18	5,43	151,60	151,60	Ayacucho	160,89	4,88	165,77	165,77
Cajamarca	140,19	147,86	288,05	288,05	Cajamarca	181,89	133,07	314,96	314,96
Callao	43,39	0,75	44,14	44,14	Callao	47,58	0,67	48,26	48,26
Cusco	96,71	108,67	205,38	205,38	Cusco	126,77	97,81	224,58	224,58
Huancavelica	99,90	24,39	124,30	124,30	Huancavelica	113,96	21,95	135,91	135,91
Huánuco	166,20	2,68	168,88	168,88	Huánuco	182,25	2,41	184,66	184,66
Ica	64,47	17,82	82,29	82,29	Ica	73,94	16,04	89,98	89,98
Junín	170,96	31,68	202,64	202,64	Junín	193,06	28,51	221,58	221,58
La Libertad	126,07	71,95	198,02	198,02	La Libertad	151,77	64,75	216,53	216,53
Lambayeque	110,12	0,01	110,13	110,13	Lambayeque	120,42	0,01	120,43	120,43
Lima	75,88	55,78	131,66	131,66	Lima	93,77	50,20	143,97	143,97
Loreto	0,00	151,21	113,22	151,21	Loreto	0,00	136,09	123,80	136,09
Madre de Dios	25,36	0,33	25,70	25,70	Madre de Dios	27,80	0,30	28,10	28,10
Moquegua	0,00	122,69	36,32	122,69	Moquegua	0,00	110,42	39,71	110,42
Pasco	0,00	92,10	69,09	92,10	Pasco	0,00	82,89	75,54	82,89
Piura	158,78	68,50	227,28	227,28	Piura	186,87	61,65	248,51	248,51
Puno	253,39	36,00	289,39	289,39	Puno	284,04	32,40	316,43	316,43
San Martín	117,80	0,13	117,93	117,93	San Martín	128,83	0,11	128,95	128,95
Tacna	0,00	193,32	49,59	193,32	Tacna	0,00	173,99	54,22	173,99
Tumbes	9,35	16,83	26,17	26,17	Tumbes	13,47	15,14	28,62	28,62
Ucayali	19,85	46,03	65,88	65,88	Ucayali	30,61	41,42	72,03	72,03
Total	2.115,40	1.655,56	3.219,37	3.770,96	Total	2.445,06	1.490,01	3.520,21	3.935,07

Gobierno regional	2010				Gobierno Regional	2011			
	RO	Canon	SF3	SF3*		RO	Canon	SF3	SF3*
Amazonas	100,62	0,03	100,65	100,65	Amazonas	114,10	0,03	114,12	114,12
Ancash	0,00	335,31	188,42	335,31	Ancash	0,00	301,78	213,64	301,78
Apurímac	115,61	4,67	120,29	120,29	Apurímac	132,18	4,21	136,39	136,39
Arequipa	160,63	33,74	194,37	194,37	Arequipa	190,02	30,37	220,39	220,39
Ayacucho	181,74	4,40	186,14	186,14	Ayacucho	207,10	3,96	211,06	211,06
Cajamarca	233,90	119,76	353,67	353,67	Cajamarca	293,22	107,79	401,01	401,01
Callao	53,58	0,61	54,19	54,19	Callao	60,90	0,55	61,44	61,44
Cusco	164,15	88,02	252,17	252,17	Cusco	206,71	79,22	285,93	285,93
Huancavelica	132,85	19,76	152,61	152,61	Huancavelica	155,26	17,78	173,04	173,04
Huánuco	205,18	2,17	207,36	207,36	Huánuco	233,16	1,96	235,11	235,11
Ica	86,60	14,43	101,03	101,03	Ica	101,57	12,99	114,56	114,56
Junín	223,14	25,66	248,80	248,80	Junín	259,01	23,09	282,11	282,11
La Libertad	184,86	58,28	243,13	243,13	La Libertad	223,23	52,45	275,68	275,68
Lambayeque	135,22	0,01	135,22	135,22	Lambayeque	153,32	0,01	153,33	153,33
Lima	116,48	45,18	161,66	161,66	Lima	142,63	40,66	183,30	183,30
Loreto	16,54	122,48	139,02	139,02	Loreto	47,40	110,23	157,63	157,63
Madre de Dios	31,28	0,27	31,55	31,55	Madre de Dios	35,53	0,24	35,78	35,78
Moquegua	0,00	99,38	44,59	99,38	Moquegua	0,00	89,44	50,56	89,44
Pasco	10,23	74,60	84,83	84,83	Pasco	29,04	67,14	96,18	96,18
Piura	223,57	55,48	279,05	279,05	Piura	266,47	49,93	316,41	316,41
Puno	326,16	29,16	355,32	355,32	Puno	376,64	26,24	402,88	402,88
San Martín	144,69	0,10	144,79	144,79	San Martín	164,08	0,09	164,18	164,18
Tacna	0,00	156,59	60,89	156,59	Tacna	0,00	140,93	69,04	140,93
Tumbes	18,50	13,63	32,13	32,13	Tumbes	24,17	12,27	36,43	36,43
Ucayali	43,60	37,28	80,88	80,88	Ucayali	58,16	33,55	91,71	91,71
Total	2.909,15	1.341,01	3.952,78	4.250,15	Total	3.473,89	1.206,90	4.481,90	4.680,80

Elaboración: INDE Consultores.

4.2. Construcción del ajuste para ingresos por regalías

Otro ajuste, menos complejo, requiere considerar las transferencias por regalías a los gobiernos regionales. Estas constituyen ingresos no tributarios y, por lo tanto, deben considerarse fuera del modelo de coparticipación. Al 2007, estas transferencias ascendieron a 187 millones de soles. El ajuste que se realizará consiste en añadir, a los montos transferidos y ajustados por canon a los gobiernos regionales, los ingresos por las regalías correspondientes. Si se consideran ambos ajustes en el modelo de coparticipación, los montos transferidos totales a los gobiernos regionales para el 2007 serían los que se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro 11
Distribución del FRC ajustado por canon y regalías a los gobiernos regionales al 2008
(en millones de soles)

Gobierno regional	Fi*	Porcentaje
Cajamarca	1.308,80	9,33
Puno	1.112,76	7,93
Cusco	1.029,35	7,34
Ancash	969,57	6,91
Piura	918,99	6,55
La Libertad	887,20	6,32
Junín	826,68	5,89
Huánuco	706,57	5,04
Loreto	706,37	5,03
San Martín	528,86	3,77
Lambayeque	521,61	3,72
Huancavelica	520,23	3,71
Ayacucho	515,16	3,67
Arequipa	499,50	3,56
Lima*	424,60	3,03
Apurímac	382,18	2,72
Amazonas	363,62	2,59
Tacna	317,33	2,26
Ica	295,37	2,10
Ucayali	286,67	2,04
Pasco	267,68	1,91
Callao	233,03	1,66
Moquegua	208,90	1,49
Tumbes	103,00	0,73
Madre de Dios	98,95	0,71
Total	14.032,99	100,00

* Se excluye Lima Metropolitana
Elaboración: INDE Consultores

5. Conclusiones

- (1) El modelo de coparticipación propuesto considera como criterios la población y los requerimientos relativos de los departamentos para la distribución de recursos a los gobiernos regionales (equidad horizontal). De esta forma, se busca eliminar la discrecionalidad e ineficiencia existente en asignación bajo el actual sistema de transferencias.
- (2) Si se aplica el modelo para el 2007, los resultados muestran que la mayoría de gobiernos regionales aumentan su participación en las transferencias en comparación con el modelo de asignación discrecional. Aquellos con mayor población pobre y menor acceso servicios públicos como Cajamarca, Huancavelica y Puno aumentan su participación en el fondo de manera significativa, hecho que refleja, a grandes rasgos, la inequidad entre los gobiernos regionales.
- (3) Si se quiere medir mejor el impacto que tendría la nueva distribución, se debe considerar las transferencias per cápita. Al comparar con los indicadores socioeconómicos se aprecia que las transferencias no solo aumentan en promedio, sino que (1) quienes reciben más son los más pobres y que (2) la enorme dispersión de las transferencias disminuye. Por lo tanto, el modelo de coparticipación propuesto mejora la asignación y logra mayor equidad entre los gobiernos regionales.
- (4) Se incorpora la distribución de los ingresos por canon y regalías al modelo sin que se presenten distorsiones graves. De esta forma, ningún gobierno regional pierde las transferencias por concepto de canon y regalías por la coparticipación, con lo que se evita una caída brusca en las transferencias de los gobiernos regionales beneficiados con el canon.
- (5) La descentralización fiscal debe incorporar a los gobiernos locales y regionales. El modelo de coparticipación y el análisis del sistema de transferencias solo se aplican al gobierno nacional y los gobiernos regionales, pero las transferencias intergubernamentales incluyen a los gobiernos locales, parte del proceso de descentralización como se vio en la primera parte. El diseño del modelo puede incorporar a los gobiernos locales, y eso constituiría el escenario ideal. No obstante, las distorsiones por

la distribución actual del canon son más graves en los gobiernos locales que en los gobiernos regionales, hecho que hace más complicado el diseño del modelo. A pesar de esta limitación,

el modelo propuesto para los gobiernos regionales constituye un paso importante para establecer un sistema de financiamiento público descentralizado, sostenible y equitativo.

Anexos

Anexos

- Anexo 1. Detalle de las principales funciones descentralizables
- Anexo 2. Clasificación de competencias de los gobiernos regionales
- Anexo 3. Situación del proceso de transferencias de funciones por gobierno regional
- Anexo 4. Distribución geográfica del gasto público descentralizable para el periodo 2002-2007
- Anexo 5. Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función educación y cultura para el 2007
- Anexo 6. Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función salud y saneamiento para el 2007
- Anexo 7. Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función protección y previsión social para el 2007
- Anexo 8. Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función agraria para el 2007
- Anexo 9. Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función transporte para el 2007
- Anexo 10. Participación del gasto de los gobiernos regionales en el presupuesto (2004-2008)
- Anexo 11. Participación del gasto corriente de los gobiernos regionales en el presupuesto (2004-2008)
- Anexo 12. Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función educación (2004-2008)
- Anexo 13. Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función salud y saneamiento (2004-2008)
- Anexo 14. Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función asistencia y previsión social (2004-2008)
- Anexo 15. Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función agricultura (2004-2008)
- Anexo 16. Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función transporte (2004-2008)
- Anexo 17. Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función vivienda y desarrollo urbano (2004-2008)
- Anexo 18. Participación del gasto de inversiones de los gobiernos regionales en el presupuesto (2004-2008)

- Anexo 19. Gasto de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función educación (2004-2008)
- Anexo 20. Gasto de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función salud y saneamiento (2004-2008)
- Anexo 21. Gasto de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función asistencia y previsión social (2004-2008)
- Anexo 22. Gasto de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función agricultura (2004-2008)
- Anexo 23. Tributos internos por departamento según domicilio fiscal para el periodo 2004-2007
- Anexo 24. Gasto de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función transporte (2004-2008)
- Anexo 25. Gasto de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función vivienda y desarrollo urbano (2004-2008)
- Anexo 26. Balance relativo por departamento según mapa tributario y gasto descentralizable estimado para el 2007
- Anexo 27. Tributos aduaneros por departamento según lugar de ingreso de mercadería para el periodo 2004-2007
- Anexo 28. Mapa tributario consolidado por departamento para el periodo 2004-2007
- Anexo 29. PBI nominal a precios corrientes por sector y departamento para el 2006
- Anexo 30. PBI nominal a precios corrientes por sector y departamento para el 2007
- Anexo 31. Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2004
- Anexo 32. Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2005
- Anexo 33. Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2006
- Anexo 34. Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2007
- Anexo 35. Proyecciones de los ingresos tributarios netos y del Fondo Regional de Coparticipación (2008-2011)
- Anexo 36. Distribución del Fondo Regional de Coparticipación y transferencias a gobiernos regionales para el 2007
- Anexo 37. Transferencias del Fondo Regional de Coparticipación a los gobiernos regionales según el modelo de coparticipación y el NBI por departamento (2007)
- Anexo 38. Ayuda memoria: descripción de la primera etapa de trabajo

Anexo 1
Detalle de las principales funciones descentralizables

Tipo de gasto	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ejemplos de funciones
General	Defensa Civil [5]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular las políticas en materia de defensa civil -Dirigir el Sistema Regional de Defensa Civil -Organizar y ejecutar acciones en caso de desastres y brindar ayuda a los damnificados
Económico	Agricultura [17]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular planes en materia de desarrollo agrario -Ejecutar proyectos de mejoramiento y conservación de los recursos hídricos y de suelos -Planificar la elaboración de planes y proyectos de desarrollo agrario y agroindustrial
	Energía, minas e hidrocarburos [8]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos -Supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, y la exploración y explotación de recursos mineros
	Industria [7]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular los planes y políticas en materia de industria -Simplificar los trámites y procedimientos administrativos que se aplican a empresas
	Comercio [5]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular planes y políticas en materia de comercio -Elaborar las estrategias y el programa de desarrollo de las exportaciones
	Turismo [18]	<ul style="list-style-type: none"> -Ejecutar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional -Aprobar directivas relacionadas con la actividad turística, así como criterios técnicos -Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región
	Artesanía [12]	<ul style="list-style-type: none"> -Ejecutar las políticas en materia de desarrollo de la artesanía. -Evaluar el desarrollo de la actividad artesanal. -Promover el desarrollo de productos artesanales.
	Pesquera [10]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola. -Fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción.
Económico-infraestructural	Telecomunicaciones [5]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular los planes y políticas en materia de telecomunicaciones -Ejecutar los proyectos regionales de telecomunicaciones de su competencia
	Transportes [8]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular los planes y políticas en materia de telecomunicaciones -Ejecutar los proyectos regionales de telecomunicaciones de su competencia
	Vivienda y saneamiento [8],	<ul style="list-style-type: none"> -Formular y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento -Difundir el Plan Nacional de Vivienda y la normativa referida a la edificación de vivienda, así como evaluar su aplicación
	Administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado [3]	<ul style="list-style-type: none"> -Formular políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado -Realizar los actos de saneamiento, adquisición, administración y adjudicación de terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado

Social	Desarrollo social e igualdad de oportunidades [6]	-Evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades -Formular políticas orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual
	Población [6]	-Formular los programas en materia de población en el ámbito regional -Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población
	Educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación [21]	-Formular las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación -Diseñar el proyecto educativo regional; los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología; y el programa de desarrollo del deporte y la recreación -Diversificar los currículos nacionales
	Salud [16]	-Formular las políticas de salud de la región -Formular el Plan de Desarrollo Regional -Coordinar las acciones de salud integral en el ámbito regional
	Ambiente y ordenamiento territorial [10]	-Formulación de políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial -Implementar el sistema regional de gestión ambiental
	Trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa [18]	-Ejecutar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa -Ejecutar acciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y bienestar social -Incorporar la promoción del empleo productivo en los planes de desarrollo regional

Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 2 Clasificación de las competencias de los gobiernos regionales

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Salud	Exclusivas	Formular las políticas de salud de la región Formular el Plan de Desarrollo Regional de Salud Coordinar las acciones de salud integral en el ámbito regional Participar en el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud Planificar los proyectos de infraestructura sanitaria y equipamiento Evaluar los logros de la región en materia sanitaria	Ejecutar la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres Brindar información a la población sobre el sector salud	Fiscalizar los servicios de salud públicos y privados Supervisar los productos farmacéuticos y afines	Promover las actividades de promoción y prevención de la salud Promover la salud ambiental de la región Promover la formación, capacitación y desarrollo de los recursos humanos
	Compartidas	Organizar los niveles de atención y administración de las entidades de salud del Estado Organizar los servicios de salud	Ejecutar acciones que permitan elevar los niveles nutricionales de la población		

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Educa- ción	Exclusivas	<p>Formular las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación</p> <p>Diseñar el proyecto educativo regional; los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología; y el programa de desarrollo del deporte y recreación</p> <p>Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas</p> <p>Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral</p> <p>Evaluar los logros de la región en materia educativa y apoyar al Ministerio de Educación en acciones de evaluación y medición</p> <p>Participar en el diseño, evaluación y ejecución de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa</p> <p>Desarrollar los procesos de capacitación y actualización del personal docente</p>	<p>Diversificar los currículos nacionales.</p> <p>Implementar el uso de nuevas tecnologías.</p> <p>Implementar sistemas de información.</p>		<p>Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidad para todos</p> <p>Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas ordinarias de la región</p> <p>Promover la investigación en instituciones educativas de nivel superior</p> <p>Impulsar la participación de las universidades, empresas e instituciones en planes de desarrollo regional</p>
	Coordinadas	<p>Conservar el patrimonio cultural regional.</p> <p>Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento.</p>	<p>Ejecutar los programas de alfabetización.</p> <p>Asesorar en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local.</p>		<p>Promover los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria.</p> <p>Difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales.</p> <p>Fortalecer a las instituciones educativas mediante la promoción de su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático.</p>

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Trabajo	Exclusivas	<p>Ejecutar las políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa</p> <p>Incorporar la promoción del empleo productivo en los planes de desarrollo regional</p> <p>Ejecutar los planes de promoción de la pequeña y micro empresa</p> <p>Ejecutar los procedimientos de control de las normas del sector, reglamentación, defensa legal y asesoría gratuita al trabajador</p> <p>Ejecutar acciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y bienestar social</p> <p>Ejecutar la política nacional de promoción del empleo, capacitación y formación profesional en el ámbito regional</p> <p>Difundir información en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa</p> <p>Coordinar la oferta de formación profesional y los programas de orientación laboral y ocupacional</p> <p>Resolver procesos administrativos en materia de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa</p> <p>Llevar los registros administrativos en el ámbito de su competencia</p> <p>Simplificar procedimientos administrativos para constitución de empresas</p>			<p>Promover el diálogo y concertación entre todos los agentes en materia de trabajo, promoción del empleo y pequeña y micro empresa</p> <p>Promover los mecanismos para prevenir y solucionar conflictos laborales, normatividad, defensa legal y asesoría al trabajador</p> <p>Promover el desarrollo y formalización de pequeñas y micro empresas</p> <p>Promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo</p> <p>Fomentar la formación profesional de los recursos humanos de las empresas</p> <p>Ejecutar en la región la política de fomento de la pequeña y micro empresa</p> <p>Promover la provisión de servicios financieros y de desarrollo empresarial a la pequeña y micro empresa</p>

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Turismo y artesanía	Exclusivas	<p>Aprobar directivas relacionadas con la actividad turística, así como criterios técnicos</p> <p>Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región</p> <p>Evaluar el desarrollo de la actividad artesanal</p> <p>Identificar oportunidades de inversión y difundir el crecimiento de las inversiones</p>	<p>Ejecutar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional</p> <p>Ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región</p> <p>Actualizar los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos e inventario de recursos turísticos</p> <p>Declarar zonas de desarrollo turístico</p> <p>Ejecutar medidas y campañas de protección al turista</p> <p>Declarar eventos de interés turístico regional</p> <p>Suscribir contratos, convenios y acuerdos de cooperación interinstitucional</p> <p>Desarrollar circuitos turísticos</p> <p>Ejecutar las políticas en materia de desarrollo de la artesanía</p> <p>Ejecutar el desarrollo de la actividad artesanal de la región</p>	<p>Verificar cumplimiento de normas de medio ambiente y de preservación de recursos naturales</p> <p>Supervisar la aplicación de normas legales de la actividad turística y el cumplimiento de los estándares de quienes presten servicios turísticos</p>	<p>Promover el desarrollo turístico a través del aprovechamiento de las potencialidades de la región</p> <p>Promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos</p> <p>Promover la formación y capacitación del personal que participa en la actividad turística</p> <p>Fomentar la organización y formalización de las actividades turísticas</p> <p>Fomentar programas, proyectos para promover la competitividad y productividad de la actividad artesanal</p> <p>Promover el desarrollo de productos artesanales</p> <p>Fomentar ferias y exposiciones regionales y declarar eventos de interés artesanal</p> <p>Fomentar tanto la formalización de los productores artesanales como de los gremios</p> <p>Propiciar el desarrollo de técnicas de producción tradicional artesanal</p> <p>Promover mecanismos e instrumentos para el desarrollo de la actividad artesanal de la región</p> <p>Fomentar la innovación, la transferencia de tecnologías y la formación de artesanos</p> <p>Promover la diferenciación de los productos artesanales de la región</p>
	Compartidas	<p>Coordinar las acciones en materia de turismo de alcance regional</p> <p>Organizar las actividades de promoción turística de la región</p>			

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Agricultura	Exclusivas	<p>Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico</p> <p>Desarrollar acciones de vigilancia y control para el uso sostenible de recursos naturales</p> <p>Planificar la elaboración de planes y proyectos de desarrollo agrario y agroindustrial</p> <p>Planear la mejora de los servicios de comercialización agropecuaria, del desarrollo de cultivos y de crianzas, y de ganadería</p>	<p>Ejecutar proyectos de mejoramiento y conservación de los recursos hídricos y de suelos</p> <p>Promover y prestar servicios de asistencia técnica en sanidad agropecuaria</p> <p>Gestionar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria</p> <p>Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, y ejercer labores de promoción y fiscalización</p>	Supervisar actividades y servicios agropecuarios	<p>Promover productos naturales y agroindustriales de la región</p> <p>Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región</p> <p>Fomentar sistemas de protección de biodiversidad y germoplasma</p> <p>Fomentar la investigación y transferencia de tecnología y extensión agropecuaria</p> <p>Promover políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria</p> <p>Promover el mejoramiento y aprovechamiento de cultivos nativos y de especies de ganadería</p>
	Compartidas	Formular planes en materia de desarrollo agrario.		Supervisar y administrar el servicio de información agraria en la región	
Industria y comercio	Exclusivas	<p>Formular los planes y políticas en materia de industria</p> <p>Desarrollar sistemas de información relevante para empresas y organizaciones</p> <p>Formular planes y políticas en materia de comercio</p>	<p>Simplificar los trámites y procedimientos administrativos que se aplican a empresas</p> <p>Elaborar las estrategias y el programa de desarrollo de las exportaciones</p>		<p>Impulsar el desarrollo de los recursos humanos y la mejora en la productividad y competitividad</p> <p>Promover la iniciativa privada en proyectos industriales</p> <p>Promover la provisión de servicios financieros a las empresas y organizaciones sociales y productivas por parte del sector privado</p> <p>Organizar ferias regionales y promover la participación de la región en eventos similares en el ámbito internacional</p> <p>Impulsar el desarrollo de los recursos humanos y la mejora en productividad y competitividad</p> <p>Promover la participación privada en proyectos de inversión en la región</p> <p>Promover la provisión de servicios financieros a las empresas y organizaciones por parte del sector privado</p>

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Minería e hidrocarburos	Exclusivas	<p>Formular los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos</p> <p>Conducir programas de electrificación rural regionales</p> <p>Evaluar los recursos mineros y el potencial minero y de hidrocarburos</p> <p>Aprobar y supervisar los programas de adecuación y manejo ambiental</p>	Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal	Supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, y la exploración y explotación de recursos mineros	<p>Promover las inversiones en el sector</p> <p>Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano-rurales</p>
Ambiental	Exclusivas	<p>Coordinar la aplicación de estrategias regionales sobre el cambio climático y la diversidad biológica</p> <p>Proponer la creación de áreas de conservación regional y local</p> <p>Planificar acciones de ordenamiento y delimitación, y evaluar documentos técnicos de demarcación territorial</p> <p>Participar en proyectos de diseño de macrorregiones</p> <p>Formular planes para la venta de servicios ambientales en regiones con áreas protegidas</p>	Implementar el Sistema Regional de Gestión Ambiental	Controlar el cumplimiento de normas y contratos en materia ambiental	Promover la educación e investigación ambiental
	Compartidas	Formular políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial	Administrar las áreas naturales protegidas		
Pesca	Exclusivas	<p>Formular planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola</p> <p>Desarrollar acciones de vigilancia para garantizar uso sostenible de los recursos</p> <p>Desarrollar sistemas de información</p>	Administrar uso de los servicios de infraestructura de desembarque y procesamiento pesquero	<p>Fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción</p> <p>Verificar el cumplimiento de los dispositivos legales sobre control de insumos químicos con fines pesqueros y acuícolas</p> <p>Velar por el cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería</p> <p>Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal</p>	<p>Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones</p> <p>Promover la investigación acerca de los servicios tecnológicos</p>

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Telecomunicación	Exclusivas	<p>Formular los planes y políticas en materia de telecomunicaciones</p> <p>Participar en los proyectos de comunicaciones a cargo del gobierno nacional</p>	<p>Ejecutar los proyectos regionales de telecomunicaciones de su competencia</p> <p>Coordinar con el gobierno nacional las autorizaciones de las estaciones de radio y televisión regional</p>		Fomentar el desarrollo de medios de comunicación regional
Administración	Exclusivas	Formular políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado	<p>Realizar los actos de saneamiento, adquisición, administración y adjudicación de terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado</p> <p>Establecer los mecanismos aplicables al registro, inscripción y fiscalización de los bienes de propiedad estatal</p>		Promover la educación y seguridad vial
Comunicaciones	Exclusivas	<p>Formular los planes y políticas en materia de transportes</p> <p>Planificar el desarrollo de la infraestructura vial regional</p>	<p>Desarrollar la infraestructura portuaria regional</p> <p>Otorgar autorizaciones, permisos y licencias para diversos servicios</p> <p>Desarrollar los aeródromos de ámbito regional</p>	<p>Supervisar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional</p> <p>Controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir</p>	
	Compartidas			Controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional	

Función	Alcance	Planificación y evaluación	Ejecución	Regulación	Promoción
Vivienda y Saneamiento	Exclusivas	Difundir el Plan Nacional de Vivienda y la normativa referida a la edificación de vivienda, así como evaluar su aplicación	Aprobar los aranceles de los planos prediales		Ejecutar acciones de promoción, asistencia técnica, capacitación e investigación en materia de construcción y saneamiento
	Compartidas	Formular y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento	Asumir la ejecución de los programas de vivienda y saneamiento		Promover la ejecución de programas de vivienda urbanos y rurales Incentivar la participación de promotores privados en los diferentes programas habitacionales Apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en servicios de saneamiento
Desarrollo Social	Exclusivas	Formular políticas orientadas a la prevención de la violencia política, familiar y sexual Gestionar el aporte de la cooperación internacional y empresas privadas en los programas sociales	Ejecutar políticas relacionadas con la inclusión de comunidades campesinas y nativas Ejecutar políticas para que la asistencia social sea productiva en los sectores sociales con mayor vulnerabilidad		Promover la participación ciudadana en los programas de desarrollo e inversión social Promover una cultura de paz e igualdad de oportunidades
	Compartidas	Evaluar las políticas en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades Evaluar el cumplimiento de la ejecución por los gobiernos locales de políticas sectoriales y el funcionamiento de programas			
Población	Exclusivas	Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población Generar alternativas a la emigración rural			Promover la educación e información en materia de población
	Compartidas	Formular los programas en materia de población en el ámbito regional		Supervisar estrategias que permitan controlar el deterioro ambiental en las ciudades y evitar el poblamiento en zonas de riesgo	Promover la incorporación de criterios y previsiones demográficos en los planos y programas de desarrollo urbano y rural
Defensa civil	Exclusivas	Formular las políticas en materia de defensa civil Organizar y ejecutar acciones en caso de desastres y brindar ayuda a los damnificados			Promover la formación y equipamiento de equipos voluntarios de la región Promover la educación y seguridad vial

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
Elaboración: INDE Consultores

Anexo 3
Situación del proceso de transferencias de funciones por gobierno regional
(a mayo de 2008)

Gobierno regional	Transferidas	Sin transferir		Total de funciones meta*	Transferencia efectiva
		Acreditadas	Por potenciar		
Piura	107	73	-	180	59,44%
Cajamarca	92	88	-	180	51,11%
Tacna	89	91	-	180	49,44%
Arequipa	88	92	-	180	48,89%
Ancash	87	88	5	180	48,33%
Cusco	87	93	-	180	48,33%
Puno	87	93	-	180	48,33%
Pasco	86	94	-	180	47,78%
Apurímac	82	93	5	180	45,56%
Junín	82	98	-	180	45,56%
Loreto	82	93	5	180	45,56%
Lima	80	95	5	180	44,44%
Lambayeque	77	103	-	180	42,78%
San Martín	76	104	-	180	42,22%
La Libertad	74	106	-	180	41,11%
Huancavelica	73	107	-	180	40,56%
Amazonas	72	108	-	180	40,00%
Ica	72	108	-	180	40,00%
Tumbes	68	112	-	180	37,78%
Moquegua	67	113	-	180	37,22%
Huánuco	66	114	-	180	36,67%
Ucayali	64	116	-	180	35,56%
Madre de Dios	60	120	-	180	33,33%
Ayacucho	56	124	-	180	31,11%
Callao	13	154	13	180	7,2%
TOTAL	1.887	2.580	33	4.500	41,93%

* Meta según el Plan Anual de Transferencias 2008.

Fuente: Secretaría de descentralización. *Informe anual sobre el proceso de descentralización*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2008.

Elaboración: INDE Consultores.

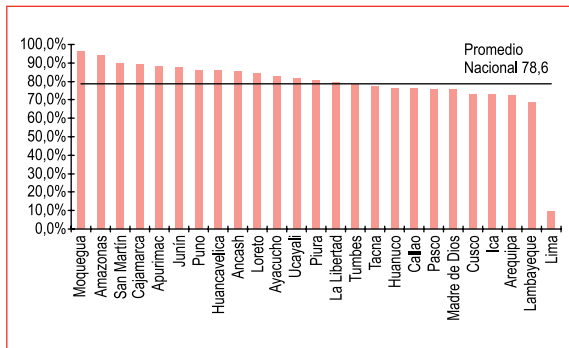
Anexo 4
Distribución geográfica del gasto público descentralizable para el periodo 2002-2007
 (participación porcentual)

N.º	Departamentos	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Lima y Callao	42,06	33,26	35,40	34,72	32,19	34,33
2	Cajamarca	4,03	4,41	5,02	6,00	5,68	4,74
3	Cusco	3,95	3,70	4,19	4,94	5,44	5,45
4	Puno	4,41	4,22	4,63	4,74	4,83	4,26
5	Piura	4,21	4,60	5,21	4,79	4,75	4,37
6	Ancash	3,90	4,14	4,42	4,32	4,61	5,19
7	Loreto	3,22	5,23	4,11	3,97	3,94	3,48
8	Junín	3,23	3,82	4,15	4,09	3,88	3,47
9	Arequipa	3,50	4,17	3,48	3,25	3,63	3,38
10	La Libertad	3,18	4,05	3,50	3,34	3,39	3,65
11	Ayacucho	2,52	2,36	2,64	2,91	2,84	2,70
12	Huancavelica	1,76	2,05	2,51	2,13	2,50	1,99
13	San Martín	2,81	3,23	2,20	2,18	2,48	2,43
14	Lambayeque	2,40	2,60	2,54	2,70	2,37	2,32
15	Ucayali	1,63	2,86	2,59	2,46	2,27	1,70
16	Huánuco	2,36	2,56	2,55	2,61	2,26	1,97
17	Tacna	1,28	1,95	1,30	1,38	2,25	2,82
18	Ica	1,98	2,27	2,15	2,07	2,04	2,06
19	Moquegua	0,78	1,07	0,90	0,91	2,01	2,36
20	Apurímac	2,53	2,39	1,87	1,79	1,89	1,57
21	Amazonas	1,51	2,06	1,64	1,46	1,56	2,08
22	Pasco	1,03	1,09	1,41	1,58	1,39	1,37
23	Tumbes	1,08	0,92	1,06	1,07	1,11	1,40
24	Madre de Dios	0,62	1,01	0,54	0,59	0,66	0,89
Total		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Exposición de motivos de los proyectos de Ley de Presupuesto del Sector Público para los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.
 Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 5

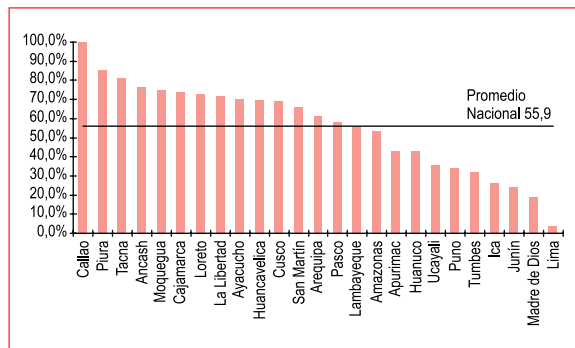
Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función educación y cultura para el 2007 (en porcentajes)



Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 8

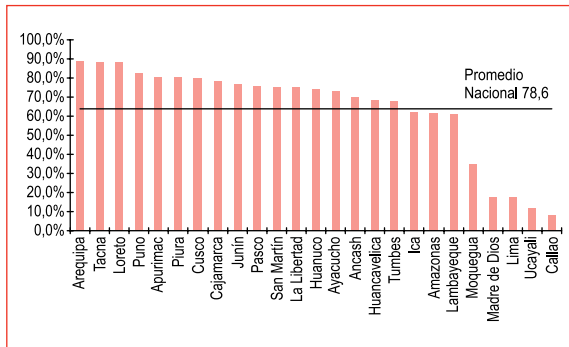
Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función agraria para el 2007 (en porcentajes)



Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 6

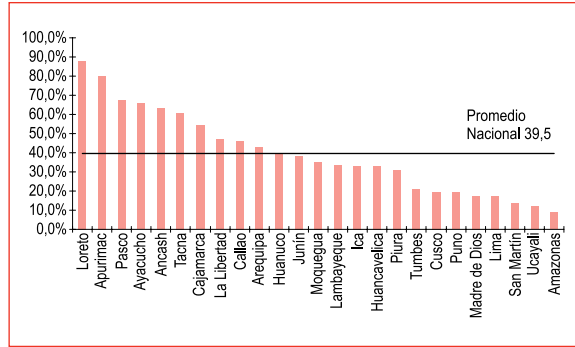
Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función salud y saneamiento para 2007 (en porcentajes)



Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 9

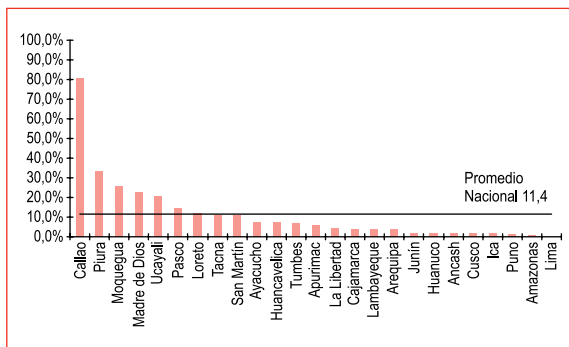
Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función transporte para el 2007 (en porcentajes)



Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 7

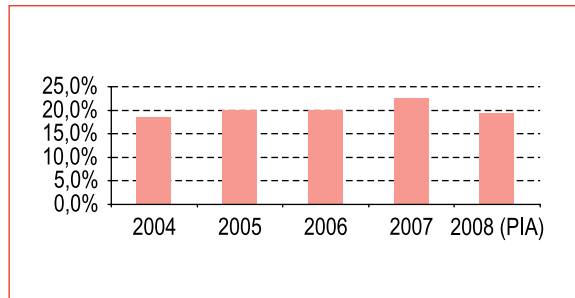
Gasto descentralizado respecto al gasto descentralizable: función protección y previsión social para el 2007 (en porcentajes)



Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

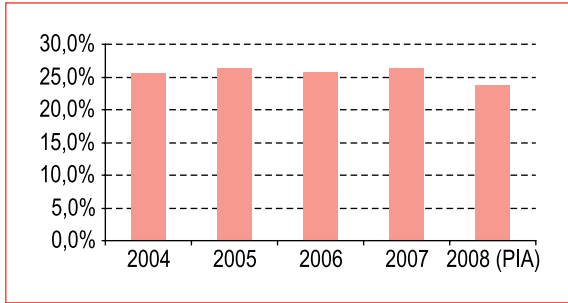
Anexo 10

Participación del gasto de los gobiernos regionales en el presupuesto (2004-2008) (PIA)



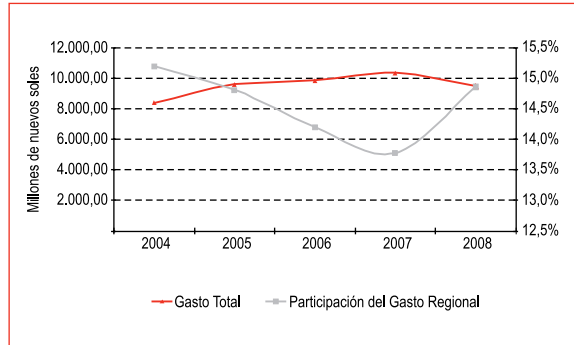
N. B. Corresponde a gasto devengado. No incluye el presupuesto de los gobiernos locales.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 11
Participación del gasto corriente de los gobiernos regionales en el presupuesto (2004-2008)



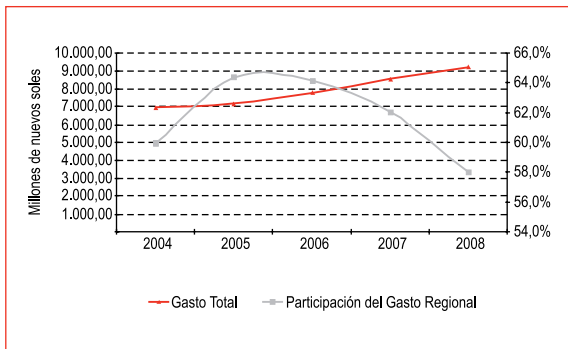
N. B. Corresponde a gasto devengado. No incluye el presupuesto de los gobiernos locales.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 14
Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función asistencia y previsión social (2004-2008)



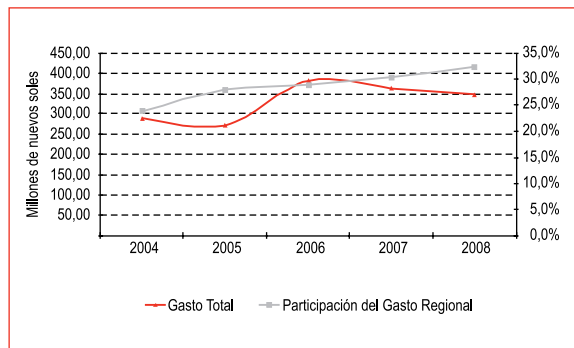
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 12
Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función educación (2004-2008)



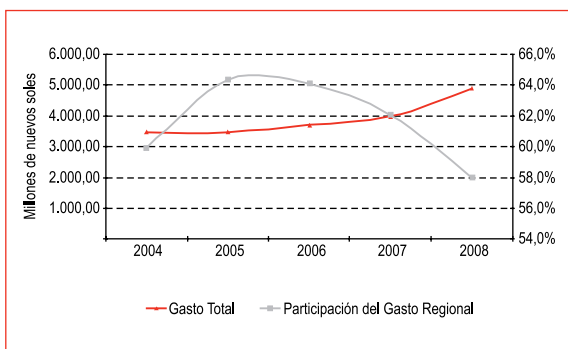
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 15
Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función agricultura (2004-2008)



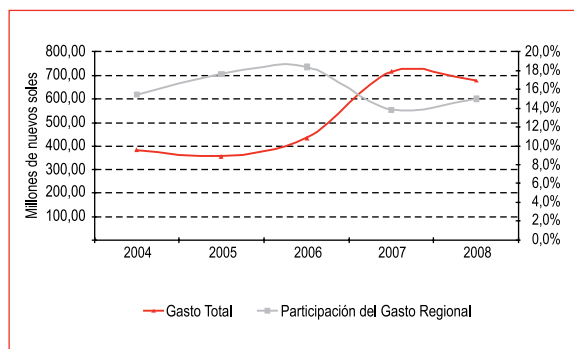
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 13
Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función salud y saneamiento (2004-2008)



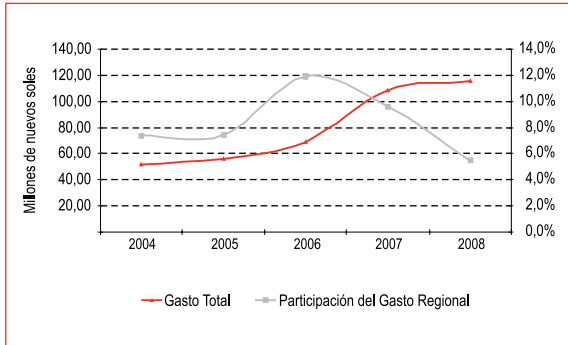
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 16
Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función transporte (2004-2008)



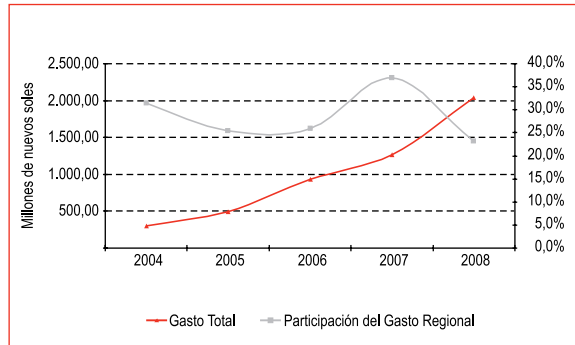
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 17
Gasto corriente descentralizado respecto al gasto corriente total: función vivienda y desarrollo urbano (2004-2008)



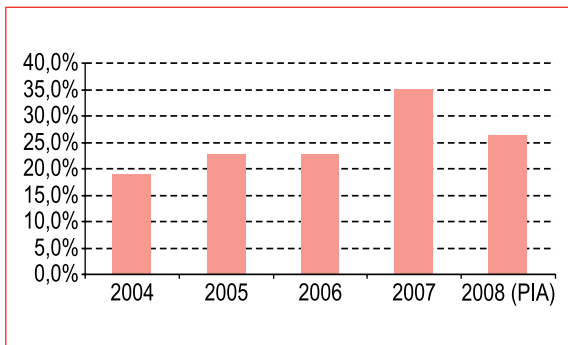
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 20
Gastos de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función salud y saneamiento (2004-2008)



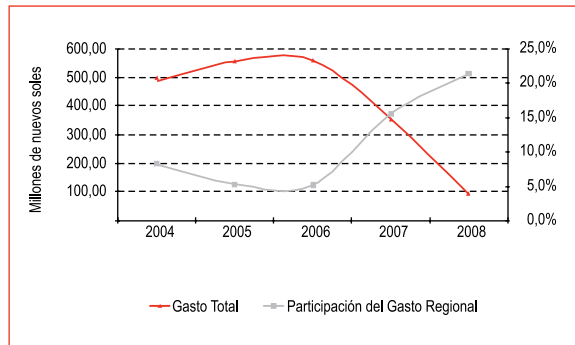
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 18
Participación del gasto de inversiones de los gobiernos regionales en el presupuesto (2004-2008)



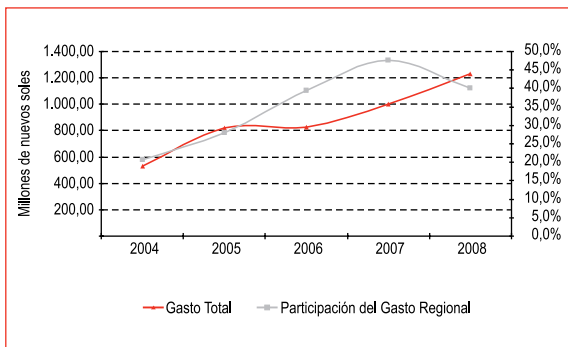
N. B. Corresponde a gasto devengado.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 21
Gastos de inversiones descentralizado respecto al gasto de inversiones total: función asistencia y previsión social (2004-2008)



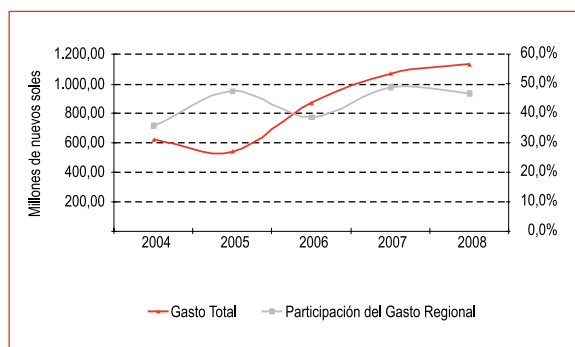
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 19
Gastos de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función educación (2004-2008)



Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 22
Gastos de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función agricultura (2004-2008)



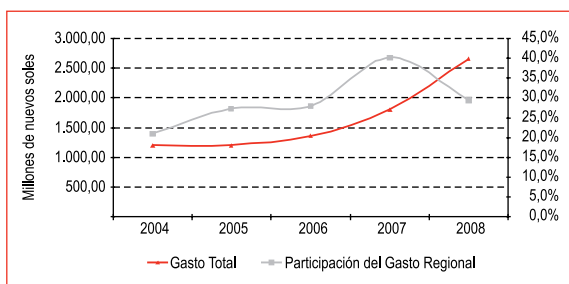
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 23
Tributos internos por departamento según domicilio fiscal para el periodo 2004-2007 (en porcentajes)

N.º	Departamento	2004	2005	2006	2007
1	Lima y Callao	88,54	88,21	88,90	88,46
2	Arequipa	2,77	3,13	2,39	2,40
3	Piura	1,38	1,42	1,41	1,82
4	Cusco	0,61	0,89	1,82	1,81
5	La Libertad	1,45	1,35	1,36	1,28
6	Ancash	0,57	0,57	0,47	0,59
7	Junín	0,57	0,59	0,52	0,54
8	Ica	0,99	0,67	0,49	0,54
9	Ucayali	0,61	0,68	0,52	0,47
10	Lambayeque	0,52	0,54	0,49	0,45
11	Loreto	0,34	0,39	0,34	0,35
12	Cajamarca	0,25	0,25	0,24	0,24
13	Tacna	0,46	0,39	0,27	0,23
14	Puno	0,24	0,23	0,21	0,17
15	Moquegua	0,12	0,14	0,11	0,13
16	San Martín	0,18	0,16	0,12	0,11
17	Pasco	0,06	0,06	0,05	0,10
18	Tumbes	0,06	0,07	0,06	0,07
19	Huánuco	0,09	0,08	0,06	0,07
20	Ayacucho	0,07	0,06	0,06	0,06
21	Madre de Dios	0,04	0,05	0,05	0,05
22	Apurímac	0,03	0,03	0,03	0,03
23	Amazonas	0,02	0,02	0,02	0,02
24	Huancavelica	0,02	0,01	0,01	0,02

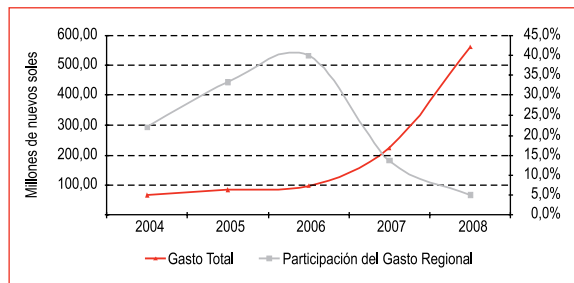
Fuente: SUNAT.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 24
Gasto de inversión descentralizado respecto al gasto de inversiones total: función transporte (2004-2008)



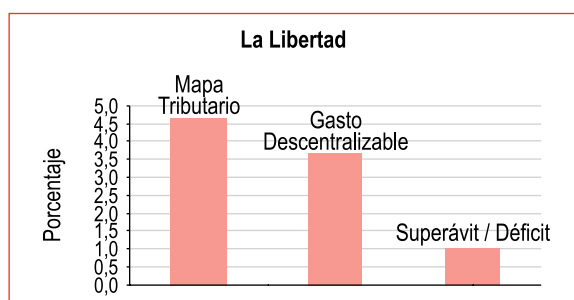
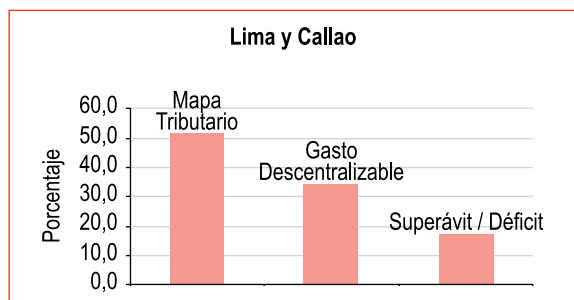
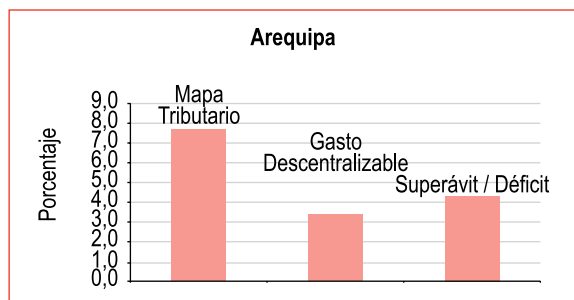
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

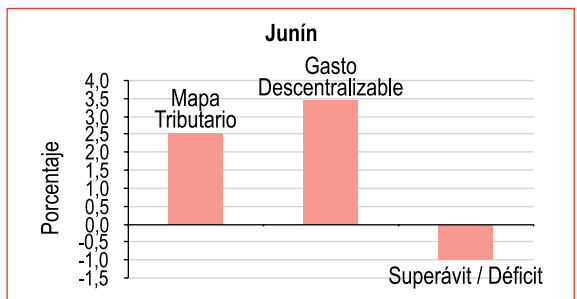
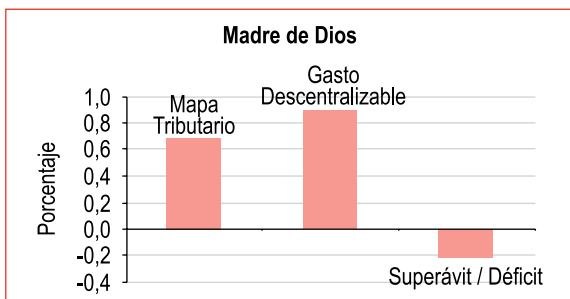
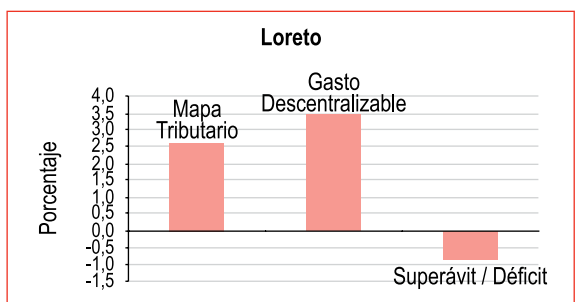
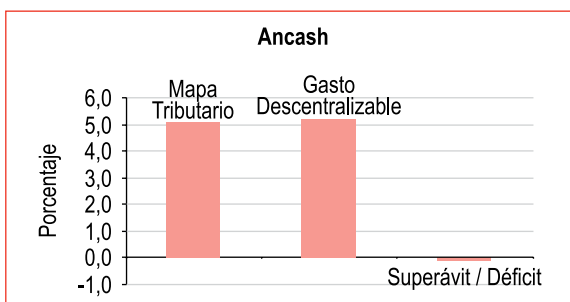
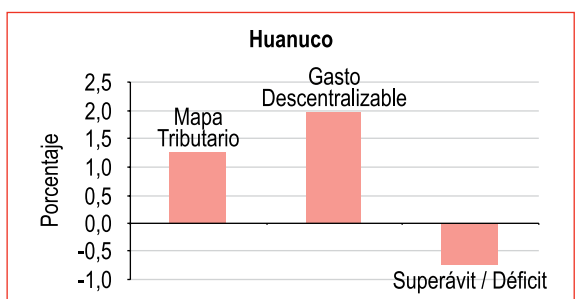
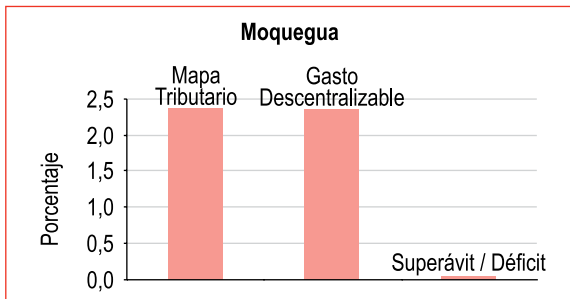
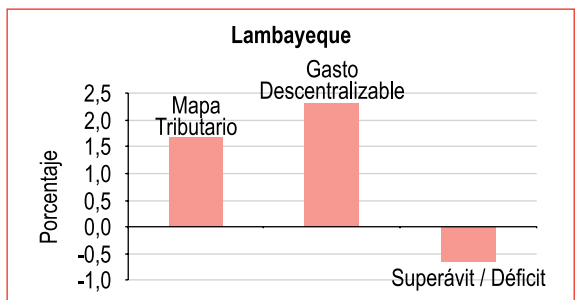
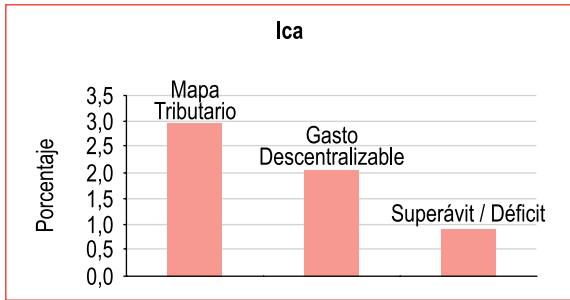
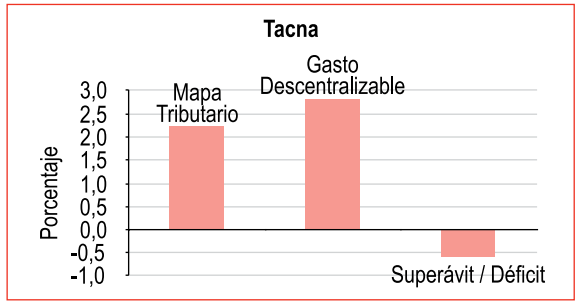
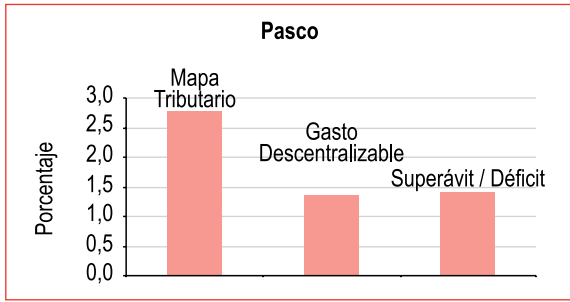
Anexo 25
Gastos de inversión descentralizado respecto al gasto de inversión total: función vivienda y desarrollo urbano (2004-2008)

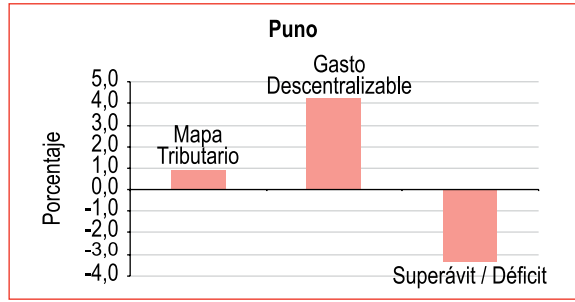
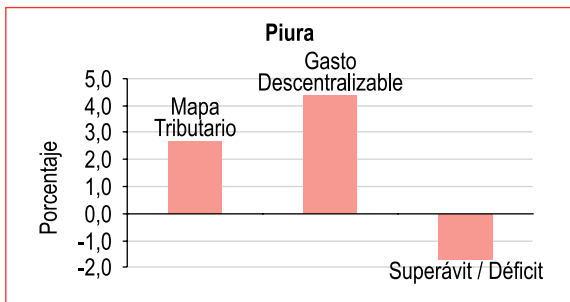
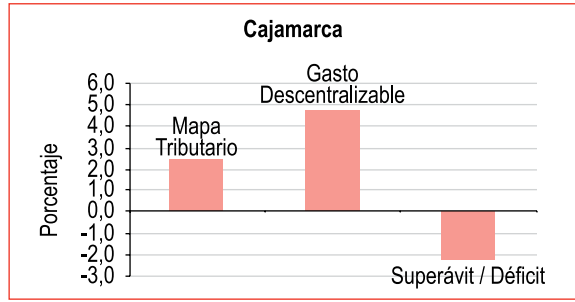
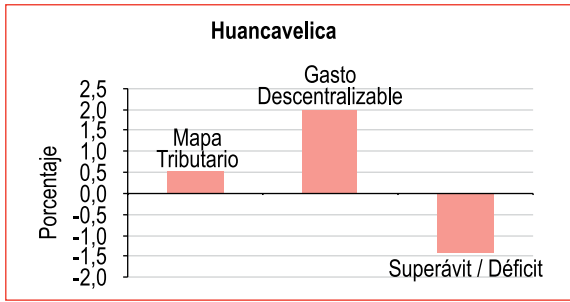
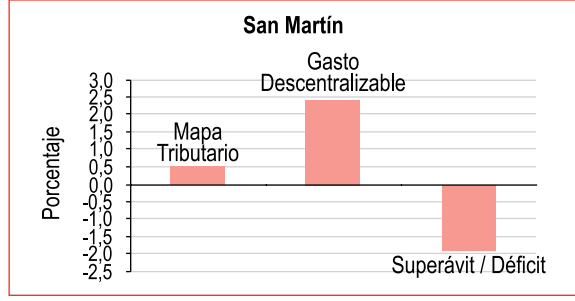
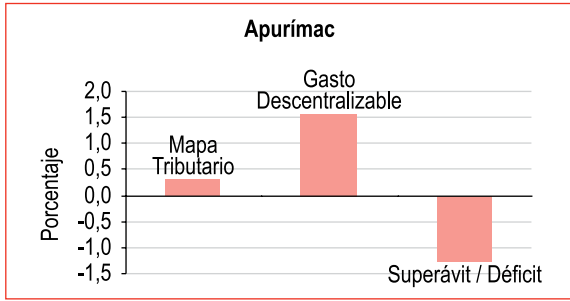
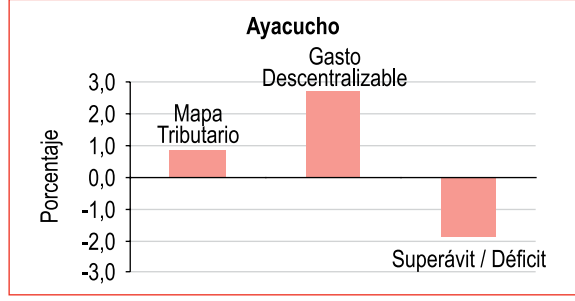
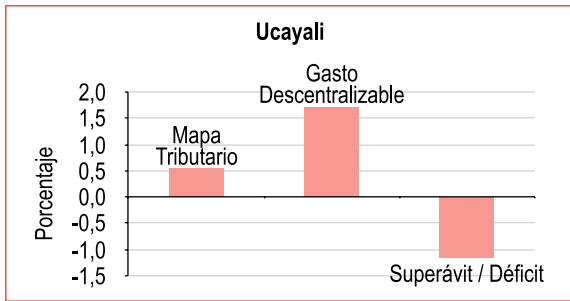
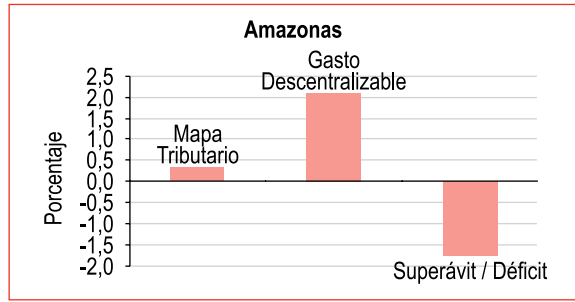
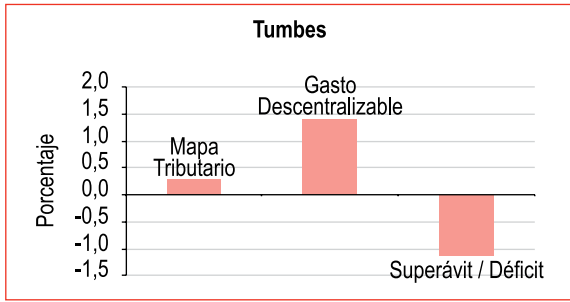


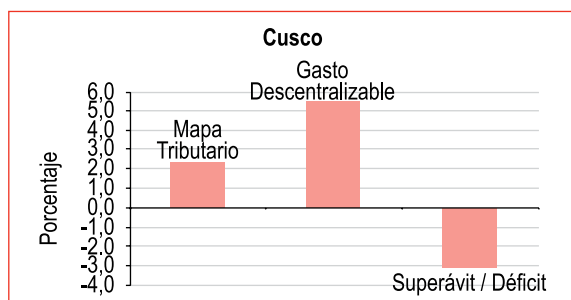
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 26
Balance relativo por departamento según mapa tributario y gasto descentralizable estimado para el 2007 (en porcentajes)









Anexo 27

Tributos aduaneros por departamento según lugar de ingreso de mercadería para el periodo 2004-2007 (en porcentajes)

N.º	Departamento	2004	2005	2006	2007
1	Lima y Callao	87,88	86,16	85,65	87,74
2	Tacna	2,51	2,63	2,89	2,96
3	Piura	2,47	3,37	2,86	2,25
4	Arequipa	2,69	2,67	3,35	1,78
5	Ica	0,83	1,00	1,00	1,40
6	La Libertad	1,04	1,17	0,97	1,09
7	Moquegua	1,19	1,54	1,10	0,77
8	Loreto	0,24	0,33	0,92	0,60
9	Puno	0,66	0,58	0,53	0,55
10	Ancash	0,29	0,28	0,34	0,51
11	Tumbes	0,18	0,23	0,28	0,28
12	Lambayeque	0,00	0,00	0,00	0,06
13	Madre de Dios	0,01	0,01	0,08	0,02
14	Ucayali	0,00	0,01	0,01	0,01
15	San Martín	0,00	0,00	0,01	0,00
16	Cusco	0,01	0,00	0,00	0,00

Fuente: SUNAT.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 28

Mapa tributario consolidado por departamento para el periodo 2004-2007 (en porcentajes)

N.º	Departamento	2004	2005	2006	2007
1	Lima	60,99	58,37	53,67	51,67
2	Arequipa	6,21	6,16	6,38	7,70
3	Ancash	3,09	3,60	4,70	5,10
4	La Libertad	3,76	4,12	4,94	4,65
5	Ica	2,72	2,78	2,65	2,96
6	Pasco	1,10	1,38	2,20	2,78
7	Piura	2,95	3,24	2,99	2,68
8	Loreto	2,08	2,09	2,35	2,60
9	Junín	2,29	2,24	2,46	2,50
10	Cajamarca	2,26	2,96	3,55	2,49
11	Moquegua	1,89	1,95	2,19	2,37
12	Cusco	1,50	1,73	2,15	2,36
13	Tacna	1,90	2,02	2,31	2,22
14	Lambayeque	2,18	2,10	1,93	1,68
15	Huánuco	0,81	0,81	0,79	1,25
16	Puno	1,07	1,02	0,96	0,90
17	Ayacucho	0,31	0,35	0,49	0,82
18	Madre de Dios	0,33	0,43	0,65	0,68
19	Huancavelica	0,31	0,39	0,43	0,57
20	Ucayali	0,71	0,70	0,67	0,56
21	San Martín	0,66	0,65	0,60	0,50
22	Amazonas	0,36	0,35	0,33	0,33
23	Apurímac	0,23	0,26	0,31	0,31
24	Tumbes	0,30	0,30	0,30	0,29

Fuente: SUNAT; y Webb, Richard y Graciela Fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007*. Lima: Instituto Cuánto.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 29
PBI nominal a precios corrientes por sector y departamento para el 2006
(en millones de nuevos soles)

Departamento	Agropecuario	Pesca	Minería e hidrocarburos	Manufactura	Construcción	Comercio y servicios	Total
Amazonas	760	-	-	44	172	1.426	2.402
Ancash	1.393	380	6.206	845	574	4.041	13.439
Apurímac	125	-	276	15	160	700	1.276
Arequipa	831	114	2.242	4.559	740	13.213	21.699
Ayacucho	445	-	323	20	263	1.392	2.443
Cajamarca	1.081	-	5.022	348	477	3.330	10.258
Cusco	927	-	2.023	335	428	4.561	8.273
Huancavelica	206	-	423	4	229	876	1.739
Huánuco	498	-	233	135	271	3.022	4.158
Ica	1.297	127	671	2.183	265	5.924	10.468
Junín	914	26	1.345	942	453	6.968	10.648
La Libertad	2.046	86	3.537	2.347	467	9.473	17.956
Lambayeque	571	28	-	1.639	368	6.750	9.357
Lima y Callao	1.254	274	2.773	26.918	9.412	98.709	139.340
Loreto	396	281	1.090	719	303	6.141	8.929
Madre de Dios	55	17	961	18	126	477	1.653
Moquegua	96	126	2.185	926	145	1.811	5.288
Pasco	202		3.601	15	191	1.231	5.241
Piura	1.241	509	768	1.639	503	5.283	9.942
Puno	777	64	93	229	444	3.154	4.761
San Martín	948	-	-	102	354	2.585	3.989
Tacna	125	36	1.751	331	283	2.376	4.902
Tumbes	167	-	-	51	123	968	1.317
Ucayali	241	25	83	629	290	1.804	3.072
Perú	16.596	2.099	35.606	44.993	17.041	186.216	302.551

Fuentes: Webb, Richard y Graciela fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007*. Lima: Instituto Cuánto y Dirección de Cuentas Nacionales del INEI. Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 30
PBI nominal a precios corrientes por sector y departamento para el 2007*
(en millones de nuevos soles)

Departamento	Agropecuario	Pesca	Minería e hidrocarburos	Manufactura	Construcción	Comercio y servicios	Total
Amazonas	850	-	-	44	273	1.669	2.837
Ancash	1.545	295	7.016	1.009	685	5.697	16.248
Apurímac	146	-	265	18	216	948	1.593
Arequipa	960	131	7.269	5.261	904	11.985	26.510
Ayacucho	482	-	830	23	195	2.344	3.874
Cajamarca	1.211	-	3.172	400	543	4.245	9.572
Cusco	973	-	2.635	404	536	5.269	9.817
Huancavelica	178	-	404	4	274	2.152	3.012
Huánuco	609	-	233	156	343	6.865	8.206
Ica	1.467	113	772	2.603	335	8.861	14.151
Junín	867	30	1.520	999	606	8.793	12.816
La Libertad	2.381	107	3.656	2.790	520	10.069	19.522
Lambayeque	696	64	-	1.947	458	6.701	9.865
Lima	1.343	305	2.943	30.941	11.301	116.336	163.169
Loreto	420	356	1.121	784	383	9.998	13.060
Madre de Dios	61	20	1.047	19	251	647	2.044
Moquegua	108	113	2.464	1.130	157	3.530	7.502
Pasco	214	-	4.098	16	194	4.268	8.790
Piura	1.365	629	818	1.765	557	6.014	11.147
Puno	842	87	111	266	1.207	2.861	5.374
San Martín	1.017	-	-	136	452	2.477	4.082
Tacna	134	41	1.826	393	317	2.421	5.132
Tumbes	185	6	-	60	167	1.194	1.613
Ucayali	282	33	86	603	295	1.887	3.186
Perú	18.337	2.326	42.286	51.772	21.170	227.232	363.122

* Se calcula en base a proyecciones sectoriales de cada departamento para el 2007. Para el sector minero en Arequipa se proyectó un crecimiento superior al 100% por la entrada de la minera Cerro Verde, hecho que explica el fuerte incremento de su PBI estimado para dicho año.
Fuente: Webb, Richard y Graciela Fernández. *Anuario estadístico: Perú en números 2007*. Lima: Instituto Cuánto.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 31
Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2004
(en millones de nuevos soles)

Departamento	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DETERMINADOS								Total de transferencias
		Canon minero	Renta de aduanas	Canon gasífero-regalías	Canon hidroenergético	Canon pesquero-derechos de pesca	Canon forestal	FONCOR	Total de recursos determinados	
Amazonas	137	0	0	0	0	0	0	12	12	149
Ancash	414	6	0	0	1	1	0	5	14	428
Apurímac	179	0	0	0	0	0	0	11	12	190
Arequipa	428	3	0	0	0	0	0	23	26	454
Ayacucho	254	0	0	0	0	0	0	17	17	271
Cajamarca	418	26	0	0	0	0	0	6	32	450
Callao	149	0	78	0	0	0	0	0	78	227
Cusco	382	0	0	18	0	0	0	28	46	428
Huancavelica	163	0	0	0	5	0	0	21	26	190
Huánuco	213	0	0	0	0	0	0	22	22	235
Ica	279	0	0	0	0	0	0	13	14	292
Junín	454	0	0	0	1	0	0	20	22	476
La Libertad	456	2	0	0	0	1	0	25	28	484
Lambayeque	292	0	0	0	0	0	0	13	13	305
Lima*	201	0	0	0	2	0	0	3	6	207
Loreto	356	0	0	0	0	0	0	4	4	359
Madre de Dios	55	0	0	0	0	0	0	6	6	60
Moquegua	95	4	0	0	0	0	0	10	14	109
Pasco	116	1	0	0	0	0	0	14	15	131
Piura	446	0	0	0	0	1	0	34	35	481
Puno	459	5	0	0	0	0	0	17	22	481
San Martín	251	0	0	0	0	0	0	28	28	279
Tacna	134	6	0	0	0	0	0	11	17	151
Tumbes	110	0	0	0	0	0	0	5	5	115
Ucayali	161	0	0	0	0	0	0	8	9	170
Total	6.601	53	78	18	11	4	0	358	521	7.122

* Excluye Lima Metropolitana.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 3
Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2005
(en millones de nuevos soles)

Departamento	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DETERMINADOS												Total de recursos determinados	Total		
		Canon minero	Canon y sobrecanon petrolero	Renta de aduanas	Canon gasífero-regalías	Regalía minera	Canon hidroenergético	FOCAM	Canon pesquero-derechos de pesca	Canon pesquero-impuesto a la renta	Canon forestal	FONCOR					
Amazonas	153	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	15	167	
Ancash	457	13	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	9	27	484
Apurímac	206	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	15	221	
Arequipa	469	14	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	33	49	518	
Ayacucho	283	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	18	26	309	
Cajamarca	457	71	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	8	81	538	
Callao	164	0	0	92	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	94	258	
Cusco	426	5	0	0	75	0	1	0	1	0	0	0	0	29	110	536	
Huancavelica	187	1	0	0	0	0	10	0	0	4	0	0	0	22	38	226	
Huánuco	241	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	23	265	
Ica	312	2	0	0	0	1	0	0	0	4	1	0	1	14	21	333	
Junín	492	2	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	21	26	518	
La Libertad	503	5	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	30	37	540	
Lambayeque	332	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	13	346	
Lima*	284	3	0	0	0	1	7	0	0	4	1	0	0	4	20	304	
Loreto	394	0	124	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	130	524	
Madre de Dios	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7	71	
Moquegua	97	37	0	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	18	66	164	
Pasco	137	5	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	15	23	160	
Piura	487	0	49	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	40	90	577	
Puno	499	24	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	19	46	545	
San Martín	303	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	29	332	
Tacna	148	38	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	18	65	213	
Tumbes	126	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	19	145	
Ucayali	176	0	48	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	58	234	
Total	7.397	221	233	92	75	32	27	19	6	2	0	423	1.130	8.528			

* Excluye Lima Metropolitana.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 33
Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2006
(en millones de nuevos soles)

Departamento	RECURSOS ORDINARIOS*	RECURSOS DETERMINADOS											Total				
		Canon minero	Canon y sobrecanon petrolero	Renta de aduanas	Canon gasífero-regalías	Regalía minera	Participaciones COFIDE y otros	Canon hidroenergético	Canon pesquero-impuesto a la renta	Canon pesquero-derechos de pesca	Canon forestal	FOCAM		Total de recursos determinados			
Amazonas	195	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	196	
Ancash	483	87	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0	94	577
Apurímac	235	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	238	
Arequipa	525	18	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	20	545	
Ayacucho	340	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	11	352	
Cajamarca	498	89	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	90	588	
Callao	171	0	0	112	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	113	284	
Cusco	484	17	0	0	98	0	0	0	0	0	0	1	0	0	116	601	
Huancavelica	223	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	11	0	7	20	243	
Huánuco	278	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	279	
Ica	339	7	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	14	353	
Junín	544	3	0	0	0	5	0	0	0	0	0	4	0	0	11	555	
La Libertad	563	13	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	17	580	
Lambayeque	368	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	368	
Lima*	301	8	0	0	0	2	0	0	0	0	0	7	1	6	26	327	
Loreto	419	0	147	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	148	566	
Madre de Dios	74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74	
Moquegua	117	68	0	0	0	16	0	0	0	0	0	0	1	0	85	202	
Pasco	144	12	0	0	0	8	0	0	0	0	0	1	0	0	21	165	
Piura	584	0	65	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	66	651	
Puno	551	29	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	33	585	
San Martín	330	0	0	0	0	0	0	0	0	46	0	0	0	0	46	377	
Tacna	166	80	0	0	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0	96	262	
Tumbes	133	0	16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	149	
Ucayali	198	0	54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	57	255	
Total	8,262	435	282	112	98	58	46	30	8	5	2	32	1,108	32	1,108	9,370	

* Excluye Lima Metropolitana.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 34
Montos transferidos por todo concepto a los gobiernos regionales para el 2007
(en millones de nuevos soles)

Departamento	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DETERMINADOS											Total			
		Canon minero	Canon y sobre canon petrolero	Renta de aduanas	Canon gasífero regalias	Regalía minera	Participaciones COFIDE y otros	Canon gasífero-renta	Canon hidroenergético	FOCAM	Canon pesquero-impuesto a la renta	Canon pesquero-derechos de pesca		Canon forestal	Total de recursos determinados	
Amazonas	250	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	250
Ancash	519	407	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	415	934
Apurímac	286	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	292
Arequipa	591	39	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	44	635
Ayacucho	402	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	419
Cajamarca	539	146	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	148	687
Callao	174	0	0	131	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	131	305
Cusco	520	68	0	0	112	0	0	0	0	0	0	0	0	0	220	741
Huancavelica	264	9	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	32	296
Huánuco	310	3	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	313
Ica	352	17	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	26	378
Junín	556	28	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	38	594
La Libertad	620	71	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	75	695
Lambayeque	406	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	406
Lima*	316	46	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	69	385
Loreto	443	0	151	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	151	594
Madre de Dios	102	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	102
Moquegua	130	122	0	0	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	138	268
Pasco	156	90	0	0	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	107	262
Piura	614	0	67	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68	683
Puno	601	36	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	42	643
San Martín	379	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	47	426
Tacna	174	193	0	0	0	17	0	0	0	0	0	0	0	0	210	385
Tumbes	176	0	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	193
Ucayali	213	0	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	49	261
Total	9,092	1,286	280	131	112	75	47	39	36	34	6	6	2	2,055	11,147	

* Excluye Lima Metropolitana.
Fuente: SIAF.
Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 35

Proyecciones de los ingresos tributarios netos y del Fondo Regional de Coparticipación (2008-2011)

Proyecciones	2008	2009	2010	2011
Ingresos tributarios netos (ITN)*	55.989	61.221	68.744	77.946
Fondo Regional de Coparticipación (FRC)	13.997	15.305	17.186	19.487
Variación porcentual del FRC	5,46	9,34	12,29	13,39

* Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011. Lima: MEF, Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 36

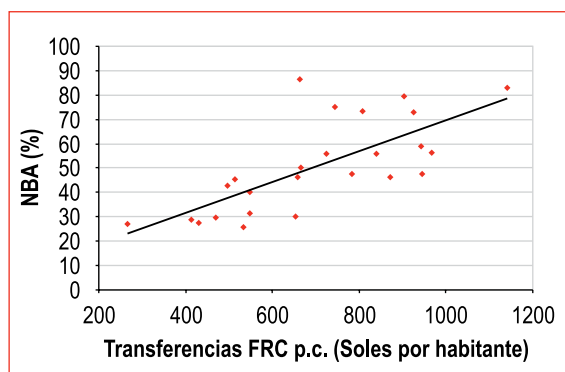
Distribución del Fondo Regional de Coparticipación y transferencias a los gobiernos regionales para el 2007 (en porcentajes)

Gobierno regional	Fi (1)	Transferencias (2)	(1) - (2)
Cajamarca	9,86	6,16	3,70
Puno	8,34	5,77	2,57
Huánuco	5,32	2,81	2,51
Huancavelica	3,91	2,66	1,25
Junín	6,18	5,33	0,85
Piura	6,92	6,13	0,80
Amazonas	2,74	2,24	0,50
La Libertad	6,66	6,23	0,43
Lambayeque	3,93	3,64	0,29
Cusco	6,91	6,64	0,27
Apurímac	2,88	2,62	0,26
San Martín	3,98	3,82	0,16
Ayacucho	3,88	3,75	0,12
Madre de Dios	0,75	0,92	-0,17
Ucayali	2,16	2,35	-0,19
Lima*	3,15	3,46	-0,31
Loreto	4,99	5,33	-0,34
Pasco	1,71	2,35	-0,65
Tumbes	0,78	1,73	-0,95
Callao	1,76	2,74	-0,98
Ica	2,22	3,39	-1,17
Moquegua	0,80	2,40	-1,61
Arequipa	3,75	5,70	-1,95
Tacna	1,16	3,45	-2,29

* Se excluye Lima Metropolitana. Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 37

Transferencias del Fondo Regional de Coparticipación a los gobiernos regionales según el modelo de coparticipación y NBI por departamento (2007)*



* Se excluye Lima Metropolitana. Fuente: ENAHO 2007. Elaboración: INDE Consultores.

Anexo 38

Ayuda memoria

Descripción de la primera etapa del trabajo

En el marco de la actual situación de la descentralización fiscal en el Perú, la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y USAID contrataron los servicios de la empresa INDE Consultores para brindar asistencia técnica a dicha asamblea en la preparación de una propuesta de descentralización fiscal que ponga en marcha al proceso que a la fecha se encuentra estancado. En ese sentido, el objetivo final era elaborar una propuesta de coparticipación tributaria, que deberá ser presentada y debatida en un comité especial conformado por representantes de la ANGR y el MEF para discutir su implementación. Se acordó para ello presentar avances de las distintas etapas del trabajo en reuniones con la Secretaría Técnica y los gerentes de planeamiento y presupuesto de los gobiernos regionales para obtener impresiones y comentarios.

Conforme a lo acordado en el plan de trabajo, los productos que debían presentarse en esta etapa de la consultoría incluyeron: (1) la evaluación del estado actual de la descentralización fiscal en el Perú y (2) el mapa tributario, insumo indispensable para el diseño de un sistema de financiamiento descentralizado. Ambos fueron expuestos en la primera reunión-taller,¹ en la que participaron

¹ El taller se realizó bajo el nombre de «Problemas y Alternativas para la Descentralización Fiscal. Reunión Nacional de Gerentes de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Regionales» el 10 de julio de 2008. Participaron, en él, los gerentes de

los gerentes de planeamiento de los gobiernos regionales. En dicho taller, luego de la presentación titulada «Panorama general de la descentralización fiscal en el Perú» a cargo del señor Luis Alberto Arias, se procedió a implementar dos mesas de discusión con los gerentes de planeamiento en las que se propuso discutieron los siguientes temas: (1) el modelo de coparticipación tributaria y (2) el actual proceso de transferencia de competencias. Las principales conclusiones de los grupos se presentan a continuación:

Tema 1. El proceso de transferencias de competencias

- Existe un consenso respecto a la persistencia de las trabas en el proceso de transferencias y al mal diseño del sistema. En general se expresa una preocupación por la falta de voluntad política para descentralizar competencias.
- Las competencias, una vez acreditadas, no incluyen los recursos necesarios para cumplirlas, es decir, no se asignan los recursos en el presupuesto. Por lo tanto, los avances administrativos en el proceso de descentralización fiscal distorsionan la realidad.
- En cuanto al sistema de acreditación de competencias, los requisitos constituyen una traba para la mayoría de gobiernos regionales (GR). Estos son necesarios, pero no hay un sistema integral de capacitación que ayude a los GR a cumplir con ellos.
- Algunas competencias han sido excluidas de los planes, aun cuando constan en la Ley Orgánica de Gobiernos regionales (LOGR). Algunas de ellas son importantes para la toma de decisiones descentralizada como las vinculadas al desarrollo agrario y al manejo de recursos naturales (actualmente bajo el control de INADE e INRENA, respectivamente).

Recomendaciones

- Mayor participación y coordinación del gobierno central en el proceso de transferencias a través del MEF y los ministerios competen-

planeamiento y presupuesto de los gobiernos regionales de Ayacucho, Callao, San Martín, Lambayeque, Lima, Ucayali y Madre de Dios.

tes. Para ello será necesaria la construcción de plataformas sectoriales que supervisen el proceso y otros espacios de diálogo.

- Se requiere reformar el actual proceso de acreditación de competencias por uno más integral que incorpore un sistema de capacitación descentralizado y permanente. De esta forma, los GR pueden gradualmente homogenizar su nivel de gestión y acreditar más capacidad de gasto. Será necesario para ello medir mejor la capacidad actual de gestión de los GR.
- Las transferencias de competencias y funciones deben garantizar la transferencia de recursos. Estos recursos no solo deben cubrir el gasto en capacitación e infraestructura, sino también el gasto para cumplir con los programas referidos a las funciones transferidas.

Tema 2. El modelo de coparticipación

- Hay una preocupación por los posibles desequilibrios que pueden resultar de la aplicación de un modelo de financiamiento descentralizado. Los GR son conscientes que los departamentos más pobres no podrían financiar por sí mismos su requerimientos de gasto público.
- En líneas generales, se manifiesta un interés por el modelo de coparticipación, sobre todo por su finalidad y objetivos. La mayoría inclusive apuesta por avanzar hacia un sistema de ingresos propios. Sin embargo, los GR admiten que se requiere para ello más capacidad para ejercer la administración tributaria.
- Persisten algunas discrepancias respecto al actual método de distribución del canon. Ello se debe a que no hubo dialogo con los GR, pues la decisión se tomó de manera centralizada.
- La descentralización de recursos crea un inevitable conflicto de intereses entre el gobierno nacional y los GR.

Recomendaciones

- Los criterios e índices que definen la distribución de ingresos en un modelo de coparticipación deben ser puestos en debate con el equipo técnico de los GR. De esta forma se evita conflictos y desacuerdos que obstaculicen la descentralización fiscal.

- El modelo de coparticipación debe avanzar en lo posible. Para ello se requiere fortalecer progresivamente capacidades en temas fiscales que permitan llegar hacia un modelo de ingresos propios.
- Se hace indispensable el diseño de un fondo de compensación paralelo al diseño del modelo de coparticipación. La desigualdad y centralización de la actividad económica en el Perú hace inevitable enfrentar desequilibrios fiscales bajo un modelo menos centralizado que el actual.

Conclusión general de las mesas de discusión

La descentralización fiscal trae como consecuencia un inevitable conflicto de objetivos entre los ámbitos nacional y subnacional. Por ello, se debe ejercer un diálogo político entre los GR, de manera conjunta, y el gobierno central para llevar a cabo las reformas de descentralización fiscal. El diseño de modelos teóricos carece de sentido si no hay acuerdo respecto a cómo se van a llevar a la práctica.

Referencias bibliográficas

Arnillas, Federico. (2008):

Estructura funcional programatica (PIA 2008): Aporte para su revisión. Lima: MCLCP.

Centro de Investigación Parlamentaria. (2003):

"Proyecto de presupuesto 2004". Ayuda memoria. Lima: CIP.

Coronado, Javier. (2003):

La brecha en infraestructura. Lima: IPE.

Herrera, Pedro. (2007):

"Perú: Hacia un sistema de transferencias con criterios de equidad horizontal". Ponencia presentada en el seminario regional de política fiscal de la SEPAL, 2008. INDE Consultores. La descentralización fiscal en el Perú. Lima: INDE Consultores.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2008):

"La pobreza en el Perú en el año 2007". Informe técnico. Lima: INEI.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006):

Informe sobre desarrollo humano: Perú 2006. Lima: PNUD.

Secretaría de descentralización. (2008):


Informe anual sobre el proceso de descentralización. Lima: PCM.

Sistema Integrado de Administración Financiera. (2008):

Informem anual sobre el proceso de descentralización. Lima: SIAF.

***La Descentralización Fiscal en el Perú:
Situación Actual y Propuesta de Coparticipación Tributaria***

Se terminó de imprimir en marzo de 2008
en los talleres gráficos de SINCO editores
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974
• sincoeditores@yahoo.com



La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales fue fundada el 21 de marzo de 2007, en la ciudad de Huánuco, con la participación de 18 de 25 gobiernos regionales. Su principal tarea es “impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los gobiernos regionales del país”.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se asume como un espacio para construir y proyectar a la sociedad una agenda nacional desde las regiones. Está pensada como una instancia de diálogo y propuesta sobre la reforma política y administrativa del Estado.

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales se orienta, asimismo, a poner en debate políticas y estrategias que permitan a los diversos territorios que conforman nuestro país construir mejores condiciones para su desarrollo.



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA