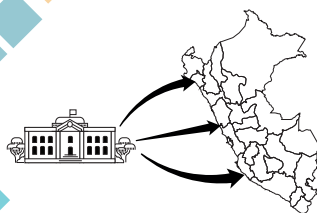




GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA



# La descentralización fiscal 2017-2022

Avances, estancamientos y perspectivas

Armando Mendoza Nava



# **La descentralización fiscal 2017-2022**

**Avances, estancamientos  
y perspectivas**

**Armando Mendoza Nava**

# La descentralización fiscal 2017-2022

Avances, estancamientos y perspectivas

## Editado por:

Grupo Propuesta Ciudadana

Dirección: Jirón María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfono: 998 342 992

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

## Presidente del Consejo Directivo:

Javier Azpur Azpur

## Autor:

Armando Mendoza Nava

## Asistente de investigación:

Dudikof Stepfany Huamani Amaru

## Cuidado de edición:

Nelly Carrasco Camones

## Diseño y diagramación:

Mario Popuche Llontop

**Primera edición:** diciembre de 2023

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-01742

Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en Sinco Diseño E.I.R.L.

Jr. Huaraz 449, Breña

Teléfono: (01) 433 5974

[sincoeditores@yahoo.com](mailto:sincoeditores@yahoo.com)

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de:

**Ford  
Foundation**

**Brot  
für die Welt**

## Contenido

---

I.	Introducción	7
II.	Definiendo y entendiendo la descentralización fiscal	10
III.	Las transferencias a los gobiernos subnacionales	15
	• La evolución a nivel macro	15
	• Gobiernos regionales	18
	• Gobiernos locales	22
	• El peso de las transferencias	26
	• La carga de la corrupción	29
	• El impacto de la política	31
IV.	Los Recursos Determinados	34
	• El Foncor	34
	• El Foncomun	40
	• El canon y las regalías	46
V.	Los Recursos Directamente Recaudados	50
	• Al nivel regional	50
	• Al nivel local	52
VI.	La recaudación tributaria a nivel subnacional: ausencias e insuficiencias	55
VII.	Las propuestas para avanzar la descentralización fiscal	62
VIII.	La descentralización fiscal en el periodo 2017-2022: conclusiones y preocupaciones	66
	Bibliografía	72

## Siglas y abreviaturas

---

<b>ANGR</b>	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>Cofide</b>	Corporación Financiera de Desarrollo
<b>CTAR</b>	Consejo Transitorio de Administración Regional
<b>Focam</b>	Fondo de Compensación de Camisea
<b>Foncomun</b>	Fondo de Compensación Municipal
<b>Foncor</b>	Fondo de Compensación Regional
<b>GPC</b>	Grupo Propuesta Ciudadana
<b>GL</b>	Gobierno local
<b>GR</b>	Gobierno regional
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IGV</b>	Impuesto General a las Ventas
<b>II. EE.</b>	Industrias extractivas
<b>IPM</b>	Impuesto de Promoción Municipal
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MLM</b>	Municipalidad de Lima Metropolitana
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PIM</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>PNUD</b>	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PP</b>	Presupuesto público
<b>PPEDC</b>	Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción
<b>RD</b>	Recursos Determinados
<b>RDR</b>	Recursos Directamente Recaudados
<b>RR. OO.</b>	Recursos ordinarios
<b>SIAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>Sicon</b>	Sistema de Integración Contable de la Nación
<b>SNIC</b>	Sistema Nacional Integrado de Catastro
<b>SRTM</b>	Sistema de Recaudación Tributaria Municipal
<b>Sunat</b>	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

## I. Introducción


---

A lo largo de sus ya dos décadas de existencia, la descentralización y regionalización del Estado Peruano no ha sido un proceso que pueda calificarse como sencillo o fluido. Por el contrario, desde su mismo punto de partida formal en el año 2002, con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, la reforma estructural que se pretendía realizar en las estructuras estatales, desconcentrándolas con el fin de balancear mejor las relaciones de poder entre la capital y las provincias, ha estado marcada por controversias, estancamientos, precariedades e incertidumbres.

Múltiples factores, económicos, sociales, políticos y culturales se han acumulado y combinado para interferir y dificultar el avance de la descentralización a lo largo de los años. Como consecuencia, el saldo actual de dicho proceso resulta claramente insatisfactorio respecto a sus objetivos y expectativas originales. No es de extrañar entonces que la descentralización sea percibida como un proceso inconcluso, o incluso fallido, que enfrenta serios desafíos para su consolidación y que resolverlos demandará tiempo, esfuerzos y recursos; pero especialmente una perspectiva realista y coherente sobre lo que puede y no puede lograrse.

Dentro del marco general en el que se ha desarrollado —mal que bien— el proceso de descentralización, la dimensión fiscal resulta ser un elemento fundamental. Es pertinente recordar que el artículo 5 de la Ley de Bases de la Descentralización estableció los principios específicos que debería guiar el proceso de descentralización fiscal: a) definición clara de competencias; b) transparencia y predictibilidad; c) neutralidad en la transferencia de los recursos; d) manejo responsable del endeudamiento externo; y e) responsabilidad fiscal.

Lo cierto es que —más allá de los avances hasta el momento— la descentralización fiscal mantiene una larga lista de pendientes. Uno de ellos es el correspondiente a la capacidad de los gobiernos regionales para generar autónomamente sus ingresos tributarios. El artículo 38 de la Ley de Bases de la Descentralización plantea que, en el marco de la reforma tributaria y la descentralización, corresponde al Poder Ejecutivo proponer al Congreso los tributos cuya recaudación y administración serán responsabilidad de los gobiernos regionales.



Así, el proceso de descentralización desde su inicio proyectaba que los gobiernos regionales irían gradualmente adquiriendo capacidades y asumiendo responsabilidades que se les transferirían desde el nivel nacional, hasta que en un plazo razonable pudieran ser entidades con una competencia adecuada de captación de recursos propios, lo que les permitiría avanzar hacia una autonomía fiscal plena.

Pero la desconcentración de la recaudación sigue siendo una promesa incumplida, pues los gobiernos regionales —hasta la fecha— no cuentan con las potestades y cualidades requeridas para recaudar en sus ámbitos territoriales, mientras la administración tributaria sigue manejándose desde el Gobierno central, sin perspectivas claras de que esta situación cambie sustantivamente, al menos en el mediano plazo. Pese a las múltiples iniciativas planteadas para otorgar a los gobiernos regionales atribuciones y capacidades efectivas para la recaudación de impuestos y contribuciones, ninguna ha llegado a cuajar. En consecuencia, las regiones se mantienen encasilladas en el rol de receptoras pasivas de recursos transferidos por el Gobierno Nacional.

Entre el 2017 y el 2022, el proceso de descentralización fiscal ha pasado por un periodo particularmente desafiante, reflejo de la crisis de carácter multidimensional que el país experimentó durante dichos años, durante los cuales se evidenciaron las limitaciones y deficiencias del modelo de crecimiento y desarrollo que ha enmarcado las políticas públicas en el Perú desde los años 90, incluyendo la política fiscal. En lo económico, este periodo se ha caracterizado por la desaceleración del crecimiento, mientras que, en lo social, el estancamiento y retroceso en rubros claves, con el rebrote de la pobreza y la desnutrición, se ha exacerbado a partir de la crisis de la covid-19 en el 2020 y sus secuelas, traduciéndose en la pérdida estimada de una década completa de avances en el campo social.

En este contexto, la crisis del sistema político peruano destaca como uno de los factores que más ha influido sobre la precaria marcha del proceso de descentralización fiscal. En un escenario político marcado fundamentalmente por la inestabilidad y el enfrentamiento entre múltiples sectores y niveles, ciertamente resulta difícil desarrollar iniciativas significativas dirigidas a dar mayores capacidades y libertades a los gobiernos subnacionales en el plano fiscal.

La incertidumbre que se cierne sobre las políticas públicas —producto del constante cambio de gestión— en todos los niveles de gobierno, reflejo y consecuencia de la crisis del sistema político, resulta un factor particularmente negativo. Entre el 2017 y el 2022, periodo de análisis, el país tuvo seis presidentes de la República; es decir, en promedio cambió de gobernante y de gobierno cada año. En ese mismo lapso, tuvo dieciséis primeros ministros, así como incontables representantes en las diversas car-



teras. La inestabilidad al nivel del Gobierno Nacional tuvo su correspondencia en los niveles regional y local, con una multiplicación de casos de autoridades denunciadas, suspendidas y revocadas.

Estrechamente vinculado a la inestabilidad política se encuentra el problema de la corrupción en el manejo del sector público, fenómeno endémico que afecta todos los niveles del Estado, y que es uno de los factores que más perniciosamente interfiere y distorsiona la agenda de la descentralización. La extensiva presencia de la corrupción en el ámbito subnacional, con múltiples casos de malos manejos y pérdida de recursos públicos, evidentemente no facilita la posibilidad de una descentralización fiscal que se maneje bajo canales transparentes y responsables.

En resumen, en un escenario marcado por una profunda y compleja crisis de carácter multidimensional que afecta al Estado y a la sociedad, es un desafío promover una agenda coherente para la descentralización fiscal. El sensible deterioro de la institucionalidad en el Estado y la pérdida de capacidades en todos los niveles de gobierno, así como la fragmentación de la agenda nacional en múltiples elementos desconectados o contrapuestos, constituyen barreras considerables para la construcción e implementación de propuestas consensuadas para descentralizar y desconcentrar el manejo fiscal y construir un esquema más horizontal, donde los gobiernos subnacionales finalmente asuman y compartan responsabilidades con el nivel nacional en la generación y asignación de recursos.

## II. Definiendo y entendiendo la descentralización fiscal

---

En líneas generales, el concepto de la descentralización fiscal refiere a un proceso de transferencia de competencias y recursos del Estado, desde el nivel central o nacional de gobierno, hacia los distintos ámbitos subnacionales existentes, sean estos estatales, regionales o locales.<sup>1</sup> En ese sentido, una descentralización fiscal efectiva, requiere no solo que los gobiernos subnacionales posean responsabilidades sustanciales, sino que tengan el financiamiento suficiente para asumirlas y ejecutarlas plenamente.

De este modo, en un escenario ideal, los gobiernos subnacionales deberían acceder a un grado apreciable de autonomía respecto al financiamiento de sus ingresos y, consecuentemente, el destino de sus gastos.<sup>2</sup> Por ello, un proceso de descentralización fiscal debería apuntar a la reducción de los gastos en el nivel nacional, una mejor movilización de los recursos locales, reducir la dependencia de los gobiernos subnacionales y mejorar su eficiencia financiera, tanto en los ingresos como en los gastos, entre otros elementos.<sup>3</sup>

En este orden de ideas, la mera desconcentración de funciones y responsabilidades, y el otorgamiento de algún grado de independencia administrativa a los gobiernos subnacionales, no son condiciones suficientes para un adecuado proceso de descentralización fiscal. Solo cuando ocurre la transferencia efectiva de capacidades y recursos, por el lado del ingreso y del gasto, se puede hablar de una verdadera descentralización fiscal, que transforme a estas instancias subnacionales de mero delegadas del gobierno central en actores con las facultades y la autonomía suficiente para ser recaudadores de ingresos y ejecutores de gastos.

Desde esa perspectiva, el proceso de la descentralización fiscal en el Perú es un proceso incompleto pese al tiempo transcurrido, considerando la persistencia de vacíos y deficiencias en lo referente a las facultades y el acceso a recursos de los gobiernos regionales y locales. Dadas las peculiaridades del proceso de descentralización fiscal peruano, en la práctica se estaría desarrollando bajo los parámetros de un modelo

- 
- 1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993). *Descentralización fiscal: Marco conceptual*. Santiago, Cepal.
  - 2 Grupo Propuesta Ciudadana (2011). *La descentralización fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Lima, GPC.
  - 3 Abanto, C. (2017). *Descentralización fiscal y gestión local en el Perú*. Lima, UP.

“principal-agente”, en el que el Gobierno Nacional mantiene amplias capacidades para intervenir, controlar y modificar la asignación y la ejecución de recursos en el ámbito subnacional.<sup>4</sup>

Dentro de este esquema, el Gobierno Nacional establece lineamientos e incentivos fiscales que se alinean con las prioridades y objetivos que han sido definidos al nivel central. La distribución de recursos a regiones y municipalidades, mediante transferencias de Recursos Determinados (RD) o asignaciones discrecionales de Recursos Ordinarios (RR. OO.), son mecanismos mediante los cuales la instancia nacional mantiene una capacidad sustancial para orientar y reorientar las decisiones de gasto e inversión de las instancias subnacionales.

En el caso del Perú, puede argumentarse que el desarrollo del proceso de descentralización fiscal ha seguido un modelo mixto, que se ha sostenido en dos elementos centrales: la coparticipación tributaria y las transferencias discrecionales. En lo relativo a la coparticipación tributaria, el Gobierno Nacional determina y recauda tributos, pero la distribución se hace acorde a parámetros y reglas establecidas técnicamente, lo cual disminuye su manejo potestativo.<sup>5</sup> Esta sería la figura que se aplicaría al Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), el Fondo de Compensación Regional (Foncor) y otros fondos similares, además de los recursos del canon y las regalías por la explotación de recursos naturales. En lo que respecta a las transferencias discrecionales, la instancia nacional determina y recauda los tributos, pero además define de manera potestativa cuál será la distribución de los recursos a los niveles subnacionales, los cuales se limitan a ejecutar los recursos percibidos.

Cabe señalar que, en este esquema mixto de descentralización fiscal, también existe un componente de ingresos propios en el gobierno subnacional, correspondiente a los Recursos Directamente Recaudados (RDR) en el ámbito regional y local; especialmente lo referente a la tributación municipal. Aunque con serias limitaciones y deficiencias, este componente ofrece una oportunidad de autonomía a los gobiernos subnacionales, particularmente a las municipalidades, en la recaudación y uso de recursos.

De esta forma, dentro del panorama general de la descentralización fiscal en el Perú, las transferencias desde el Gobierno Nacional a las instancias subnacionales, regionales y locales, tanto de RD como de RR. OO., juegan un rol clave. Dado que dichas transferencias de recursos directamente explican la mayor o menor capacidad y libertad de los gobiernos subnacionales para operar, su evolución refleja el grado

---

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993). *Descentralización fiscal: Marco conceptual*. Santiago, Cepal.

5 Grupo Propuesta Ciudadana (2011). *La descentralización fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Lima, GPC.

de avance en la desconcentración y redistribución del poder económico dentro del Estado peruano.

En cuanto a los fines del presente informe, que busca ofrecer una perspectiva del proceso de descentralización fiscal en el periodo 2017-2022, se toman en cuenta tanto las transferencias del Gobierno Nacional a los subnacionales que se ubican en la categoría de RD, así como a las de RR. OO., que tienen carácter discrecional. Otras fuentes de recursos para los niveles subnacionales, como es el caso de las operaciones de crédito externo y donaciones, son dejadas de lado, a causa de su volumen comparativamente reducido y menor ocurrencia.

Los RD se explican como aquellos que son recaudados por el Gobierno Nacional vía pagos y contribuciones que, según la norma expresa, se transfieren obligatoriamente a las instancias subnacionales. Dentro de las transferencias por RD, se incluyen los recursos provenientes de fondos específicos, como el Foncor y el Foncomun, así como las transferencias por concepto del canon y las regalías, principalmente de los sectores mineros e hidrocarburos.

Dada su importancia y diferente naturaleza, las transferencias de cada uno de estos fondos (Foncor y Foncomun), así como el canon y las regalías, se tratan y evalúan separadamente. Es importante señalar que, en el caso del canon y las regalías, se incluyen también las transferencias que los gobiernos subnacionales perciben por renta de aduanas y también por participaciones. La primera constituye una fuente importante de ingresos del Gobierno Regional del Callao, en tanto que en las regiones de la Amazonia las participaciones en fondos se traducen en transferencias significativas.<sup>6</sup>

Por su parte, los RR. OO. se precisan como aquellos que provienen de los ingresos regulares del Gobierno Nacional y que son de libre asignación, pues no están determinados legalmente ni vinculados obligatoriamente a ningún sector o entidad. Hay que señalar que dentro de los RR. OO. no se están tomando en cuenta los recursos provenientes por endeudamiento y donaciones.

De este modo, se incluye en el análisis a las asignaciones por RR. OO. del Gobierno Nacional a los presupuestos de los gobiernos regionales y locales. Se considera, para ello, los montos asignados en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para los años 2017-2022, bajo el criterio de que dichos montos revelan la disponibilidad efectiva de recursos con que cuentan los gobiernos subnacionales, más allá de su real capacidad de ejecutarlos.

---

6 Las participaciones en fondos establecidos por la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) y otros benefician a los gobiernos regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

**Cuadro 1**  
**Definición de recursos transferidos y captados por los**  
**gobiernos regionales y locales**

Rubro	Ámbito	Recursos considerados	Fuente
<b>Foncor</b>	Gobiernos regionales	Participación en el Impuesto General a las Ventas (IGV) transferido por el Gobierno Nacional, recursos autorizados para el año fiscal (no incluye saldos de años anteriores).	Consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS, y seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable).
<b>Foncomun</b>	Gobiernos locales	Participación en el IGV y otros impuestos municipales transferidos por el Gobierno Nacional, recursos autorizados para el año fiscal (no incluye saldos de años anteriores).	Consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS.
<b>Canon y regalías</b> (Incluye renta de aduanas y participaciones)	Gobiernos regionales y locales	Canon gasífero regalías, canon gasífero renta, canon minero, regalías mineras, canon y sobrecanon petrolero; recursos autorizados para el año fiscal (no incluye saldos de años anteriores). Asimismo incluye la renta de aduanas del Callao y las participaciones por la eliminación de las exoneraciones tributarias de los gobiernos regionales amazónicos (no incluye saldos de años anteriores).	Consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS.
<b>Recursos Directamente Recaudados</b>	Gobiernos regionales y locales	RDR, recursos recaudados el año fiscal (no incluye saldos de años anteriores).	Consulta de presupuesto y ejecución de ingresos, nacional, regional y local.
<b>Impuestos municipales</b>	Gobiernos locales	Impuestos municipales recaudados el año fiscal (no incluye saldos de años anteriores).	Consulta de presupuesto y ejecución de ingresos, nacional, regional y local.
<b>Recursos Ordinarios</b>	Gobiernos regionales y locales	Fondos provenientes de la recaudación corriente del Gobierno Nacional, asignación en el PIM para el año fiscal.	Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable).

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaboración propia.

En lo que se refiere a la distinción entre las transferencias por RD y RR. OO., es fundamental señalar el carácter híbrido del Foncor, que entre los años 2017 y 2020 se financió con RR. OO., pero que desde el 2021 lo hace con cargo a RD, como resultado de la reforma establecida por la Ley de Fortalecimiento del Foncor.<sup>7</sup>

En este examen del avance de la descentralización fiscal, además de las transferencias por RR. OO. y RD a los gobiernos subnacionales, también se incluye, como una categoría aparte, los montos correspondientes a los RDR de las instancias regionales y locales por impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y prestaciones de servicio, contribuciones sociales, entre otros rubros. Aunque los RDR, como su nombre lo indica, son ingresos directamente captados y administrados por los niveles subnacionales, estos son registrados por el Gobierno Nacional en la contabilidad general de ingresos públicos.<sup>8</sup>

Asimismo, se considera como un acápite de análisis distinto lo referido a la recaudación tributaria subnacional, fundamentalmente los impuestos municipales y las contribuciones, los cuales son recaudados de manera directa y únicamente por los gobiernos locales. Es pertinente precisar que, en el caso de los gobiernos regionales, estos carecen de tributos propios, lo que limita su recaudación a tasas y contribuciones menores.

Es importante indicar que la data correspondiente a las diversas categorías de financiamiento, incluyendo las transferencias, no proviene de una base única de registro, sino de diversas fuentes de información, que están disponibles en la plataforma digital del MEF sobre ingresos, transferencias y presupuesto disponibles en el nivel subnacional. Al respecto, aunque toda la información compilada y analizada en el marco de este reporte es manejada por el sistema de información del MEF, publicada en el Portal de Transparencia Económica, esta se encuentra registrada en diferentes bases de datos, e incluye: a) el seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable);<sup>9</sup> b) la consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional y local;<sup>10</sup> y c) la consulta sobre el presupuesto y la ejecución de ingresos —nacional, regional y local—. <sup>11</sup>

---

7 Ley 31069, Ley que Fortalece los Ingresos y las Inversiones de los Gobiernos Regionales a través del Fondo de Compensación Regional (Foncor), promulgada en noviembre del 2020.

8 Según registro en la Plataforma de Presupuesto y Ejecución de Ingresos del MEF.

9 Disponible en: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

10 Disponible en: <https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

11 Disponible en: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/Navegador/default.aspx>

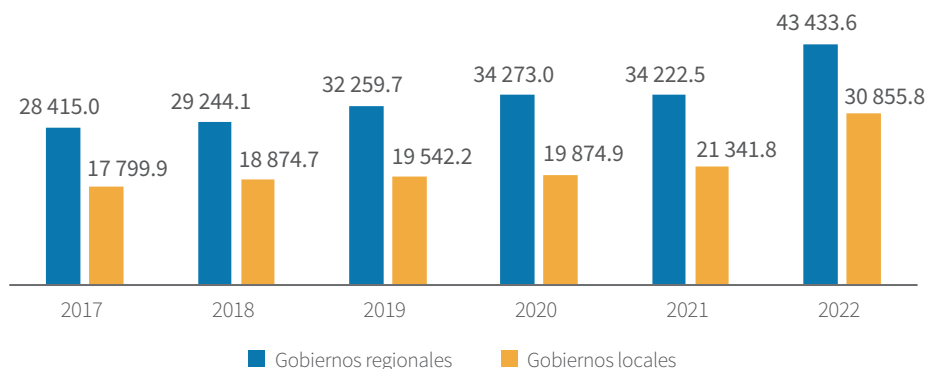
## III. Las transferencias a los gobiernos subnacionales

### La evolución a nivel macro

Al verificar la evolución de las transferencias a los gobiernos regionales y locales en años recientes, se verifica su crecimiento —aunque marcado por altibajos—, con mayor o menor disponibilidad de recursos en un año determinado, pero con una clara tendencia expansiva.

De esta forma, entre el 2017 y el 2022, los recursos para los gobiernos regionales (GR) pasaron de S/ 28 415 millones a S/ 43 433 millones, considerando los montos transferidos por el Foncor, el canon y las regalías, y los RDR, así como las asignaciones de RR. OO. por parte del Gobierno Nacional (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Transferencias a gobiernos regionales y locales, 2017-2022 (en millones de soles)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

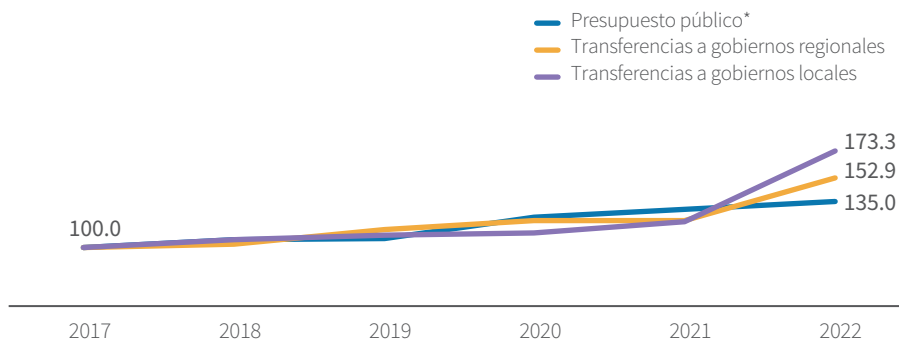
Por su parte, los recursos de los gobiernos locales (GL) pasaron de S/ 17 799 millones a S/ 30 855 millones. En dichos montos se incluyen las transferencias del Foncomun, el canon, las regalías, la renta de Aduanas y las participaciones. Asimismo, los RDR de los gobiernos locales, así como los RR. OO. que el Gobierno Nacional asigna.

De esta forma, en el 2022, sumando los diversos montos trasferidos a ambos niveles del gobierno, se tiene un gran total de S/ 74 289 millones. Tomando en cuenta que en dicho año el presupuesto público (PP) ascendió en total a S/ 238 070 millones,

los recursos disponibles para los gobiernos subnacionales representaron una parte significativa (31.2%) —cerca de la tercera parte— del total del PP.<sup>12</sup>

Sobre la base de los valores registrados en el 2017 respecto a las transferencias y del PP al PIM, se encuentra que, al año 2022, el ritmo de crecimiento de estas a los gobiernos subnacionales superó sustancialmente al crecimiento del PP, en general. Los índices señalan que, durante el periodo 2017-2022, el valor de las transferencias aumentó en 52.9% para los gobiernos regionales y en 73.3% para los gobiernos locales, mientras que el PP aumentó en 35% (Gráfico 2).<sup>13</sup>

**Gráfico 2**  
**Evolución de las transferencias y el presupuesto, 2017-2022**  
**Año base 2017=100**



\* Al nivel del PIM.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Hay que destacar que el crecimiento de las transferencias a los gobiernos regionales y locales se acelera a partir del año 2021, reflejando el impacto de factores tales como el crecimiento de las transferencias por el canon y las regalías, y la reforma del Foncor, que incrementaron sustancialmente el aporte de recursos asignados a las instancias subnacionales. De hecho, hasta el 2021, el nivel de crecimiento de las transferencias a los gobiernos subnacionales, en realidad, estaba por debajo del crecimiento general del PP, revelando la existencia de un proceso moderado pero sostenido de recentralización de los recursos públicos, que fue interrumpido en el año 2022.

Como consecuencia del mayor crecimiento en las transferencias a los gobiernos subnacionales, estas han ganado espacio en el presupuesto que maneja el Estado

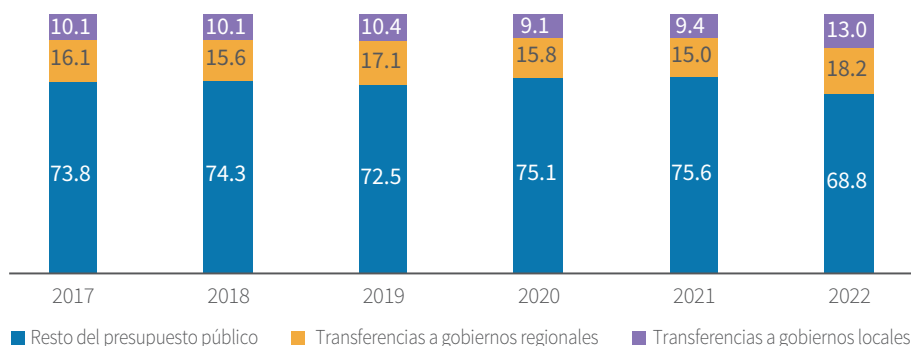
12 Sobre el PIM para el 2022 según data disponible al 16 de enero del 2024.

13 Como PIM.



peruano en todos sus niveles. Así, para el periodo 2017-2020, se observa que las transferencias a gobiernos subnacionales aumentaron con relación al PP, y, en el 2022, ya representaban el equivalente al 31.2% del total del PIM en dicho año (Gráfico 3).<sup>14</sup>

**Gráfico 3**  
**Participación de las transferencias a gobiernos subnacionales en el presupuesto, 2017-2022 (en porcentajes)**



Nota: Presupuesto Público al nivel del PIM.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Hay que reiterar que esta mayor participación de los gobiernos subnacionales, más que deberse a decisiones de política desde el nivel central en favor de la descentralización fiscal, se explica fundamentalmente por la evolución favorable de las transferencias correspondientes a los RD, que, como el término lo indica, se asignan según la ley y no dependen de la discrecionalidad del Gobierno Nacional.

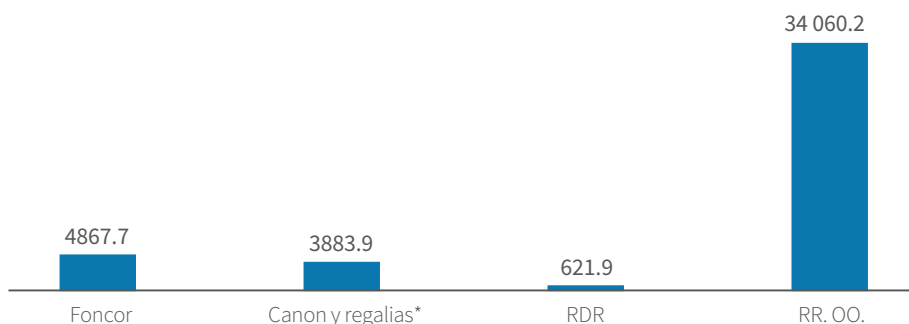
No obstante, este crecimiento general en el total trasferido a los gobiernos subnacionales, en realidad enmascara considerables diferencias entre sus diversos componentes, tanto en el ámbito regional como local. Lejos de ser un crecimiento compartido en todos los rubros que componen las transferencias, se observa que determinados sectores tuvieron un crecimiento considerable, en tanto que otros registraron niveles reducidos, e incluso mínimos, de crecimiento durante ese mismo periodo.

14 Considerando el PIM de cada año.

## Gobiernos regionales

En el caso de los gobiernos regionales, el principal componente de las transferencias desde el Gobierno Nacional corresponde a los RR. OO., que en el 2022 alcanzaron los S/ 34 060 millones (Gráfico 4). A mucha distancia, aparece lo transferido vía el Foncor, que aportó S/ 4867 millones, así como las transferencias por el canon y las regalías (S/ 3883 millones) y RDR (S/ 621.9 millones).<sup>15</sup>

**Gráfico 4**  
**Transferencias a gobiernos regionales, 2022 (en millones de soles)**



\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

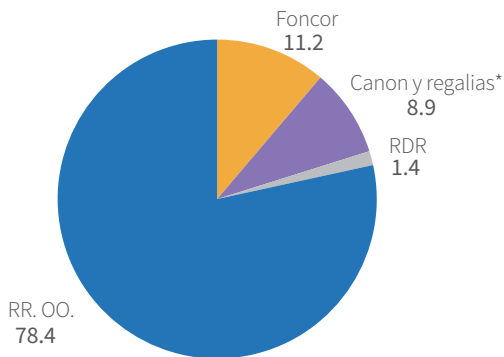
Fuente: MEF. Elaboración propia.

La composición de las transferencias según rubros muestra la profunda dependencia de los gobiernos regionales con relación al nacional en la subvención de su presupuesto, 78.4%, el cual está compuesto por transferencias de RR. OO.; mientras que lo correspondiente a los RD, el canon y las regalías, y el Foncor, así como a RDR, escasamente representa un quinto del total del financiamiento de los gobiernos regionales (Gráfico 5).

Por rubros, el Foncor ha liderado el crecimiento de las transferencias, resultado directo de la promulgación de la Ley 31069, que transformó y revitalizó radicalmente el esquema de financiamiento del fondo, concediéndole una participación en la recaudación del IGV similar a la que disfrutaban los gobiernos locales con el Impuesto de Promoción Municipal (IPM). De esta manera, del 2017 al 2022, el valor de las transferencias del Foncor se sextuplicó (605.1%).

15 En el caso del canon y las regalías, se consideran también las participaciones y las rentas de aduanas.

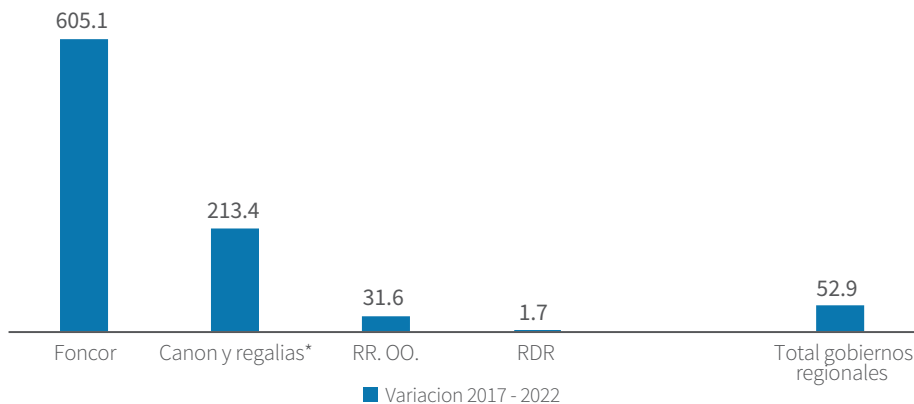
**Gráfico 5**  
**Composición de las transferencias a los gobiernos regionales, 2022 (en porcentajes)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

De igual forma, las transferencias por el canon y las regalías a los gobiernos regionales han registrado un incremento considerable (213.4%) durante el mismo periodo, evidenciando el auge de las actividades extractivas, principalmente la minería, así como la expansión de su aporte fiscal en años recientes (Gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Variación de las transferencias a gobiernos regionales, 2017-2022 (en porcentajes)**



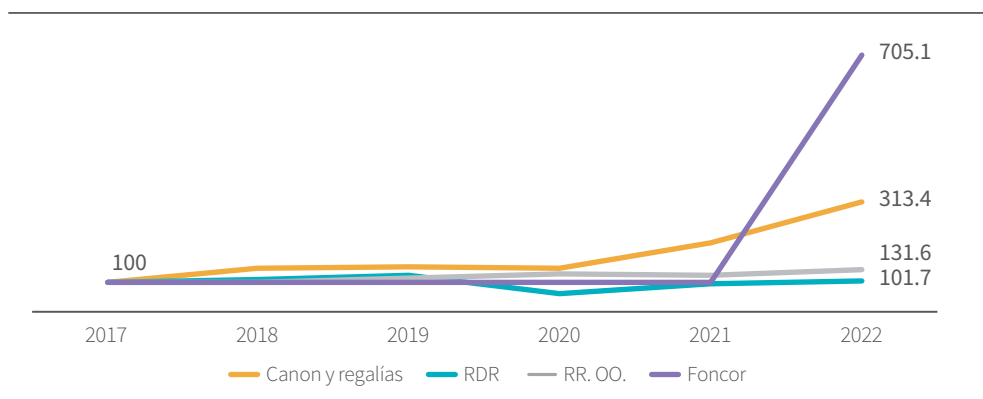
\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Por el contrario, las transferencias por RR. OO. registran un incremento muy reducido (31.6%) comparado al Foncor, el canon y las regalías. Sin embargo, el caso extremo de estancamiento se observa en los RDR de los gobiernos regionales, con un incremento mínimo (1.7%) durante el periodo, evidenciando no solo su mínimo peso en el universo del financiamiento para las regiones, sino también su nula evolución, y revelando cómo —pese a los años transcurridos— las instancias regionales siguen careciendo de atribuciones y capacidades adecuadas para generar sus propios ingresos.

De igual forma, es relevante señalar que más allá de la variación acumulada para el periodo 2017-2022, esta se ha dado de manera sostenida en los diversos rubros que componen las transferencias, los cuales —en algunos casos— han registrado fluctuaciones de año en año, con aumentos o reducciones que dependen de la mayor o menor disponibilidad de recursos (Gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**Evolución de las transferencias a los gobiernos regionales, 2017-2022**  
**Año base: 2017=100**



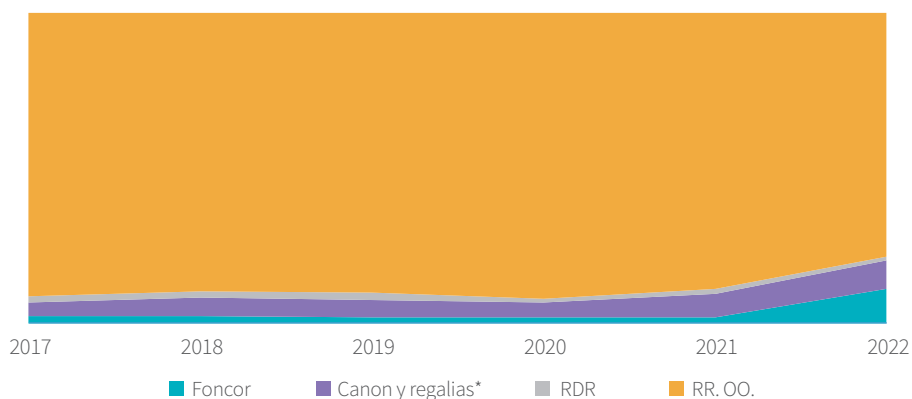
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Examinando la evolución de las transferencias a los gobiernos regionales, tomando el 2017 como el año base, se observa que, durante la mayor parte del periodo la evolución de sus distintos componentes fue relativamente estable, más allá de que en el 2020 se redujeron los RDR, lo que está vinculado al impacto de la covid-19. Es justamente a partir de dicho año que se da un punto de quiebre, pues las transferencias por el canon y las regalías empiezan a elevarse, mientras que en el 2022 las correspondientes al Foncor se incrementan dramáticamente. Esta expansión en los RD se explica por factores como el mayor financiamiento del Foncor, vía participación en el IGV, así como la bonanza de las industrias extractivas (II. EE.) en esos años y su mayor aporte fiscal, reflejado en el canon y las regalías.

Como resultado, a lo largo del periodo 2017-2022, se aprecia que la composición de las transferencias a las regiones se reajusta según se expanden y contraen los aportes de sus diversos componentes. De esta forma, los aportes por RD, tanto del Foncor como del canon y las regalías, empiezan a ganar espacio a partir del 2021, mientras la cuota de los RR. OO. disminuye su peso entre las transferencias (Gráfico 8). Ciertamente, hay que señalar que dicho proceso de reajuste es aún moderado e incipiente —con los RR. OO. manteniendo su primacía—, aunque no deja de ser un desarrollo significativo dada sus futuras implicancias para la naturaleza del financiamiento de los gobiernos regionales, con el avance de los RD como fuentes de financiamiento.

Sobre la reciente expansión del peso de los RD en las transferencias a las regiones, es necesario considerar, además, cuál es su sostenibilidad, debido a la naturaleza de dichos aportes, que en el caso del canon y las regalías depende de un sector económico con marcada volatilidad, mientras que en lo relativo al Foncor su reciente reforma tiene importantes implicancias sobre el monto y estabilidad del futuro financiamiento.

**Gráfico 8**  
**Composición de las transferencias a gobiernos regionales, 2017-2022**



\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

En lo que se refiere al canon y las regalías —dependientes de la rentabilidad de los sectores de las II. EE.—, su proceso de expansión durante los años 2021 y 2022 podría estancarse, o incluso revertirse en años subsiguientes, debido al carácter cíclico de los ingresos de este sector productivo, supeditados a las alzas y bajas en los precios internacionales. Como ya ha sucedido en el pasado, periodos de fuerte aporte fiscal

por parte de las II. EE. son seguidos por otros de caída en dichos aportes, lo que consecuentemente se refleja en una reducción del canon y las regalías.

En el caso del aporte vía el Foncor, el mismo —después de haber sido definido legalmente como una participación en la recaudación del IGV— disfruta ahora de una relativa estabilidad, pues su asignación no depende más de la discrecionalidad del Gobierno Nacional. No obstante, incluso esta estabilidad de los ingresos del Foncor tiene límites, ya que en periodos de desaceleración económica la recaudación del IGV puede verse negativamente afectada y, por ende, el aporte del Foncor. Al respecto, hay que indicar que ese escenario de estancamiento o reducción de este fondo justamente podría estar ya ocurriendo, considerando la recesión económica que viene experimentando el país desde mediados del 2023 y la caída generalizada en los montos de recaudación.

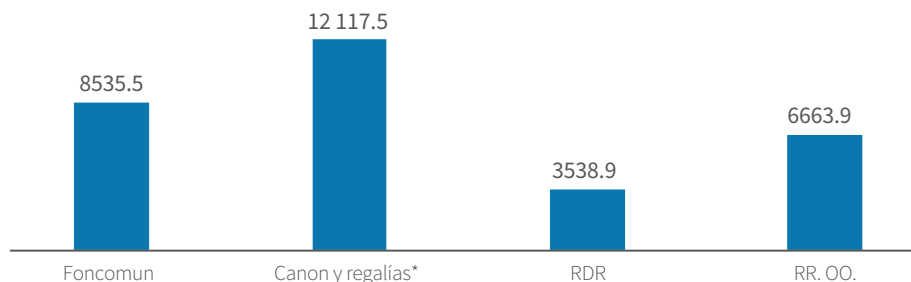
## Gobiernos locales

En lo que respecta a las instancias locales, el panorama de las transferencias que reciben del Gobierno Nacional es significativamente diferente al caso de los gobiernos regionales, ya que cuentan con un mayor grado de diversificación y autonomía en su financiamiento, por lo que en este nivel de gobierno existe una mayor libertad, comparativamente, para asignar y utilizar recursos en el marco de las competencias y funciones que la ley les otorga.

No obstante, es importante indicar que esta libertad es relativa, pues el Gobierno central —principalmente mediante el MEF— mantiene una serie de mecanismos y opciones de manejo que le permiten orientar en parte el gasto de los gobiernos locales, incluso en el caso de los RD. Tal es el caso de los índices de distribución y asignación del Foncomun, que determinan el mayor o menor monto que un gobierno local específico recibe. De forma similar, mecanismos como la Programación Multianual de Inversiones, en la que se requiere la autorización de gasto del MEF, le dan al Gobierno Nacional espacio para regular el flujo de gasto de los gobiernos locales.

De cualquier forma, aunque los RR. OO. asignados por el Gobierno central representan un aporte considerable (S/ 6663 millones en el año 2022), dichos recursos no constituyen el principal rubro de financiamiento de los gobiernos locales, a diferencia del caso de las regiones. Son los RD, como el Foncomun (S/ 8535 millones), y el canon y las regalías (S/ 12 117 millones), los que representan el grueso de las transferencias, evidenciando como los gobiernos locales comparativamente disfrutan de un mayor grado de autonomía financiera, más allá de vacíos y limitaciones (Gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**Transferencias a gobiernos locales, 2022 (en millones de soles)**

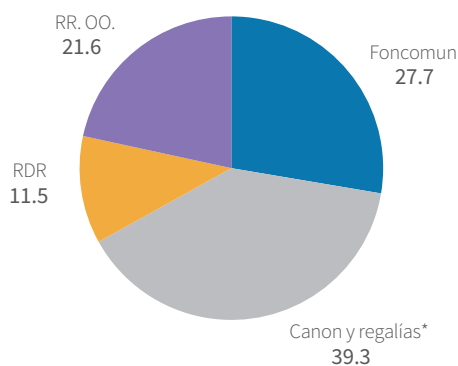


\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

De esta manera, en el año 2022, las transferencias por RR. OO. constituyeron solo el 21.6% del total recibido por los gobiernos locales. La principal participación correspondió al canon y las regalías, que representaron el 39.3% de la totalidad de transferencia en ese año, mientras que las que se percibieron por el Foncomun significaron el 27.7%. Por su parte, los RDR representaron el 11.5% (Gráfico 10).

**Gráfico 10**  
**Distribución de las transferencias a gobiernos locales, 2022 (en porcentajes)**



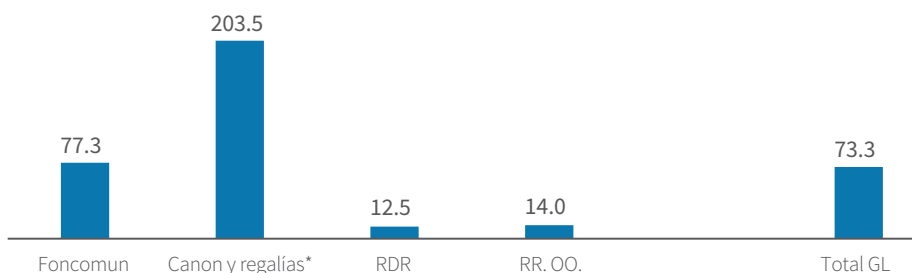
\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

A pesar de que el monto total de las transferencias anuales a los gobiernos locales creció significativamente del 2017 al 2022 (73.3%), al igual que en el caso de las regiones, también se observan considerables variaciones en dicho crecimiento, ya sea por

rubros individuales o entre años. El canon y las regalías constituye el caso de mayor aumento durante el periodo 2017-2020, con un 203.5%; es decir, prácticamente triplicando su monto anual transferido. Igualmente, el Foncomun registró un crecimiento importante —del 77.3%— en el mismo periodo.

**Gráfico 11**  
**Variación de las transferencias a gobiernos locales, 2022 (en porcentajes)**

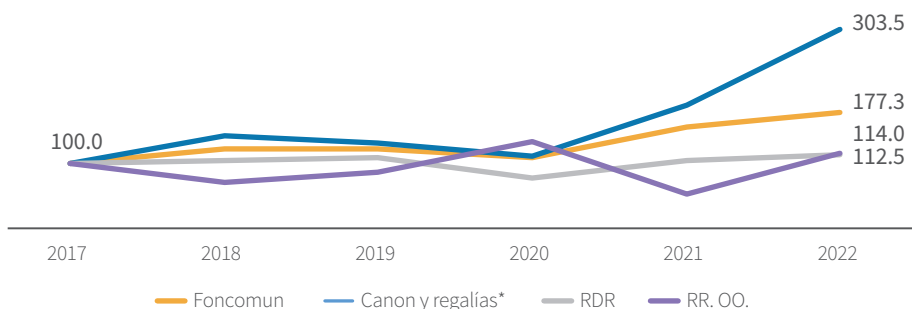


\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Muy por detrás, las transferencias por RR. OO. registraron un anémico crecimiento del 14.0%, en tanto que los RDR aumentaron en apenas 12.5%, muy por debajo del aumento general de las transferencias a los gobiernos locales. Así, los RR. OO. y los RDR resultaron ser los elementos divergentes dentro de este panorama de auge en el financiamiento de los gobiernos locales, durante el mismo periodo en el que los otros rubros se expandieron sustancialmente (Gráfico 12).

**Gráfico 12**  
**Evolución de las transferencias a gobiernos locales, 2017-2022**



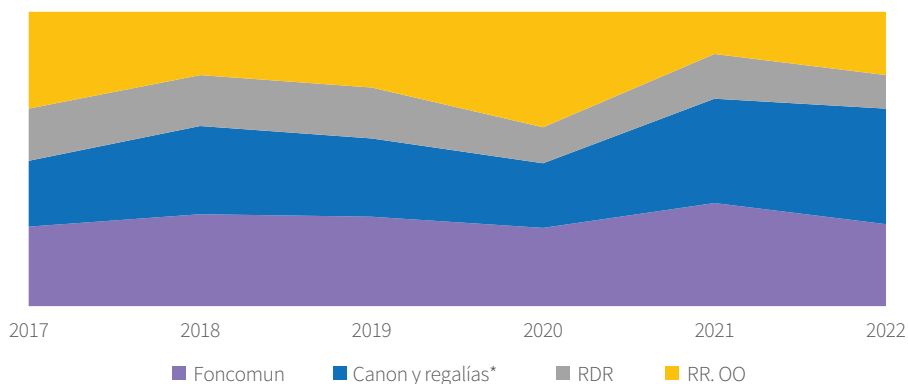
\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.



La composición de las transferencias a los gobiernos locales durante el periodo registró significativas variaciones en sus diversos componentes. En particular, los RR. OO. ampliaron su peso en el 2020, en el contexto de la pandemia de la covid-19 y las mayores necesidades de gasto, para luego perder terreno en los años siguientes. Por su parte, las transferencias correspondientes al canon y las regalías ganaron espacio hacia finales de ese mismo periodo (Gráfico 13). En el caso del Foncomun, su participación registró alguna fluctuación de año en año, pero en líneas generales se mantuvo relativamente estable. Por su parte, los RDR, al margen de fluctuaciones, vieron reducirse su participación en las transferencias a los gobiernos locales.

**Gráfico 13**  
**Composición de las transferencias a gobiernos locales, 2017-2022**



\* Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Es importante señalar las limitaciones en los datos disponibles para evaluar cómo el proceso de descentralización fiscal se ha reflejado en una expansión en el financiamiento de los gobiernos subnacionales. En principio, la información sobre ingresos, transferencias, asignaciones y gasto presupuestal se encuentra disponible públicamente en las plataformas de consulta que ha establecido el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF, con datos ordenados y actualizados sistemáticamente. Sin embargo, una limitación importante es que dicha información se encuentra dividida en múltiples plataformas y bases de datos, que no necesariamente dialogan entre sí. De esta manera, la información sobre ingresos, transferencias y gastos proveniente de distintas plataformas no necesariamente concuerda o es comparable, lo cual genera situaciones en las que no está claro cómo deberían traducirse e interpretarse los datos. En consecuencia, estos problemas de compatibilidad hacen

necesario combinar datos de las diferentes plataformas de información financiera del Estado, a fin de construir un panorama tan comprensivo como sea posible, dadas las limitaciones existentes, del financiamiento de los gobiernos subnacionales.

## El peso de las transferencias

Pese a los años transcurridos desde el inicio del proceso de descentralización, la realidad de los gobiernos subnacionales en el aspecto fiscal continúa siendo de una profunda subordinación a las instancias nacionales. Las deficiencias y limitaciones existentes en el ámbito regional y local, no les permiten recaudar los recursos necesarios para su financiamiento; problema crónico que no circunscribe sus consecuencias al tema fiscal, sino que también se extiende a otros espacios del funcionamiento de los gobiernos subnacionales, fomentando la pasividad y la dependencia, y contribuyendo a la pervivencia de un manejo centralista de las estructuras y políticas estatales.

Sin embargo, en este escenario existen diferencias y matices que es importante resaltar. Aunque la supeditación a las transferencias del Gobierno Nacional es común en las instancias subnacionales, en el caso de los gobiernos regionales esta dependencia se ve exacerbada por el considerable peso que los RR. OO., provistos por el nivel nacional, tienen en su financiamiento; constituyendo el grueso de su presupuesto, más allá del crecimiento en años recientes de otras fuentes de financiamiento, como el canon y las regalías.<sup>16</sup>

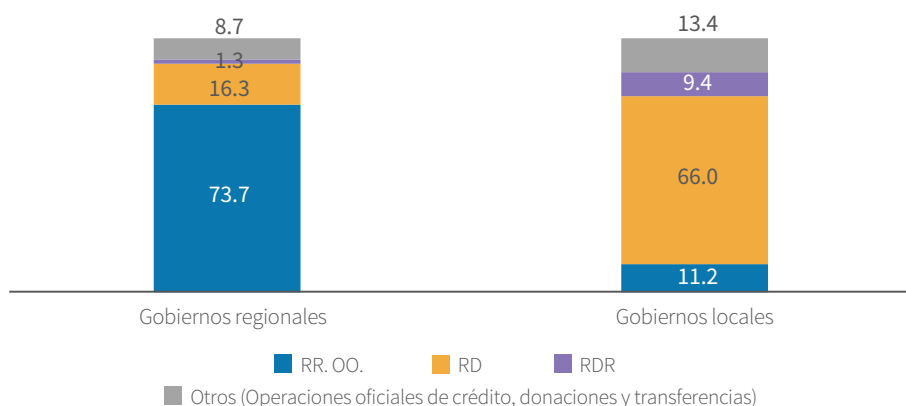
Esta dependencia en los ingresos se aprecia claramente en la composición del gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales, con mayor énfasis en el caso de las regiones. De esta manera, en el año 2022, nada menos que el 73.7% del presupuesto ejecutado por los gobiernos regionales se financió con RR. OO., evidenciando su subordinación financiera respecto al Gobierno Nacional (Gráfico 14).<sup>17</sup>

Es importante resaltar que el considerable volumen de transferencias por RR. OO., no necesariamente significa un mayor grado de autonomía en el uso de dichos recursos por los gobiernos regionales. En efecto, buena parte de los RR. OO. asignados a las regiones están atados a rubros de gasto corriente fijo; como el pago de las planillas del personal de salud y educación, entre otros. Al estar fijado así buena parte de los RR. OO. a estos rubros de gasto inamovibles, en la práctica las regiones terminan operando como ventanillas de pago del Gobierno Nacional, asumiendo la tarea de

16 Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Propuesta técnica de descentralización fiscal*. Lima, PCM.

17 Según la Plataforma de Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (consulta amigable) del SIAF.

**Gráfico 14**  
**Composición del gasto presupuestal ejecutado por gobiernos regionales y locales, 2022 (en porcentajes)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

ejecutar un monto nominal considerable de recursos, pero sobre los que no tienen funcionalmente ni decisión ni control en cuanto a su uso y destino.

Rubros como los RD y los RDR, cuya asignación no depende del Gobierno Nacional, tienen una participación menor en el presupuesto disponible para los gobiernos regionales. Incluso tras el fortalecimiento del Foncor a partir del 2021, cuando se estableció como RD, con la incorporación gradual de parte de la recaudación del IGV, así como el auge de las transferencias por el canon y las regalías, los RD escasamente representaron el 16.3% del presupuesto ejecutado por las regiones en el año 2022.

Distinta es la situación de los gobiernos locales, cuyo financiamiento ha ido avanzando gradualmente hacia una situación de relativa autonomía del Gobierno Nacional, más allá de limitaciones e imperfecciones. Dicho desarrollo se explica fundamentalmente por el significativo crecimiento de los RD, que en la actualidad constituyen el grueso del financiamiento de los gobiernos locales. De esta forma, en el 2022, el 66.0% del presupuesto ejecutado por este nivel de gobierno se financió mediante RD, mientras que los RR. OO. provistos por la instancia nacional apenas representaron el 11.2% del presupuesto ejecutado.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> De acuerdo con la información sobre ejecución presupuestal al nivel del devengado disponible en el SIAF.

En virtud de lo anterior puede decirse que, en el caso de los gobiernos locales, estos han alcanzado un cierto grado de independencia en sus principales fuentes de financiamiento —el Foncomun, el canon y las regalías—, los que, al ser RD, se determinan y manejan acorde a disposiciones legales expresas, y, por ende, no están sujetos a la discrecionalidad del Gobierno Nacional.

No obstante, esta independencia en la asignación de RD es relativa, por la presencia de elementos y mecanismos que recortan el espacio para que las instancias subnacionales decidan sobre dichos recursos con plena autonomía. En primer lugar, aunque los RD corresponden, como su propio nombre lo indica, directamente a los gobiernos regionales y locales, su recaudación, administración y distribución se lleva a cabo desde el Gobierno Nacional; configurando a los gobiernos subnacionales como receptores pasivos.

Los RD existentes, tales como el Foncomun, el Foncor, el canon y las regalías, son recaudados por la administración tributaria nacional (Sunat), en tanto que el MEF se encarga de su administración y distribución. Asimismo, es en el Gobierno Nacional que se deciden los parámetros y criterios para la distribución de dichos RD; lo cual, más allá de los mecanismos de neutralidad y transparencia existentes, otorga al nacional capacidad para orientar el destino y uso de dichos recursos.

La incapacidad de los gobiernos subnacionales para generar y desarrollar otras fuentes de financiamiento fortalece y perpetúa esta primacía financiera de la instancia central del Estado. Los insuficientes niveles de captación de recursos propios, incluyendo lo correspondiente a los tributos municipales, se revela en el peso desproporcionado que los RR. OO. y los RD —captados y distribuidos por el Gobierno Nacional— representan en los presupuestos regionales y locales.

De esta forma, persiste una situación de dependencia financiera, con el Gobierno Nacional conservando poder de decisión sobre recursos que legalmente no le pertenecen y que corresponden a los gobiernos subnacionales; pero que, en muchos aspectos críticos, siguen siendo manejados centralizadamente, sin la participación efectiva de los niveles regionales y locales en las decisiones sobre su orientación y uso.

Estas deficiencias y desequilibrios que existen en el financiamiento intergubernamental han sido reconocidos, planteándose la necesidad de ajustes y reformas para mejorar y transparentar la asignación de recursos para los gobiernos subnacionales en consonancia con sus necesidades de financiamiento.<sup>19</sup> Los procesos de crecimiento y transformación de las economías regionales y locales en curso se trasladan

---

19 Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Propuesta técnica de descentralización fiscal*. Lima, PCM.

a crecientes expectativas y mayores demandas por mayores recursos para promover el desarrollo y diversificación productiva, atender necesidades y reducir las desigualdades en los respectivos ámbitos territoriales.

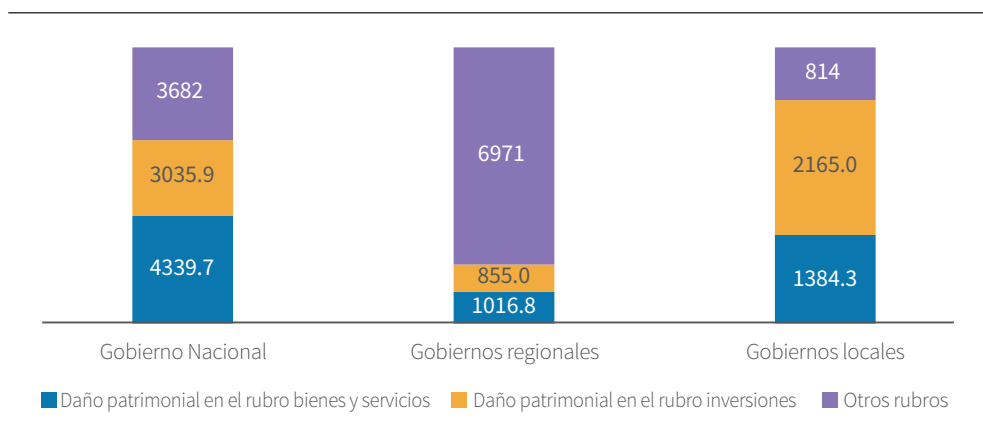
En ese sentido, en el pasado se ha invocado repetidamente a considerar diversas propuestas para avanzar en la descentralización fiscal; en particular, en lo referente a la generación de ingresos propios y el manejo de las transferencias, construyendo una agenda común con la participación de los diversos actores y sectores interesados, y manteniendo espacios y canales de diálogo entre las distintas instancias de gobierno.

## La carga de la corrupción

Estudios recientes de la Contraloría General de la República (CGR) sobre la incidencia e impacto de la corrupción sobre el funcionamiento del Estado y los recursos públicos muestran un panorama complicado, donde las acciones indebidas se dan en todo nivel de gobierno, significando una gigantesca pérdida de recursos; específicamente, en el subnacional.

De acuerdo con las estimaciones de la CGR, el perjuicio económico total para el Estado debido a actos de corrupción ascendió a S/ 24 263 millones tan solo en el año 2021. De esta gigantesca suma, más de la mitad (54.4%) corresponde a pérdidas que ocurren en los gobiernos regionales (S/ 8843 millones) y locales (S/ 4363 millones).<sup>20</sup>

**Gráfico 15**  
**Daño patrimonial de la corrupción por niveles de gobierno, 2021\***  
**(en millones de soles)**

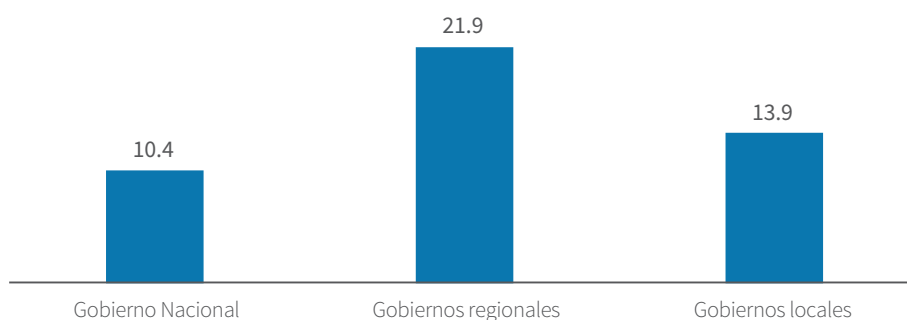


Fuente: CGR. Elaboración propia.

20 Contraloría General de la República (2022). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021*. Lima, CGR.

Estos montos mermados por corrupción son considerables no solo en términos absolutos, sino también como porcentaje de los recursos que disponen estas instancias de gobierno, medido por su gasto consolidado en el 2021. Se estima que se pierde por corrupción el equivalente al 21.9% del gasto consolidado de los gobiernos regionales y el 13.9% del de los gobiernos locales. Los niveles de pérdidas por corrupción serían mayores en regiones como Arequipa, Loreto, Tacna y Piura, entre otras.

**Gráfico 16**  
**Daño patrimonial respecto al gasto por niveles de gobierno, 2021 (en porcentajes)**



Fuente: CGR. Elaboración propia.

Es pertinente señalar que el gasto de inversión, justamente vinculado a las transferencias de RD —como el canon y las regalías—, resulta especialmente afectado por la corrupción. Se ha estimado que el equivalente al 13.8% del gasto de inversiones en las instancias locales y el 11.8% en las instancias regionales se pierden anualmente a causa de este flagelo. Las provincias de Lima, Arequipa, Piura, Cotabambas (región Apurímac), Santa (región Áncash) y Jorge Basadre (región Tacna), entre otras, han sido identificadas como las circunscripciones en donde es mayor el daño patrimonial respecto al gasto de inversión.

Evidencia de la incidencia e impacto de la corrupción en la gestión de los gobiernos subnacionales es el considerable número de autoridades regionales y locales que se ven envueltas en denuncias y procesos administrativos y judiciales. Así, para mediados del 2017, se tenía que 14 de los 25 gobernadores regionales electos estaban siendo procesados o habían sido condenados por actos de corrupción.<sup>21</sup> Este panorama de extensiva presencia de la corrupción no mejoró en el 2022; pues, a finales de dicho

21 El País (2017). *14 de los 25 gobernadores peruanos están condenados o tiene casos abiertos por corrupción*. En: [https://elpais.com/internacional/2017/04/12/actualidad/1492027007\\_887871.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/12/actualidad/1492027007_887871.html)

año, el 84% de los gobernadores regionales electos estaban siendo investigados debido a denuncias por esta razón.<sup>22</sup> En total, estos acumularon más de 500 investigaciones activas en dicho año.<sup>23</sup>

Una situación similar se observó al nivel local, dado que, al año 2018, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) contabilizó 1052 investigaciones y procesos vigentes en contra de 530 alcaldes provinciales y regionales por presuntos actos de corrupción cometidos durante el periodo 2015-2018.<sup>24</sup> En ese mismo año, la Defensoría del Pueblo registró que 57 gobernadores regionales, 344 alcaldes provinciales y 1658 alcaldes distritales habían sido procesados o sentenciados por actos de corrupción cometidos entre el 2002 y el 2014.

La persistente y extensiva presencia de la corrupción en el manejo de los recursos públicos constituye un factor crítico que condiciona negativamente el avance de la descentralización fiscal. La insuficiencia e inadecuación de los mecanismos de monitoreo y fiscalización del uso de los montos transferidos a gobiernos regionales y locales es un problema mayúsculo, que, al igual que en el resto de la administración pública, impacta severamente en la efectividad y eficiencia del gasto, disminuyendo la presencia y legitimidad del Estado al nivel subnacional.

La consolidación del proceso de descentralización fiscal requiere, como elemento indispensable, la reforma y refuerzo de los mecanismos de transparencia, fiscalización y supervisión. De esta manera, la transferencia de mayores atribuciones y capacidades para la generación, asignación y ejecución de recursos debe estar acompañada del establecimiento y expansión de las instancias y procedimientos de control concurrente, vigilancia ciudadana y rendición de cuentas, entre otros elementos claves para un proceso de descentralización fiscal virtuoso y legítimo.

## El impacto de la política

Un factor que incide críticamente en la marcha de la descentralización fiscal es la presión que los actores políticos pueden ejercer desde sus espacios de poder sobre la asignación y ejecución del presupuesto público en general, y, en particular, sobre el presupuesto para los gobiernos regionales y locales.

---

22 Ojo Público (2022). *Corrupción descentralizada: 84% de gobernadores regionales son investigados*. En: <https://ojo-publico.com/edicion-regional/el-84-gobernadores-regionales-son-investigados-por-corrupcion>

23 Centro Liber (2022). <https://web.archive.org/web/20230603010126/https://www.centroliber.pe/es/especiales/los-expedientes-fiscales-de-los-gobernadores/>

24 Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018). *La corrupción en los gobiernos regionales y locales*. Lima, PPEDC.

Aunque la discusión y construcción de consensos sobre el destino de los recursos públicos es parte legítima y necesaria de un proceso de diálogo democrático entre Estado y sociedad, lamentablemente, en el Perú rara vez este proceso se conduce de manera transparente y ordenada. Con frecuencia, la determinación de las transferencias y asignaciones a regiones y localidades no es producto de una evaluación neutral de los costos y beneficios para el Estado y la sociedad, sino que es el resultado de negociaciones cuestionables, poco o nada transparentes, donde prima el intercambio de favores y el tráfico de influencias, cuando no prácticas abiertas de corrupción.

En ese sentido, el Congreso de la República se ha constituido en el principal generador de iniciativas de modificación de las asignaciones que afectan a las instancias subnacionales, sin que necesariamente se garantice la propiedad y transparencia de dichas modificaciones. Aunque el Congreso formalmente no tiene iniciativa de gasto, según se establece en la Constitución Política, en años recientes se ha interpretado jurídicamente que dicha restricción no es absoluta y que el Congreso puede aprobar leyes que representan iniciativas de gasto.<sup>25</sup> Así, el Congreso en la práctica disfruta de considerable poder para orientar las asignaciones de recursos mediante, entre otras, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y en procesos como la aprobación del Presupuesto Público. De esta forma, desde los diversos sectores parlamentarios surgen presiones y demandas para modificar el destino y uso de los recursos, que no necesariamente responden al mayor interés público.

Más aun, la profunda inestabilidad del sistema político peruano, expresada en la extrema precariedad que ha afectado al Poder Ejecutivo en los últimos años, con sucesivos gobiernos, ha modificado dramáticamente el balance entre los poderes del Estado en favor del Congreso, proveyéndole de una mayor capacidad de apalancamiento y presión sobre los recursos públicos. Hechos como la modificación del canon, que desvían el destino de este a usos distintos al gasto de inversión, y la inclusión inopinada de proyectos de inversión sin financiamiento identificado en la Ley de Presupuesto Público, constituyen ejemplos recientes del poder que desde el Legislativo se ejerce para forzar gasto.

En efecto, en el marco de la discusión del Presupuesto Público para el 2024, los diversos sectores del Congreso plantearon un conjunto de demandas de gasto de inversión por S/ 16 200 millones, distribuidos en 833 proyectos.<sup>26</sup> De esta cantidad, el

---

25 Ojo Público (2022). *TC resuelve que el Congreso tenga iniciativa de gasto y amenaza estabilidad presupuestaria.*

26 Ministerio de Economía y Finanzas (2023). *Análisis de las solicitudes de inclusión de inversiones por parte de los congresistas. Debate de la Comisión de Presupuesto, 15, 17, 20, 21 y 22 de noviembre del 2023.*



43.2% (S/ 6900 millones) corresponde a proyectos de gobiernos regionales, mientras que el 41.3% (S/ 6700 millones) a locales.

Esta gigantesca demanda por recursos para la inversión al nivel subnacional en el año 2024 no es un caso excepcional. Por el contrario, es una práctica repetida que en cada ejercicio presupuestal condiciona las asignaciones de recursos destinados al gasto de inversión regional y local. De esta forma, se estima que a lo largo de la década pasada se reasignó cada año un promedio de S/ 4700 millones en la Ley de Presupuesto, a fin de satisfacer las demandas de los distintos sectores parlamentarios.

Al respecto, cabe señalar que muchos de estos proyectos de inversión subnacionales acaban siendo aprobados y financiados sin cumplir con estándares aceptables de evaluación sobre su pertinencia y sostenibilidad. Así, de los proyectos de inversión presentados por los congresistas en el marco del debate del Presupuesto Público 2024, el 23.8% (con una demanda de financiamiento de S/ 9500 millones) ni siquiera contaba con expediente técnico, en tanto que en otros casos dicho expediente estaba incompleto.

La existencia de este tipo de prácticas en la asignación y reasignación de recursos públicos como resultado de la negociación entre actores políticos, sin la presencia de adecuados mecanismos de evaluación y fiscalización, tiene larga data y ha sido registrada por entidades como la Contraloría General de la República, la que ha señalado como, en el marco del debate presupuestal, es de uso corriente la modificación de partidas y reasignación de recursos como resultado de procesos informales de negociación.<sup>27</sup>

La consecuencia de estas prácticas es que con frecuencia se distorsiona y desnaturaliza el manejo de las asignaciones a regiones y municipios, lo que se traduce en el deterioro de la efectividad y eficiencia del gasto subnacional, particularmente en el rubro de inversión. Los efectos de estas prácticas discrecionales de asignación se observan en la atomización y dilución de recursos en proyectos que no resultan funcionales o sostenibles, y en obras que terminan siendo paralizadas y canceladas, quedando inconclusas, además de la frecuente presencia de episodios de arbitrariedad, clientelismo y corrupción que se vinculan y derivan de estas asignaciones.

---

27 El Comercio (2019). *Congreso: cambio de partidas en presupuesto no figura en debates*.

## IV. Los Recursos Determinados

---

### El Foncor

Hasta hace algunos años, la situación del Foncor podría haber sido descrita como en suspenso, debido al agotamiento de los recursos que originalmente le correspondían. Dichos recursos, según lo establecido por la Ley de Bases de la Descentralización en el 2002, estaban constituidos por los saldos heredados de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y los recursos provenientes de privatizaciones y concesiones.

Para el año 2019, la gradual desaparición de las fuentes de financiamiento originales había llevado a una situación en la que el Foncor se componía esencialmente de una asignación de RR. OO., que consistía en un monto fijo de S/ 690 millones anuales distribuido cada año a los gobiernos regionales mediante este fondo, el cual, de esta manera, subsistía nominalmente como un rubro de financiamiento en los ejercicios presupuestales, pese a no contar prácticamente con recursos propios.

Este escenario cambió radicalmente con la promulgación de la Ley 31069 en noviembre del 2020, dirigida a fortalecer los ingresos y las inversiones de los gobiernos regionales vía el Foncor<sup>28</sup>. Mediante dicha ley se estableció que este fondo sería financiado hasta con el equivalente al rendimiento del 2% del IGV, con un cronograma para la gradual implementación de esta medida entre los años 2022 y 2024.

Asimismo, la Ley 31069 estipuló que los recursos del Foncor serían canalizados por medio de la categoría presupuestal RD; autonomizándolos efectivamente de la caja única del tesoro público, y blindándolos frente a prácticas discrecionales que desde el Gobierno Nacional pudieran afectar su determinación y asignación.

Como resultado, la situación financiera del Foncor ha cambiado dramáticamente en los últimos años gracias al creciente influjo de recursos provenientes de la recaudación del IGV. Ello se viene reflejando en el mayor peso de este fondo en montos absolutos y participación porcentual dentro de la estructura del financiamiento de los gobiernos regionales. Tan solo en el 2022, primer año de plena vigencia de la Ley 31069, las transferencias por el Foncor a los gobiernos regionales ascendieron a S/ 4867.7 millones; más de siete veces el monto del 2021 (Gráfico 17).

---

28 Publicada el 18 de noviembre del 2020 en *El Peruano*.

**Cuadro 2**  
**Implementación del Foncor, 2022-2024**

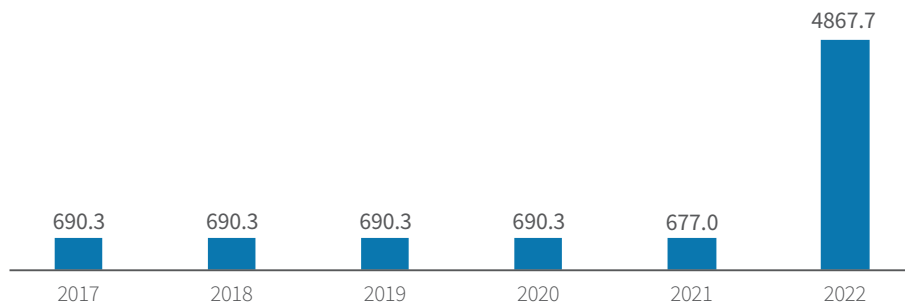
Año	Asignación del IGV	Monto transferido*
2022	1.0%	S/ 4867.7 millones
2023	1.5%	Por determinarse
2024	2.0%	Por determinarse

\* De acuerdo con la base de datos de transferencias del MEF.

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Es importante mencionar que la asignación del Foncor en el 2022 superó lo originalmente establecido por la Ley 31069, ya que, como resultado de las demandas de las regiones, difundidas y canalizadas por entidades como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), así como por las representaciones congresales, en la Ley de Equilibrio Financiero del mismo año se estableció que la asignación a este fondo sería excepcionalmente del 1.5% del IGV en el 2022.<sup>29</sup>

**Gráfico 17**  
**Transferencias del Foncor, 2017-2022 (en millones de soles)**



Nota: Antes del 2021 se registra como RR. OO. A partir del 2021 se registra como Foncor dentro de los Recursos Determinados.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

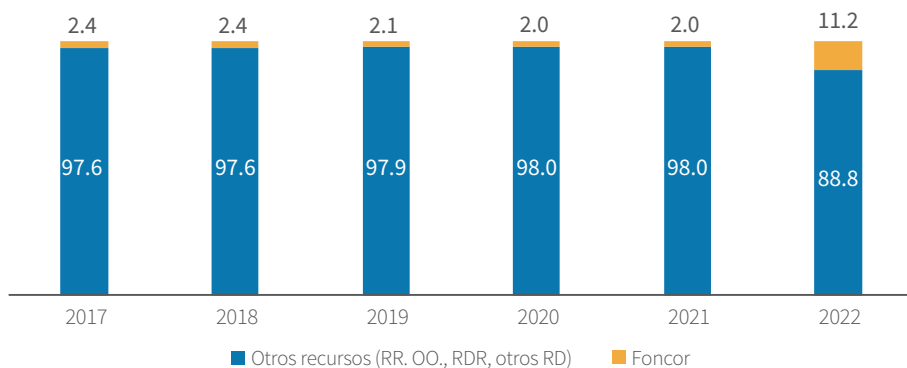
Esta impresionante expansión del Foncor debería continuar en años subsiguientes, en el marco de lo establecido por la ley. Tomando en cuenta los actuales niveles de captación del IGV, se estima que el rendimiento del 2% de este impuesto asignado a dicho

<sup>29</sup> Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

fondo debería generar anualmente recursos equivalentes al 1% del PBI.<sup>30</sup> Considerando las más recientes proyecciones macroeconómicas publicadas por el MEF<sup>31</sup> para el 2024, los recursos captados para el Foncor podrían sobrepasar los S/ 10 000 millones.<sup>32</sup>

Consecuentemente, la participación del Foncor en el universo de recursos asignados vía transferencias a los gobiernos regionales se viene ampliando. Mientras que en años previos la participación de este fondo en las transferencias fluctuaba alrededor del 2%, para el 2022 ya era equivalente al 11.2% del total de los recursos transferidos a las regiones; es decir, solo por detrás de las asignaciones de RR. OO. (Gráfico 18).

**Gráfico 18**  
**Participación del Foncor en las transferencias, 2017-2022 (en porcentajes)**



Nota: Antes del 2021 se registra como RR. OO. A partir del 2021 se registra como Foncor dentro de los Recursos Determinados.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Es pertinente precisar que pese a la importante expansión que viene experimentando el Foncor, este sigue siendo una fuente minoritaria de financiamiento, con un volumen de transferencias muy inferior a los RR. OO. asignados por el Gobierno Nacional, los cuales representaron cerca del 80% del total de transferencias a las regiones en el año 2022. Esta prevalencia de los RR. OO. en el financiamiento regional no se prevé que cambie en lo fundamental, más allá de fluctuaciones coyunturales. Ello incluso cuando, a partir del año 2024, se alcance el tope del rendimiento del 2% del IGV asignado por ley al Foncor, que será una fuente importante, pero secundaria, de financiamiento.

30 En el 2022, la recaudación total del IGV fue S/ 88 300 millones, equivalentes al 9.4% del PBI en dicho año.

31 MEF (2023). *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*.

32 Para el 2024, el MEF proyecta que el PBI total ascendería a S/ 1 074 000 millones.

Igualmente, aunque el Foncor, en principio, se destina al gasto de inversión para el cierre de brechas, proyectos productivos, innovación y competitividad, se concede a las regiones un margen para direccionar y priorizar otros rubros de gasto; autorizándose que hasta el 20% de lo asignado vía este fondo se destine a gasto corriente para la operación y mantenimiento de infraestructura pública, y el 5% en la elaboración de estudios técnicos para proyectos de inversión.

Más aun, cabe señalar que en el año 2021, en el contexto de los esfuerzos para la reactivación económica y social ante la pandemia de la covid-19, mediante el Decreto de Urgencia 024-2021 se autorizó excepcionalmente a los gobiernos regionales, en el marco de sus competencias, a emplear hasta el 50% de los recursos del Foncor en gasto corriente, exceptuando el pago de remuneraciones o pensiones.<sup>33</sup> Esta disposición se aplicó tanto a la ejecución presupuestal 2021 como a la programación multianual 2022-2024, con el objetivo de dinamizar la prestación de servicios e inversiones a nivel regional.<sup>34</sup>

De esta forma, aunque el grueso de los recursos del Foncor en años recientes se ha dirigido propiamente al gasto de inversión; que en el 2022 absorbió el 81.9% de lo ejecutado,<sup>35</sup> otros rubros también han tenido una participación en el uso del mencionado fondo. De esta forma, en el 2022, el gasto en contratación de bienes y servicios ascendió a S/ 210.5 millones, equivalentes al 6.3% del uso total del Foncor en dicho año, mientras que el gasto en donaciones, transferencias y otros rubros alcanzó S/ 394.4 millones, equivalentes al 11.8% de su uso.<sup>36</sup>

Lo sucedido durante el 2021-2022 con el destino del Foncor, que podría entenderse como una situación excepcional por la emergencia sanitaria y sus secuelas socioeconómicas, no deja de sentar un precedente preocupante sobre el uso alternativo de los recursos del fondo. Al respecto, cabe señalar que para el año 2024 se ha repetido esta situación, pues se ha autorizado a los gobiernos regionales, en forma excepcional, a utilizar hasta el 20% de las transferencias del Foncor (además de los saldos previos) para financiar acciones de reducción del riesgo de desastres.<sup>37</sup>

---

33 Decreto de Urgencia 024-2021. Decreto de Urgencia para Dinamizar la Prestación de Servicios e Inversiones a cargo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales y Otras Medidas, ante la Emergencia Sanitaria Producida por la covid-19, del 3 de marzo del 2021.

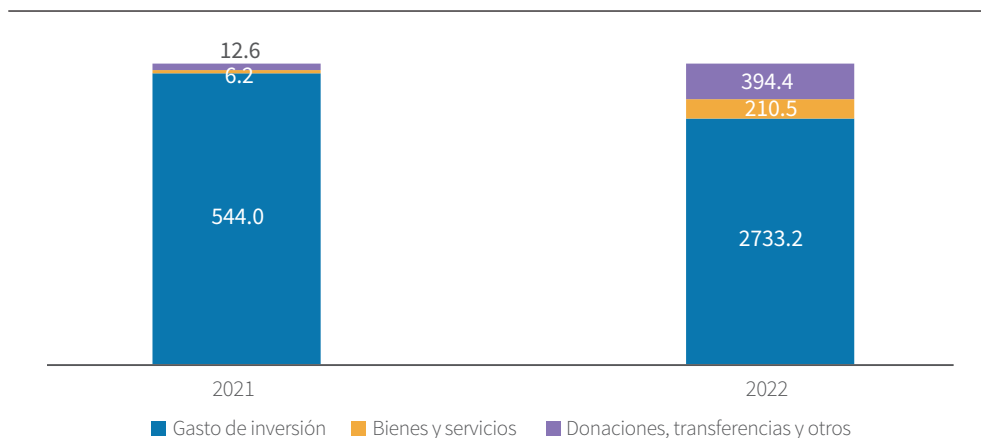
34 En el mismo Decreto de Urgencia 024-2021, se autorizó a gobiernos regionales y locales el uso excepcional de los recursos del canon, el sobrecanon, las regalías y Fondo de Compensación de Camisea (Focam), con la finalidad de garantizar la prestación de servicios en el contexto de la pandemia por la covid-19.

35 Gasto ejecutado a nivel del devengado según el SIAF-MEF.

36 Es importante señalar que para años previos al 2021, la información correspondiente al uso del Foncor no se encuentra disponible de modo independiente, sino que se encuentra incluida dentro de la categoría RR. OO. en la ejecución presupuestal.

37 Artículo 65 de la Ley de Presupuesto Público para el 2024.

**Gráfico 19**  
**Uso del Foncor\*, 2021-2022 (en millones de soles)**



\* Ejecución del gasto al nivel del devengado.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

La autorización para usar los recursos del Foncor en reducir el riesgo de desastres puede ciertamente justificarse por el complicado panorama que ha generado el fenómeno de El Niño Costero 2023-2024.<sup>38</sup> Por el contrario, mucho menos fundamento tiene otra disposición similar para la ejecución presupuestal del Foncor en el 2024, que concede a los gobiernos regionales la libertad de emplear hasta el 40% de las transferencias del Foncor en gasto corriente orientado a financiar la operación y mantenimiento del servicio público, supuestamente también con carácter excepcional.<sup>39</sup>

Considerando estas tendencias y sesgos que se observan con relación al uso del Foncor, es pertinente preguntarse si en el futuro este fondo continuará siendo destinado fundamentalmente a financiar la inversión y rubros relacionados, o si eventualmente correrá la suerte del Foncomun, convertido permanentemente en una fuente genérica de financiamiento con carácter discrecional.

38 Incluyendo las siguientes actividades: i) la limpieza y/o descolmatación del cauce de ríos y quebradas, canales y drenes; ii) la protección de márgenes de ríos y quebradas con rocas al volteo; iii) la monumentación y control de la faja marginal; iv) revegetación y mantenimiento de especies nativas; v) tratamiento de cabeceras de cuencas en Gestión de Riesgo de Desastres; vi) diques para el control de cárcavas; y vii) actividades comprendidas en el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, con la opinión técnica favorable de la instancia correspondiente.

39 Disposición Quincuagésima de la Ley de Presupuesto Público para el 2024.

¿En dónde entonces radicaría el mayor valor del Foncor para el proceso de descentralización fiscal? Puede alegarse que un aspecto positivo del fondo, más allá de los montos que canaliza, es su naturaleza de RD; lo cual lo inmuniza en buena medida contra las prácticas discrecionales que por parte del Gobierno Nacional pudieran darse en la asignación de recursos a las regiones. Al definirse legalmente que al Foncor le corresponde hasta 2% del IGV, su financiamiento se ha independizado formalmente de las políticas de asignación presupuestal implementadas por el MEF. En ese mismo sentido, hay que precisar que el marco legal del Foncor establece que el fondo se distribuye de forma proporcional entre las regiones, de acuerdo con criterios de equidad y compensación, consolidados en un índice de distribución que anualmente emite el MEF.<sup>40</sup>

No obstante, la cobertura legal de la que gozan los recursos del Foncor, dando un mayor margen de decisión de gastos a las regiones, tampoco debe sobredimensionarse. En principio, como ya se indicó, el monto que distribuye este fondo representa una fracción de los RR. OO. que controla y distribuye directamente el Gobierno Nacional. Y más allá del importante crecimiento que se prevé que tendrá el fondo en los próximos años, según vaya aumentando el aporte del IGV, esta situación de dependencia del financiamiento regional no debería cambiar en lo esencial.

Además, es oportuno tomar en cuenta que la expansión de los recursos del Foncor abre la posibilidad al Gobierno Nacional de compensar y contrabalancear la mayor asignación que una región reciba vía dicho fondo, con una menor asignación de RR. OO. y viceversa. En un contexto de la creciente presión fiscal en años recientes, con multiplicación de demandas en todos los niveles y sectores mientras los ingresos se ralentizan, el Foncor podría terminar siendo utilizado, formal o informalmente, como una suerte de comodín presupuestal para paliar la eventual reducción en las transferencias de RR. OO., o en otros rubros.

En ese orden de ideas, la evidencia preliminar sugiere que ello sería justamente lo que estaría sucediendo a partir del año 2022, cuando el financiamiento del Foncor pasa de RR. OO. a RD. Es un posible escenario donde una mayor disponibilidad de recursos vía el Foncor se vea contrarrestada por una menor asignación, de similar dimensión, en los RR. OO.; el resultado final sería que los gobiernos regionales, individualmente o en conjunto, no verían una ganancia neta en sus niveles de financiamiento.

---

40 Entre los criterios para la distribución del Foncor entre las regiones, se incluye población, necesidades básicas insatisfechas, extensión territorial, población rural, ejecución de gasto de inversión, ubicación fronteriza, recursos provenientes de la explotación de recursos naturales y rentas de aduanas.

Asimismo, el MEF, al ser quien define los índices de distribución del Foncor, puede mantener alguna capacidad para orientar y sesgar dicha distribución según sus propios criterios sobre la focalización de la inversión regional. En consecuencia, aunque el fortalecimiento del Foncor es indudablemente un avance significativo en el proceso de descentralización fiscal, este no es suficiente para transformar un escenario donde aún es el Gobierno Nacional quien decide y canaliza el destino de la mayor parte de los recursos destinados a los gobiernos subnacionales.

## El Foncomun

Cuando a inicios de la década de los 90 se estableció el Foncomun, su objetivo declarado era promover la inversión pública en el ámbito de los gobiernos locales, sobre la base de criterios de inclusión y equidad, favoreciendo en la distribución a las localidades más pobres y alejadas del país.<sup>41</sup> Para ello, se dispuso que la recaudación de un conjunto de tributos municipales se destinaría en exclusiva para el financiamiento de este fondo.

La evolución del financiamiento del Foncomun en años recientes ciertamente ha sido positiva, con un crecimiento sostenido de los montos transferidos anualmente, que solo se suspendió temporalmente en el 2020 en el contexto de la pandemia por la covid-19.<sup>42</sup> De esta forma, las transferencias del Foncomun pasaron de S/ 4814.4 millones en el 2017 a S/ 8535.5 millones en el 2022; un aumento del 77.3% entre dichos años (Gráfico 20).

Este auge del Foncomun se explica por la naturaleza de su financiamiento como RD, explícitamente reservado para los gobiernos locales. En efecto, desde el inicio del Foncomun se estableció que sus recursos provendrían de los tributos municipales, con naturaleza de rentas propias.<sup>43</sup> En consecuencia, el Gobierno Nacional no tiene la capacidad de afectar los montos del Foncomun, los cuales quedan, así, blindados.

De esta forma, el Foncomun se nutre de los aportes de un conjunto de tributos municipales: el IPM, el Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.<sup>44</sup> En la práctica, el grueso de los recursos que maneja el Foncomun proviene del IPM, que capta el rendimiento de dos puntos porcentuales (2%) de la recaudación del IGV

41 En particular, a las localidades rurales y urbano marginales.

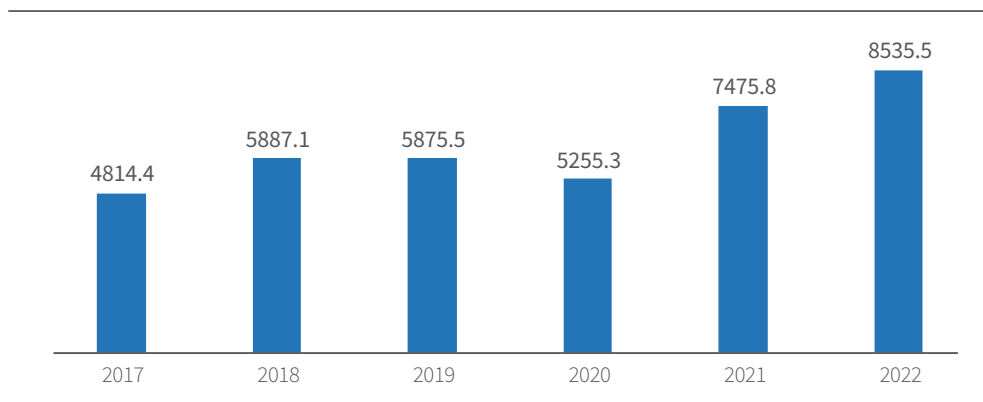
42 El Foncomun reúne la recaudación del Impuesto de Promoción Municipal, el Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

43 El artículo 193 de la Constitución Política del año 1993 establece, en el numeral 5, que las rentas de los gobiernos locales conforman los recursos del Foncomun.

44 Según el artículo 86 de la Ley de Tributación Municipal.



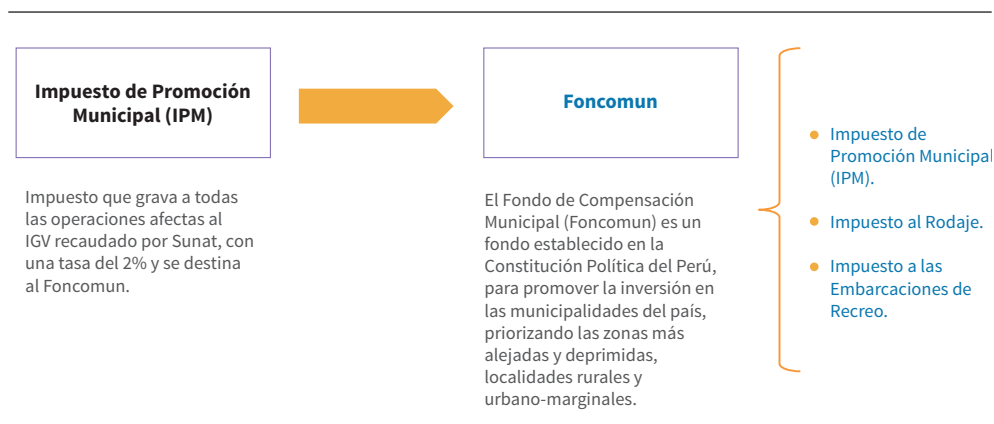
**Gráfico 20**  
**Transferencias del Foncomun, 2017-2022 (en millones de soles)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

(Diagrama 1). Se estima que, del total de recursos canalizados mediante el fondo, alrededor del 94.9%, provienen del IPM. En consecuencia, la evolución de este fondo a lo largo de su existencia ha ido de la mano del crecimiento general de la economía y de la recaudación.

**Diagrama 1**  
**Esquema del PM y Foncomun**



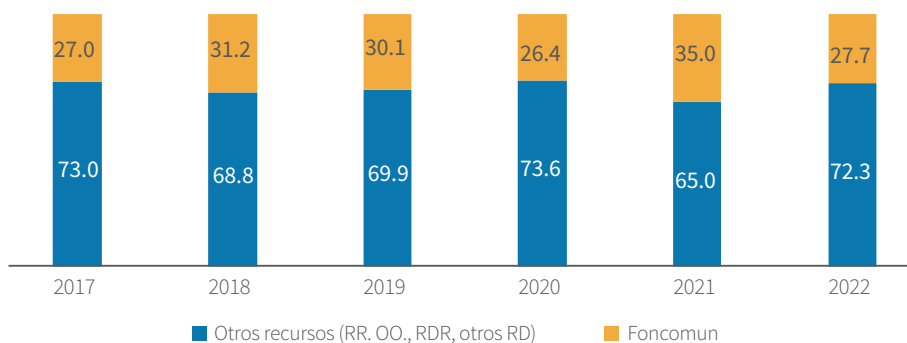
Fuente: Sunat. Elaboración propia.

Al estar incluido el IPM dentro de la recaudación del IGV que maneja la Sunat a nivel nacional, se garantiza la efectiva captación de recursos, así como su rápida distribución a los gobiernos locales vía el MEF. Al respecto, dicha distribución es determinada por este ministerio basándose en criterios de equidad y compensación; para lo cual

se consideran indicadores de pobreza, población, ruralidad y territorio, así como de generación de ingresos propios y de priorización del gasto en inversión.

De esta forma, el Foncomun normalmente figura como el segundo mayor entre los rubros de transferencias a los gobiernos locales y en el 2022 representaba el 27.7% del total de recursos transferidos en dicho año, solo por detrás del canon y las regalías (Gráfico 21).<sup>45</sup>

**Gráfico 21**  
**Participación del Foncomun, 2017-2022 (en porcentajes)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Ciertamente, la participación del Foncomun dentro de las transferencias a los gobiernos locales ha registrado variaciones a lo largo del periodo; reflejando las alzas y bajas en la recaudación del IGV en dichos años, por un lado, pero también el fuerte crecimiento que han disfrutado otros rubros de transferencias, como es el caso del canon y las regalías.

Debe mencionarse la existencia de diversas críticas sobre el diseño y manejo del Foncomun. Una de las principales críticas es como se ha ido desvirtuando la razón original de ser de este fondo en respuesta a presiones y urgencias presupuestales. En efecto, aunque el Foncomun inicialmente se constituyó con el objetivo de promover y sustentar mayor gasto de inversión en favor de los gobiernos locales, gradualmente el fondo ha evolucionado en una suerte de fuente de financiamiento del gasto en general.

<sup>45</sup> El canon y las regalías incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Dicha metamorfosis del Foncomun se revela en las sucesivas modificaciones al marco legal del fondo, que al viabilizar el uso de sus recursos en fines alternativos al gasto de inversión, han ido alterando su naturaleza. De este modo, aunque inicialmente se establecía la prohibición de usar los recursos del Foncomun en gasto corriente bajo responsabilidad administrativa, ya a los pocos años de su creación, se autorizaba a emplear hasta el 20% de los recursos en gasto corriente.<sup>46</sup> Subsiguientes modificaciones legales fueron ampliando estos márgenes de libertad hasta que, finalmente, se estableció que los recursos totales del Foncomun podían emplearse sin mayores restricciones en los fines que determinen los concejos municipales de acuerdo a sus necesidades.<sup>47</sup>

Como resultado, se observa que actualmente los gobiernos locales asumen al Foncomun como una fuente adicional de recursos de libre disponibilidad, orientando su asignación mayormente al financiamiento de gasto corriente, aprovechando la discrecionalidad que se otorga a los concejos municipales para decidir el destino de dichos recursos.

Así, se observa que entre el 2017 y el 2022 el grueso de los recursos del Foncomun se dirigió a gasto en bienes y servicios, así como a gasto de personal, mientras que el gasto de inversión representó escasamente una cuarta parte del uso total del fondo en dichos años (Gráfico 22). Más allá de fluctuaciones, la estructura de distribución del uso del Foncomun ha sido generalmente estable, con el gasto de inversión muy por debajo del gasto corriente. De esta forma, aunque el objetivo originalmente planteado para este fondo era financiar las inversiones a nivel subnacional, en la práctica el Foncomun se ha transformado en otro medio de financiamiento del gasto en general.

Otra crítica planteada al Foncomun se refiere a la verticalidad y centralismo en su diseño y manejo, puesto que el Gobierno Nacional, mediante el MEF, es quien finalmente determina los parámetros y criterios para la distribución de recursos, mientras los gobiernos locales figuran como meros receptores pasivos de recursos. De esta manera, el Gobierno Nacional mantendría alguna capacidad para direccionar la distribución del fondo entre los gobiernos locales, priorizar y compensar presupuestalmente. En ese orden de ideas, en el pasado se ha sugerido considerar mecanismos

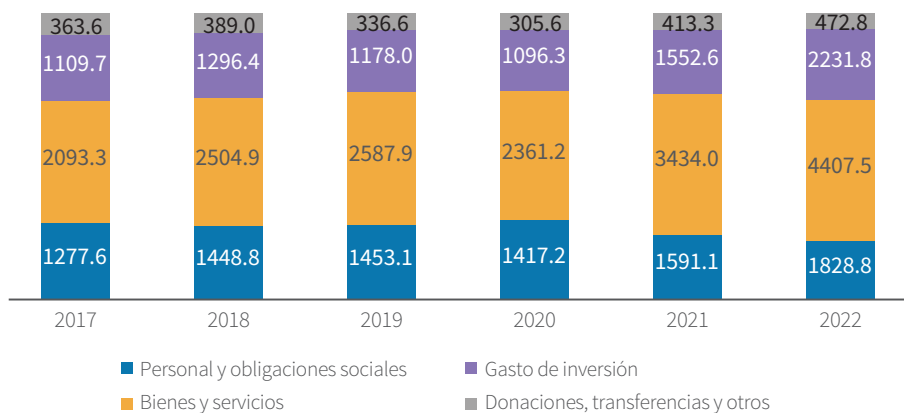
---

46 Según la Ley 26891, del año 1997.

47 Artículo 89 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por DS 156-2004-MEF.

de coparticipación que involucren activamente a los gobiernos locales en el financiamiento del Foncomun, por ejemplo, vinculando la asistencia activa en la fiscalización del IGV al nivel local con una mayor asignación de recursos del fondo.

**Gráfico 22**  
**Uso del Foncomun\*, 2017-2022 (en millones de soles)**



\* Ejecución del gasto al nivel del devengado.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Asimismo, se ha señalado la presencia de inconsistencias en la distribución del Foncomun, que contradicen su finalidad de este fondo como mecanismo de apoyo y compensación financiera para las localidades más pobres y excluidas del país, y cuyos gobiernos locales cuentan con menos recursos. En efecto, durante el periodo 2017-2022 se han identificado casos repetidos de asignaciones del Foncomun a municipalidades que se ubican entre las más ricas y desarrolladas, económica y socialmente, del país. Un caso evidente es el de la Municipalidad de Lima Metropolitana (MLM), que en el año 2019 recibió S/ 217.1 millones de transferencias del Foncomun. En ese mismo año se registran también múltiples casos de municipalidades distritales que percibían transferencias del Foncomun, pese a que sus localidades figuraban en los primeros puestos a nivel nacional en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>48</sup>

48 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima, PNUD.

**Cuadro 3**  
**Transferencias del Foncomun, ingreso familiar per cápita mensual y puestos en el IDH distrital, 2019**

<b>Distrito</b>	<b>Ingreso familiar per cápita mensual, 2019</b>	<b>Puesto en el IDH distrital, 2019</b>	<b>Transferencias del Foncomun, 2019</b>
La Molina	S/ 1939.5	1.º	S/ 4 274 912.5
Lince	S/ 2037.3	2.º	S/ 1 954 797.5
Jesús María	S/ 1989.8	3.º	S/ 2 157 423.2
Magdalena del Mar	S/ 1986.3	4.º	S/ 1 783 701.1
Pueblo Libre	S/ 1936.2	5.º	S/ 1 905 172.4

Fuentes: PNUD y MEF.

Otro problema en relación al Foncomun, es que este fondo en la práctica ha alimentado la dependencia financiera de los gobiernos locales, fomentando una mentalidad de “pereza fiscal” y la renuencia a generar ingresos propios. Así, un número significativo de municipios, que generan y recaudan muy pocos recursos propios, tienen como su principal ingreso las transferencias del Foncomun, además del canon y las regalías, los RR. OO. y las transferencias correspondientes a programas menores, como el Vaso de Leche; todo ello manejado y transferido por el Gobierno Nacional. Al respecto, la ejecución financiera en el año 2022 de los gobiernos locales indica que el rubro de RDR habría sido igual a escasamente el 41.5% de lo percibido por transferencias del Foncomun, y que, en el caso del canon y las regalías, los RDR apenas habrían sido equivalentes al 29.2% de lo percibido.<sup>49</sup>

Finalmente, hay que considerar que la información de las transferencias a los gobiernos locales entre los años 2017 y 2022, sugiere que el incremento registrado por el Foncomun en dichos años, y por otros rubros como el canon y las regalías, se habría visto en buena medida contrarrestado por el estancamiento en las transferencias de RR. OO. del Gobierno Nacional, replicando lo que también se ha observado en el caso del Foncor y las transferencias de RR. OO. a los gobiernos regionales. De este modo, la expansión del Foncomun y otros rubros de financiamiento para los gobiernos subnacionales, no habría significado en su totalidad un incremento neto de sus recursos.

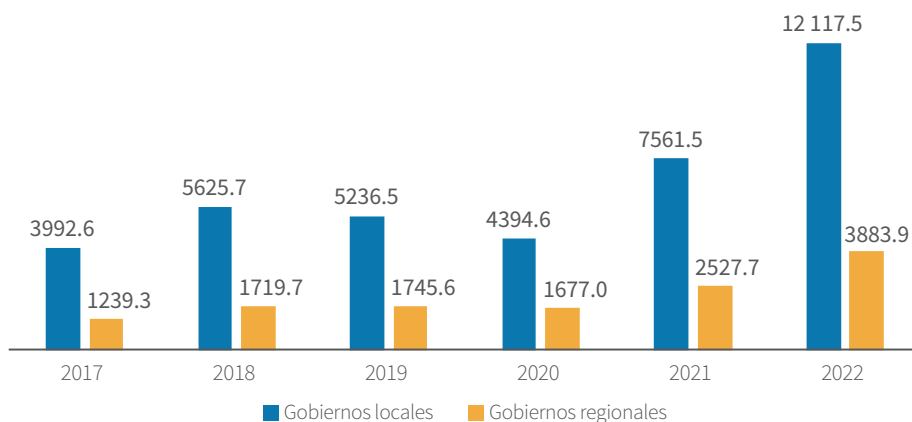
<sup>49</sup> Según la información de transferencias a los gobiernos locales en el 2022.

## El canon y las regalías

Entre los rubros de ingresos de los gobiernos subnacionales que han disfrutado de un auge durante el periodo 2017-2022, destacan el canon y las regalías.<sup>50</sup> El sustancial crecimiento de este rubro se explica principalmente por el favorable escenario para las II. EE., particularmente la minería, durante esos años, con altos precios internacionales para sus productos. Esta bonanza de la actividad minera se tradujo en la expansión de su aporte fiscal, lo que, a su vez, se vio reflejado en los crecientes montos por el canon y las regalías que fueron transferidos a las regiones y a los gobiernos locales.

En virtud de ello, entre el 2017 y el 2022, el monto transferido anualmente a las regiones por el canon y las regalías aumentó en más de tres veces, al pasar de S/ 1239.3 millones a S/ 3883.9 millones (Gráfico 23). Por su parte, las transferencias del canon y las regalías a los gobiernos locales también crecieron significativamente, de S/ 3992.6 millones a S/ 12 117.5 millones, distribuidos entre municipalidades provinciales y distritales.

**Gráfico 23**  
**Transferencias de canon y regalías, 2017-2022 (en millones de soles)**



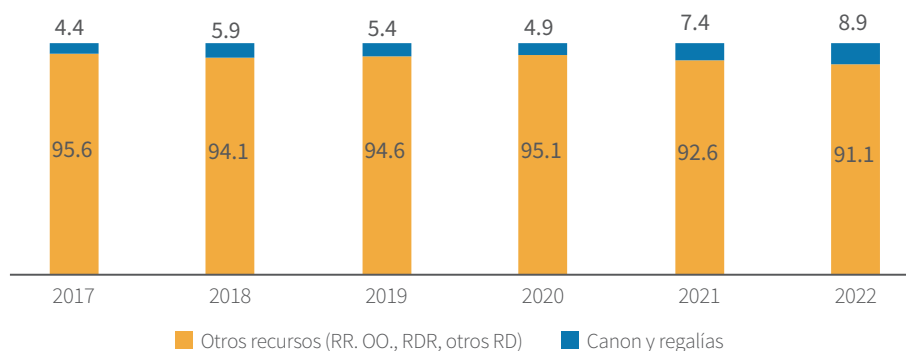
Fuente: MEF. Elaboración propia.

Aunque esta importante expansión de los recursos del canon y las regalías en años recientes, ha sido un fenómeno que ha beneficiado tanto a los gobiernos regionales como a los locales, su impacto sobre la composición del financiamiento difiere marcadamente entre ambas instancias de gobierno.

<sup>50</sup> Se incluye participaciones y rentas de aduanas.

En lo que se refiere a los gobiernos regionales, pese a la sustancial expansión en las transferencias del canon y las regalías, este rubro continúa siendo minoritario en la estructura de financiamiento. Así, en el 2022, los montos transferidos por concepto del canon y las regalías (además de participaciones y rentas de aduanas) escasamente representaba el 8.9% del total percibido por los gobiernos regionales en dicho año, muy por debajo de lo transferido por RR. OO. y el Foncor (Gráfico 24).

**Gráfico 24**  
**Participación del canon y las regalías en gobiernos regionales, 2017-2022**  
**(en porcentajes)**



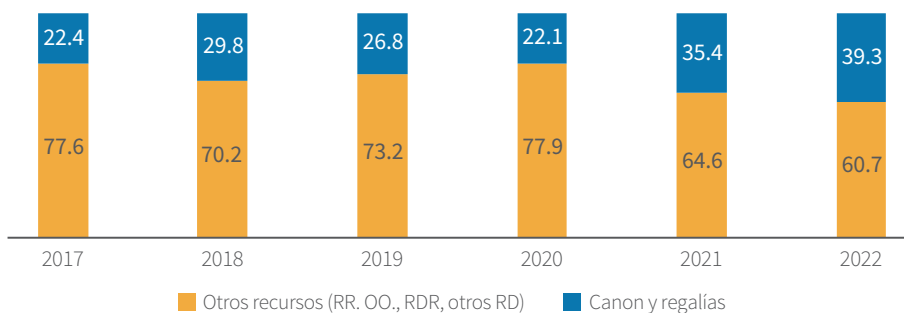
Nota: Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Distinta es la situación para los gobiernos locales, pues los aportes del canon y las regalías tienen un peso considerable en su financiamiento, más allá de las fluctuaciones que se presentan en los montos transferidos; lo cual refleja los periodos de auge y contracción de las II. EE. Muestra de ello es que en el 2022 las transferencias del canon y las regalías representaron más de un tercio (39.3%) del monto total percibido en dicho año por los gobiernos locales, y fueron prácticamente el doble de lo que se recibió por concepto de RR. OO. (Gráfico 25).

Cabe indicar que, dado que el canon y las regalías son Recursos Determinados, estos se destinan exclusivamente a aquellos gobiernos locales en cuyas jurisdicciones existe actividad de las II. EE. Ello significa que, para el caso de aquellos gobiernos locales que perciben transferencias por el canon y las regalías, la participación en su financiamiento debe ser, frecuentemente, mucho mayor al 39.3% promedio registrado en el ámbito nacional.

**Gráfico 25**  
**Participación del canon y las regalías en gobiernos locales, 2017-2022**  
**(en porcentajes)**

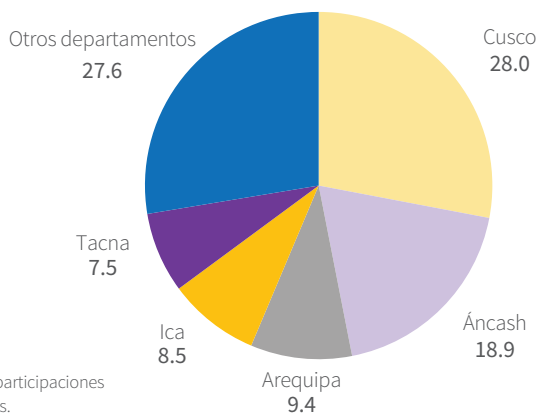


Nota: Incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Esa concentración del canon y las regalías en aquellas localidades donde las II. EE. operan se evidencia en la distribución de sus transferencias a los gobiernos locales, ubicados en departamentos donde hay actividad significativa de las II. EE., sea minería o hidrocarburos. De este modo, en el año 2022, casi las tres cuartas partes de lo que se transfirió por el canon y las regalías estuvo dirigido a cinco departamentos; incluyendo Cusco, que fue el mayor beneficiario al captar el 28% del total de transferencias por el canon y las regalías (Gráfico 26).

**Gráfico 26**  
**Distribución del canon y las regalías en los gobiernos locales, 2022 (en porcentajes)**



Nota: No incluyen participaciones y rentas de aduanas.

Fuente: MEF. Elaboración propia.



Asimismo, debe señalarse el contraste en algunos años entre las transferencias del canon y las regalías a los gobiernos locales y las provenientes de RR. OO. De esta forma, cuando en el 2018 las primeras crecieron considerablemente respecto al año anterior, las de RR. OO. experimentaron una fuerte reducción. Lo contrario sucedió en el año siguiente, 2019, en el que las transferencias por el canon y las regalías se redujeron, mientras que las transferencias pro RR. OO. se incrementaron.

Entonces, para el periodo 2017-2022 se observa una relación inversa en las transferencias de canon y regalías y los RR. OO. En años en que se registró incremento en uno, usualmente hubo una contracción en el otro. Esta situación llama la atención y sugiere la existencia de mecanismos y criterios de contrabalanceo presupuestal, donde el fuerte crecimiento de las transferencias en un rubro podría explicar el estancamiento o reducción en las transferencias por otro rubro.

## V. Los Recursos Directamente Recaudados

Los Recursos Directamente Recaudados (RDR) se definen como aquellos ingresos generados y administrados directamente por una entidad pública. De esta forma, el universo de los RDR correspondientes a los gobiernos subnacionales incluye rentas de la propiedad, ingresos por tasas, venta de bienes y servicios, entre otros.

Cabe aclarar que aunque los RDR en principio, son captados por los mismos gobiernos subnacionales; en el caso de determinados rubros de los RDR es el Gobierno Nacional quien recauda y transfiere a las regiones y municipios. Tal sucede con los derechos de vigencia de minas, que es el pago obligatorio que los concesionarios de yacimientos mineros efectúan por sus respectivos derechos de concesión, según registro en el Padrón Minero Nacional.<sup>51</sup> Lo recaudado se transfiere mensualmente a las municipalidades como recursos para inversión y desarrollo local.<sup>52</sup>

Más allá de casos puntuales, como los derechos de vigencia de minas, es reducida la participación del Gobierno Nacional en la recaudación de los RDR que corresponden a las instancias subnacionales, pues la mayor parte de estos recursos son propiamente manejados por los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, es pertinente precisar que los impuestos municipales recaudados por los niveles locales dentro de sus jurisdicciones son tratados como una categoría aparte.

### Al nivel regional

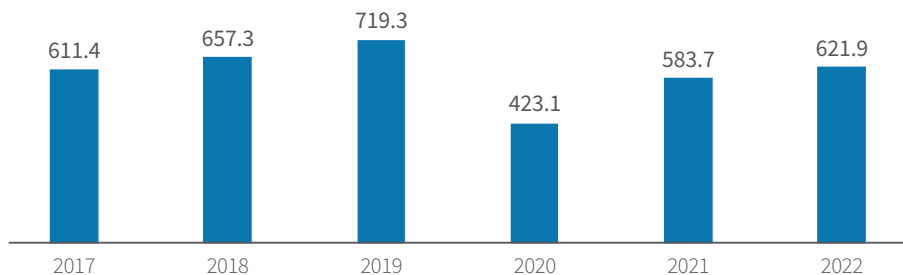
En lo que se refiere a los RDR destinados a las regiones del 2017 al 2022, lo que se observa es un evidente estancamiento, siendo el rubro de ingresos que menor incremento registró durante dicho periodo, pasó de S/ 611.4 millones en el 2017 a S/ 621.9 millones el 2022, lo que equivale a un aumento nominal de apenas 1.7% entre dichos años (Gráfico 27).

Es importante mencionar cómo la pandemia de la covid-19 y sus secuelas interrumpió la evolución positiva de las transferencias por RDR a las regiones, pues en el año 2020 se dio una fuerte contracción que reflejó el impacto de la paralización de

51 Casas, C. (2019). *Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera en el Perú*.

52 La Ley General de Minería establece que estos recursos deben destinarse a gasto de inversión y no pueden utilizarse para financiar gastos corrientes.

**Gráfico 27**  
**Recursos Directamente Recaudados de los gobiernos locales, 2017-2022**  
 (en millones de soles)

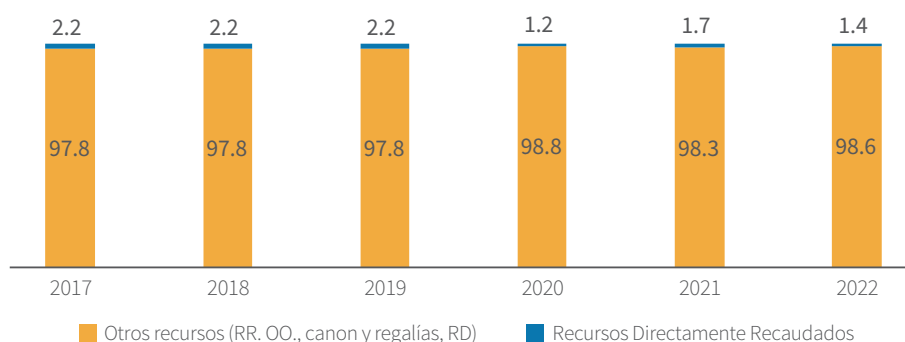


Fuente: MEF. Elaboración propia.

actividades y el aislamiento social sobre la recaudación. Aunque en años subsiguientes las transferencias por RDR han experimentado una recuperación parcial, al 2022 aún se mantuvieron significativamente por debajo de los niveles previos a la pandemia.

Este estancamiento en los RDR se ha revelado también en la considerable reducción en su peso dentro del universo de transferencias a los gobiernos regionales, al pasar del 2.2% de los montos transferidos en el año 2017 a escasamente el 1.4% en el 2022 (Gráfico 28).

**Gráfico 28**  
**Participación de los Recursos Directamente Recaudados de los gobiernos locales, 2017-2022 (en porcentajes)**



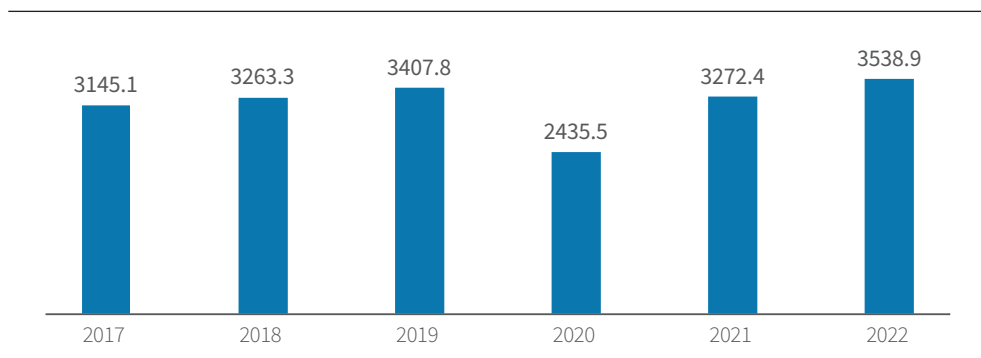
Fuente: MEF. Elaboración propia.

## Al nivel local

La evolución de los RDR de los gobiernos locales durante el periodo 2017-2022 presenta también un relativo estancamiento, similar a lo observado en el caso de los gobiernos regionales. De este modo, al año 2022, los RDR ascendieron a S/ 3538.9 millones, escasamente un 12.5% de incremento nominal respecto a lo captado en el 2017 (Gráfico 29).

Este exiguo incremento de los RDR, el menor entre los distintos rubros de transferencias a los gobiernos locales, puede explicarse por diversos factores, incluyendo la pandemia de la covid-19, que en el 2022 golpeó fuertemente la captación por RDR, anulando el crecimiento que hasta entonces se venía apreciando. La reapertura y reactivación de la economía en los años subsiguientes se tradujo en una recuperación paulatina en los RDR, cuyos niveles de captación recién en el 2022 han sobrepasado moderadamente los previos a la pandemia.

**Gráfico 29**  
**Recursos Directamente Recaudados en los gobiernos locales, 2017-2022**  
(en millones de soles)

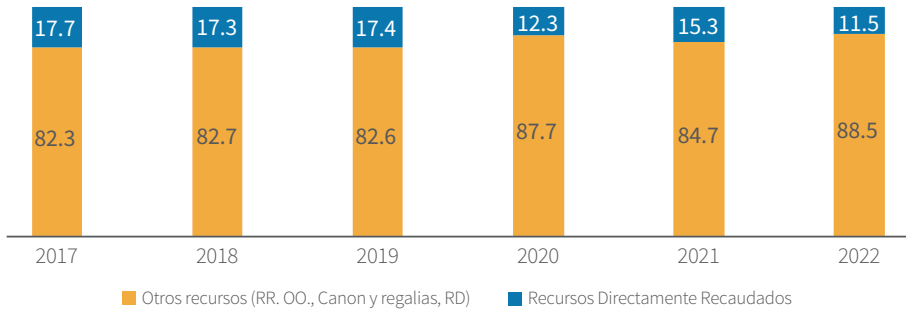


Fuente: MEF. Elaboración propia.

Como resultado del escaso crecimiento de los RDR —en contraste con la significativa expansión de otros rubros de transferencias, como el Foncomun o el canon y las regalías—, se ha reducido significativamente el peso que tienen en el financiamiento de los gobiernos locales. Así, los RDR han pasado de representar el 17.7% del total de transferencias en el año 2017 a ser apenas el 11.5% en el 2022 (Gráfico 30).

Es importante señalar, la considerable concentración geográfica que se observa en los RDR, el grueso de los cuales son recaudados por los gobiernos locales de unos pocos departamentos con mayor peso poblacional y económico; incluyendo Lima.

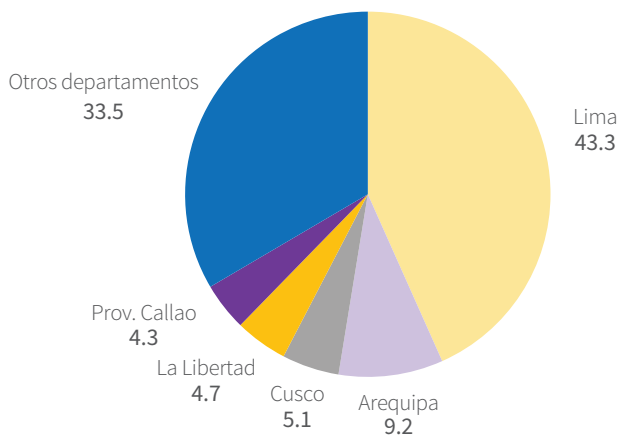
**Gráfico 30**  
**Participación de los Recursos Directamente Recaudados en los gobiernos locales, 2017-2022 (en porcentajes)**



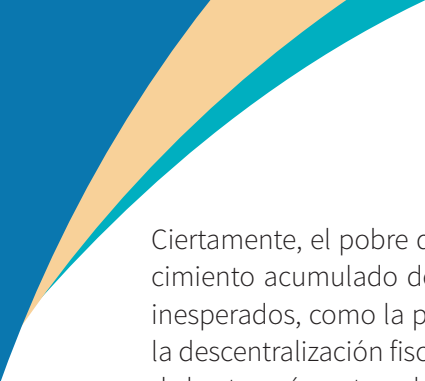
Fuente: MEF. Elaboración propia.

De esta forma, en el año 2022, dos tercios de los RDR (66.5%), incluyendo saldos de balance, correspondieron a los gobiernos locales de los departamentos de Lima, Arequipa, Cusco y la Libertad, además de la Provincia Constitucional del Callao. De hecho, tan solo en Lima se recaudó el 43.3% del total de los RDR en dicho año (Gráfico 31).

**Gráfico 31**  
**Recursos Directamente Recaudados en los gobiernos locales por departamento, 2022 (en porcentajes)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.



Ciertamente, el pobre desempeño de los RDR en el periodo 2017-2022, con un crecimiento acumulado de apenas el 12.5% —más allá de la importancia de factores inesperados, como la pandemia de la covid-19—, tiene implicancias negativas para la descentralización fiscal. A la vista de tan magros resultados, se plantea la cuestión de hasta qué punto se ha logrado avanzar realmente en una mayor autonomía financiera de los gobiernos subnacionales en sus ingresos y gastos —más allá del auge de los RD, como el canon y las regalías—, especialmente si se considera que la mayoría de los RDR son de libre disponibilidad y, por lo tanto, orientables al gasto corriente y al gasto de inversión.

## VI. La recaudación tributaria a nivel subnacional: ausencias e insuficiencias

---

El panorama del proceso de descentralización fiscal no estaría completo si, además de las transferencias, no se incluyese una revisión de cómo ha evolucionado la recaudación directa de tributos en los ámbitos regional y municipal.<sup>53</sup> Hay que considerar que en la misma Ley de Bases de la Descentralización se estableció, como una prioridad de política pública, la transferencia y el fortalecimiento de capacidades tributarias, tanto para gobiernos regionales como para gobiernos locales. Dado el tiempo transcurrido, cabría entonces esperar que las capacidades de las instancias subnacionales orientadas a recaudar tributos en sus respectivas jurisdicciones reflejasen niveles significativos de avance.

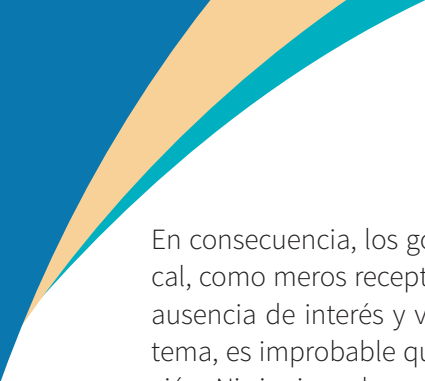
Sin embargo, la realidad de la tributación a nivel subnacional, lejos de mostrar avances significativos en el desarrollo de sus capacidades y un crecimiento sustancial en sus niveles de recaudación; por el contrario, muestra resultados preocupantes: ausencia en lo referente a los gobiernos regionales, e insuficiencia en el caso de los locales. Ello se expresa en la debilidad de la recaudación y la precaria autonomía financiera de las instancias subnacionales

En el caso de los gobiernos regionales, tras más de dos décadas desde el inicio del proceso de descentralización, la tan prometida transferencia de capacidades tributarias sigue siendo eso mismo: una promesa. Pese a lo establecido originalmente en la Ley de Bases de la Descentralización, hasta hoy, las regiones carecen de facultades para recaudar tributos directamente, no cuentan ni con impuestos propios que administrar ni con agencias recaudatorias propias, y tampoco tienen responsabilidades (individuales o compartidas) en la recaudación y gestión de los impuestos existentes.

Aunque periódicamente se han impulsado diversas propuestas orientadas a avanzar en la transferencia de capacidades tributarias a las regiones, hasta el presente no se han dado avances significativos; ni siquiera en el establecimiento de mecanismos de coparticipación y cogestión entre el nivel nacional y el regional, a fin de mejorar la fiscalización y recaudación de tributos. De esta manera, el rol recaudatorio de los gobiernos regionales se encuentra limitado a la mera captación de algunas tasas y contribuciones que representan un monto mínimo de su financiamiento.

---

53 Se considera estrictamente a los impuestos en esta sección, mientras que otros elementos de la recaudación (tasas y contribuciones) se consideran en el análisis de los RDR.



En consecuencia, los gobiernos regionales permanecen en una suerte de limbo fiscal, como meros receptores de recursos del Gobierno Nacional; y, dada la aparente ausencia de interés y voluntad entre los sectores involucrados en avanzar en este tema, es improbable que en el futuro cercano se modifique notablemente su situación. Ni siquiera el renacimiento del Foncor permite suponer cambios significativos en el panorama fiscal de las regiones, pues hay que recordar que ese 2% del IGV asignado para las regiones, continuará siendo recaudado, administrado y transferido por el nivel nacional.

En el caso de los gobiernos locales aunque, en principio, el escenario es diferente; no obstante, también existen motivos de preocupación. Para empezar, las municipalidades, tanto provinciales como distritales, disfrutaban de un marco legal que les proporciona facultades significativas en materia tributaria, incluyendo una variedad de impuestos, tasas y contribuciones específicamente bajo su responsabilidad; además, cuentan nominalmente con las herramientas y mecanismos requeridos para desarrollar una efectiva función recaudatoria en el ámbito municipal con una administración tributaria propia. Pese a ello, se observa en muchas de las administraciones tributarias municipales la existencia de múltiples carencias y limitaciones para administrar sus tributos, lo que se traduce en niveles de recaudación efectivos que están muy por debajo de sus niveles potenciales.

Durante el periodo 2017-2022, la recaudación de impuestos municipales, en líneas generales, tuvo una evolución similar a la de otros rubros de ingreso y financiamiento de los gobiernos subnacionales, con un crecimiento moderado pero sostenido al inicio del periodo, una caída abrupta durante el 2020 —en el contexto de la covid-19— y una gradual recuperación posterior, cerrando el periodo con niveles de recaudación moderadamente superiores a los previos a la pandemia. De esta forma, en el 2022, la recaudación en todo el país por impuestos y contribuciones municipales fue de S/ 3719 millones, equivalente a un crecimiento nominal del 25% con respecto al año 2017 (Gráfico 32).<sup>54</sup>

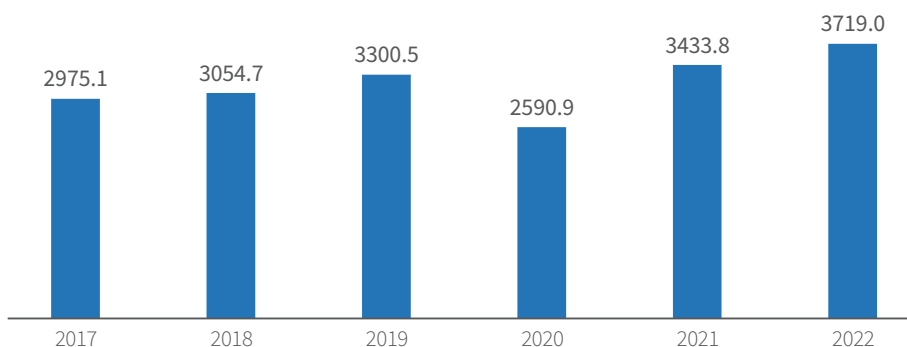
Pero el modesto crecimiento experimentado en años recientes por la recaudación tributaria al nivel local, no ha sido suficiente para revertir la tendencia histórica de concentración de recursos en la instancia central. En efecto, se ha constatado que la participación del gobierno local en el acumulado de los ingresos tributarios del Estado Peruano, vía los impuestos municipales, resulta mínima, y oscila desde la

---

54 Incluye impuestos, contribuciones obligatorias y otros ingresos.



**Gráfico 32**  
**Recaudación de impuestos municipales en los gobiernos locales\*, 2017-2022**  
**(en millones de soles)**



\* Incluye impuestos municipales, contribuciones y otros.

Fuente: MEF. Elaboración propia.

pasada década en alrededor del 3% del total de tributos recaudados.<sup>55 56</sup> Más aún, la participación de los ingresos tributarios captados por las municipalidades durante el periodo 2017-2022 muestra un marcado retroceso, pasando de representar el 3.2% en el 2017 a apenas el 2.4% en el 2022 (Gráfico 33).<sup>57</sup>

Este panorama de estancamiento en los ingresos locales captados vía recaudación propia, se refleja también en su escaso peso respecto a la economía en general. Así, del 2017 al 2022, los impuestos municipales percibidos anualmente apenas representaron, en promedio, un magro 0.4% del PBI (Gráfico 34).<sup>58</sup> Aunque es innegable que la pandemia por la covid-19 afectó negativamente la recaudación de impuestos municipales en el 2020 y años subsiguientes, también es cierto que la recuperación de la tributación al nivel local ha sido lenta y precaria, reforzando y extendiendo la debilidad y subordinación financiera de las municipalidades.

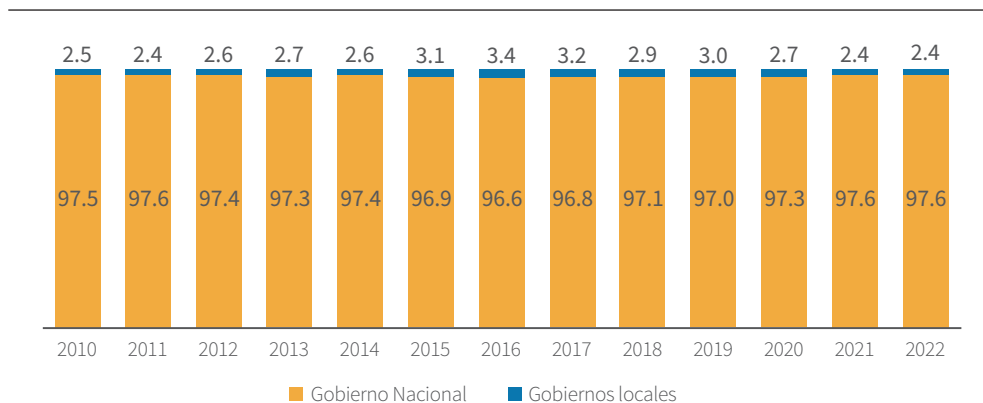
55 MEF (2023). *Cuenta General de la República. Sector Público, al 31 de diciembre de 2022.*

56 Se consideran como impuestos municipales al Impuesto Predial, Impuesto de Alcabala, Impuesto al Patrimonio Vehicular, Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos, Impuestos a los Juegos e Impuesto a las Apuestas, así como Otros Ingresos Impositivos, como fraccionamientos tributarios, multas y sanciones tributarias y aduaneras.

57 Según la ejecución presupuestal declarada por los gobiernos locales al Sistema de Integración Contable de la Nación (Sicon).

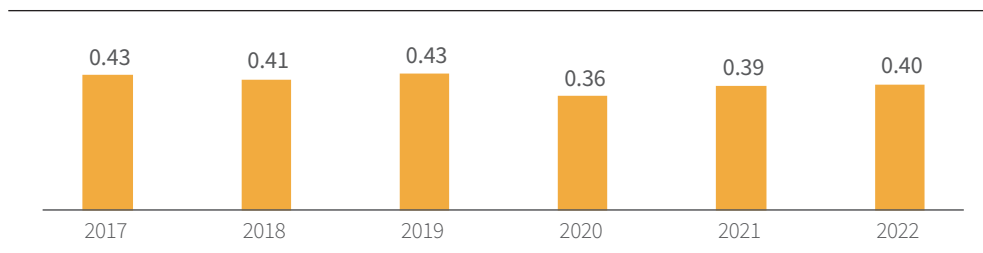
58 De acuerdo con los datos de recaudación y macroeconómicos compilados en la Cuenta General de la República que maneja la Dirección General de Contabilidad Pública del MEF.

**Gráfico 33**  
**Participación en la recaudación tributaria del Gobierno Nacional y gobiernos locales, 2010-2022 (en porcentajes)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

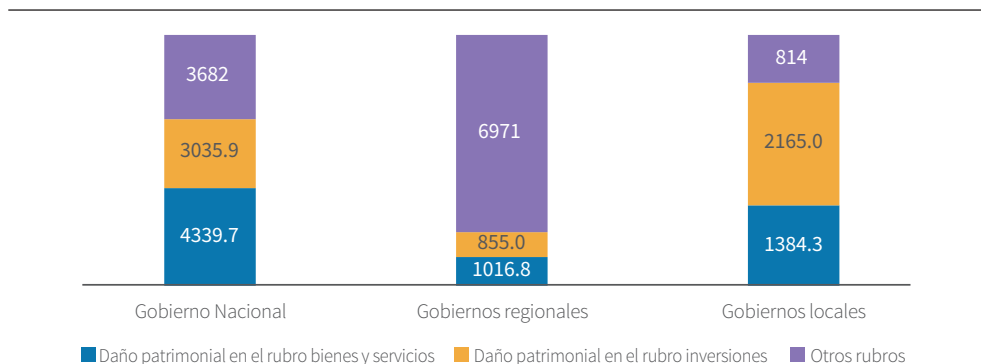
**Gráfico 34**  
**Recaudación de los impuestos municipales en los gobiernos locales, 2017-2022 (en porcentaje del PBI)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Pero, el problema tributario de los gobiernos locales es un fenómeno complejo que no se limita únicamente a los niveles insuficientes de recaudación, sino que presenta múltiples matices. De este modo, hay que señalar un serio problema de concentración en la tributación municipal, dado que el grueso de la recaudación corresponde a gobiernos locales que se ubican en el ámbito de Lima y otros pocos departamentos. Así, en el 2022, las municipalidades del departamento de Lima aportaron el 59.6% del total de lo recaudado a nivel nacional por impuestos municipales y contribuciones (Gráfico 35). Más aún, Lima, junto con Arequipa, La Libertad, Piura, Callao, Ica y Junín, representaron el 82.7% de toda la recaudación tributaria local, mientras que las municipalidades de todos los otros departamentos restantes en conjunto apenas aportaron el 17.3% de la recaudación local en dicho año.

**Gráfico 35**  
**Recaudación de impuestos municipales por departamento\*, 2022**  
**(en porcentajes)**



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Las disparidades que se observan en los niveles de recaudación local por departamentos, pueden explicarse por múltiples factores, tales como el tamaño de la población y su distribución urbano-rural, el grado de desarrollo y formalización de la economía local, o incluso la extensión territorial, entre otros factores mencionables. Sin embargo, también hay que indicar el peso que tienen otros elementos, directamente vinculados a las capacidades de los gobiernos locales, para explicar el insatisfactorio escenario tributario que aqueja a muchas municipalidades.

En ese sentido, el insuficiente desarrollo de capacidades, la carencia de recursos y la debilidad institucional, son problemas que afectan a la mayoría de gobiernos locales en todo el país, debiendo considerarse como factores críticos que contribuyen a los pobres resultados tributarios en muchas municipalidades.

La consecuencia del deficiente desarrollo de las administraciones tributarias locales es que los ingresos por concepto de impuestos municipales y otros tributos constituyen normalmente apenas una fracción del financiamiento de los gobiernos locales. Correspondientemente, el financiamiento del grueso del presupuesto de los gobiernos locales depende de las transferencias del Gobierno Nacional, que recauda, administra y distribuye recursos, con lo que se refuerza y perpetúa el centralismo fiscal.

Esta situación alimenta el fenómeno llamado “pereza fiscal”, definido generalmente como la falta de interés e iniciativa para incrementar la recaudación tributaria por parte de muchos gobiernos locales.<sup>59</sup> En una situación de “pereza fiscal”, el gobierno local, en lugar de adoptar medidas para fortalecer su recaudación, opta, por el contrario, por la pasividad y por depender de las transferencias del Gobierno Nacional para financiar la mayor parte y, en algunos casos, la casi totalidad, de sus requerimientos presupuestales.

Hay que reiterar que, a diferencia de los gobiernos regionales, que carecen hasta el presente de atribuciones y mecanismos de recaudación propios, los locales sí cuentan con estos, más allá de sus deficiencias y limitaciones. Las municipalidades poseen el marco legal y administrativo necesario para recaudar tributos, contribuciones y tasas en sus respectivas jurisdicciones; pero, en la práctica, existen severos problemas y limitaciones de capacidad y proactividad en numerosos gobiernos locales. Como resultado, la recaudación efectiva de tributos en el ámbito municipal —salvo contadas excepciones— está muy por debajo de los rangos potenciales.

Un ejemplo a destacar es la situación del impuesto predial, aplicado sobre las propiedades inmuebles y cuya recaudación en el ámbito nacional es extremadamente baja, pues fluctuando en alrededor del 0.2% del PBI, en los últimos años. Estos exiguos niveles de recaudación del predial contrastan desfavorablemente con la recaudación de impuestos equivalentes sobre la propiedad en Latinoamérica —donde el promedio de recaudación es 0,5% del PBI—, y en los países de la OCDE —en los que el promedio es superior al 1,0% del PBI—, y, particularmente en el caso de Estados Unidos y otros países desarrollados, donde la recaudación sobre la propiedad supera el 3% del PBI.<sup>60</sup>

Entre los múltiples problemas detectados en lo que se refiere al diseño y funcionamiento del predial, cabe señalar la deficiente valorización de las propiedades —por debajo de su real valor de mercado—, así como la ausencia en la enorme mayoría de distritos de un catastro urbano funcional, vigente y vinculado al registro de predios, pese a que desde el año 2004 existe el Sistema Nacional Integrado de Catastro (SNIC).<sup>61</sup> Adicionalmente, se han señalado las frecuentes complicaciones que surgen en la aplicación del predial por la ineficiencia y poca transparencia en la administración tributaria en el ámbito local.

59 Melgarejo, K. y Rabanal, J. (2006) *Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004*.

60 Arias Minaya, L. A. (2018). *El Perú hacia la OCDE. La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021*. GJF.

61 Establecido mediante Ley 28294.

La construcción de un sistema fiscal más balanceado entre el nivel nacional y el nivel local requiere una extensa agenda de reformas, enfocadas en el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización y recaudación municipal. Si se lograra elevar la recaudación del predial hasta igualar el promedio de Latinoamérica, ello equivaldría a alrededor de S/ 4000 millones adicionales de financiamiento al año para los gobiernos locales, monto similar al que perciben por todo concepto de RDR.

En ese orden de ideas, hay que destacar algunos avances recientes que apuntan a ordenar y fortalecer la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales, así como sus mecanismos de coordinación con el Gobierno Nacional. Se viene implementando el llamado Catastro Fiscal, plataforma digital de información manejada por el MEF, que se define como un inventario a nivel nacional que recoge las características básicas de los predios, con fines de identificación y valorización.<sup>62</sup> Dicho Catastro Fiscal se sustenta en la información de los registros municipales que puedan proveer los gobiernos locales, y cuya incorporación se hará de forma gradual. Se pretende que, mediante el Catastro Fiscal, los gobiernos locales puedan mejorar su capacidad recaudatoria, al contar finalmente con una base de datos estructurada y organizada a nivel nacional.

El establecimiento del Catastro Fiscal se debe considerar dentro del marco más amplio de la implementación del llamado Sistema de Recaudación Tributaria Municipal (SRTM), que el MEF ha desarrollado para los gobiernos locales. En principio, el SRTM tiene como objetivo fortalecer la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios al nivel de las municipalidades, facilitando y agilizando la determinación, gestión y cobro de los ingresos que estas entidades manejan.<sup>63</sup> El acceso a los servicios del SRTM se tramita mediante solicitud del gobierno local; requiriéndose, entre otras exigencias, un diagnóstico de la administración tributaria local y la verificación de requisitos técnicos para la adecuada implementación del SRTM.

---

62 Hay que señalar, no obstante, que este catastro fiscal no está regulado por el marco legal del Sistema Nacional Integrado de Predios.

63 Entre otros aspectos, el STRM automatiza procedimientos de generación de valores, notificación, gestión de caja, fiscalización, fraccionamiento, ejecución coactiva, prescripción de deudas, entre otros.

## VII. Las propuestas para avanzar la descentralización fiscal

---

Aunque el actual panorama del proceso de descentralización pueda percibirse como desalentador, ello no significa que hayan caducado las necesidades y urgencias que justifican e impulsan las demandas por un manejo más compartido de los recursos y el poder del Estado. Ciertamente, las dificultades encontradas hasta el presente en el proceso de descentralización; expresadas en sucesos como el fracaso de las iniciativas para la creación de macrorregiones; imponen sobriedad y demandan una aproximación objetiva y realista, repensando críticamente la descentralización en todas sus dimensiones, incluida la fiscal.

La dimensión fiscal continúa estando en el centro de la discusión del proceso de descentralización y su problemática. Desde los mismos inicios de este proceso, se reconocían los particulares desafíos que entrañaba la desconcentración y redistribución de las capacidades para generar ingresos entre los diversos niveles del Estado. Como resultado, desde diversas instancias representativas han circulado regularmente diagnósticos y propuestas para mejorar el proceso de la descentralización fiscal.

Tal es el caso de la propuesta de la ANGR para la descentralización fiscal, que planteó como eje central la construcción de un modelo de coparticipación tributaria.<sup>64</sup> Asimismo, la propuesta de la ANGR incluía el establecimiento de un fondo regional de coparticipación que concentraría los recursos de la recaudación nacional, los que serían distribuidos entre los gobiernos regionales vía cinco subfondos acorde a una serie de indicadores y requerimientos.

También la necesidad de replantear la descentralización fiscal ha sido reconocida explícitamente en el análisis de diversas entidades internacionales. En particular, el Banco Mundial (BM) ha expresado una opinión crítica sobre la forma en que la descentralización ha evolucionado, señalando, entre otros problemas, el fracaso del proceso de creación de las macrorregiones, así como los inadecuados mecanismos de coparticipación de los gobiernos subnacionales en las rentas provenientes de las II. EE., en el escenario de auge de los precios de las materias primas a lo largo de la primera década del presente siglo.<sup>65</sup>

---

64 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009). *La descentralización fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria*. Lima, ANGR.

65 Banco Mundial (2017). Perú: *Hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*. Oficina de Lima, Grupo Banco Mundial.

El BM ha indicado que durante la bonanza fiscal por el apogeo de las materias primas, los mecanismos de coparticipación fiscal, tales como el canon, mostraron deficiencias y limitaciones para distribuir con efectividad y transparencia los recursos. En particular, la imposición de criterios que priorizaron la asignación a las localidades de origen de los recursos se tradujo en casos de severa desproporción entre lo adjudicado a una localidad y sus reales necesidades y capacidad de gasto. Por ello, se recomendó reformar y relanzar el proceso de descentralización fiscal apuntando a i) ordenar y racionalizar las relaciones entre niveles de gobierno; ii) definir las responsabilidades de gasto; iii) otorgar mayor potestad recaudatoria a los gobiernos subnacionales y fortalecer sus capacidades, y (iv) mejorar la transparencia, estabilidad y equidad en las transferencias intergubernamentales, incluyendo el Foncor y el Foncomun.

Más recientemente, el mismo BM ha reiterado su opinión de que una condición fundamental para un Estado peruano exitoso en sus políticas, es que se rediseñe la descentralización fiscal<sup>66</sup>. Desde la perspectiva del BM, ello exige determinar claramente responsabilidades de gasto entre instancias de gobierno, así como fortalecer el rol y atribuciones de los niveles regionales, redefiniendo sus ingresos fiscales, reduciendo la discrecionalidad en la asignación y generando mecanismos de coparticipación en la recaudación. En el caso de los gobiernos locales, se recomendó cerrar la brecha de ingresos existente entre las municipalidades que cuentan con mayores y menores recursos, fortaleciendo la recaudación local, delimitando responsabilidades de gastos, ajustando los esquemas de distribución del Foncomun y promoviendo fondos de estabilización con los ingresos del canon.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el marco de la candidatura del Perú a dicha organización, ha conducido un análisis general de las políticas de Estado en el país, que incluye lo referente a la descentralización fiscal, a la que califica como un proceso incompleto, considerándola como un factor que contribuye a la ineficiencia del gasto público, incluido el gasto de inversión.<sup>67</sup> Entre los principales problemas que encara la descentralización fiscal, se menciona la carencia de una clara delimitación y distribución de las funciones y prerrogativas de gasto entre los niveles de gobierno, así como la ausencia de adecuados mecanismos de coordinación y rendición de cuentas. También, se indica la presencia de distorsiones en los esquemas de financiamiento de las instancias subnacionales y la limi-

66 Banco Mundial (2021). *Repensar el futuro del Perú. Notas de política para transformar al Estado en un gestor del bienestar y el desarrollo*. Oficina de Lima, Grupo Banco Mundial.

67 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2023). *Estudios económicos de la OCDE. Perú 2023*. Lima, OCDE.

tada autonomía que tienen para reasignar las transferencias del Gobierno Nacional. Desde la perspectiva de la OCDE, todos estos factores que afectan a la descentralización fiscal coadyuvan al incremento de las desigualdades interregionales.

Más aún, el informe de la OCDE destaca la evidente contradicción y desconexión que existe en el rol fiscal de los gobiernos regionales, con mínima o nula responsabilidad recaudatoria, mientras que asumen una parte sustancial del gasto público, en particular del gasto de inversión. En lo referente a los fondos de transferencias para los niveles subnacionales que existen, se indica que su insuficiente volumen y las limitaciones en sus fórmulas de asignación hace que tengan un impacto reducido sobre la inequidad fiscal. La OCDE señala que existe evidencia a nivel internacional de que la descentralización de la recaudación contribuye a reducir las disparidades entre regiones, por lo que recomiendan otorgar atribuciones tributarias a los gobiernos regionales, así como ajustar el actual esquema de transferencias, promoviendo la recaudación en las instancias subnacionales.

Considerando que el proceso de descentralización lleva ya más de dos décadas, no es de extrañar que en el tiempo transcurrido desde el mismo Estado se hayan generado evaluaciones sobre lo logrado y se hayan planteado propuestas para avanzar en aspectos críticos, como la descentralización fiscal.<sup>68</sup> En el caso concreto de las transferencias, se ha planteado, entre otras medidas, establecer un sistema integrado y equitativo, definido por reglas claras y objetivas; formular objetivos específicos, claros y verificables para cada transferencia; reformular el esquema del canon para reducir las inequidades; ajustar y transparentar la asignación y ejecución del Foncomun, fortaleciendo su enfoque compensatorio y redistributivo; introducir criterios tipológicos para la asignación de transferencias a los gobiernos locales; así como el establecimiento de fondos de nivelación y de incentivos para los niveles regionales y locales. Estas y otras propuestas apuntan a promover un manejo más objetivo, predecible e igualitario de transferencias a los gobiernos subnacionales, con la finalidad de lograr la reducción de las brechas de eficacia y de disparidad que existen actualmente en la asignación de recursos.

En lo referente al gasto, se ha reconocido la importancia de desconcentrar y redistribuir la inversión pública, al destacarse el creciente peso de los gobiernos subnacionales en la ejecución del gasto de inversión. Así, al año 2022, alrededor de dos tercios del total ejecutado de dicho gasto estuvo a cargo de las instancias subnacionales. Claramente, este avance en la descentralización del gasto de inversión está directamente ligado a la positiva evolución de los diversos rubros de transferencias en favor

---

68 Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Propuesta técnica de descentralización fiscal*. Lima, PCM.



de los niveles regionales y locales, en particular aquellos rubros, como el Foncor o el canon, que están orientados principalmente al gasto de inversión.

Puede entonces alegarse que las limitaciones y deficiencias que afectan al proceso de descentralización fiscal, lejos de ser desconocidas o ignoradas, han sido repetidamente diagnosticadas; entre ellas, la persistente discrecionalidad y distorsión en los mecanismos de transferencias, la pobre correlación entre las asignaciones y las necesidades de la población, la dispersión e inequidad en la distribución de recursos, la insuficiente transparencia y rendición de cuentas, así como la pasividad del rol asignado a los gobiernos subnacionales.

De igual forma, puede señalarse que existe un conjunto de propuestas de medidas políticas para compensar y corregir las limitaciones y deficiencias existentes en la descentralización fiscal, las cuales han sido formuladas por entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas. No obstante, lo cierto es que hasta el presente, más allá de mejoras parciales y aisladas, poco se ha logrado avanzar en el sentido de las recomendaciones formuladas, persistiendo los problemas del proceso de descentralización fiscal, que sigue siendo una tarea largamente inconclusa.

## VIII. La descentralización fiscal en el periodo 2017-2022: conclusiones y preocupaciones

---

Sin duda, el periodo 2017-2022 ha sido particularmente complejo, pues ha estado marcado por cambios dramáticos en el panorama nacional, lo cual ciertamente ha afectado de forma significativa el proceso de descentralización fiscal. Fenómenos de origen externo, tales como la pandemia de la covid-19, la masiva migración de origen venezolano, o la desaceleración económica global, impactaron sensiblemente al Estado y a la sociedad peruana en una diversidad de dimensiones, que incluyen la económica y la fiscal. Estos factores externos, a su vez, se combinaron con otros intrínsecos, como el profundo deterioro del sistema político, o el avance de las economías informales-ilegales, para generar un escenario de crisis profunda y persistente, que permea y condiciona todos los niveles de la vida pública.

Contra este escenario de crisis, el proceso de la descentralización fiscal ha seguido su marcha, con algunos avances, pero también con estancamientos y retrocesos. La evolución de los indicadores y resultados en una serie de aspectos críticos de la descentralización fiscal, como la recaudación subnacional y las transferencias del Gobierno central, expresan claramente la persistencia de limitaciones y deficiencias que son largamente conocidas.

Un conjunto de conclusiones puede extraerse preliminarmente a partir de la información revisada sobre la evolución y situación reciente del financiamiento de los gobiernos subnacionales, en particular en lo que corresponde al rubro de las transferencias, que constituyen la savia en la que se sustenta la viabilidad financiera de regiones y municipalidades. Asimismo, estas pueden servir de base para construir una perspectiva sobre las tendencias y giros que se podrían esperar con relación a la descentralización fiscal en los próximos años:

- ▶ El comportamiento de las transferencias desde el Gobierno Nacional hacia los gobiernos subnacionales refleja, en líneas generales, la forma en que la política de descentralización fiscal del Estado ha evolucionado durante el periodo: avances moderados pero sostenidos en los montos de transferencias hasta el año 2019, con un quiebre debido a la pandemia en el 2020, retomándose luego el crecimiento, lo que se acelera para el 2022 debido al positivo comportamiento de rubros como el canon y las regalías. De este modo, la participación de las transferencias a los niveles subnacionales ha ganado espacio en lo que se refiere al PP del Estado, llegando a equivaler al 31.2% del PIM del año 2022.

- ▶ En lo cualitativo, también deben reconocerse algunos cambios significativos en el financiamiento de los gobiernos subnacionales, que debería traducirse en mayores recursos y más autonomía en sus asignaciones del gasto. En particular, hay que destacar cómo, a partir de la promulgación de la Ley 31069, las instancias regionales han asegurado no solo mayores montos en sus transferencias del Foncor, gracias a la asignación del rendimiento de 2 puntos porcentuales del IGV, sino también una mayor independencia y estabilidad en las transferencias de este fondo; que hasta ese momento operaba en la práctica como un mecanismo adicional de distribución de RR. OO. para la inversión regional, con un monto determinado por el MEF.
- ▶ Tomando en cuenta las considerables brechas de infraestructura existentes a nivel subnacional, los avances en la ampliación y sostenibilidad del Foncor, vía aportes del IGV, constituyen un desarrollo indudablemente positivo. Sin embargo, existe la necesidad de asegurar que los recursos se destinen efectivamente al financiamiento del gasto de inversión para el cierre de brechas sociales y el desarrollo productivo. Al respecto, resultan preocupantes las modificaciones legales recientes que han permitido que parte de los recursos del Foncor se orienten temporalmente al gasto corriente. Aunque dichas modificaciones pueden justificarse en el contexto de la crisis de la covid-19 y sus secuelas socioeconómicas, establecen un precedente preocupante; especialmente teniendo en cuenta la experiencia del Foncomun, que pasó de ser un fondo específico para la inversión y el desarrollo a convertirse en una suerte de caja chica para los gobiernos locales.
- ▶ Asimismo, llama a preocupación la existencia de una serie de iniciativas legislativas en curso referidas a la modificación del marco del Foncor, que lo desviarían aun más de su objetivo original de ser un mecanismo de redistribución y compensación fiscal. En particular, cabe mencionar la propuesta legislativa para incluir a la MLM en la distribución de dicho fondo.<sup>69</sup> Esta propuesta, de concretarse, muy probablemente se traduciría en una severa distorsión en las asignaciones del Foncor, dado que es predecible que, por su enorme peso poblacional y alta densidad habitacional, a Lima Metropolitana le correspondería una parte significativa de los recursos del fondo a costa de las regiones, paradójicamente reforzando el centralismo y la inequidad territorial en el uso de los recursos públicos. Además, cabe recordar que la MLM ya accede actualmente al Foncomun y capta una parte considerable de los recursos de este fondo, por lo que se generaría una situación anómala pues Lima Metropolitana recibiría recursos como gobierno regional y municipal de forma simultánea.

69 Proyecto de Ley 3426/2022-CR.

- ▶ Al respecto, la evolución del Foncomun constituye una advertencia sobre los riesgos de desnaturalización en el uso de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales. La metamorfosis del Foncomun —más allá de las razones que lo justifiquen—, de ser un fondo para la inversión con enfoque de equidad a un fondo discrecional para financiar gastos diversos, no deja de ser un ejemplo de la necesidad de mantener el ordenamiento y las prioridades claras en el financiamiento regional y local.
- ▶ La reforma y perfeccionamiento del Foncomun, fortaleciendo su carácter compensatorio, implica abordar una serie de desafíos en cuanto a la equidad, eficiencia y transparencia en la generación, asignación y uso de sus recursos. En particular, urge una revisión integral de los mecanismos de reparto, que asegure la priorización efectiva de las localidades con mayores carencias acorde a los postulados básicos del fondo, reduciendo o eliminando la participación de entidades, como la MLM, que comparativamente cuentan con mayores recursos y ventajas.
- ▶ Otro desafío prioritario es la transformación de la actual dinámica de generación de los recursos del Foncomun, en la cual, actualmente, los gobiernos locales no tienen ninguna responsabilidad. En ese sentido, deberían explorarse mecanismos de involucramiento y coparticipación de las administraciones municipales en la recaudación del IGV. Una posibilidad sería ofrecer la ampliación de la participación en lo recaudado (por ejemplo, hasta el 3% del IGV) a cambio de asumir responsabilidades compartidas en la fiscalización de emisión de comprobantes y recibos a nivel local, empleando los servicios existentes de inspección municipal. Considerando los elevados niveles de incumplimiento en el IGV (estimados en 30.3% al año 2022)<sup>70</sup>, este esquema de colaboración entre la administración tributaria nacional y la local podría significar un incremento tal en la recaudación, que una mayor asignación para el Foncomun no tendría que significar una disminución equivalente de recursos para el Gobierno Nacional.
- ▶ Hay que señalar que estos avances en la desconcentración y descentralización de recursos mediante transferencias, aunque positivos, no modifican radicalmente la realidad de un proceso de descentralización fiscal que está aún lejos de las promesas formuladas décadas atrás de volver más horizontal y democrática la generación y manejo de los ingresos del Estado. Ello se refleja en la persistente dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales, con parte importante de su financiamiento que sigue proviniendo de los RR. OO., captados y asignados por la instancia nacional.

---

70 Ministerio de Economía y Finanzas (2023). *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*.

- ▶ Esta dependencia fiscal es particularmente evidente en el caso de los gobiernos regionales, con cerca al 80% de lo recibido por medio de transferencias en el año 2022 que corresponden a RR. OO. A pesar de que, evidentemente, el fortalecimiento del Foncor en los próximos años mejorará en algo la estructura del financiamiento regional, dándole alguna mayor autonomía, ciertamente ello no será suficiente para resolver el severo desbalance existente entre el nivel nacional y el nivel regional de gobierno en lo referente a la generación y asignación de recursos.
- ▶ Debe reiterarse que el gran tema pendiente de la descentralización fiscal es la transferencia de capacidades tributarias a las regiones, cuestión que se ha mantenido en suspenso por más de dos décadas. Pese a las propuestas y recomendaciones formuladas repetidamente por entidades multilaterales, como la OCDE, así como por instancias nacionales, en el sentido de otorgar a los gobiernos regionales un rol en la recaudación de tributos, de manera autónoma o vía la coparticipación, ningún avance significativo se ha dado hasta el presente. Más aún, aparentemente no es un tema prioritario en la actual agenda de la descentralización, por lo que es difícil prever que se den reformas significativas al respecto en un futuro cercano.
- ▶ El panorama tributario tampoco es particularmente positivo en la instancia local. Aunque las municipalidades cuentan con las atribuciones para recaudar impuestos y contribuciones en sus respectivas jurisdicciones, la realidad es que sus niveles de recaudación son generalmente reducidos y, durante la pandemia de la covid-19, se redujeron aún más. Más aun, dado el contexto de la reciente crisis económica, la recaudación municipal aún no se recupera a los niveles previos a la pandemia y es incierto sí en los próximos años se podrá aumentar, o incluso mantener, los modestos niveles actuales de recaudación.
- ▶ En ese sentido, aunque es alentador que se estén implementando iniciativas, como el Catastro Fiscal, mayores esfuerzos deberían hacerse para avanzar en su ejecución. En el caso del SRTM en particular, que tiene alrededor de una década de existencia, pero que aún no termina de consolidarse, el MEF debería darle mayor prioridad que la que actualmente le otorga. En el caso del Catastro Fiscal, esta iniciativa se encuentra en la fase inicial de implementación y es difícil estimar cuál será y en cuánto tiempo tendrá un impacto efectivo sobre la capacidad de fiscalización y recaudación al nivel local.
- ▶ Por otra parte, hay que precisar que la evolución positiva de las transferencias a los gobiernos subnacionales durante 2017-2022 se explica en buena parte por factores coyunturales de carácter externo, como es el caso del auge de la recaudación de

las II. EE. y su reflejo en las transferencias del canon y las regalías, como ya ha sucedido en episodios pasados. La naturaleza volátil de estos ingresos fiscales, dependientes de los ciclos de bonanza de las II. EE., se traduce en incertidumbre respecto los flujos futuros del financiamiento subnacional, especialmente en los gobiernos locales, con el canon y las regalías representando cerca del 40% de lo que las municipalidades recibieron por transferencias en el año 2022.

- ▶ En general, la situación del financiamiento de los gobiernos subnacionales vía transferencias no es ajena a la situación general del financiamiento del Estado, que en años recientes ha mostrado signos preocupantes de deterioro. La desaceleración de la economía, con perspectivas reducidas de crecimiento para los próximos años, así como el debilitamiento de la institucionalidad y capacidad del sistema tributario en el ámbito nacional, ya se está expresando en una reducción en los niveles de recaudación y, consecuentemente, en creciente presiones sobre los recursos del Tesoro Público.
- ▶ Al respecto, el crecientemente sombrío panorama macrofiscal apunta a un posible ajuste presupuestal en el mediano plazo. El Consejo Fiscal ya ha alertado que, dada la ausencia de reformas que incrementen la recaudación, eventualmente será necesario establecer una política de austeridad en el gasto para mantener el balance de las cuentas públicas.<sup>71</sup> De darse tal escenario, es probable que, en la disputa entre los diversos sectores demandantes de recursos, el financiamiento para los gobiernos subnacionales pueda verse afectado, particularmente en las transferencias de RR. OO. con destino a la inversión, rubro de gasto más flexible y, por ende, más fácilmente ajustable.
- ▶ No puede dejar de mencionarse el enorme impacto negativo que la corrupción —fenómeno endémico que se observa en todos las instancias y niveles de gobierno— tiene sobre la situación y perspectivas de la descentralización fiscal. La pérdida de parte considerable de los recursos que se manejan al nivel subnacional debido a acciones y actos de la corrupción, en especial de aquellos recursos destinados a la inversión, es un problema crítico que afecta el bienestar y desarrollo regional y local, desestabiliza y desnaturaliza el funcionamiento de las administraciones subnacionales, deteriora la relación entre autoridades y ciudadanía, y, en general, se impone como un obstáculo en el avance del proceso de descentralización fiscal.

---

71 Consejo Fiscal (2023). *Análisis del Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*.

- ▶ Desde la perspectiva de la sociedad civil, resulta fundamental revitalizar y reforzar los mecanismos de información y rendición de cuentas, no solo respecto de las transferencias, sino sobre el universo de recursos destinados al financiamiento de los diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, debe destacarse la necesidad de avanzar en el ordenamiento y compatibilidad de los datos disponibles en las diversas plataformas de información financiera del Estado.
- ▶ En la actualidad, existen plataformas de datos para el registro de ingresos, transferencias y ejecución presupuestal nacional, regional y local, que están a disposición del público. No obstante, aunque todas estas plataformas son manejadas por el MEF, la información que ofrecen no es totalmente compatible ni fácilmente comprensible, lo que impide una completa conciliación entre los datos sobre ingresos, transferencias y gastos, y dificulta sobremanera el seguimiento de la generación, asignación y uso de recursos en los gobiernos subnacionales.
- ▶ En ese orden de ideas, deberían efectuarse mayores esfuerzos para fortalecer la consistencia y transparencia de los datos financieros en los diversos niveles de gobierno, y contar con un sistema de control presupuestal mejor integrado entre ingresos y gastos, que permita llevar a cabo un seguimiento continuo de los recursos públicos, desde su captación hasta su ejecución, desde el nivel nacional hasta los niveles subnacionales.

## Bibliografía

### Documentos

- Abanto, C. (2017). Descentralización fiscal y gestión local en el Perú. Lima, UP.
- Arias Minaya, L. A. (2018). El Perú hacia la OCDE. La agenda pendiente para la política tributaria 2018-2021. Lima, GJF.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (2009). La descentralización fiscal en el Perú: Situación actual y propuesta de coparticipación tributaria. ANGR.
- Banco Mundial (2017). Perú: Hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo. Oficina de Lima, Grupo Banco Mundial.
- Banco Mundial (2021). Repensar el futuro del Perú. Notas de política para transformar al Estado en un gestor del bienestar y el desarrollo. Oficina de Lima, Grupo Banco Mundial.
- Casas, C. (2019). Asignación, distribución y uso de los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera en el Perú. Santiago, CEPAL.
- Consejo Fiscal (2023). Análisis del Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027. Lima, CF.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993). Descentralización fiscal: marco conceptual. Santiago, CEPAL.
- Contraloría General de la República (2022). Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021. Lima, CGR.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2011). La descentralización fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional. Lima, GPC.
- Melgarejo, K. y Rabanal, J. (2006) Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004. Lima, BCRP.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2023). Cuenta General de la República. Sector público, al 31 de diciembre de 2022. Lima, MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2023). Análisis de las solicitudes de inclusión de inversiones por parte de los congresistas. Debate de la Comisión de Presupuesto 15, 17, 20, 21 y 22 de noviembre 2023. Lima, MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2023). Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027. Lima, MEF.



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2023). Estudios Económicos de la OCDE. Perú 2023. Lima, OCDE.

Presidencia del Consejo de Ministros (2010). Propuesta técnica de descentralización fiscal. Lima, PCM.

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018). La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Lima, PPEDC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima, PNUD.

## Bases de datos

Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable)

En: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional y local

En: <https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>

Consulta de presupuesto y ejecución de ingresos nacional, regional y local

En: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/Navegador/default.aspx>

## Reportes en internet

Centro Liber (2022). Los expedientes fiscales de los gobernadores.

En: <https://www.centroliber.pe/es/especiales/los-expedientes-fiscales-de-los-gobernadores>

El País (2017). 14 de los 25 gobernadores peruanos están condenados o tiene casos abiertos por corrupción.

En: [https://elpais.com/internacional/2017/04/12/actualidad/1492027007\\_887871.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/12/actualidad/1492027007_887871.html)

Ojo Público (2022). Corrupción descentralizada: 84% de gobernadores regionales son investigados.

En: <https://ojo-publico.com/edicion-regional/el-84-gobernadores-regionales-son-investigados-por-corrupcion>

Ojo Público (2022). TC resuelve que el Congreso tenga iniciativa de gasto y amenaza estabilidad presupuestaria.

En: <https://ojo-publico.com/politica/fallo-del-tc-sobre-el-congreso-amenaza-estabilidad-presupuestaria>

Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de  
Sinco Diseño E.I.R.L.  
Jr. Huaraz 455, Breña  
Telf. (01) 433 5974  
Lima-Perú



## Socios del Grupo Propuesta Ciudadana



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



Centro Peruano de Estudios Sociales



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado



Centro de Investigación Social y Educación Popular



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

+51 998 342 992

contacto@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe

Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar, Lima

@prop\_ciudadana

grupopropuestaciudadana

Grupo Propuesta Ciudadana