PERÚ
DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

1. Reforma del Estado y gestión pública

1.3 Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización

Daniel Barco, Paulo Chávez, Karina Olivas
BANCO MUNDIAL

CIES consorcio de investigación económica y social
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP
IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
TRANSPARENCIA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
IDEA

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno
Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:
Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021
Coordinador: Kevin Tello
Edición y corrección de estilo: Luis Ráez
Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.° de depósito legal: 2021-04396

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4 Presentación

5 Resumen

6 Diagnóstico de la situación actual
Estado de la descentralización de funciones 7
Análisis del gasto subnacional 8
Análisis de brechas de los ingresos de los gobiernos subnacionales 11

15 Opciones de política

18 Costos y beneficios de las opciones de política

20 Objetivos específicos

24 Retos de implementación

26 Recomendaciones de implementación

32 Hoja de ruta

35 Anexos

37 Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

PERÚ DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*

Daniel Barco
BANCO MUNDIAL

Paulo Chávez
BANCO MUNDIAL

Karina Olivas
BANCO MUNDIAL

RESUMEN La descentralización tiene el objetivo primordial de promover un desarrollo inclusivo a través del territorio. Sin embargo, el sistema actual no genera los incentivos adecuados y solo profundiza las desigualdades. Por el lado fiscal, esto estaría vinculado a la falta de una clara delimitación de funciones de gasto y a un sistema de financiamiento de los gobiernos subnacionales que genera distorsiones. En este contexto, presentamos una propuesta de reforma integral del sistema de descentralización fiscal, basado en tres componentes: (i) una metodología para clarificar las funciones de gasto, (ii) una reforma del sistema de financiamiento de los gobiernos regionales y (iii) la reforma del FONCOMUN, principal mecanismo de financiamiento de los gobiernos locales. Los beneficios de nuestra propuesta son mayor equidad, autonomía, previsibilidad y transparencia para los ingresos subnacionales. Esto debería redundar en una mayor demanda de rendición de cuentas y una mayor eficiencia social y territorial del gasto.

PALABRAS CLAVE: *descentralización, gobiernos subnacionales, gasto público, reforma del financiamiento*

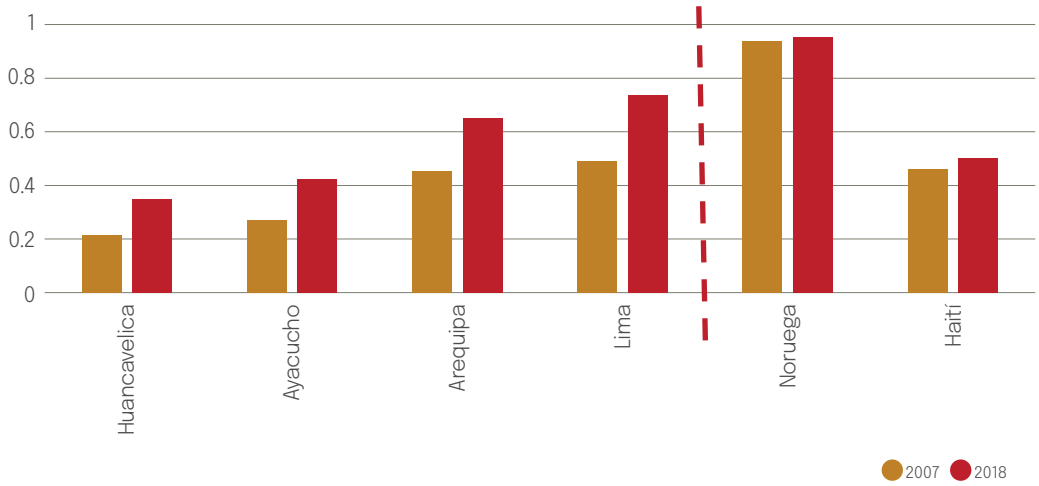
* Este documento está basado en una serie de reportes analíticos del Banco Mundial sobre el tema de descentralización fiscal, pero principalmente recoge los aportes desarrollados por Fernando Blanco, Jorge Martínez, Janet Porras, Ewa Korczyc y los autores. Destacan, en particular, Blanco *et al.* (2017), Martínez y Porras (2019) y Barco *et al.* (2018).

Diagnóstico de la situación actual

El Perú tiene un sistema de descentralización incompleto, que ocasiona que persistan grandes disparidades geográficas en el acceso a servicios para la población. Estas deficiencias han sido particularmente evidentes durante la pandemia de COVID-19, donde además de presentarse confusión respecto a los roles de los distintos niveles de gobierno, se evidenciaron las significativas disparidades entre regiones en cuanto al acceso a los servicios.

Figura 1. Las disparidades entre regiones son persistentes

Evolución del IDH (2007-2018)



Fuente: PNUD, estadísticas de IDH; Banco Mundial.

Desde el inicio del proceso de descentralización, no hubo una clara delimitación de las responsabilidades de gasto ni de las fuentes de ingreso para financiarlas. Al inicio de este milenio, el Perú fue testigo de un acelerado proceso de descentralización, que incluyó la promulgación, en el 2002, de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El proceso de descentralización tenía tres objetivos fundamentales: (i) mejorar la eficiencia general del gasto público, (ii) reducir las grandes disparidades regionales en materia de la prestación de bienes y servicios y (iii) fortalecer las decisiones e instituciones democráticas locales. La primera elección de gobernadores regionales se llevó a cabo ese mismo año. Asumieron funciones en el 2003.

El proceso de descentralización previsto en su diseño se estancó en el 2005, cuando un referéndum truncó el proyecto de creación de las macrorregiones.[1] El resultado de la consulta popular impidió la implementación de la coparticipación de los gobiernos subnacionales en los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto a la renta y a las ventas. De esta manera, se transfirieron a los gobiernos regionales varias responsabilidades sin financiamiento concreto para atenderlas, como es el caso de educación y salud. Los gobiernos regionales pasaron a ser entes desconcentrados sin ningún nivel de auto-

1 Las macrorregiones son unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, e integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente. Comprenden distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva. Sobre sus circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales.

nomía de gasto, sin poder de decisión sobre el gasto y dependientes de las transferencias discrecionales del gobierno nacional.

El proceso de descentralización también se vio afectado por los ingresos inesperados (y significativos) generados por las industrias extractivas, tanto para el gobierno nacional como para algunas municipalidades. Durante el periodo 2006-2013, como resultado del mecanismo de coparticipación de ingresos del impuesto a la renta de las industrias extractivas (canon) entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, y el auge de los precios de los *commodities* (materias primas), hubo una descentralización imprevista de los ingresos fiscales. Asimismo, la adopción del principio de derivación (origen de los recursos), como criterio de distribución, hizo que algunos gobiernos municipales recibieran una gran cantidad de recursos, especialmente en zonas de explotación minera y gasífera.

En cuanto a los gobiernos locales, existen varios elementos particulares que impiden un mejor desempeño. La fragmentación municipal en zonas geográficamente aisladas propicia la atomización de la inversión en proyectos pequeños. Los ingresos por canon también dan lugar a grandes desigualdades en la disponibilidad de recursos a nivel territorial, incluso entre municipios vecinos. La escasez de capacidades técnicas y la alta rotación de los funcionarios no propician la experiencia en la gestión municipal ni el dominio del funcionamiento de los sistemas administrativos del Estado a nivel local.

Los gobiernos regionales pasaron a ser entes desconcentrados sin ningún nivel de automía de gasto.

En resumen, existen diversos factores que ocasionan que el sistema de descentralización no brinde los incentivos para un desempeño eficiente de los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, las funciones de gasto no están claramente delimitadas entre los distintos niveles de gobierno. Además, el nivel intermedio de gobierno (regional) es débil; por ello, no ejerce plenamente su rol de provisión de servicios públicos. Asimismo, las relaciones fiscales intergubernamentales fomentan la negociación continua y no incentivan la autonomía subnacional.

El propósito de esta nota de política es presentar una propuesta de transformación de la descentralización fiscal, para mejorar la provisión de bienes públicos y reducir la desigualdad interregional. En el documento, se plantea la necesidad de una reforma integral al sistema de descentralización fiscal que implique: (i) una definición clara de las responsabilidades funcionales de gasto, (ii) un nuevo sistema de ingresos para los gobiernos regionales y (iii) una reforma al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Precisamente, el valor agregado del documento consiste en plantear una reforma integral que introduzca los incentivos de autonomía, transparencia y predictibilidad, necesarios para el buen funcionamiento del sistema. Cabe señalar que esta nota no cubre otros aspectos importantes de la agenda de descentralización fiscal, tales como la rendición de cuentas, el control y la deuda subnacional.

Con el objetivo descrito, la nota está estructurada en seis secciones. La primera realizará un breve diagnóstico. La segunda describirá las opciones de política. La tercera y cuarta evaluarán sus costos y beneficios, así como los retos de implementación. La quinta sección cubrirá las recomendaciones específicas para su implementación, mientras que la sexta señalará una hoja de ruta hacia adelante.

Estado de la descentralización de funciones

Los gobiernos regionales son el nivel intermedio de gobierno y han asumido algunas de las funciones que habrían sido asignadas originalmente a las macrorregiones. Legalmente, los gobiernos regionales son responsables de proveer la prestación de bienes y servicios públicos en los departamentos y de coordinar con las autoridades locales y nacionales.

También son los responsables de elaborar el plan de desarrollo de la región. Sin embargo, a diferencia de lo que se había proyectado para las macrorregiones, los gobiernos regionales carecen de bases de ingresos propias y de un mecanismo transparente y estable de coparticipación de ingresos. Tampoco cuentan con autonomía para asignar las transferencias recibidas del gobierno central, adaptar los servicios públicos a las necesidades específicas o coordinar la provisión de bienes y servicios públicos entre las municipalidades ubicadas en sus jurisdicciones.

Existe confusión y desorden respecto a la delimitación de funciones exclusivas, compartidas y delegadas entre el gobierno nacional (GN) y los gobiernos subnacionales (GSN). La transferencia de funciones y competencias del GN hacia los GSN casi se ha completado (94% transferido), faltando solamente la transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima. La confusión en las funciones surge por la formulación poco precisa de las leyes orgánicas de cada nivel de gobierno: la del Ejecutivo garantiza únicamente las funciones exclusivas del GN, mientras que las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales definen funciones compartidas que presentan incongruencias y superposiciones que impiden determinar claramente las responsabilidades de los GSN.

Los esfuerzos realizados para establecer las bases de las relaciones intergubernamentales y determinar la rectoría de los sectores han sido insuficientes y requieren una revisión del marco normativo. En el 2012, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros publicó los nuevos lineamientos para la elaboración de la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones, con el objetivo de que los ministerios precisen cuáles corresponden al nivel central, regional y local. A pesar de las intenciones, estos lineamientos aún mantienen un carácter muy general de la distribución de competencias y delimitación de funciones. En ese sentido, es necesario afinarlos de manera más específica.

Tabla 1. Traslape de responsabilidades de gasto

	Nacional	Regional	Local
Relaciones exteriores	★		
Defensa nacional	★		
Justicia	★		
Orden interno	★		
Moneda y banca	★		
Comercio internacional	★		
Tributación	★		
Educación	★	★	★
Salud	★	★	★
Medio ambiente	★	★	★
Producción (agro, industrias, minería, etc.)	★	★	
Transportes, vialidad	★	★	★
Energía y minas	★	★	
Ordenamiento territorial		★	★
Fomento productivo		★	★
Mantenimiento urbano			★
Gestión de residuos sólidos			★
Saneamiento y agua potable			★
Regulación del transporte colectivo			★

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

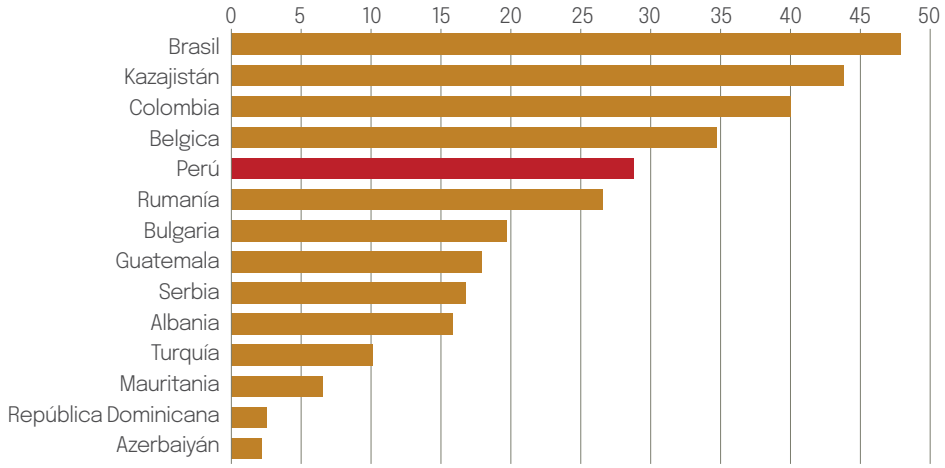
Análisis del gasto subnacional

El gasto subnacional en el Perú tiene una participación importante en el gasto público, aunque aún se encuentra por debajo de la de otros países de América Latina. El gasto subnacional representó cerca del 40% del gasto público total en el 2019, con una participación más

alta para los gobiernos regionales (GR) que para los gobiernos locales (GL): 4.3% y 3.2% del producto bruto interno (PBI), respectivamente. Este hecho no ha variado sustancialmente en los últimos 15 años y está vinculado a la evolución de los ingresos públicos, que se incrementaron fuertemente hasta el 2013, como resultado del *boom* de los *commodities*. Con la reversión parcial a partir del 2014, el crecimiento de la economía se desaceleró y los ingresos públicos como proporción del PBI se contrajeron, en especial los provenientes de las utilidades mineras, que son la fuente del canon (Figuras 2 y 3).

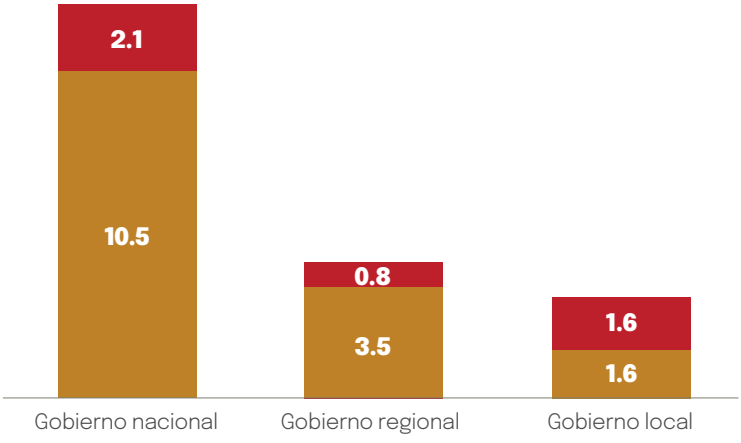
Por otro lado, los gobiernos locales ejecutan la mayor parte de la inversión pública subnacional. El gasto corriente de los gobiernos subnacionales solo representa un tercio del gasto corriente público, mientras que el gasto de capital subnacional representa más de la mitad del gasto público de capital. De la inversión pública, los gobiernos locales ejecutan 1.6% del PBI, mientras que los gobiernos regionales solo ejecutan el 0.8% del PBI. En otras palabras, es el nivel más focalizado y pequeño de gobierno el que ejecuta una gran proporción de la infraestructura pública. Esto no es lo que se esperaría, dado que los gobiernos subnacionales, y en particular los locales, deberían dedicarse prioritariamente a la provisión de servicios y, en menor medida, a la ejecución de inversión pública. Esto estaría vinculado a la distribución del canon que, por un lado, favorece a los gobiernos locales y, por el otro, está destinado casi exclusivamente al gasto de capital.

Figura 2. Gasto de gobiernos subnacionales en países de ingreso medio alto, 2016 (% de gasto público)



Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial.

Figura 3. Tipo de gasto por nivel de gobierno en el 2019 (% PBI)



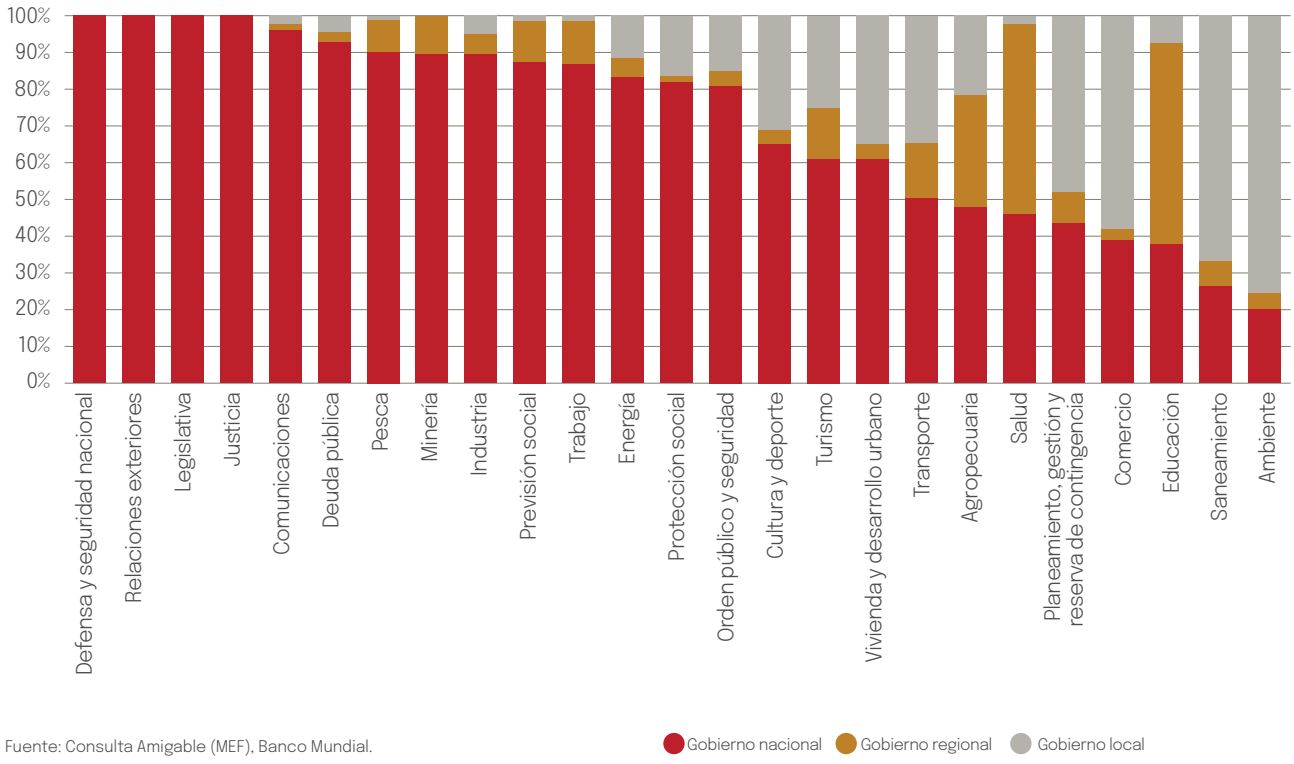
Fuentes: MEF, Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Banco Mundial.

Gasto corriente Gasto de capital

Existe significativa discrecionalidad en la transferencia de recursos hacia los niveles subnacionales, lo que ocasiona ineficiencias de gasto. Los órganos sectoriales de los GR están constituidos por antiguas direcciones regionales que pertenecían a los ministerios sectoriales. Ello ha generado que estos ministerios retengan autoridad efectiva sobre estas direcciones regionales, mientras que los GR tienen un control limitado sobre los mismos. El financiamiento de estas direcciones en los GR se efectúa a través de recursos ordinarios, los cuales se definen principalmente sobre la base de asignaciones históricas, por iniciativa del gobierno central y otras transferencias discrecionales. Actualmente, los ministerios realizan actividades adicionales financiadas con asignaciones suplementarias, las cuales se distribuyen a nivel subnacional con reglas poco claras. Esta situación da lugar al llamado "incrementalismo" presupuestario fiscal, que es el proceso por el cual los gobiernos regionales están interesados en mantener la continuidad de sus líneas de gasto con las adiciones presupuestales posibles, sean o no necesarias. Además, como estas asignaciones provienen de los ministerios sectoriales, su uso ya viene definido, lo que restringe la priorización del gasto por parte de los GR.

Como resultado, los GR tienen una diversidad de funciones presupuestales, y un sistema de transferencias que tiene mayor congruencia con un esquema de desconcentración administrativa y no de descentralización. Los GR participan presupuestalmente en 21 de las 25 funciones de gasto del Estado. Las funciones en las que tienen mayor participación son las de educación (55%), salud (50%) y actividad agropecuaria (30%). Las demás funciones no superan el 15%, lo cual genera un exceso de responsabilidades e impide que concentren sus funciones en la provisión de servicios básicos, como salud, educación y transporte. En cuanto al gasto de capital, los sectores de transporte, educación y salud cuentan con la participación de los tres niveles de gobierno. Excepto en el sector de transporte, donde están mejor definidas las responsabilidades (a partir de los distintos tipos de vías), existen serios traslapes e indefiniciones en la mayoría de los sectores. Este hecho complica la correcta focalización de las funciones que deberían cumplir los distintos niveles de gobierno, generando deficiencias en la implementación de proyectos que mejoren los servicios públicos (Figura 4).

Figura 4. Estructura de gasto de las funciones gubernamentales, por nivel de gobierno, 2019



Fuente: Consulta Amigable (MEF), Banco Mundial.

De la inversión pública, los gobiernos locales ejecutan 1.6% del PBI, mientras que los gobiernos regionales solo ejecutan el 0.8% del PBI. En otras palabras, es el nivel más focalizado y pequeño de gobierno el que ejecuta una gran proporción de la infraestructura pública.

La recaudación fiscal está altamente centralizada. El 95% de los ingresos fiscales son recaudados por el gobierno nacional (GN) y solo 5% por los gobiernos subnacionales (GSN). Asimismo, entre los GSN existe una gran brecha en la recaudación: los gobiernos locales recaudan cuatro veces más que los gobiernos regionales.

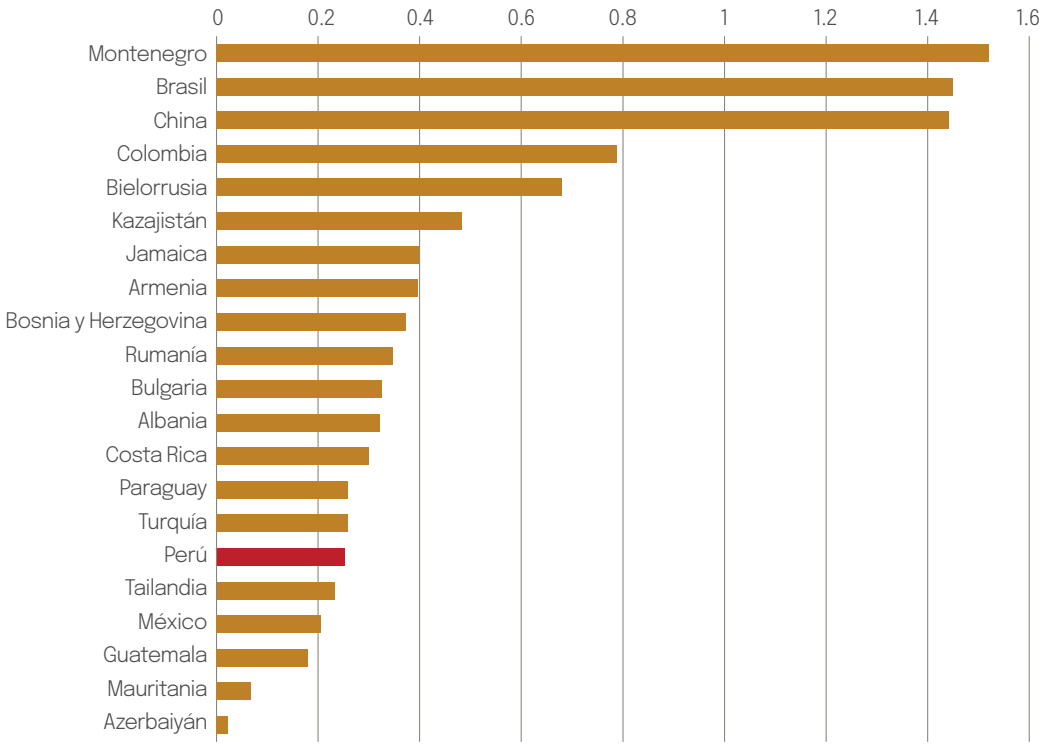
Análisis de brechas de los ingresos de los gobiernos subnacionales

Mientras que en la descentralización del gasto ha habido avances, la recaudación fiscal está altamente centralizada. El 95% de los ingresos fiscales son recaudados por el GN y solo 5% por los GSN. Asimismo, entre los GSN existe una gran brecha en la recaudación: los GL recaudan cuatro veces más que los GR. Esta diferencia entre los GSN se debe a que la principal fuente de recursos propios en los GL es el impuesto predial, mientras que los GR carecen de bases de impuestos propias.

Perú está entre los países de ingreso medio alto con la recaudación más baja del impuesto predial de América Latina, que apenas superó el 0.2% del PBI en el 2016. Este hecho está vinculado a una serie de disposiciones que no establecen los incentivos suficientes para que las municipalidades decidan incrementar su recaudación. En primer lugar, los parámetros para establecer el precio referencial de los predios vienen minuciosamente definidos por el Ejecutivo, y las tasas a aplicar están previstas por el DL N.° 776, lo cual elimina cualquier posibilidad de discrecionalidad por parte de las municipalidades. Las dos únicas opciones disponibles para elevar la recaudación son la fiscalización y las costosas inversiones en catastros. Mientras que las fiscalizaciones son impopulares, los catastros tendrían resultados tangibles varios años después de iniciar su implementación. En segundo lugar, existe una percepción de que una mayor recaudación de ingresos propios conllevaría menores ingresos por transferencias, entre ellas FONCOMUN. Este conjunto de factores termina por desincentivar a las municipalidades a mejorar la recaudación de ingresos propios (Figuras 5 y 6).

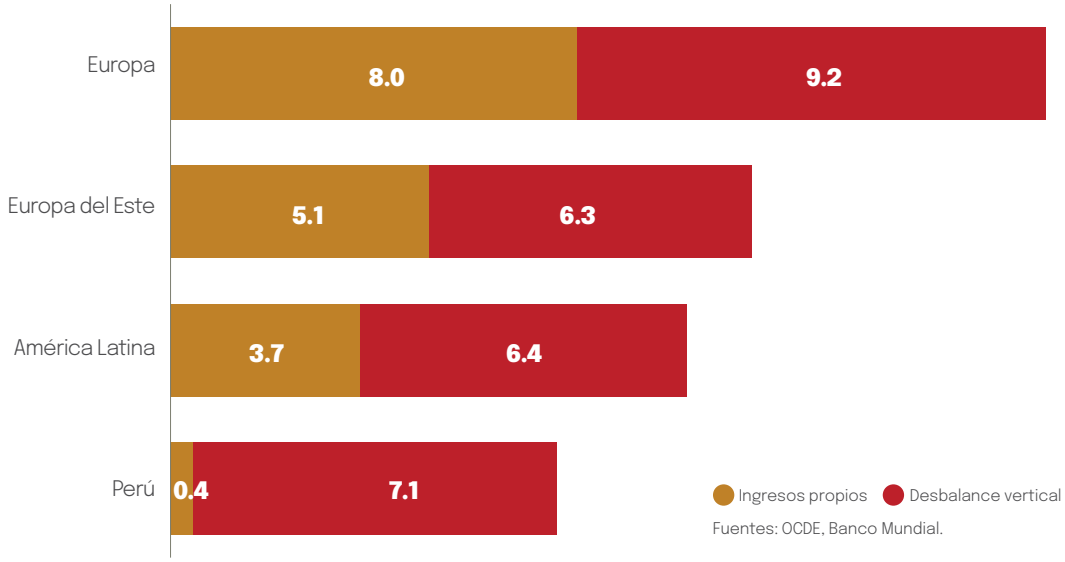
El sistema de transferencias intergubernamental ha ayudado a cerrar la brecha fiscal causada por la falta de ingresos subnacionales propios, pero no ha generado una mayor eficiencia del gasto a nivel subnacional. En el caso de los GR, existe una elevada dependencia de los recursos ordinarios como su principal fuente de ingresos, lo cual deriva en varios problemas. Primero, dado que estas transferencias se basan en criterios históricos o inerciales, los GR no tienen incentivos para generar ganancias por eficiencia en su uso; por ejemplo, si invierten menos recursos, reciben menos dinero en el siguiente periodo. En segundo lugar, la ausencia de un criterio de distribución claro para las transferencias de recursos ordinarios —y la falta de una regla para determinar la cantidad de fondos que se distribuirán— crea imprevisibilidad en los presupuestos de los GR, fomenta negociaciones excesivas entre los GR y los ministerios, y aumenta los procedimientos administrativos y los gastos de gestión. En tercer lugar, una parte sustancial de las transferencias de recursos ordinarios se determina mediante negociaciones durante un año fiscal dado, lo que agrega incertidumbre, afecta negativamente la ejecución del presupuesto anual y socava aún más la planificación presupuestaria a mediano plazo (Figuras 7 y 8).

Figura 5. Recaudación del impuesto predial, 2016 (% del PBI)



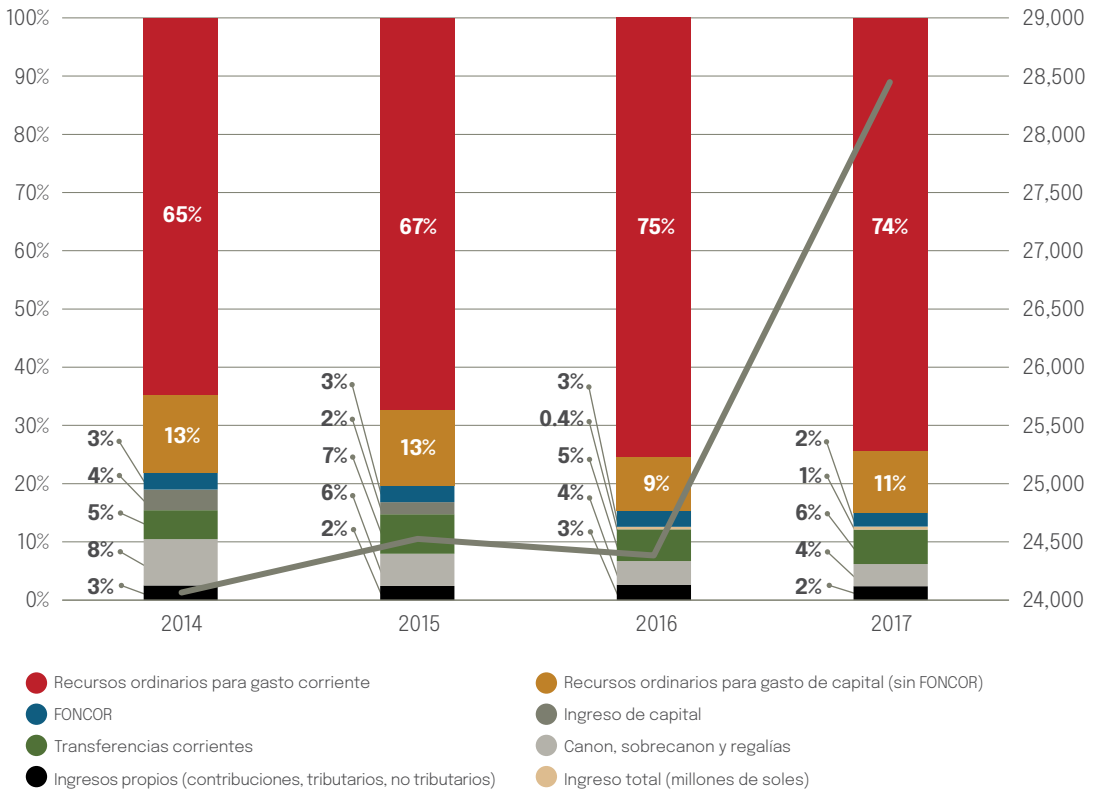
Fuentes: OCDE, Banco Mundial.

Figura 6. Tamaño y financiamiento del gasto público subnacional en regiones seleccionadas, 2016 (% del PBI)



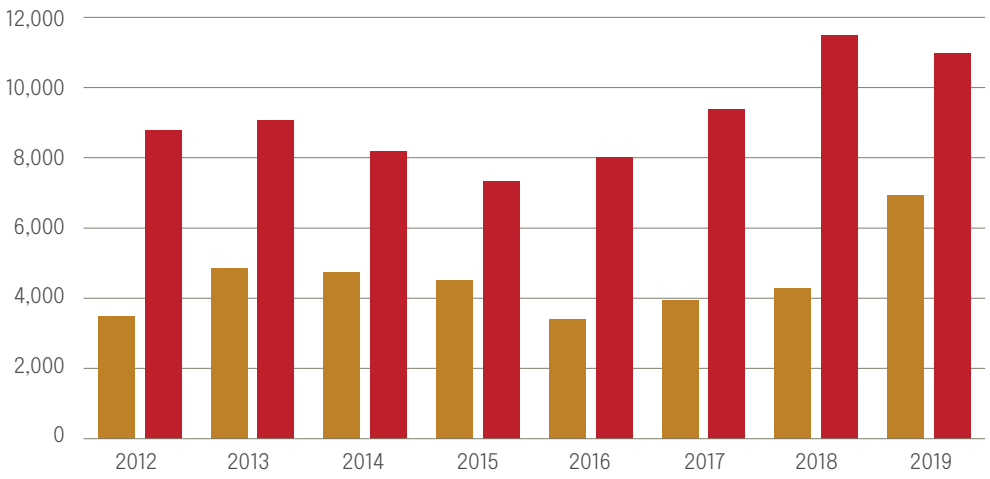
Fuentes: OCDE, Banco Mundial.

Figura 7. Estructura de ingreso de los gobiernos regionales, 2014-2017 (%)



Fuente: MEF, Banco Mundial.

Figura 8. Presupuesto institucional de apertura (PIA) y presupuesto institucional modificado (PIM) para gastos de capital de los gobiernos regionales (millones de soles)



Fuente: Consulta Amigable, Banco Mundial.

Localidades receptoras de altos ingresos por canon reciben también FONCOMUN. En consecuencia, existe una marcada desigualdad en el ingreso per cápita de las municipalidades. Aquella con más ingresos per cápita (distrito de Yarabamba, Arequipa) supera en más de 400 veces a la de menor ingreso per cápita (distrito de San Juan de Lurigancho, Lima).

La estructura de los ingresos de los GL es más equilibrada que la de los GR, debido a que poseen fuentes de ingresos propias y los recursos del FONCOMUN, que es una transferencia predecible basada en una regla de distribución. A pesar de ello, los GSN también tienen una alta dependencia de las transferencias del gobierno central, que se intensificó con el aumento de las transferencias por actividades extractivas o canon. El canon es altamente volátil, lo que reduce fuertemente la predictibilidad de los presupuestos de los GL. Asimismo, su elevada prociclicidad pone en riesgo la fuente de recursos de los GSN ante choques externos por términos de intercambio, según Torres *et al.* (2019). Por otro lado, debido a que el canon proviene de las utilidades de actividades extractivas, no debe ser interpretado como capacidad para generar recursos, según Blanco *et al.* (2017). Tampoco puede ser considerado como una fuente para cubrir las necesidades de gasto corriente, teniendo en cuenta las restricciones legales para su uso.

En cuanto a los recursos de FONCOMUN, se tienen reglas de distribución intrincadas e ineficientes que limitan el objetivo de repartir transferencias igualitarias entre municipalidades. Por un lado, la distribución del FONCOMUN se realiza en tres etapas, que han resultado ineficientes para capturar las necesidades de gasto de las municipalidades. Por otro lado, el FONCOMUN no considera los ingresos por canon como criterio de distribución, lo que permite que localidades receptoras de altos ingresos por canon reciban también FONCOMUN. En consecuencia, existe una marcada desigualdad en el ingreso per cápita de las municipalidades. La municipalidad con más ingresos per cápita (Municipalidad Distrital de Yarabamba, Arequipa) supera en más de 400 veces a la de menor ingreso per cápita (distrito de San Juan de Lurigancho, Lima). El promedio del ingreso per cápita del 20% de municipalidades más ricas (en términos de ingresos totales per cápita) supera en más de 11 veces el promedio de los ingresos per cápita del 20% más pobre. Estos resultados muestran que el sistema de transferencias tampoco ha logrado reducir las desigualdades entre municipalidades.

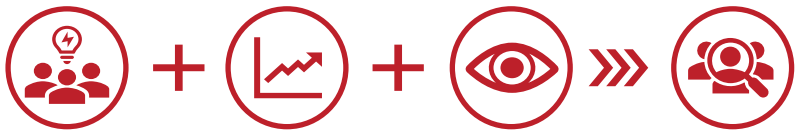
La descentralización fiscal es un instrumento potencialmente poderoso para proveer servicios públicos y para reducir las desigualdades territoriales, pero no sucede porque el diseño del sistema no conduce a esos resultados. Por el contrario, el diseño del sistema conduce a resultados no intencionados e indeseados, como la profundización de las desigualdades entre municipalidades. A esto también contribuye la falta de ingresos propios, inexistentes para el caso de los gobiernos regionales y con serias limitaciones para el caso de los gobiernos locales. Por otro lado, la falta de una clara definición de responsabilidades, la fragmentación de los ingresos (dado que se asignan con fines específicos) y el sesgo de algunos ingresos hacia el gasto de capital conducen a una atomización de proyectos de inversión, cuyo efecto sobre la eficiencia y productividad local es bastante limitado. Finalmente, la baja recaudación propia subnacional, así como la reducida discrecionalidad para decidir el destino de los ingresos conducen a una baja demanda de rendición de cuentas por parte de una población que percibe que las decisiones importantes se toman al nivel del gobierno central. Esto también deriva en un potencial rechazo a las decisiones del gobierno central por parte de los ciudadanos, que lo ven como portador de distribuciones inequitativas y discrecionales.

Opciones de política

El reto consiste en transformar el diseño actual del sistema de descentralización, que viene generando tan malos resultados, en uno que brinde los incentivos necesarios para lograr los objetivos para los que fue creado. Para ello sugerimos como opción de política una reforma integral que actúe en tres frentes: (i) las responsabilidades de gasto, (ii) el diseño de los ingresos subnacionales y (iii) las reglas de gasto.

Frente a una descentralización fiscal con tantas deficiencias, es necesario ofrecer una solución integral, cuyos componentes refuercen las características de un diseño óptimo para la descentralización. Esta solución integral consistiría en: (i) clarificar las funciones de gasto, (ii) replantear casi por completo los ingresos regionales y (iii) realizar una reforma del FONCOMUN, complementada con una flexibilización en el uso del canon. Se busca implantar un sistema de ingresos que sea transparente, estable, predecible, equitativo y eficiente. Con ello, se espera dar a los gobiernos subnacionales los incentivos para una gestión eficiente en el manejo de los recursos públicos y la provisión de servicios públicos, con un componente de rendición de cuentas a los ciudadanos (ver Figura 9).

Figura 9. Principios básicos de un sistema de ingresos alineado a buenas prácticas internacionales



Autonomía fiscal	**Previsibilidad**	**Transparencia**	**Responsabilidad y uso más eficiente de los recursos**
Las entidades subnacionales deben tener cierto grado de discreción sobre las tasas impositivas o las bases impositivas.	Las fuentes de ingreso, especialmente las transferencias, deben ser predecibles y estables.	Las fuentes de ingreso, especialmente las transferencias, deben ser transparentes y definidas según fórmula.	

Elaboración propia.

Para comparar la implementación de una reforma integral versus la aplicación de opciones de política más específicas, presentamos los siguientes tres escenarios a analizar:

- Mantener la situación actual.
- Realizar reformas en el margen; es decir, solo cambios puntuales alrededor del Fondo de Compensación Regional (FONCOR) o el impuesto predial.
- Realizar una reforma integral, que es lo que se propone en este documento.

Esta evaluación se puede hacer sobre la base de criterios específicos de diseño y resultados. Respecto a los criterios de diseño, consideramos el alcance, transparencia, autonomía, previsibilidad y la equidad que generan en su implementación. Por parte de los resultados, tomamos en cuenta el impacto sobre la eficiencia del gasto, el cierre de brechas, rendición de cuentas y cohesión social.

Tabla 2. Opciones de política para la descentralización fiscal

Criterios/opciones		Mantener la situación actual	Reformas en el margen		Reforma integral
			Ampliar alcance de FONCOR	Mejorar recaudación del impuesto predial	
Diseño	Alcance	Completo	Limitado	Limitado	Completo
	Transparencia	Muy baja	Alta	Alta	Alta
	Autonomía	Baja	Baja	Alta	Alta
	Previsibilidad	Muy baja	Alta	Alta	Alta
	Equidad	Muy baja	Baja	Muy baja	Mediana
Resultados	Eficiencia del gasto	Baja	Baja	Baja	Mediana
	Cierre de brechas	Lento	Lento	Lento	Velocidad media
	Rendición de cuentas	Muy baja	Muy baja	Baja	Mediana
	Cohesión social	Baja	Baja	Baja	Mediana

Elaboración propia.

La iniciativa de expandir FONCOR va en la dirección correcta, pero su impacto es limitado. La propuesta de ampliar el FONCOR tendría un impacto positivo en transparencia, dado que no se repartiría discrecionalmente, sino a través de una regla dada. También tendría un impacto positivo en previsibilidad, pues la reforma establecería la fuente de ingresos. Por ejemplo, las propuestas sobre aumentar sus recursos a dos puntos porcentuales del IGV, en lugar de los 690 millones de soles que actualmente se reparten entre los gobiernos regionales, no aumentaría la autonomía, ya que estos fondos seguirían estando destinados al gasto de inversión. Asimismo, su alcance sería limitado, dado que el FONCOR es una transferencia únicamente para los gobiernos regionales. Además, el 2% del IGV representa solo el 4.2% de los ingresos regionales y el 2.2% de los ingresos subnacionales. Por eso, aunque el FONCOR tiene un diseño que sí toma en cuenta las necesidades de gasto, su impacto sobre equidad es muy limitado.[2]

Un aumento de la recaudación predial tendría un impacto nulo sobre la equidad.

Un aumento de la recaudación predial tendría un impacto nulo sobre la equidad. Por un lado, sí habría un impacto positivo en la autonomía, dado que son recursos propios y, por lo tanto, las municipalidades pueden usarlos discrecionalmente. De igual manera, se provee mayor transparencia y predictibilidad a la gestión, pues las reglas serían de aplicación general y se conocería el origen de los fondos. Sin embargo, no habría impacto sobre la equidad entre municipios, ya que los distritos con más potencial de aumentar su recaudación serán siempre aquellos más ricos. Además, el ingreso por recaudación predial es solo el 7.8% de los ingresos totales de las municipalidades y el 3.6% de los ingresos subnacionales, lo que nos hace pensar que el alcance de la reforma será limitado.

Frente a estas opciones de solución "en el margen", una reforma integral muestra mayor consistencia en su diseño y resultados. En los párrafos anteriores, hemos visto que las reformas en el margen pueden ser positivas, pero realizadas aisladamente no son lo suficientemente potentes como para revertir la situación de ineficiencia en el gasto. En contraste, la reforma integral planteada aquí tendría un alcance completo, dado que involucraría los ingresos tanto de los gobiernos regionales como de los locales. Así, al establecerse reglas de distribución de ingresos, habría una ganancia muy amplia en transparen-

2 Finalmente, esta iniciativa fue aprobada mediante la Ley 31069, del 15 de noviembre de 2020.

cia y autonomía. Cabe agregar que la autonomía también se vería reforzada al plantearse fuentes de ingresos propias para los gobiernos regionales, lo que actualmente no existe. El impacto sobre la equidad dependerá de cuán grande será el componente de la transferencia de igualación en los ingresos de los gobiernos regionales y locales. La reforma que se postula aquí asume que dicho componente será importante. Al generar todos estos atributos, esperamos que una reforma integral mejore también los resultados del gasto. Así, el solo hecho de distribuir los recursos con criterios de equidad, y de acuerdo con las necesidades de cada región, debería incrementar la eficiencia del gasto y ayudar al cierre de brechas. La distribución interregional de recursos que esto generaría, al otorgársele más recursos a aquellas regiones que más necesitan, mejoraría la cohesión social. Además, la previsibilidad y transparencia de los ingresos, así como el hecho de que una porción de ellos se recaude localmente, estimularía la rendición de cuentas.

El solo hecho de distribuir los recursos con criterios de equidad, y de acuerdo con las necesidades de cada región, debería incrementar la eficiencia del gasto y ayudar al cierre de brechas.

Costos y beneficios de las opciones de política

Los costos de mantener la situación actual son baja autonomía de los gobiernos subnacionales, así como baja transparencia, previsibilidad y equidad en sus ingresos. Todo esto tiene consecuencias negativas en eficiencia y cohesión social. Los perdedores son los ciudadanos, que se sienten insatisfechos con el manejo de los recursos. Pero, cuál es el beneficio y a quién favorece este orden de cosas. La fragmentación política, con un alto número de partidos y movimientos regionales, hace que sea muy complicada la coordinación de políticas. En este sentido, un sistema presupuestario y de transferencias, que ofrezca alta discrecionalidad al gobierno central, permite realizar dicha coordinación a través de la asignación de recursos fiscales.

Las reformas en el margen tendrían beneficios; sin embargo, serían limitados y no conseguirían la esperada eficiencia en el uso de los recursos. Así, la reforma que asignaría más fondos a FONCOR mejoraría la previsibilidad, la transparencia y la equidad. Con esto, los ganadores serían los gobiernos regionales y también los ciudadanos, que tendrán más claridad de los recursos regionales. Ello podría dar lugar a mayores demandas por rendición de cuentas, lo cual reforzaría la eficiencia y transparencia en el uso de recursos. Una reforma que tenga como objetivo mejorar la recaudación fiscal aumentaría la autonomía, previsibilidad y transparencia de los recursos. Los beneficiados serían las municipalidades y sus ciudadanos. El costo recaería en los contribuyentes, ya sea a través de mayores valores referenciales, tasas o la inclusión de nuevos contribuyentes.

La reforma integral que se plantea tendría la potencia suficiente para modificar los incentivos e inducir a una mayor eficiencia de los gobiernos subnacionales. El principal beneficio de la reforma integral sería la equidad. Esto llevaría a que los recursos se distribuyan según las necesidades de las regiones y localidades. Este solo hecho conllevaría una elevada ganancia en eficiencia. Además, generaría una mayor predictibilidad y transparencia en los ingresos. Ello permitiría una mejor planificación por parte de los gobiernos subnacionales; además, la presión de los ciudadanos, que antes estaba puesta en conseguir recursos, ahora estaría puesta en usarlos acertadamente. Por otro lado, la autonomía en los ingresos sería un mecanismo que generaría demanda de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos.

La reforma integral podría implicar dos costos: (i) aumento del presupuesto público para transferir más fondos a gobiernos regionales y (ii) aumento de la carga tributaria para los contribuyentes. Estos costos podrían gestionarse introduciendo los principios de neutralidad presupuestaria y neutralidad tributaria.

Los costos de la reforma integral que se plantea pueden ser minimizados a través de los principios de neutralidad presupuestaria y tributaria. La reforma integral podría implicar dos costos potenciales: (i) aumento del presupuesto público para transferir más fondos a gobiernos regionales y (ii) aumento de la carga tributaria para los contribuyentes. Estos costos podrían ser gestionados introduciendo los siguientes principios en el diseño para hacerlo viable:

- **Neutralidad presupuestaria.** Proporcionar a los gobiernos regionales ingresos tributarios propios y transferencias predecibles sobre una base neutral de ingresos, de tal manera que sigan recibiendo el mismo volumen presupuestal. Esto evitaría un mayor desembolso por parte del gobierno central o una mayor carga fiscal de los residentes. Para lograrlo, sería necesario reconvertir las actuales transferencias de recursos ordinarios y algunas otras transferencias de carácter discrecional en las fuentes de los nuevos ingresos antes mencionados.

- **Neutralidad tributaria.** Proporcionar a los gobiernos regionales una base de tributación no tendría que significar un aumento de la carga tributaria de los ciudadanos. La asignación de bases propias a los ciudadanos puede realizarse sobre este principio, si el gobierno central ofrece un espacio dentro de las bases que vienen generando su recaudación. En la propuesta descrita líneas arriba, eso significaría que, si los gobiernos regionales pudieran cobrar una tasa de 4% sobre el impuesto a la renta, la tasa aplicada por el gobierno central tendría que ser reducida 4% para todos los tramos afectos.

Con esta propuesta, los mayores beneficiados serán los ciudadanos de las regiones con mayores brechas de acceso a servicios. Estos beneficios se derivan de (i) una mejor distribución de los recursos, llegando con mayor intensidad que antes a donde son más necesarios, y (ii) los incentivos que generan sus modalidades de recaudación, que implicarían una mayor transparencia y demanda de rendición de cuentas. También se beneficia la nación como un todo, por el componente de solidaridad que estaría presente y que promovería la paz social.

Tabla 3. Costos y beneficios de opciones de política

	Mantener la situación actual	Reformas específicas		Reforma integral
		Ampliar alcance de FONCOR	Mejorar recaudación del impuesto predial	
Costos	Baja autonomía, transparencia, equidad y previsibilidad	Cero costo fiscal, porque se sustituyen ingresos discrecionales por otros previsibles	Mayor carga tributaria para los propietarios de los inmuebles	Administración de costos con neutralidad presupuestal y neutralidad tributaria
Beneficios	Control presupuestal del gobierno central, lo que sustituye coordinación política	Mayor previsibilidad, transparencia y equidad en una fracción de ingresos regionales	Mayor autonomía, previsibilidad y transparencia en una fracción de ingresos municipales	Mayor equidad, autonomía, previsibilidad y transparencia para la totalidad de ingresos subnacionales

Elaboración propia.

La redistribución de recursos que se generaría con esta reforma puede gestionarse con un periodo de transición. La reasignación de ingresos entre regiones —sobre todo por el efecto de las transferencias igualadoras— podría, en principio, generar regiones ganadoras (con más ingresos comparados con la situación previa) y perdedoras (con menos ingresos). Esto se puede evitar con una fase de transición de cierto número de años, en los que ninguna región recibirá ingresos más bajos que los que tenía en el sistema previo. Una manera de implementar este sistema de transición es separar el volumen total asignado a la transferencia igualadora en dos tramos. El primer tramo consistirá en repartir a todas las regiones un monto tal que iguale su presupuesto del año anterior. Esto utilizaría una fracción del volumen total de esta transferencia. La parte restante, o segundo tramo, se repartirá proporcionalmente solo a las regiones que tienen una brecha de necesidades de gasto que cubrir de acuerdo con la estimación realizada para la transferencia de igualación.

En el caso particular de la reforma al FONCOMUN, en principio esta propuesta no debería generar costos financieros agregados, dado que los recursos del FONCOMUN están compuestos por el 2% de recaudación municipal.

Objetivos específicos

En la presente sección, desarrollamos detalladamente los objetivos de los tres frentes que se plantean en la reforma integral: (i) las responsabilidades de gasto, (ii) el diseño del sistema de transferencia a los gobiernos regionales y (iii) reformar el FONCOMUN.

i. Afinar las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno

Se requiere afinar la asignación de responsabilidades y funciones entre los niveles de gobierno, para desagregar los atributos de cada servicio en los que existan responsabilidades compartidas poco claras. Los casos más urgentes corresponden a los sectores de educación y salud. La definición de responsabilidades de gasto requiere una revisión que incluya claramente cuatro aspectos fundamentales de la provisión de servicios: (i) rectoría, (ii) planificación, (iii) financiamiento, (iv) implementación y prestación del servicio.

En consecuencia, para cada responsabilidad de gasto, la delimitación de responsabilidades tiene que responder claramente las siguientes preguntas:

- ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la rectoría (normas y estándares)?
- ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la planificación?
- ¿Qué nivel de gobierno es responsable del financiamiento?
- ¿Qué nivel de gobierno es responsable de la implementación y el servicio?

Este proceso puede ser arduo y requerir la desagregación de servicios en varios de sus componentes. Por ejemplo, en el caso de educación primaria, puede ser necesario distinguir entre profesores, edificios y materiales. Respecto a materiales, por ejemplo, los libros de texto podrían ser regulados por el gobierno central, financiados por el gobierno regional y distribuidos por los gobiernos locales.

ii. Rediseñar el sistema de transferencias a los gobiernos regionales[3]

Para lograr que la descentralización logre los objetivos que se esperan de ella, se requiere mínimamente que los gobiernos regionales cuenten con cierto grado de autonomía, previsibilidad y transparencia en sus fuentes de ingreso. Ninguno de estos aspectos se encuentra presente actualmente en el esquema de descentralización.

La propuesta consiste en diseñar un sistema de financiamiento alineado con las mejores prácticas internacionales. Una estructura de financiamiento de este tipo tendría cuatro componentes:

- **Ingresos propios provenientes de impuestos y tasas, sobre las cuales los gobiernos regionales tendrían cierto grado de autonomía.** Estos impuestos juegan un papel fundamental en generar la demanda de rendición de cuentas de los ciudadanos, lo que redundará en una mayor eficiencia del gasto público y una mayor responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales.

- **Coparticipación de ingresos con criterios devolutivos y redistributivos.** Estos ingresos ayudan a estimular la actividad económica.

- **Transferencias de igualación.** Estarán enfocadas en cerrar las brechas fiscales horizontales que existan entre los gobiernos regionales.

3 Basado en Martínez y Porras (2019).

- **Un sistema de transferencias condicionadas con recursos vinculados a programas concretos.** Estas transferencias permitirán que el gobierno central pueda perseguir objetivos de alcance nacional, como por ejemplo cerrar brechas en infraestructura.

Sobre la base de estos componentes, se propone una nueva estructura para el sistema de financiamiento regional con los siguientes elementos:

- **Sobretasa regional sobre el impuesto a la renta personal (cuarta y quinta categoría).** Los gobiernos regionales tendrían discreción para imponer un impuesto plano entre tarifas mínima y máxima legisladas a nivel nacional. Sería administrado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y cobrado tomando como referencia la residencia de los ciudadanos. Siguiendo el principio de neutralidad tributaria, se reduciría la tasa de impuesto cobrada por el gobierno nacional en aproximadamente la misma magnitud que sería cobrada por los gobiernos regionales. Al dejar que los gobiernos regionales tengan algún grado de discreción en decidir la tasa de impuesto, se fomentará la rendición de cuentas y, por lo tanto, la responsabilidad fiscal. Además, proporcionará a los gobiernos regionales una fuente relativamente flexible y estable de ingresos que les permitirá planificar actividades y proyectos por adelantado.

Se requiere mínimamente que los gobiernos regionales cuenten con cierto grado de autonomía, previsibilidad y transparencia en sus fuentes de ingreso.

- **Coparticipación de un porcentaje del IGV.** La propuesta es establecer un porcentaje fijo de la recaudación del IGV del año previo que sería distribuido entre los gobiernos regionales. En principio, el criterio de distribución de esta bolsa podría tener un componente devolutivo y otro redistributivo. El componente devolutivo podría estar en función de alguna variable que refleje la escala de consumo o producción de cada región, lo que sería posible aproximar a través del PBI regional. El componente redistributivo tendría que reflejar las necesidades agregadas de gasto de la región, lo que se puede aproximar con la participación de cada región en la población total del país.

- **Implementar una nueva transferencia de igualación.**[4] Esta transferencia tendría como objetivo reducir los desequilibrios fiscales horizontales, considerando explícitamente las diferencias en las necesidades de gasto y la capacidad fiscal entre las regiones. Estas transferencias minimizan las desigualdades en el acceso y prestación de servicios públicos en las distintas regiones del país y promueven la solidaridad, fomentando la cohesión social.

- **Transferencias condicionales.** Será necesario conservar algunas de las existentes e introducir otras, destinadas a promover la coordinación intergubernamental, para el logro de los objetivos de la política sectorial.

iii. Reformar el FONCOMUN, principal transferencia a gobiernos locales

El objetivo es reformar FONCOMUN para transformarlo en una transferencia que cumpla con el objetivo principal de equidad entre municipalidades. Actualmente, algunos aspectos de los criterios de distribución del FONCOMUN generan distorsiones que de-

4 Actualmente existe el FONCOR, que tiene algunas características de una transferencia de igualación. Sin embargo, tiene la desventaja de que se destina solo al gasto de capital.

bilitan sus efectos igualadores. El FONCOMUN tiene un procedimiento complejo de tres etapas de distribución. En la primera, los recursos son asignados a nivel provincial según criterios igualadores (considerando las condiciones socioeconómicas y las necesidades insatisfechas de servicios públicos). La segunda etapa distribuye los recursos asignados en la primera fase a nivel de las municipalidades distritales dentro de cada provincia, según criterios de ruralidad, territorio y capacidad de la gestión municipal. Esta distribución en dos fases trae consigo la posibilidad de que dos municipalidades idénticas (con indicadores similares en términos de población, necesidades insatisfechas, ruralidad, territorio y capacidad) reciban transferencias distintas por el solo hecho de estar ubicadas en provincias distintas. En la tercera etapa, se realizan dos ajustes a las cantidades definidas en las dos etapas anteriores: una transferencia mínima (ocho unidades tributarias) y la aplicación de una cláusula de ajuste que garantiza que todas las municipalidades reciban al menos la cantidad (en términos reales) que recibieron en el 2009. Después de estos dos ajustes, la fórmula igualadora del FONCOMUN se diluye. La transferencia mínima recibida por todas las municipalidades también es un incentivo para la fragmentación administrativa a nivel local y la constante creación de nuevos distritos, ya que con el monto mínimo de transferencia del FONCOMUN es posible que dos localidades aumenten sus transferencias si se separan.

El destino del canon son principalmente los gastos de capital, mientras que el FONCOMUN financia gastos generales (corrientes y de capital). Será necesario tomar una decisión en cuanto al canon. Por otro lado, si una fracción mayor del canon se utiliza para gastos corrientes, será necesario reducir su volatilidad.

Ignorar el canon en la distribución del FONCOMUN, como ocurre actualmente, afecta su capacidad igualadora y resta mucho poder al sistema de transferencias. Una importante fuente de ingresos para muchas municipalidades lo constituye el canon; por lo tanto, se requiere tomarlo en cuenta para reducir la inequidad en los ingresos municipales. Sin embargo, incluir los ingresos por canon en la fórmula del FONCOMUN genera a su vez nuevos retos. Por un lado, el destino del canon son principalmente los gastos de capital, mientras que el FONCOMUN financia gastos generales (corrientes y de capital). Será necesario tomar una decisión en cuanto al canon. Por otro lado, si una fracción mayor del canon se utiliza para gastos corrientes, será necesario reducir su volatilidad.

Esta propuesta tiene un beneficio directo que es muy potente: conferir a FONCOMUN un verdadero poder igualador. La propuesta eliminaría la distribución en tres etapas. Se buscaría evitar que dos distritos que tienen necesidades similares reciban montos muy distintos. Esto redundará en una mayor sensación de solidaridad y cohesión social. También hay otros beneficios indirectos: (i) incentivar la recaudación de ingresos propios, como el impuesto predial, y (ii) brindar mayor disponibilidad de recursos al gasto corriente, a través de la flexibilización del uso del canon. La propuesta de reforma está articulada en base a cuatro pilares fundamentales:

- **Distribuir FONCOMUN en dos tipos de transferencias, una distrital y otra provincial.** Actualmente, la distribución se realiza en tres etapas y de manera conjunta para provincias y distritos. Con esta propuesta, cada una de estas dos transferencias se realizará en un solo paso, incrementando su transparencia, de tal manera que dos distritos con necesidades similares obtengan beneficios similares. La justificación principal es que la distribución de fondos entre las municipalidades distritales y las provinciales es hoy en día arbitraria, y no asegura una distribución equitativa entre distritos. La separación de las transferencias también se justifica porque las responsabilidades de gasto y la asignación de ingresos propios es diferente entre las municipalidades distritales y las provinciales.

- **Las nuevas transferencias serán distribuidas sobre la base de la metodología de "brecha fiscal", que es la más usada en la práctica internacional.** La "brecha fiscal" se define como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad

fiscal de los gobiernos locales. La capacidad fiscal se calcularía de acuerdo con los ingresos potenciales propios de cada gobierno local. La metodología de la brecha fiscal está compuesta de tres procesos básicos: (i) cálculo de las necesidades de gasto, (ii) cálculo de la capacidad fiscal, (iii) diseño del mecanismo de igualación. Un reto de implementación es estimar las necesidades de gasto. Una posibilidad es utilizar un índice ponderado con variables que aproxime esa información sobre necesidades de gasto.

- **Las brechas fiscales agregadas de cada nivel, el provincial y distrital, definirán la distribución de FONCOMUN entre provincias y distritos**. Actualmente, esta distribución es arbitraria: 20% para las provincias y 80% para los distritos. Estas proporciones serían calculadas en el primer año de implementación y se conservarían fijas por un periodo de tres a cinco años, revisándose al final de ese periodo.

- **Será necesario relajar el uso de los fondos de canon, asignándoles una mayor proporción al gasto corriente.** En concreto, los distritos y provincias que reciben canon tendrían derecho a utilizar el 50% de esos recursos, durante el año, para gastos corrientes, exceptuando los de planilla (es decir, gastos en salarios del personal o empleados públicos). Este 50% de los recursos "canoneros" pasarían a formar parte de la capacidad fiscal computada, para cada gobierno local, en ese año.

Esta reforma sugiere que el cálculo de la capacidad fiscal de cada municipio se realice a través de una estimación de los ingresos fiscales potenciales. No se usarían los ingresos efectivos, porque de ser así se introduciría un desincentivo a la recaudación propia. Al usar los ingresos potenciales, cualquier aumento de la recaudación no reduciría la asignación distrital o provincial de FONCOMUN y, por lo tanto, sería un aumento efectivo de recursos para la municipalidad. Respecto al segundo beneficio indirecto, es necesario resaltar que la principal función de las municipalidades es proveer servicios a los ciudadanos, tales como limpieza, recojo de basura, ornato y seguridad. También es necesario proveer algunas obras de infraestructura, pero la prioridad debería ser brindar los servicios mencionados. Además, las obras de infraestructura pueden ser provistas por los niveles más altos de gobierno con una mejor planificación y complementariedad.

Retos de implementación

Los principales retos de implementación de la propuesta de política definida serían de dos tipos: (i) retos técnicos y (ii) retos normativos. La Tabla 4 lista a detalle los retos de implementación.

Tabla 4. Retos técnicos y normativos de una propuesta integral de reforma fiscal subnacional

Opciones de política	Retos técnicos	Retos normativos
Delimitación de funciones de gasto	• Elaborar una metodología detallada, con ejemplos sectoriales, para definir las responsabilidades de gasto. • Elaborar las matrices de responsabilidades de los ministerios con responsabilidades compartidas.	• Reformar la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. • Reformar la Ley Orgánica de los Gobiernos Locales. • Reformar la Ley de Bases de la Descentralización. • Reformar las leyes de organización y funcionamiento de los ministerios con funciones compartidas.
Nuevo sistema de transferencias y financiamiento de los GR	• Definir la sobretasa específica sobre el impuesto a la renta de las personas: ¿tasa única o por tramos?, ¿tasa predefinida o un rango sobre el que los GR podrán decidir la tasa? • Definir la tasa o porcentaje de recaudación del IGV que será sujeto de la coparticipación. • Definir la variable que operativizará los criterios distributivo y devolutivo de la coparticipación del IGV. • Definir el peso de cada uno de estos criterios: ¿tendrá más peso uno de los criterios?, ¿o los pesos de ambos serán iguales? • Definir la fuente de recursos de la transferencia de igualación, de tal manera que se cumpla con el criterio de neutralidad presupuestal. • Definir la metodología para medir las necesidades de gasto a nivel regional: ¿qué variables se incluirán como indicadores de necesidades de gasto?, ¿cómo se agregarán? • Definir la metodología para medir la capacidad fiscal de los gobiernos regionales, incluyendo el canon. • Evaluar las transferencias condicionadas actualmente y definir cuáles de ellas pueden permanecer y cuáles necesitan reforma.	• Reformar la Ley N.° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (artículos del 37 al 39). • Reformar el DL 955, capítulo III (sobre la asignación de ingresos a los gobiernos regionales). • Reformar la Ley N.° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (artículos 72 y 73).
Reforma del FONCOMUN	• Definir la metodología para medir las necesidades de gasto a nivel municipal: ¿qué variables se incluirán como indicadores de necesidades de gasto?, ¿cómo se agregarán? • Definir la metodología para medir la capacidad fiscal de los gobiernos regionales, incluyendo el canon. • Dado que un componente importante de la capacidad	• El artículo 88 del TUO de la Ley de Tributación Municipal establece que los recursos mensuales que perciban las municipalidades, por concepto del FONCOMUN, no podrán ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) unidades impo-

Opciones de política	Retos técnicos	Retos normativos
	fiscal serán los ingresos propios, será necesario definir una metodología para medir los ingresos propios potenciales (por ejemplo, estimar la recaudación predial potencial). • Medir la brecha fiscal y agregar la brecha fiscal provincial y municipal, para determinar la proporción de los fondos que se destinarán al FONCOMUN provincial y al FONCOMUN distrital.	sitivas tributarias (UIT) vigentes a la fecha de aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año. • El artículo 146 de la Ley N.° 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades) establece una asignación prioritaria y compensatoria del FONCOMUN a las municipalidades ubicadas en zonas rurales. • El artículo 4 de la Ley N.° 29332 (Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal) dispone que los criterios de distribución del FONCOMUN sean aplicados de manera progresiva. • Decreto Supremo N.° 060-2010-EF aprueba los criterios, procedimientos y metodología para la distribución del FONCOMUN, disponiendo que la asignación para cada municipalidad provincial y distrital se determine en función a los criterios previstos en el Decreto Supremo N.° 156-2004-EF.

Recomendaciones de implementación

La implementación de las reformas exige voluntad política y la capacidad de generar consensos y alianzas entre el Ejecutivo, el Congreso y los gobiernos subnacionales. La voluntad política se refiere, en alguna medida, al compromiso del nivel gubernamental más alto. Esto tendrá que partir de buscar alternativas al uso del presupuesto para el control territorial y de eliminar la discrecionalidad con la que se asignan los presupuestos. Para ello, se requiere el convencimiento de que la institucionalidad generará incentivos para una mayor eficiencia, y el reconocimiento de que los gobiernos subnacionales pueden autogobernarse. Este es un proceso gradual que implica reconocer que las capacidades en los gobiernos subnacionales se irán construyendo en la medida que estos tengan responsabilidad en las decisiones que toman. Idealmente, esta construcción de capacidades tendría que ser complementada con una reforma del servicio civil que promueva una línea de carrera en el sector público, de tal manera que se consiga atraer talento.

De manera simultánea, se requiere consolidar alianzas con los gobiernos subnacionales. En general, se espera que estos sean proclives a respaldar la reforma propuesta, dado que les confiere mayor autonomía y previsibilidad de los recursos. Sin embargo, es importante reconocer que algunos gobiernos subnacionales podrían generar resistencia, dado que se pueden estar beneficiando significativamente de las desigualdades que genera el sistema actual. Esto puede ser atenuado estableciendo un periodo de transición para evitar la oposición de estos gobiernos específicos.

El nuevo sistema de ingresos regionales es esencial porque sería un paso importante para consolidar el nivel intermedio de gobierno. Los gobiernos regionales cuentan con una serie de características, que no vienen siendo aprovechadas a causa de la debilidad de su financiamiento y atribuciones. Primero, podrían cumplir la función de bisagra entre el gobierno central, que posee el mayor alcance territorial, y los gobiernos locales, con un alcance territorial más limitado. Segundo, dado su alcance territorial intermedio, podrían llevar adelante el gasto de capital con mayor eficiencia en términos de escala y complementación regional. Tercero, dado su número limitado, sería más fácil potenciar sus capacidades y también supervisar sus funciones. Por ello, deberían tener mayores responsabilidades para la planificación y para la provisión de bienes públicos y también para la ejecución de gasto de capital. Bajo esta premisa, las recomendaciones específicas vinculadas a la implementación del nuevo sistema de financiamiento para gobiernos regionales tienen el objetivo de reforzarlos.

El nuevo sistema de ingresos regionales es esencial porque sería un paso importante para consolidar el nivel intermedio de gobierno. Los gobiernos regionales cuentan con una serie de características, que no vienen siendo aprovechadas a causa de la debilidad de su financiamiento y atribuciones.

i. Sugerencias de implementación de sobretasa de impuesto a la renta de personas[5]

La propuesta considera establecer una sobretasa o un recargo extra sobre el impuesto a la renta de las personas (*piggyback*). La sobretasa regional al impuesto a la renta gravaría específicamente las rentas de cuarta y quinta categoría y sería recaudada

5 Basado en Martínez y Porras (2019).

junto con el impuesto nacional. La implementación podría consistir en establecer un rango constante para todos los tramos afectos al impuesto a la renta de las personas. Este rango podría tomar el valor de entre el 3% y el 5 % de la base imponible, y la tasa específica y plana aplicable la definiría el gobierno regional dentro de este rango. La recaudación del impuesto recaería en manos de SUNAT, de manera simultánea a la recaudación del impuesto nacional.

Tabla 5. Propuesta de sobretasa regional del impuesto a la renta de las personas (cuarta y quinta categoría)

Rango de ingreso neto	Actual	Propuesta	
	Tasa	Tasa gobierno regional	Tasa gobierno central
Hasta 5 UIT	8%	3%-5%	4%
De 5 a 20 UIT	14%	3%-5%	10%
De 20 a 35 UIT	17%	3%-5%	13%
De 35 a 45 UIT	20%	3%-5%	16%
Más de 45 UIT	30%	3%-5%	26%

Elaboración propia.

Los ingresos serían devueltos bajo el principio de derivación, distribuyéndose en el lugar del origen de la recaudación, que se determina por la residencia de los contribuyentes. Se realiza una simulación para establecer el porcentaje de la recaudación del impuesto a la renta que correspondería a cada GR en un escenario en el que la mayor parte de los contribuyentes tienen ingresos netos que se encuentra en los rangos más bajos (Tabla 6). Se considera el mismo escenario para todas las regiones. Estos escenarios pueden ser modificados o desagregados, si es que se desea tener escenarios diferentes para cada región.

Tabla 6. Porcentaje de contribuyentes cuyos ingresos se sitúan en los tramos afectos al impuesto a la renta (IR) personal-Supuestos del ejercicio de simulación

Tramos del IR	% de contribuyentes
Hasta 5 UIT	60%
De 5 a 20 UIT	25%
De 20 a 35 UIT	9%
De 35 a 45 UIT	5.5%
Más de 45 UIT	0.5%
Total	**100%**

Elaboración propia.

Asumiendo que todas las regiones se ubican el centro del rango de elección y eligen una sobretasa de 4%, y con los supuestos de distribución de ingresos señalados, nuestros resultados indican que del total de la recaudación del impuesto a la renta personal (cuarta y quinta categoría) de cada región, el 42% correspondería al GR y el 58% restante al GN. Los gobiernos regionales relativamente más ricos se benefician más proporcionalmente con la introducción de la sobretasa regional sobre el impuesto a la renta. En este sentido, la dinámica de este esquema de sobretasa sería principalmente devolutiva.

ii. Sugerencias de implementación para coparticipación del IGV

El monto por repartir en el año *t* se debe fijar como un porcentaje del IGV recaudado el año precedente o (*t-1*). La ventaja de utilizar la base de distribución con un año de re-

traso es que, de esa forma, los gobiernos regionales conocerán de antemano el monto de ingresos que van a recibir en el año corriente por concepto de esta participación de ingresos, lo que genera predictibilidad. En la simulación que realizamos, hemos considerado que el 15% de la recaudación del IGV se reparte a favor de los GR. Este porcentaje es solo un supuesto. Por otro lado, está el porcentaje que será distribuido entre los gobiernos regionales considerando el monto total recaudado por IGV, incluyendo Lima Metropolitana (MML). Sin embargo, MML no forma parte del índice y no recibiría recursos por esta fuente debido a que no cumple las funciones de gobierno regional. Por lo tanto, no se incluye como receptor de ingresos en nuestras simulaciones.

En principio, la distribución entre los gobiernos regionales se podría efectuar sobre la base de dos criterios: uno devolutivo y el otro de necesidades agregadas. Dado que la transferencia de igualación (que se describe abajo) cubrirá el criterio de equidad a través de un cálculo de necesidades de gasto, se sugiere que esta transferencia solo atienda al criterio devolutivo. Por un lado, esto introduciría un motivo para que los gobiernos regionales estén interesados en incentivar el dinamismo económico. Por otro, debido a que la ciudadanía sabrá que los impuestos que pagan están canalizándose hacia su región, habría una mayor demanda por rendición de cuentas.

Operativamente, se puede usar el PBI como indicador de actividad y consumo. De esta manera, los recursos destinados a esta transferencia de coparticipación podrían ser distribuidos de acuerdo con un índice de PBI relativo (PBI_i):

$$PBI_i = \frac{pbi_i}{\sum_{i=1}^{n} pbi_i}$$

Donde, pbi_i es el PBI de la región i.

iii. Sugerencias para transferencia de igualación

Es esencial que el sistema de financiamiento de los GR atenúe las elevadas disparidades en la capacidad de ofrecimiento de servicios públicos provocadas por las diferencias en ingresos propios y otras fuentes de ingresos de las regiones, como el canon. Aunque menos obvias, existen también disparidades significativas en las necesidades de gasto entre los gobiernos regionales causadas por diferencias en la composición de la población (p.e., en edad escolar o edad de jubilación) o por razones geográficas y de dispersión. Por lo tanto, es también muy importante que el sistema de financiamiento de los GR reconozca explícitamente estas disparidades y provea alguna compensación por esas diferencias.

Aunque a nivel internacional existen distintas metodologías para el diseño de las transferencias de igualación, la más recomendable es la de "brecha fiscal", que se define como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de los gobiernos regionales. La metodología de brecha fiscal tiene la ventaja de hacer la transferencia más equitativa y eficiente. Idealmente, su implementación implicaría efectuar directamente el cálculo de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal. Sin embargo, en la actualidad, no se dispone de la información relevante para calcular las necesidades de gasto, debido a que la clasificación presupuestaria del gasto por funciones refleja la oferta de servicios, mas no la demanda. Alternativamente, y en tanto esta información no exista, se puede generar un índice ponderado con variables que aproximen la información sobre necesidades de gasto.

La metodología de la brecha fiscal está compuesta por tres procesos básicos: (i) cálculo de las necesidades de gasto, (ii) cálculo de la capacidad fiscal, (iii) diseño del mecanismo de igualación. Se desarrollan a continuación:

- **Cálculo de las necesidades de gasto**
  La nueva transferencia de igualación se basa parcialmente en la estimación de las necesidades de gasto, la cual considera solo el gasto corriente no financiero de las principales funciones a cargo de los gobiernos regionales. Dadas las limitaciones de información sobre la composición funcional del gasto, se utiliza un método simplificado para la estimación de las necesidades del mismo. En particular, se identificaron variables que pudieran explicar el comportamiento actual del gasto. En algunos casos, solo se pudo identificar una variable para aproximar la necesidad de gasto. En la Tabla 7, mostramos cómo podría hacerse este ejercicio, resumiendo las variables identificadas para estimar las necesidades de gasto de las distintas funciones. La implementación concreta requiere consultas a expertos de cada sector para identificar otras variables que pueden ser importantes. Por ejemplo, en el caso de transporte, también se podrían incluir variables geográficas y de densidad poblacional.

Tabla 7. Variables conductoras de la necesidad de gasto por función

Funciones	Variables
Educación	Pobreza extrema y población de tres a 16 años
Salud	Población de cero a cuatro años y más de 65 años
Previsión social	Población total
Transporte	Población económicamente activa
Otros gastos: actividad agropecuaria, ambiente, comercio, comunicaciones, cultura y deporte, energía, industria, minería, orden público y seguridad, pesca, planeamiento, gestión y reserva de contingencia, protección social, saneamiento, trabajo, transporte, turismo, vivienda y desarrollo urbano	Población total

Elaboración propia.

Una vez identificadas las variables conductoras, para cada una de las funciones de gasto, se utilizan para la estimación de un índice de necesidades de gasto por función para cada gobierno regional. Cuando existe más de una variable conductora, se usan todas las variables en un índice compuesto para esa función, donde los pesos relativos de cada variable conductora son determinados por las regresiones que permitieron la identificación de las variables.

Para derivar finalmente las necesidades de gasto, el índice se aplica al total del gasto corriente no financiero, de acuerdo con cada función; posteriormente, se calcula el total para cada región y se divide por la población regional para obtener las necesidades de gasto en términos per cápita. Estos últimos resultados son presentados en el anexo. Un supuesto principal en la derivación de las necesidades de gasto es que el gasto agregado estimado de todas las regiones coincide exactamente con el gasto real para cada función en el año base para el que se realizan los cálculos (2017). Este supuesto ofrece la ventaja de que el estimado de la necesidad de gasto es realista y obedece la restricción presupuestaria presente.

- **Cálculo de la capacidad fiscal**
  Es importante señalar que el concepto de la capacidad fiscal está directamente asociado con el concepto de ingresos potenciales y no con ingresos contables. La razón es que si se toman los ingresos contables se introduce un incentivo negativo a la recaudación: más recaudación significaría menos ingresos por concepto de transferencia de igualación. Para efectos de la simulación mostrada líneas aba-

jo, hemos considerado los ingresos por la sobretasa de impuesto a la renta y las coparticipaciones del IGV propuestas como ingresos. Además, se consideran las transferencias por concepto de canon, regalías mineras, rentas de aduanas y Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM).

Por lo tanto, se requiere una metodología apropiada para calcular los ingresos potenciales para cada tipo de ingreso. Para aproximar el recaudo de la sobretasa regional del impuesto a la renta, hemos aplicado una sobretasa de cuatro puntos porcentuales, que es el valor medio del rango permitido. Cabe señalar que, en aquellos tipos de ingreso en los que los gobiernos regionales no tienen decisión o injerencia, es correcto usar los ingresos contables como potenciales. Este es el caso del canon y de las participaciones por IGV que proponemos líneas arriba. Por otro lado, las estimaciones de la capacidad fiscal en términos absolutos se muestran en los anexos de gráficos y tablas.

- **Diseño del mecanismo de igualación**
  Una vez estimadas las necesidades de gasto y la capacidad fiscal para cada gobierno regional, podemos proceder al cálculo de la brecha fiscal, la cual se define como la diferencias entre ambas. Aquellos gobiernos regionales con una brecha fiscal negativa (capacidad fiscal per cápita mayor a sus necesidades de gasto per cápita) no serían elegibles a recibir una transferencia de igualación. Si la capacidad fiscal per cápita del gobierno regional es menor a las necesidades de gasto per cápita, se estima el indicador relativo de la brecha fiscal de acuerdo con la metodología recogida en la Tabla 8. Con estos resultados también se puede computar el indicador relativo de la brecha fiscal, que es para cada gobierno regional el cociente de su brecha fiscal con respecto a la suma de todas las brechas fiscales positivas.

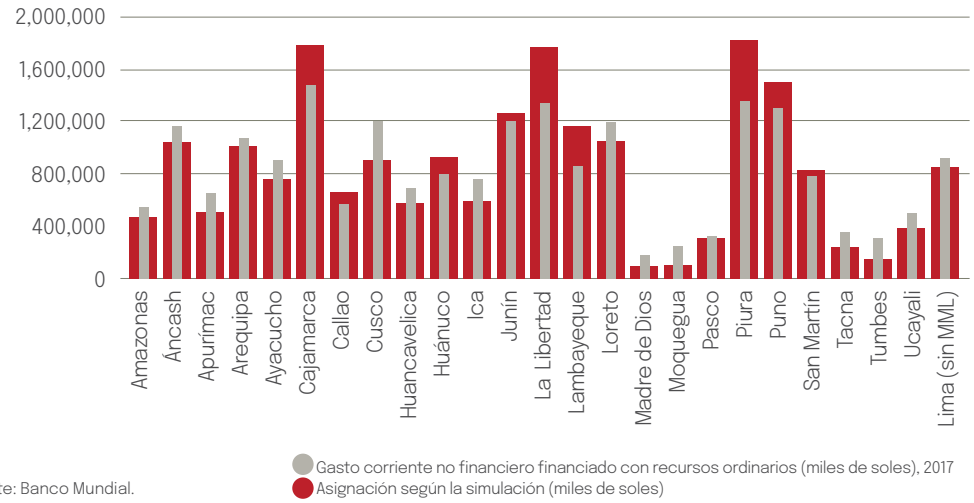
Tabla 8. Supuestos metodológicos para la estimación de la brecha fiscal

Brecha fiscal del gobierno regional i (bf_i)	$bf_i = (ng_i - cf_i) \times pob_i,\ ifng_i > cf_i$	cf_i: capacidad fiscal per cápita del gobierno regional i ng_i: necesidad de gasto per cápita del gobierno regional i pob_i: población de la región i
Indicador relativo de la brecha fiscal (BF_i)	$BF_i = \frac{bf_i}{\sum_{i=1}^{n} bf_i}$	

Los cálculos del monto de la brecha fiscal en términos absolutos y en términos per cápita se recogen en el anexo. En este ejercicio, los gobiernos regionales de Callao y Moquegua no serían elegibles para la transferencia de igualación por tener una brecha fiscal negativa. Siguiendo el principio de neutralidad presupuestaria, para definir el monto total a ser distribuido por la transferencia de igualación, se restaría el gasto total corriente no financiero financiado con recursos ordinarios (21,094 millones de soles en 2017, sin considerar a la Municipalidad Metropolitana de Lima), menos el monto originado por la aplicación de la "sobretasa regional al impuesto a la renta" (570 millones de soles) y la "asignación del porcentaje del IGV" (7904 millones de soles). El monto efectivo distribuido por la transferencia de igualación se calcula multiplicando el indicador relativo de la brecha fiscal, para cada gobierno regional, por el monto global asignado para la transferencia.

- **Simulación del nuevo sistema de ingresos para GR**
  Hemos realizado simulaciones para el nuevo sistema de ingresos de los GR, con los tres nuevos tipos de ingresos propuestos: ingresos propios con sobretasa en el impuesto a la renta, coparticipación de ingresos en el IGV y la transferencia de igualación. Esta simulación no incluye Lima Metropolitana porque no tiene las características de gobierno regional.

Figura 10. Comparación del gasto corriente no financiero financiado con recursos ordinarios del gobierno regional con la simulación (miles de soles), 2017



Fuente: Banco Mundial.

El nuevo sistema de financiamiento generaría una redistribución de recursos entre los gobiernos regionales, en comparación con el gasto corriente (no financiero) en el año base de 2017. Esa comparación se ilustra en la Figura 10. Nótese que los montos agregados para todas las regiones, asignados a través de la simulación y los que corresponden al "gasto corriente (no financiero)", son iguales (21,094 millones de soles). Esto asegura que estamos comparando dos distribuciones distintas del mismo monto agregado de recursos.

Un objetivo principal de la reforma es reducir las disparidades entre las regiones ricas y pobres en la provisión de servicios públicos, tal como se había comentado en la primera sección de este documento. En este sentido, es importante evaluar la progresividad de las reformas propuestas. Por un lado, en la Tabla A1 del anexo se evalúa el vínculo entre el gasto corriente financiado con recursos ordinarios y el PBI, con un resultado positivo (más PBI implica más transferencia de recursos) y estadísticamente no significativo. Por otro lado, hay evidencia de que las reformas plantearían la distribución del gasto corriente con un criterio progresivo: por cada 100 soles de PBI per cápita más altos, el nuevo sistema de financiamiento reduciría la asignación global de recursos fiscales a la región en 1.7 soles per cápita (ver Figura A1 en el anexo).

Hoja de ruta

Existen dos aspectos relevantes a considerar en la aplicación de las medidas: (i) cómo identificar a los gobiernos subnacionales ganadores y perdedores con las medidas y (ii) la secuencia de las medidas. Con respecto al primer punto, la aplicación de las medidas, en particular la aplicación de la transferencia de igualación para los gobiernos regionales y la reforma del FONCOMUN, podrían contar con un periodo de transición en el cual se aplique una cláusula de no daño (*hold harmless clause*). Existen, en la práctica internacional, muchas variaciones en periodos de transición que podrían ser consideradas. Quizás la más utilizada es definir un periodo de transición, por ejemplo, de cinco años, en donde en el primer año los recursos distribuidos por el nuevo sistema de financiamiento representarían tan solo al 20% del total, el segundo año el 40% y así hasta aplicar el 100% en el quinto año. Otra opción es hacer los cálculos de la nueva transferencia y que la distribución considere dos etapas durante el periodo de transición: (i) en la primera etapa se distribuyen montos nominales idénticos a los del año base y (ii) en la segunda etapa se toma el monto restante, de la bolsa total a distribuir por esta transferencia, y se distribuye proporcionalmente a los índices de la brecha fiscal resultante.

En cuanto al segundo aspecto, la Tabla 9 plantea una secuencia de las medidas que permitiría minimizar las fricciones técnicas en la aplicación de la estrategia integral.

Tabla 9. Secuencia de las medidas de una reforma con enfoque integral

100 días	• Crear un grupo de trabajo o comisión técnica, que cuente con la participación de expertos internacionales, con el objetivo específico de definir una metodología detallada para la definición de las funciones de gasto. • Crear un grupo de trabajo técnico para definir la metodología de la transferencia de igualación de gobiernos regionales y la reforma del FONCOMUN. • Establecer un esquema para limitar la volatilidad del canon. Por ejemplo, se pueden definir cuentas individuales con reglas de uso.
1 año	• Crear un grupo técnico que analice la idoneidad de las transferencias condicionadas de capital. • Aprobar un uso más amplio del canon disponible para gastos corrientes. • Aprobar el establecimiento de una base de recursos propios para los gobiernos regionales: modificar la ley del impuesto a la renta para establecer una sobretasa, cuyos recursos financiarán a los gobiernos regionales. • Aprobar la coparticipación de ingresos. Se puede establecer una coparticipación solo con fines devolutivos (dada la correlación entre este criterio y el equitativo) para hacer la distribución más simple y transparente.
5 años	• Aplicar la metodología de definición de funciones de gasto a los sectores relevantes. Esta aplicación debe tener un plazo máximo de, por ejemplo, un año. • Realizar las reformas necesarias para la nueva delimitación de responsabilidades de gasto. • Establecer la transferencia de igualación para los gobiernos regionales, con un periodo de transición de cinco años. • Efectuar la reforma al FONCOMUN con un período de transición de cinco años.

Es importante insistir en que una reforma integral es el camino óptimo, si existe el propósito de contar con un sistema de descentralización que funcione eficientemente para proveer servicios públicos a los ciudadanos. En este sentido, es ideal que durante el primer año de gobierno se realicen las definiciones técnicas necesarias para la aplicación de las reformas en su conjunto. Las recomendaciones brindadas en este documento son un buen punto de partida para realizar tales definiciones.

Estas reformas necesitan ser complementadas con otras dirigidas a facilitar la rendición de cuentas, mejorar la calidad del servicio civil y disminuir la corrupción dentro del estado. La mayor autonomía y transparencia de las transferencias es un elemento que incentivará una mayor rendición de cuentas. Sin embargo, esta rendición de cuentas será más efectiva si se establecen mecanismos formales para su realización. La publicación de memorias anuales con estados financieros auditados por firmas independientes podría ser un mecanismo viable. Como complemento, la Contraloría General de la República podría establecer un listado de firmas registradas, luego de haber superado calificaciones mínimas, que podrían realizar estas auditorías. Además, deberían fortalecerse los mecanismos de consulta ciudadana. Esto podría hacerse por medios digitales. Por ejemplo, contar con una sección de la página web del gobierno regional o municipalidad provincial donde se registren y se dé atención a las consultas ciudadanas. En el caso de las municipalidades distritales, se podrían realizar cabildos locales con la presencia de los ciudadanos.

En relación con la lucha anticorrupción, un buen ejemplo lo provee la experiencia de Polonia, donde se han establecido oficinas de control descentralizadas y autónomas en cada región del país. Las memorias y los estados financieros auditados serían también un insumo importante para el trabajo de estas oficinas.

En cuanto al servicio civil, es necesario retomar la reforma que involucra la participación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). El aumento de la calidad del servicio civil pasa por ofrecer una línea de carrera a los servidores públicos, un esquema de contratación formal y una remuneración que compita con la ofrecida en el ámbito privado. Frecuentemente se hace referencia a las capacidades del sector público, como si fuese un problema que se resuelve con aprendizaje. Existen diversos desincentivos para atraer talento y profesionales al sector público, particularmente en el contexto subnacional, donde los salarios son menores y con frecuencia no existen las condiciones mínimas valoradas por los aspirantes.

Un elemento adicional que debe ser tomado en cuenta cuando se habla de descentralización fiscal es el de la deuda subnacional. Si bien este no es problema que afecte a los gobiernos subnacionales de manera generalizada, existe un grupo de municipalidades altamente endeudadas, como es el caso de las de Chiclayo, La Victoria, Breña, San Martín de Porres, entre otras. Estas enfrentan un dilema entre cumplir con las obligaciones del pasado, proveer los servicios públicos mínimos y cerrar las brechas de infraestructura en sus localidades. Frente a ello, el Ejecutivo ha venido lanzando ocasionalmente esquemas de reestructuración de la deuda real y exigible disponibles. Los más recientes son REPRO-AFP2 y SIDEA-ESSALUD, durante el periodo 2018-2019.[6]

Sin embargo, estos esquemas son insuficientes para ayudar a los municipios altamente endeudados a cumplir con sus obligaciones financieras por tres motivos: (i) implican un proceso de sinceramiento y conciliación, de los saldos de deuda insolutos, parcial e incompleto; (ii) la fijación de plazos limitados hasta 10 años, que no necesariamente están alineados con las necesidades financieras de los deudores; y (iii) el uso de intereses de fraccionamiento (7.43% en REPRO-AFP1 y 3% en SIDEA) homogéneos para todos los deudores. Por otro lado, un elemento estructural que juega en contra de los municipios altamente endeudados es que reciben menos transferencias del FONCOMUN y del canon (en términos per cápita) que los gobiernos locales que cumplen con las reglas fiscales. Esto se debe, en parte, a que la fórmula para distribuir la transferencia de igualación no toma en

6 REPRO-AFP2 es un esquema de reestructuración de atrasos de los gobiernos subnacionales con el fondo de pensiones y con las administradoras de fondos de pensiones. SIDEA es un esquema de reestructuración de atrasos de los gobiernos subnacionales con ESSALUD.

cuenta criterios de capacidad fiscal, favoreciendo indirectamente a los municipios con mayores recursos.

Con el objetivo de que los municipios altamente endeudados puedan cumplir con sus obligaciones de deuda, y al mismo tiempo consigan espacio fiscal para mejorar la prestación de servicios y la provisión de infraestructura, el Banco Mundial planteó un enfoque basado en tres pilares: (i) programa de reestructuración municipal para restaurar el equilibrio fiscal en los gobiernos locales afectados; (ii) fortalecimiento institucional de ambos niveles —el central y el subnacional— para fortalecer el monitoreo y la gestión, respectivamente; y (iii) reformas estructurales para introducir incentivos compatibles con la sostenibilidad fiscal. El programa de reestructuración de deuda incluiría un reperfilamiento del servicio de deuda adecuadamente calibrado, de tal manera que garantice que el *stock* de deuda se reduzca y que las futuras obligaciones de deuda puedan pagarse. Dicho programa requeriría la preparación de planes de reestructuración diseñados individualmente, para fomentar aún más las mejoras en la recaudación de ingresos, el desarrollo de capacidades y la gestión municipal.

Es posible que estos esfuerzos adicionales de los gobiernos municipales aún no sean suficientes para mejorar las cuentas fiscales de los municipios altamente endeudados, de manera sostenible. En este contexto, existe la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales que refuercen la disciplina fiscal y mejoren la asignación de recursos subnacionales. Las medidas que hemos propuesto en este artículo son consistentes con este objetivo.

Es ideal que durante el primer año de gobierno se realicen las definiciones técnicas necesarias para la aplicación de las reformas en su conjunto.

Anexos

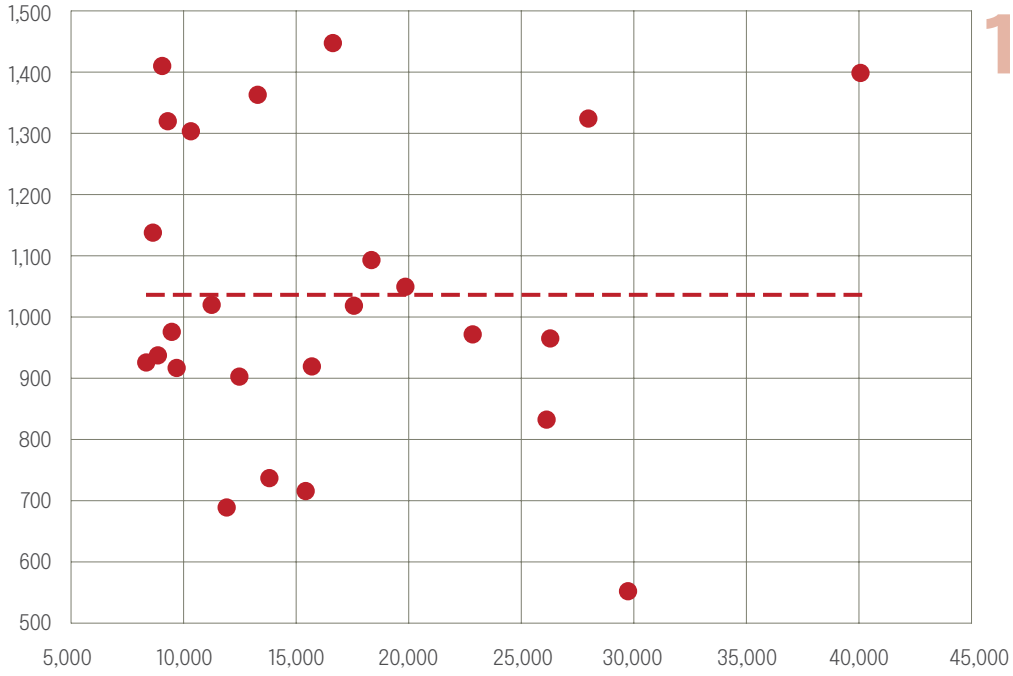
Tabla A1. Evaluación de la progresividad del gasto corriente financiado con recursos ordinarios y según la simulación

	Gasto corriente no financiero financiado con recursos ordinarios (soles per cápita) (*gto_ro_hat*)	Asignación según la simulación (soles per cápita) (*asig_hat*)
PBI 2016 (soles per cápita)	0.0004	-0.0168
	(0.0063)	(0.0039)
Número de observaciones	25	25
R2*	0.0002	0.446

Elaboración propia.
*R2: Coeficiente de determinación que mide el grado de ajuste de los datos a la línea de regresión.

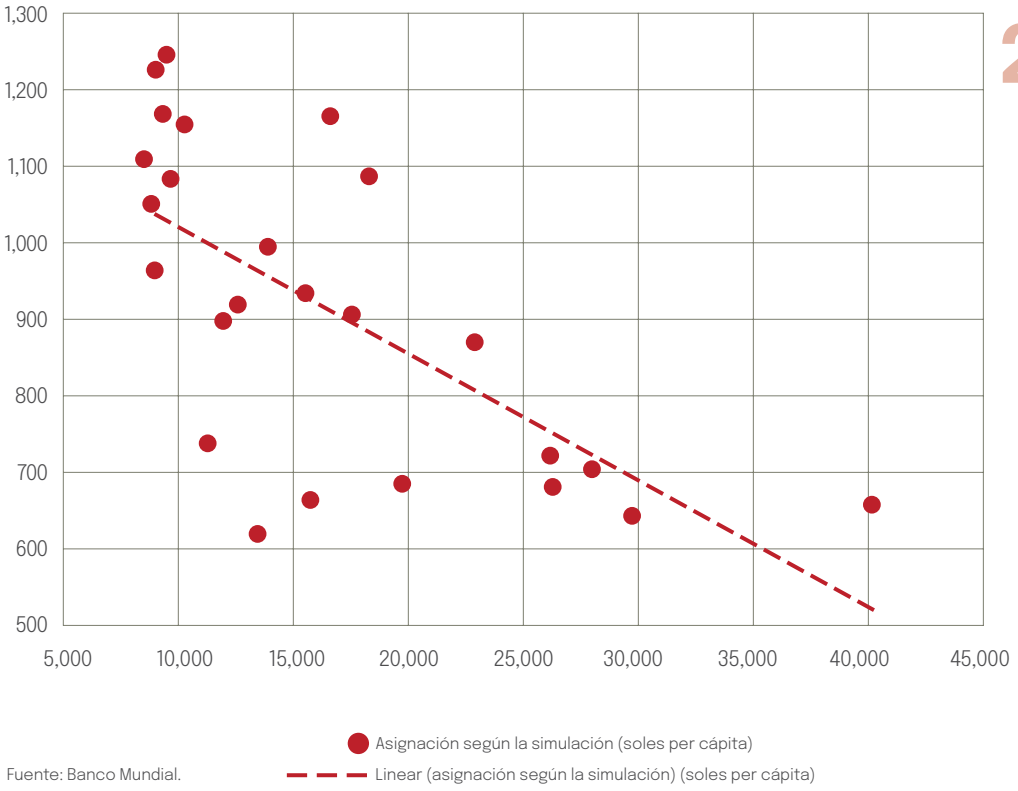
Figura A1. Evaluación de la progresividad del gasto corriente financiado con recursos ordinarios (1) y según la simulación (2)

1.



Fuente: Banco Mundial.

2.



Fuente: Banco Mundial.

Referencias bibliográficas

Barco, D., Korczyc, E. y Martínez, J. (2018). *Comentarios al Informe Final de la Comisión para el Fortalecimiento de la Descentralización*. Banco Mundial.

Blanco, F., Martínez, J. y Porras, J. (2017). *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización más eficiente y equitativo*. Banco Mundial.

Martínez, J. y Porras, J. (2019). *Perú: reforma del sistema de financiamiento de los gobiernos regionales*. Banco Mundial [No publicado].

Torres, J., Málaga, A. y Chang, R. (2019). *Cyclicality of Fiscal Transfers for a Latin American Small Open Economy: The Perils of Earmarked Transfers* (Working Papers 155). Peruvian Economic Association.

PERÚ DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES

CIES consorcio de investigación económica y social

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PUCP

IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

TRANSPARENCIA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

IDEA INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

ALIADOS ESTRATÉGICOS

JNE JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

Acuerdo Nacional Unidos para crecer

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

APCI Agencia Peruana de Cooperación Internacional

AUSPICIADORES

NED National Endowment for Democracy Supporting freedom around the world

IDRC | CRDI Canadá

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

UNIÓN EUROPEA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

SeCompetitivo Competitividad para el Perú

HELVETAS PERU

SOLUCIONES INNOVADORAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

BID

Embajada Británica Lima

GRUPO BANCO MUNDIAL

www.perudebate.org