

**LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES,
EL ESFUERZO FISCAL Y EL NIVEL DE ACTIVIDAD**

**GIOVANNA AGUILAR ANDÍA
ROSA MORALES SARAIVA**

Documento de Trabajo N.º 144

Serie: Economía 42

Este trabajo ha sido posible gracias al auspicio de la Fundación Ford. Donación: N.º 980-0347-2

© IEP EDICIONES / GIOVANNA AGUILAR / ROSA MORALES
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ 332-6194 / 424-4856
Fax (51 1) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN: 1022-0399 (Serie Economía)

Impreso en el Perú
marzo, 2005
500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 1501412005-1681

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.

AGUILAR ANDÍA, Giovanna

Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad /Giovanna Aguilar Andía y Rosa Morales Saravia.— Lima: IEP, 2005. (Documento de Trabajo, 144. Serie Economía 42)

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES/FINANZAS MUNICIPALES/DESCENTRALIZACIÓN FISCAL/GOBIERNO LOCAL/PERÚ

WD/03.01.02/E/42

CONTENIDO

RESUMEN	5
I. INTRODUCCIÓN	6
II. MARCO CONCEPTUAL	8
III. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTOS	10
LOS INGRESOS MUNICIPALES	13
Las transferencias	14
Los recursos propios	29
LOS GASTOS MUNICIPALES	33
IV. METODOLOGÍA	35
ECUACIÓN DE INGRESOS PROPIOS	35
Sustento teórico	35
Método de estimación	37
ECUACIÓN DE NIVEL DE ACTIVIDAD	40
Sustento teórico	40
Indicadores	41
Metodo de estimación	41
V. ANÁLISIS DE RESULTADOS	41
ECUACIÓN DE INGRESOS PROPIOS	41
ECUACIÓN DE NIVEL DE ACTIVIDAD	46
VI. CONCLUSIONES	48
ANEXOS	50
Anexo A Conceptos de ingreso y gasto	50
Anexo B Variabilidad de ingresos a nivel departamental	55
Anexo C Transferencias e índice de desarrollo humano	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
REFERENCIAS DE NORMAS LEGALES	61

LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES, EL ESFUERZO FISCAL Y EL NIVEL DE ACTIVIDAD*

RESUMEN

En este estudio, se evalúa la importancia de las transferencias intergubernamentales sobre el esfuerzo fiscal realizado por los gobiernos locales, así como el impacto que tienen sobre el nivel de actividad local. Usando una base de datos de panel para los municipios distritales y provinciales a nivel nacional para el periodo 1998-2002, se estiman modelos de efectos fijos y variables, y, de esta manera, se encuentra que las transferencias promueven un mayor esfuerzo fiscal en promedio. Sin embargo, existen efectos diferenciados entre departamentos. Por otra parte, fue estimado un modelo de datos de panel dinámico, que permitiera demostrar que las transferencias impactan de manera positiva en el nivel de actividad local. Según sea el destino del gasto de las transferencias, este efecto es diferente.

Clasificación JEL: H77, H50.

Palabras claves: Transferencias intergubernamentales, finanzas municipales, descentralización fiscal.

* Debemos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación Ford por el apoyo financiero brindado para la realización de este estudio; a Efraín Gonzales de Olarte y Carolina Trivelli, por los comentarios hechos a una primera versión de este documento. A Rodolfo Cermeño por su ayuda con la parte econométrica y finalmente, a Ronnie Pacheco-Gamboa y Ramón Díaz por su esmerada labor como asistentes de investigación.

6 I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización que atraviesa el Perú, se presenta como uno de los retos más importantes que debe enfrentar la reforma y modernización del Estado. Este cambio político, institucional y económico debe ser tal, que permita el desarrollo de las regiones y por tanto del país entero.

Según Gonzales de Olarte (1999), la descentralización es una reforma institucional que tienen dos propósitos esenciales; a saber, uno económico, que tiene como objetivo una descentralización fiscal que logre una generación de impuestos y una asignación del gasto más eficientes; y uno político, que tiene como tarea generar mecanismos institucionales para fomentar la relación entre el ciudadano-contribuyente y el Estado (en sus diferentes niveles de gobierno) con el fin último de promover la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y en la fiscalización de la gestión de los gobiernos.

El éxito de la descentralización depende de cómo esta influya en el ámbito fiscal. Los gobiernos locales tienden a ser relativamente más eficientes que el gobierno central en la asignación del gasto local para la producción de bienes públicos. En efecto, las municipalidades generan más bienes y servicios por trabajador y habitante que el gobierno central; en tal sentido, Gonzales de Olarte (1995) encuentra este resultado cuando se produce un aumento de los ingresos municipales, sobre todo los que se dan a través de transferencias.

El Perú, desde el punto de vista fiscal, es un país sumamente centralizado: el gobierno central recibe el 83% de los ingresos del gobierno general. En particular, este recauda aproximadamente el 98% de los ingresos tributarios. Asimismo, el gobierno central también es responsable de la mayor parte de los gastos totales del gobierno general (84%, ver cuadro 1).

Cuadro 1
Centralismo fiscal: algunos indicadores en porcentajes

Ratio	2000	2001	2002
Ingresos gob. central ^a / Ingresos gob. general ^b	83	83	83
Gastos gob. central / Gastos gob. general	84	84	84
Ing. tributarios gob. central / Ing. tributarios gob. general	99	98	98

Fuente: BCRP www.bcrp.gob.pe

Elaboración: propia.

a. El gobierno central es el conjunto de entidades constituidas por los ministerios, oficinas y otros organismos que son dependencias o instrumentos de la autoridad central del país. Asimismo, se incluye las representaciones geográficas del gobierno central que pueden operar a nivel regional o local.

b. El gobierno general es el conjunto de todas las unidades del gobierno que operan en el país. Está compuesto por: gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales, instituciones públicas y organismos descentralizados autónomos.

La concentración fiscal va de la mano con una concentración productiva. Lima es responsable del 47% del PBI y el 60% de la producción manufacturera. Además, el 33% de la población económicamente activa se encuentra en este departamento.

A principios de la década de 1990, se dio un primer paso para incrementar la capacidad de gasto local a través de las transferencias del gobierno central hacia los municipios provinciales y distritales¹ (Fondo de Compensación Municipal - FONCOMUN, «Vaso de Leche»),

1. En el Perú existen tres niveles de gobierno, el central, el regional y el local. El gobierno central está conformado por los ministerios y dependencias de la autoridad central, además incluye las represen-

canon, renta de aduanas).² Por otro lado, las municipalidades cuentan con recursos propios (impuestos, contribuciones, tasas, donaciones, operaciones oficiales de crédito, etc.); todo lo cual permite a los gobiernos locales contar con una mayor capacidad de gasto.

Información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)³ para el año 1996 revela la importancia de las transferencias en el total de ingresos de los gobiernos municipales ya que estas constituyen, aproximadamente, el 65% de las entradas de los gobiernos locales. Dentro de las transferencias, el FONCOMUN es la categoría más importante representando aproximadamente, por el 76.7%. Según información de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), en el periodo 1998-2002, las transferencias dan cuenta de casi el 50% de los ingresos totales de los gobiernos locales.⁴

Después de una década de transferencias, que ha representado cerca de trece mil millones de nuevos soles, aún no se cuenta con estudios que precisen cuantitativamente el efecto de estos importantes flujos de recursos sobre la dinámica local y sobre el comportamiento recaudador de los gobiernos locales.⁵ En esta dirección lo que se pretende con este estudio es cuantificar el impacto que las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales sobre:

1. el nivel de actividad local y
2. el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales

De esta manera, alcanzar ambos objetivos debe permitirnos responder a una serie de interrogantes sobre la real dimensión de los efectos de las transferencias que hace el gobierno central a los gobiernos locales sobre su nivel de actividad y sobre su esfuerzo fiscal. Por ejemplo, una de las preguntas que debiera responderse es ¿si el gobierno central eleva en un nuevo sol las transferencias, en cuánto debe esperarse que aumente o disminuya el nivel de actividad local? Otra interrogante que surge es sobre ¿qué tipo de relación existe entre las transferencias y los ingresos propios de los gobiernos locales, y si esta es una relación de sustitución o más bien de complementariedad?

En términos más generales, los resultados de este estudio nos brindarán elementos para evaluar la relevancia de las transferencias intergubernamentales como principales instrumentos de política para afectar el comportamiento fiscal en las localidades, así como su nivel de actividad. Por otro lado, dadas las características de la información disponible, será posible obtener sensibilidades, diferenciadas por departamento, del esfuerzo fiscal ante las transferencias, lo que así proporciona valiosa información para evaluar la pertinencia de las transferencias en relación a su efecto sobre el comportamiento recaudador de los gobiernos locales.

En el capítulo 2, se presenta el marco conceptual del estudio. En él son presentadas algunas teorías que explican las relaciones entre transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad. Por su parte, en el capítulo 3, son presentados los hechos estilizados de las finanzas municipales (ingresos y gastos separadamente), en nivel agregado y de-

taciones geográficas del gobierno central que pueden operar a nivel regional o local. El nivel regional, está constituido por veinticinco gobiernos creados en julio de 2002, mediante la Ley de Bases de la Descentralización N.º 27783. Finalmente, el nivel local se compone de gobiernos municipales (provinciales y distritales).

2. Las definiciones de cada una de estas transferencias serán presentadas en el capítulo 3.
3. INEI (1996), «Perú estadísticas de las municipalidades provinciales y distritales 1997». Lima: INEI.
4. Más adelante se hará una descripción detallada de la base de datos de la CPN
5. Recientemente, Alvarado *et al.* (2003) han realizado un estudio sobre la relación entre las transferencias y el esfuerzo fiscal local para el año 2000.

8 departamental. En el cuarto capítulo, se explica la metodología usada en las estimaciones, así como se sustenta en base al marco teórico los indicadores utilizados. En el siguiente capítulo, se analizan los resultados obtenidos en las estimaciones. Finalmente, las conclusiones del estudio son presentadas en el capítulo 6.

Como es de rigor, se estipula que las opiniones y omisiones, presentes en este documento, son de nuestra entera responsabilidad.

II. MARCO CONCEPTUAL

La descentralización es un proceso integral que implica la transferencia de competencias y recursos desde el gobierno nacional o central hacia los gobiernos subnacionales o locales, (CE PAL, 1993). De acuerdo con esta definición, la descentralización envuelve tres aspectos: el político, el administrativo y el económico (fiscal).

En el marco de un proceso general de descentralización, la que compete al ámbito fiscal constituye la pieza fundamental para la efectiva transferencia de competencias y recursos desde los gobiernos centrales o nacionales hacia los gobiernos regionales o locales (Bird, 2002; Raich, 2001).

Uno de los mecanismos más usados para llevar a cabo la descentralización fiscal es el de las transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales. Puede entenderse por «transferencias» una serie de instrumentos públicos financieros (subsidios, transferencia de impuestos, ayudas, etc.) que permite al gobierno central alcanzar objetivos relacionados con la descentralización (Bahl, 2000).

La literatura relevante sobre las transferencias intergubernamentales enfatiza dos aspectos; el primero, relacionado con las ventajas y desventajas de la descentralización fiscal, presenta algunos modelos de descentralización y desarrollo de los gobiernos locales; y el segundo, relacionado con el impacto que los recursos transferidos desde el gobierno central tienen sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Presentar los desarrollos teóricos más importantes sobre ambos aspectos es relevante para el análisis que aquí se propone sobre el impacto que las transferencias tienen sobre la actividad y el esfuerzo fiscal locales.

Existen múltiples razones señaladas por la teoría para justificar un esquema de transferencias intergubernamentales. Una de las más mencionadas es la que enfatiza la importancia que tienen los gobiernos locales para cumplir eficientemente con la función asignativa de recursos, especialmente, en lo que respecta a la provisión de bienes públicos y sociales (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959 y Oates, 1972).⁶ El financiamiento de esta función asignativa mediante las transferencias del gobierno central permite proveer a la sociedad de los bienes y servicios que no serían ofrecidos por el sector privado, garantizando así un resultado eficiente. Adicionalmente, como la provisión de bienes y servicios por parte de algunos gobiernos locales generan externalidades interjurisdiccionales que llevan a un nivel pésimo de provisión, las transferencias intergubernamentales de manera generalizada permiten financiar la producción de estos bienes de forma que se alcance el nivel óptimo (Alvarado, 2003).

6. El «teorema de Oates» establece que se obtienen ganancias de eficiencia cuando los bienes públicos son ofrecidos por los gobiernos de las localidades antes que por el gobierno nacional. El supuesto que se encuentra en la base, es que las preferencias son heterogéneas dentro de un país y por ello pueden ser mejor satisfechas por los gobiernos locales debido a que tienen mayor información.

Otra razón que justifica la existencia de transferencias intergubernamentales es la que señala la utilidad de estas para cerrar desbalances fiscales verticales y horizontales. Bahl (2000) señala que al ser los ingresos de los gobiernos locales bastante reducidos y menores en relación a sus gastos, las transferencias permiten cerrar estas brechas fiscales locales, constituyéndose en importantes fuentes de ingresos para las regiones o las localidades. Esto debería, a su vez, permitir disminuir la disparidad fiscal observada entre regiones o localidades en las economías en desarrollo.

La existencia de transferencias se ha justificado también, considerando aspectos políticos de la descentralización y estos están referidos al modelo de relación entre el gobierno central y los gobiernos municipales y/o regionales.

En el modelo de agente-principal, el gobierno central (principal) tiene interés de alcanzar objetivos de eficiencia en las localidades para lo cual debe diseñar los incentivos adecuados para hacer que los locales (agentes) realicen las acciones necesarias para cumplir con dichos objetivos. En este contexto, las transferencias desde el principal hacia los agentes, son percibidas como valiosos instrumentos para guiar la acción de los agentes hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales (CEPAL, 1993).

En el modelo de «elección pública» (*public choice*), los gobiernos locales reciben una serie de competencias en materia de ingresos y gastos que les da más independencia de las transferencias y, por ello, estas juegan un rol menos importante en la toma de decisiones de los gobiernos locales (CEPAL, 1993).

Los argumentos señalados anteriormente, si bien están referidos a las razones que justifican la existencia de un esquema de transferencias intergubernamentales, permiten establecer algunos mecanismos de transmisión para los efectos que las transferencias tienen sobre el nivel de actividad local o regional. En efecto, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos puede crear condiciones para el mejor desarrollo de las actividades privadas, permitiendo ganancias en eficiencia y bienestar reflejados en un mayor nivel actividad regional o local.⁷ Por lo tanto, debería esperarse que las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales tengan un efecto positivo sobre la actividad de la región o localidad que las recibe. La generación de una mayor demanda debido a un mayor gasto público es el impulso que debería traducirse en una mayor actividad de la región bajo el supuesto de que el grueso del gasto se realiza dentro de la región o localidad. De lo contrario, puede carecerse de un efecto dinamizador de las transferencias. Por otra parte, en la medida que las transferencias permiten equilibrar las cuentas fiscales de los gobiernos locales es posible que estos realicen una mejor provisión de bienes y servicios a la localidad permitiendo ganancias de bienestar que debieran traducirse en un mayor nivel de actividad en el ámbito local.⁸ Este mismo efecto sería esperable si las transferencias hacia las administraciones locales son los instrumentos usados por el gobierno central para orientar el gasto público a ciertos sectores y grupos de población como lo son en un modelo agente-principal.

En tal sentido, una hipótesis que debe ser verificada por este estudio es aquella según la cual, las transferencias intergubernamentales tienen un efecto positivo en la dinámica local. Esta relación ha sido poco estudiada en el Perú a pesar de que el tema de las transferencias in-tergubernamentales ocupa un importante lugar en el plano fiscal.

7. Lo ideal sería trabajar con información sobre el nivel de actividad local (provincial o distrital); sin embargo, solo se dispone de información a nivel departamental, que constituye la demarcación política de los recientemente creados gobiernos regionales.

8. Souza *et al.* (1990), en un estudio sobre la descentralización del gasto público en educación en Brasil encuentran un importante efecto positivo sobre el empleo y las rentas locales.

10

En lo que respecta a la relación entre las transferencias otorgadas por el gobierno central y el comportamiento recaudador de los gobiernos subnacionales («esfuerzo fiscal local»), la teoría señala la existencia de dos tipos de efectos: el primero ejerce una influencia negativa sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, con lo que se produce una reducción de los ingresos propios,⁹ debido a que se asume que los gobernantes locales prefieren recibir transferencias a cobrar directamente impuestos ya que estos generan altos costos políticos (Raich, 2001). En este caso la relación entre transferencias e ingresos recaudados directamente sería de sustitución. El segundo efecto, señalado por la bibliografía, no sería negativo debido a que si las transferencias son gastadas en el financiamiento de las actividades para las cuales fueron otorgadas, su efecto se produciría sobre los gastos municipales antes que sobre los ingresos (Hines y Thaler, 1995). Este efecto es conocido como el “flypaper effect” o *efecto papel matamoscas*. Ahora bien, si los recursos provenientes de las transferencias fuesen usados en la mejora de la administración tributaria municipal (por ejemplo, en la compra de sistemas automatizados de control y registro más eficientes); esto podría conllevar a un aumento de los ingresos propios, generándose así un impacto positivo sobre el esfuerzo fiscal local.

Es difícil predecir *a priori* cuál de los efectos es el que predominará, no obstante se tiene evidencia para el caso de otros países en la región¹⁰ del predominio del impacto negativo. Para el caso peruano, los estudios de Alvarado (1994, 2003) encuentran que las transferencias generan una reducción del esfuerzo fiscal de las municipalidades del país. Los hallazgos encontrados están basados en una metodología que analiza la relación entre transferencias e ingresos propios locales para una muestra de las municipalidades del país de un determinado año y sin considerar la evolución en el tiempo de las transferencias información que debiera ser considerada en el análisis, dada la gran heterogeneidad existente entre municipios del país. Por tanto, estos resultados deben ser considerados parciales.

III. INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTOS

En el Perú existen tres niveles de gobierno: el gobierno central o nacional, los gobiernos locales conformados por las municipalidades provinciales y distritales; y los gobiernos regionales de reciente creación. A la fecha se cuenta con 194 municipalidades provinciales, 1635 municipalidades distritales¹¹ y 25 regiones.¹²

La importancia de los gobiernos locales en términos del presupuesto público nacional puede apreciarse en el cuadro 2. En la cuenta de actividad gubernamental, dentro del control del presupuesto, se consigna la parte del presupuesto público asignado a los gobiernos locales

9. La literatura especializada denomina a este efecto «pereza fiscal».

10. Para el caso mexicano revítese Raich, 2001.

11. Actualmente existen 194 provincias y 1,828 distritos. Las municipalidades provinciales son 194 y subsumen el distrito capital que no tiene municipalidad distrital por sí mismo; de este modo, estaríamos hablando de 194 municipalidades provinciales y 1,634 municipalidades distritales. Sin embargo, existe una excepción, que es el caso de la provincia de Bagua, departamento de Amazonas, cuyo gobierno municipal no subsume ningún distrito. Por tanto, el número de municipalidades distritales es de 1,635 y no de 1,634 (en el caso de no existir esta excepción). Siendo así, el número total de municipalidades locales de 1,829.

12. Si bien las regiones y sus respectivos gobiernos tienen también, un ámbito de acción local, aunque de mayor amplitud que las municipalidades, su reciente creación y al no estar aún terminado el proceso de transferencia de competencias y funciones, no las hacen objeto de análisis de este estudio. Además, actualmente son los municipios provinciales y distritales los receptores de las transferencias que realiza el gobierno central.

en forma de transferencias. En 1998 se destinó el 6.9% del presupuesto total a los gobiernos locales. Posteriormente, este porcentaje se redujo hasta llegar a 6.1% en el año 2000, creciendo nuevamente hasta sobrepasar el porcentaje de 1998; es decir, llegando a 7.3% en el año 2002. Aunque este porcentaje parezca reducido, la teoría establece que el gasto local descentralizado tiende a ser más eficiente que el gasto centralizado (Tiebout, 1956; Musgrave, 1959 y Oates, 1972). Por tanto, un sol gastado por una municipalidad distrital en su localidad es más eficiente que un sol gastado en el mismo lugar, pero desde el gobierno central.

Cuadro 2
Presupuesto público nacional: evolución del porcentaje que se asigna a los gobiernos locales, 1998-2002

Cuenta	1998	1999	2000	2001	2002
Sector público	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Actividad gubernamental	71.9	70.5	65.9	68.0	69.5
Financiamiento del Tesoro Público	64.8	63.9	58.9	61.5	60.8
Gobierno Central	52.1	54.6	49.3	52.8	54.3
Consejos Transitorios de Administración	1.3	1.1	1.2	1.2	1.5
Organismos Descentralizados Autónomos	5.4	4.8	4.7	3.6	1.3
Instituciones Públicas Descentralizadas	5.3	3.4	3.7	3.9	3.7
FONAVI	0.7	-	-	-	-
Control presupuestario	7.1	6.6	6.2	6.5	8.7
Gobiernos Locales	6.9	6.4	6.1	6.4	7.3
Sociedad de Beneficencia Pública	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2
Banco Central de Reserva	-	-	-	-	0.8
Inst. Públicas Descentralizadas Municipales	-	-	-	-	0.3
Actividad empresarial del Estado	28.1	29.5	34.1	32.0	30.5

Fuente: Contaduría General de la República (1998, 1999, 2000, 2001, 2002), Cuenta General de la República, Lima: CPN.

Nota: En el año 2002, se produjo un cambio en el formato en que se presentaban las cuentas del presupuesto público nacional. La actividad gubernamental se divide ahora en financiamiento del Tesoro Público y control presupuestario. Además, ahora aparecen en las cuentas el Banco Central de Reserva y las instituciones públicas descentralizadas municipales.

En lo que sigue se presentará la evolución de los principales indicadores de las finanzas públicas de los gobiernos municipales (provinciales y distritales) en un nivel departamental. Para ello haremos un análisis en dos dimensiones: una espacial; es decir, entre departamentos, y otra temporal; es decir a lo largo del periodo 1998-2002. La primera dimensión nos permite analizar la heterogeneidad entre los departamentos del Perú y la segunda, cómo han evolucionado éstos en un lapso de cinco años.

La Contaduría Pública de la Nación (CPN), ha puesto a disposición del público, a través del Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON),¹³ información de las cuentas públicas a nivel nacional, regional y local. La información que nos atañe en este trabajo es la

13. Este sistema de información es una herramienta mediante la cual la CPN recoge la información necesaria para construir los estados financieros y presupuestales, anexos y complementarios para la realización de la Cuenta General de la República. La CPN distribuye el SICON a los usuarios que deben reportar su información. De este sistema existen dos versiones: una para la actividad gubernamental —gobiernos locales, sociedades de beneficencias públicas, gobierno central, Cetares y otros— y otra para la actividad empresarial del Estado —entidades autónomas y empresas que no están comprendidas en la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNP) y el Fondo Nacional

12

correspondiente a los ingresos y gastos de las municipalidades provinciales y distritales del país. La hoja de la programación y ejecución del presupuesto de ingreso y la del presupuesto de gasto, presentan las distintas cuentas del presupuesto (ver anexo A). Tanto en la hoja de ingresos como en la de gastos, se dispone del presupuesto autorizado inicial, las modificaciones, el presupuesto autorizado final y la ejecución. En nuestro caso trabajaremos con la ejecución del presupuesto, dado que refleja mejor el comportamiento fiscal de las municipalidades.

Cada año las municipalidades provinciales y distritales deben completar los formatos del SICON y reportarlos a la CPN. Sin embargo, no todas cumplen con hacerlo y en otros casos, la información presentada es incompleta o inconsistente. En el cuadro 3, presentamos el número de gobiernos locales que finalmente son catalogados de omisos para los años 1998 al 2002.¹⁴ Se observa que con el paso del tiempo son cada vez más las municipalidades que presentan la información requerida. En 1998, diecisiete de las municipalidades provinciales (que representan el 8.8%) estuvieron omisas, mientras que también lo estuvieron trecientas veinticuatro distritales (19.9%), las que representan el 18.8% del total de municipalidades. A lo largo del periodo de estudio este porcentaje cae, siendo de 14.5%, 13.9%, 9.6% y 11.3% para los años 1999, 2000, 2001 y 2002, respectivamente. Es decir, que para el año 2002, se cuenta con la información del 88.7% de las municipalidades del Perú.

Con esta información hemos podido construir dos bases de datos siguiendo el modelo de panel, para contrastar las hipótesis planteadas en la sección anterior. Más adelante, se explicará con detalle las dos bases de datos (una a nivel de gobierno local y la otra a nivel departamental) con las que se ha trabajado en las estimaciones econométricas.

Cuadro 3
**Número de municipalidades omisas a la entrega de presupuestos,
1998-2002**

Entregaron / Omisas	Municipalidad	1998	1999	2000	2001	2002
Entregaron	Provinciales	177	175	177	182	184
	Distritales	1301	1380	1390	1462	1439
	Total	1478	1555	1567	1644	1623
Omisas	Provinciales	17	19	17	12	10
	Distritales	324	245	235	163	196
	Total	341	264	252	175	206
Total general	Provinciales	194	194	194	194	194
	Distritales	1625	1625	1625	1625	1635

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Nota: Aunque entre 1998 y el 2001 se crearon nuevos distritos, estos no estaban autorizados a recibir fondos del Tesoro Público (FONCOMUN, «Vaso de Leche», etc.), antes bien eran administrados por la municipalidad provincial correspondiente; por este motivo, hasta el año 2001, eran 1819 municipalidades (provinciales y distritales) las que recibían fondos.

de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)—. Para más información sobre este sistema véase la página web de la CPN, específicamente <http://cpn.mef.gob.pe/>.

14. Se considera omisa a una municipalidad cuando esta no ha entregado la información pertinente, asimismo cuando está incompleta o es inconsistente.

LOS INGRESOS MUNICIPALES

13

Los ingresos municipales provienen de dos fuentes, a saber, del gobierno central a través de transferencias y de la gestión municipal que genera recursos propios. Las primeras están conformadas por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el canon (petrolero, minero, forestal, pesquero, hidroenergético y gasífero), el Programa del «Vaso de Leche» y la renta de aduanas. Estas transferencias tienen distintas características que pasaremos a describir en detalle más adelante. Por su parte, los recursos propios se constituyen de ingresos propios (derivados de la actividad recaudadora local), recursos provenientes de las operaciones de crédito externo e interno y de las donaciones.

La información usada para evaluar la evolución de los ingresos municipales está basada en el SICON. Como no se trata de una muestra aleatoria, no podemos asegurar la representatividad a nivel departamental o nacional; sin embargo, como se ha mencionado antes (cuadro 3) se cuenta con información de 7,867 municipalidades de las 9,105 que debían presentar información, en el periodo 1998-2002. Esto es, estamos hablando del 86.4% del universo. Consideramos por tanto, que tenemos suficiente información como para tener una lectura suficientemente apegada a la realidad de los ingresos y gastos de las municipalidades del Perú.

El cuadro 4 muestra la distribución de los ingresos totales (que ascendieron a poco más de 1,100 millones de dólares en el año 2002), de los municipios entre transferencias y recursos propios. Se observa que durante el periodo de estudio (1998-2002) la composición no cambia significativamente. Las transferencias representan poco más del 50% del total.

Cuadro 4
Evolución de los recursos propios y transferencias de los gobiernos municipales a nivel nacional, 1998-2002

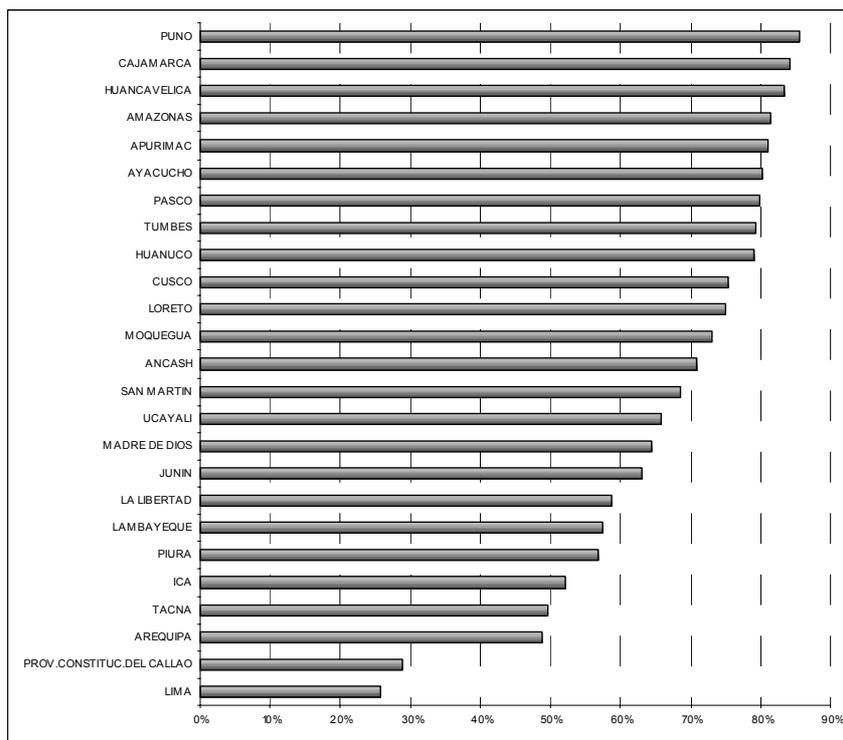
Años	Ingresos municipales totales (millones de dólares)	Transferencias(%)	Recursos propios (%)
1998	1,083.8	51.2	48.8
1999	1,014.3	47.3	52.7
2000	1,068.5	50.4	49.6
2001	1,129.1	50.5	49.5
2002	1,159.1	51.7	48.3

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

La reducida variación en el tiempo de esta composición, permite trabajar con promedios para analizar las diferencias a nivel departamental (ver gráfico 1). Se puede constatar que para once departamentos las transferencias representan más del 70% de sus ingresos totales, sobresaliendo los departamentos de Huancavelica (85%), Puno (82%) y Cajamarca (81%). Para seis departamentos las transferencias dan cuenta de entre 60% y 70% de los ingresos totales, y para cinco entre el 50% y 60%. En contraste, destacan los casos de Lima, la Provincia Constitucional del Callao y Tacna, para quienes los ingresos propios son su fuente más importante de recursos, con porcentajes de 76%, 71% y 60% respectivamente.

Gráfico 1
Participación de las transferencias sobre los ingresos totales por departamento en promedio 1998-2002



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Las transferencias

Las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales están formadas por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), las transferencias por concepto de canon (los cánones petrolero, minero, pesquero, hidroenergético, forestal y gasífero) el Programa del «Vaso de Leche» y la renta de aduanas.

1. El FONCOMUN

El FONCOMUN es una transferencia establecida por la Constitución de la República, con el objetivo de impulsar la inversión en la municipalidades, priorizando aquellas zonas más pobres del país. El FONCOMUN se constituye del impuesto de promoción municipal que grava con una tasa de 2% a todas la operaciones afectas al Impuesto General a la Ventas (IGV), el impuesto al rodaje, el impuesto a las embarcaciones y el 25% del impuesto a las apuestas.

La asignación del FONCOMUN a las municipalidades provinciales y distritales se hace siguiendo principios de eficiencia y equidad, para lo cual se toma en cuenta información sobre la población urbana y rural e indicadores de pobreza como la tasa de mortalidad infantil, hogares sin agua y alumbrado público, etc. Inicialmente, los recursos provenientes del FONCOMUN no podían ser usados para financiar gasto corriente,¹⁵ posteriormente se hicie-

15. Ver Artículo 89° del Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal.

ron varias modificaciones a la normatividad¹⁶ y actualmente la Ley no establece ninguna restricción para el uso de los recursos provenientes de esta transferencia.¹⁷

El monto total en dólares de esta transferencia, en el periodo 1998-2002, ha seguido una tendencia creciente, llegando a representar en el año 2002 aproximadamente 400 millones de dólares (cuadro 5). No sorprende que a lo largo del tiempo las proporciones repartidas sean prácticamente las mismas, pues responden a una repartición con reglas establecidas (ver cuadro 5). En efecto, esta transferencia se distribuye en cuatro etapas (Alvarado *et al.*, 2003): primero se determina un monto para Lima¹⁸ (que asciende a poco menos del 20%) y el resto del país; en segundo lugar, el monto correspondiente al resto del país se distribuye entre las provincias usando el indicador de mortalidad infantil, y como tercer paso, dentro de cada provincia se asigna un 20% a la municipalidad capital y el resto a los demás distritos; finalmente, este 80% que debe repartirse entre los distritos se distribuye sobre la base de la población privilegiando la población rural.

Como resultado de los criterios aplicados para su repartición, se observa que Huancavelica y Ayacucho, dos de los departamentos más pobres, rurales y con menor Índice de Desarrollo Humano – IDH¹⁹ (PNUD, 2002) del país, reciben los mayores montos anuales por habitante, alrededor de treinta dólares. Por otro lado, Lima y Callao, dos de las regiones menos pobres y rurales, reciben aproximadamente nueve dólares anuales por habitante (véase cuadro 6). En efecto, si observamos la relación entre el FONCOMUN *per cápita* y el grado de urbanización, encontramos una relación negativa que se mantiene a lo largo del periodo de estudio (véanse cuadro 7 y gráficos 2 y 3).

Cuadro 5
**Evolución de la distribución porcentual del FONCOMUN
por departamento, 1998-2002**

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Lima	19.03	17.82	17.45	17.68	17.00
Piura	6.91	7.60	8.03	7.92	7.47
Puno	6.47	7.03	6.67	6.74	6.78
Cusco	6.65	6.40	6.41	7.20	6.48
Ancash	4.52	4.92	5.48	5.53	6.18
Junín	5.66	5.79	5.81	5.30	5.73
Cajamarca	6.11	5.89	5.43	6.10	5.40
Arequipa	3.96	3.87	3.97	3.91	4.23

Continúa...

16. En 1997, mediante la Ley N.º 26891, se autorizó a emplear hasta el 20% de los recursos del FONCOMUN en gastos corrientes. En el año 1999, mediante la Ley N.º 27082 se incrementó este porcentaje hasta el 30.
17. Véase Ley N.º 27630, que modifica el Artículo 89º del Decreto Legislativo N.º 776, de la Ley de Tributación Municipal.
18. Para Lima y Callao, se han establecido montos mínimos de ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por municipio y montos adicionales para evitar variaciones en el monto total, además de siete indicadores sociales (tasa de analfabetismo, hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela, hogares sin agua dentro de la vivienda, hogares sin alumbrado eléctrico, hogares con viviendas improvisadas, hogares con tres o más personas por dormitorio (Alvarado *et al.*, 2003).
19. La comparación del FONCOMUN *per cápita* y el IDH por departamentos, muestra que los departamentos con menor IDH reciben las mayores transferencias *per cápita* y que los que tienen mayor índice reciben los menores montos. Sin embargo, la correspondencia entre estos dos indicadores no es tan clara para los departamentos de desarrollo intermedio.

16

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Ayacucho	3.84	3.73	3.80	3.98	4.17
La Libertad	4.66	4.60	4.09	4.08	4.03
Loreto	4.63	4.56	4.22	4.15	4.01
Huancavelica	3.49	3.58	3.79	3.22	3.79
Huánuco	3.59	3.22	4.04	3.67	3.56
Lambayeque	3.76	3.88	4.01	3.69	3.47
Apurímac	2.37	2.39	1.89	2.38	2.78
San Martín	2.32	2.55	2.51	2.40	2.69
Amazonas	2.04	2.21	2.31	2.38	2.59
Ucayali	1.87	1.88	1.92	1.88	1.86
Callao	1.78	1.83	1.87	1.63	1.67
Ica	1.87	1.83	1.90	1.70	1.60
Pasco	1.41	1.49	1.36	1.44	1.48
Tacna	1.08	1.06	1.07	1.05	1.13
Moquegua	0.74	0.65	0.64	0.70	0.69
Tumbes	0.70	0.63	0.71	0.70	0.67
Madre de Dios	0.55	0.60	0.60	0.57	0.54
Total (miles US\$)	379,684	334,072	372,615	392,421	396,637
Total (%)	100	100	100	100	100

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Cuadro 6
FONCOMUN per cápita* por departamento (US\$), 1998-2002

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Huancavelica	35.84	30.10	34.21	34.20	35.43
Ayacucho	30.92	26.00	31.13	30.51	30.44
Amazonas	24.78	19.76	22.69	22.55	26.20
Apurímac	26.81	23.48	26.35	24.64	26.16
Puno	26.66	22.67	27.46	25.94	23.43
Ancash	20.17	16.98	20.13	20.60	23.13
Madre de Dios	30.44	26.71	29.33	22.95	22.92
Cusco	25.35	21.83	24.43	24.05	22.65
Pasco	23.52	20.77	24.15	22.71	22.15
Junín	20.42	16.91	19.26	18.49	19.05
Loreto	21.04	17.99	19.75	18.88	18.41
Piura	21.06	18.17	20.33	19.92	18.23
Moquegua	20.15	15.56	17.42	18.53	18.11
Cajamarca	20.08	17.11	19.20	17.84	17.99
Huánuco	20.85	16.05	19.61	18.43	17.82
Ucayali	18.15	15.35	16.94	16.35	16.13
Arequipa	15.41	12.86	14.67	15.05	15.88
Tacna	16.59	14.39	15.28	14.37	15.28
San Martín	14.90	12.73	13.83	14.70	14.97
Tumbes	14.53	12.06	13.56	13.81	13.53
Lambayeque	15.86	12.47	13.66	13.29	12.87
La Libertad	13.59	11.09	11.94	11.89	12.01
Ica	12.29	10.58	11.65	11.49	11.85
Callao	9.18	8.11	9.02	9.04	9.20
Lima	10.15	8.60	9.38	9.36	8.92
Total nacional	16.76	14.27	15.99	15.81	15.72

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>, Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: propia

Cuadro 7

FONCOMUN per cápita según grado de urbanización de los departamentos (promedios, US\$), 1998-2002

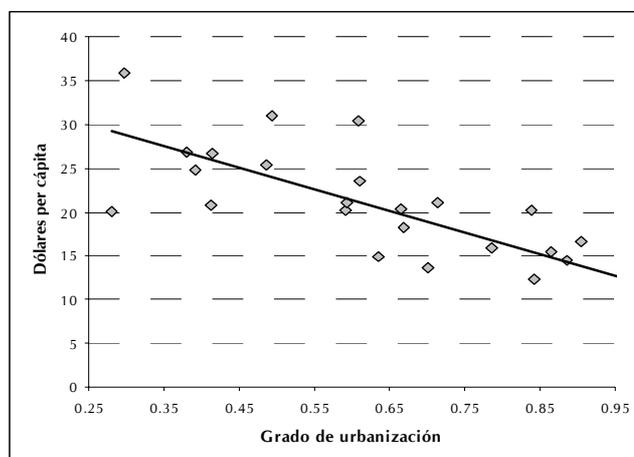
Grado de urbanización (prom. dpto.)	1998	1999	2000	2001	2002
Más de 75%	14.27	11.83	13.08	13.12	13.20
Entre 50% y 75%	20.36	17.41	20.68	19.70	19.74
Menos de 50%	26.41	22.13	24.85	23.95	24.24

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>. Cuanto (2003).

Elaboración: propia

Gráfico 2

FONCOMÚN per cápita y nivel de urbanización de los departamentos (US\$), 1998

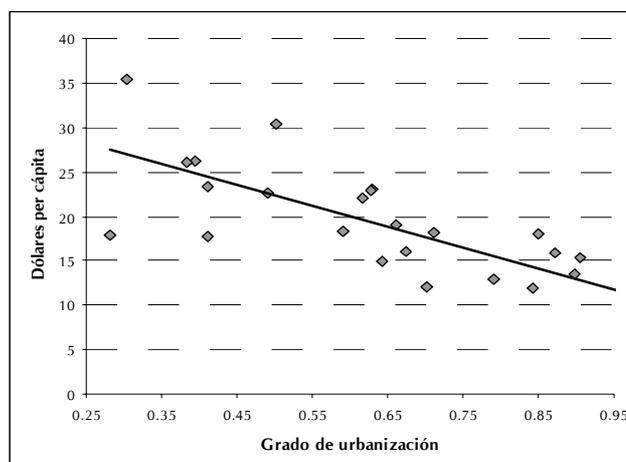


Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>. Cuanto (2003).

Elaboración: propia

Gráfico 3

FONCOMÚN per cápita y nivel de urbanización de los departamentos (US\$), 2002.



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>. Cuanto (2003).

Elaboración: propia

2. Las transferencias por concepto de canon

La creación de los cánones permite la participación de los gobiernos regionales y locales en las rentas e ingresos que obtiene el Estado por la explotación de los recursos naturales (impuesto a la renta, regalías, por ejemplo). Los cánones que existen actualmente son, como ya se mencionó líneas arriba, petrolero, minero, hidroenergético, forestal, pesquero y gasífero.

a. Canon petrolero

El canon petrolero es la transferencia de mayor antigüedad (desde 1976) y está constituido por las rentas e ingresos que obtiene el Estado peruano por la explotación de petróleo. La historia del canon petrolero comienza con el Decreto Ley N° 21678, que fijó un 10% sobre el valor de la producción total de petróleo en el departamento de Loreto por un lapso de diez años. Posteriormente, esta norma es modificada en 1981 por el Artículo 161° de la Ley N° 23350 en que se crea el sobrecanon del 2.5% del valor de la producción petrolera de la selva destinado al Programa de Inversión de la Corporación Departamental de Desarrollo de Ucayali. En 1982 la Ley N° 23538 extiende la vigencia del canon petrolero para Loreto hasta que se agote el recurso.

En 1998 por el Decreto de Urgencia N° 027-98, se establece un tratamiento simétrico para los departamentos petroleros de la selva peruana, precisándose los porcentajes a aplicar por concepto de canon y sobrecanon sobre el valor de la producción total de petróleo y gas (en Ucayali el porcentaje por concepto de canon de 10% y en Loreto por concepto de sobrecanon a 2.5%). En 1983 se establece un canon del 10% de la renta que produce la explotación del petróleo y gas, hasta la extinción total de tales recursos, en los departamentos de Piura y Tumbes, mediante la Ley N° 23630. Posteriormente, en 1984 por la Ley N° 23871 esta participación se eleva en 2.5%, destinado al departamento de Tumbes en forma de sobrecanon.

La provincia de Puerto Inca, departamento de Huánuco, también recibe un 10% de canon petrolero sobre el valor de la producción total de petróleo en esa provincia (Ley N.° 24977 de 1988, Ley del Presupuesto de los Organismos del Sector Público para el año 1989).

Cuadro 8

Normas que crean, modifican y determinan la distribución del canon petrolero

Año	Norma*	Establece canon y sobrecanon	Establece distribución
1976	Decreto Ley N.° 21678	Canon de 10% sobre el valor de la producción total del petróleo en Loreto por diez años	
1981	Ley N.° 23350	Sobrecanon de 2.5% del valor de producción petrolera de la Selva para financiar el programa de inversión de la Corporación Departamental de Desarrollo de Ucayali .	
1982	Ley N.° 23538	Modifica Ley N° 21678: Canon de 10% sobre el valor de la producción total del petróleo en Loreto hasta agotar el recurso .	

Continúa...

Año	Norma*	Establece canon y sobre canon	Establece distribución
1983	Ley N.° 23630	Canon de 10% de la renta que produce la explotación del petróleo y gas de Piura y Tumbes .	40%: gobiernos locales por partes iguales a los gobiernos provinciales 60%: gobierno regional
1984	Ley N.° 23871	Amplía el porcentaje establecido en la Ley N.° 23871 en 2.5% , creando el sobre canon para Tumbes .	40%: gobiernos locales del departamento de Tumbes 60%: Corporación Departamental de Desarrollo de Tumbes
1985	Ley N.° 24300	Reglamenta la distribución del canon de Loreto y sobre canon de Ucayali.	40%: municipalidades 40%: región 12%: Banco Agrario del Perú 5%: Universidades públicas 3%: Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana.
1988	Ley N.° 24977	Canon de 10% para la Provincia de Puerto Inca en el departamento de Huánuco .	100%: Gobiernos locales de la provincia de Puerto Inca.
1998	D.U. N.° 027-1998	Canon de 10% sobre la el valor de la producción en el departamento de Ucayali y el sobre canon de 2.5% del mismo valor de producción destinado a Loreto .	
2002	Ley N.° 27763 D.U. N.° 002-2003	Se complementa la legislación sobre canon y sobre canon en los departamentos de Tumbes y Piura.	20%: distritos y provincias en que se ubica el recurso 5%: Universidades nacionales 5%: Institutos Superiores Pedagógicos y Tecnológicos Estatales 50%: Para las otras municipalidades distritales y provinciales del departamento de acuerdo a criterios establecidos de equidad 20%: Gobierno regional
2003		Modifica la Ley N.° 27763 indicando que en Tumbes no existe por el momento distritos en que se ubican recursos de petróleo y gas	

Fuente: Legislación digital del Congreso de la República, http://www.congreso.gob.pe/out_of_domain.asp?URL=http%3A//www.leyes.congreso.gob.pe/

Elaboración: propia

* Véanse, en las Referencias de Normas Legales, los títulos de las normas de este cuadro.

En el año 2002, los departamentos que recibieron los más altos porcentajes de este canon fueron Loreto (48.7%), seguido por Piura (27.5%) (ambos son los principales productores de petróleo en el país, ver cuadro 9).

20

b. Canon minero

El canon minero fue creado por la Ley General de Minería según Decreto Supremo N.º 014-92-EM y Decreto Supremo N.º 88-95-EF. Posteriormente fue modificado por el Decreto Supremo N.º 041-97-EF, la Ley de Canon (Ley N.º 27506), el Decreto de Urgencia N.º 001-2002 y reglamentado por el Decreto Supremo N.º 005-2002-EF. Está constituido por el 50% del total de ingresos y rentas que obtiene el Estado peruano en la actividad minera y por el aprovechamiento de recursos minerales. Los departamentos que recibieron un alto porcentaje del canon minero en el año 2002 fueron Cajamarca (22.9%), Puno (20.7%), Arequipa (13.7%) y Ancash (13.3%) (véase cuadro 9).

c. Canon hidroenergético, forestal, pesquero y gasífero

La Ley N.º 27506, Ley de Canon (2001), el Decreto Supremo N.º 005 – 2002 – EF, Reglamento de la Ley de Canon (2002) y la Ley N.º 28077 (2003) que modifica artículos de la Ley de Canon, constituyen el marco normativo de las transferencias a los gobiernos locales por concepto de canon hidroenergético, forestal, pesquero y gasífero. Sin embargo, sólo el primero presenta recaudación a partir del 2002, el forestal a partir del 2003 y el pesquero y gasífero aún no están en vigor.

El canon hidroenergético está conformado por el 50% del impuesto a la renta que pagan los titulares de las empresas que usan recursos hídricos para generar energía eléctrica. Los departamentos que concentran un alto porcentaje de estas transferencias en el año 2002 son Huancavelica (50.8%) y Lima (20.4%) (véase cuadro 9).

El canon forestal está compuesto por el 50% de los ingresos que percibe el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) por derechos de aprovechamiento (concesiones, autorizaciones y permisos) de recurso forestales y de fauna silvestre. En el año 2003, los departamentos que han recibido elevados porcentajes de esta transferencia son Piura (34.3%), Loreto (28.5%), Lambayeque (9,6%) y Ucayali (8,4%).²⁰

El canon pesquero está compuesto por el 50% del impuesto a la renta y los derechos de pesca que pagan las empresas que desarrollan actividades de extracción comercial de pesca de mayor escala y de recursos hidrobiológicos de aguas marítimas, y continentales lacustre y fluviales.

Aunque el canon gasífero no está siendo recaudado actualmente, está formado por el 50% de los ingresos que obtiene el Estado por concepto de impuesto a la renta y regalías que pagan las empresas que realizan la explotación del gas natural y condensados de gas.

Cuadro 9
Distribución porcentual por departamentos de los cánones minero, petrolero e hidroenergético y total, 2002 en porcentajes

Departamento	Minero	Petrolero	Hidroenergético	Total
Amazonas	0.001	-	-	0.0002
Ancash	13.3	-	7.1	3.5
Apurímac	-	-	-	-
Arequipa	13.7	-	6.3	3.5
Ayacucho	0.02	-	-	0.003
Cajamarca	22.9	-	5.0	5.5
Cusco	0.2	-	-	0.04

Continúa...

20. Para el año 2003 véase: http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/canon_forestal.asp

Departamento	Minero	Petrolero	Hidroenergético	Total
Huancavelica	0.2	-	50.8	4.0
Huánuco	-	0.11	-	0.1
Ica	1.6	-	-	0.4
Junín	1.7	-	9.4	1.1
La Libertad	3.5	-	-	0.8
Lambayeque	-	-	-	-
Lima	2.6	-	20.4	2.2
Loreto	-	48.68	-	34.0
Madre de Dios	-	-	-	-
Moquegua	11.8	-	-	2.6
Pasco	1.2	-	0.5	0.3
Piura	0.0	27.52	-	19.2
Puno	20.7	-	-	4.6
San Martín	0.1	-	-	0.01
Tacna	6.6	-	0.4	1.5
Tumbes	-	6.88	-	4.8
Ucayali	-	16.81	-	11.8
Total (%)	100	100	100	100
Total (miles de US\$)	33,125	104,113	11,714	148,952

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas portal de Transparencia Económica, www.mef.gob.pe, y Perupetro, www.perupetro.com.pe.

d. La asignación del canon a los gobiernos locales

Según la legislación del canon y sobrecanon petrolero los consejos municipales (provinciales y distritales) de los departamentos de Loreto y Ucayali, reciben el 40% de los ingresos del departamento provenientes de esta transferencia.²¹ En el caso de Piura y Tumbes, este porcentaje asciende a 70%. El 100% del canon petrolero en el departamento de Huánuco está destinado a los gobiernos locales de la provincia de Puerto Inca (véase cuadro 8 y las referencias de las normas legales correspondientes).

Todos los cánones, con excepción del canon petrolero, se distribuyen entre los gobiernos locales (municipalidades distritales y provinciales) y los gobiernos regionales sobre la base de la metodología elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas siguiendo criterios de población, pobreza y déficit de infraestructura de las localidades y/o regiones beneficiadas. El 10% del total recaudado se destina al gobierno local de la municipalidad distrital o municipalidades distritales donde se encuentra el recurso natural. El 25% se dirige a los gobiernos locales de la provincia o provincias donde está localizado el recurso (se excluye el distrito productor). El 40% va para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se encuentra ubicado el recurso. El 25% restante se otorga a los gobiernos regionales donde se encuentra el recurso natural (Ley del Canon, Ley N.º 27506).

La Ley establece que los recursos recibidos por concepto de los distintos cánones (a excepción del petrolero) deberán ser utilizados por los gobiernos locales y regionales para el financiamiento o cofinanciamiento de obras de infraestructura en la localidad o región. Por otra parte, los gobiernos regionales deben destinar el 20% del monto recibido de las transferencias por concepto de los cánones, a las universidades públicas de sus jurisdicciones para impulsar la investigación científica y tecnológica en las mismas.

21. Artículo 95.º del Decreto Legislativo N.º 398 (1986).

22

En el cuadro 10, puede verse la evolución de los ingresos municipales por concepto de canon y sobrecanon a nivel departamental. Se observa que el monto de estos recursos se ha incrementado de 74 a 85 millones de dólares, lo que representa un incremento de aproximadamente el 15% del total.

Aunque en general estos ingresos han estado concentrados en los departamentos de Loreto, Piura, Cajamarca (debido principalmente a los cánones petrolero y minero), ha habido algunos cambios que resaltan. A saber, Moquegua y Tacna, que redujeron su participación de 15.4 y 11.5% en 1998 a 4.7 y 2.7%, respectivamente (cuadro 10). Asimismo, Loreto subió en más del doble su concentración de esta transferencia (de 10.8% a 21.6%). Por su parte, los departamentos con mayor asignación de canon y sobrecanon por habitante son Loreto, Piura, Cajamarca y Ucayali, que son aquellos que concentran la actividad petrolera y minera del país (véase cuadro 11).

Cuadro 10
Evolución porcentual del canon y sobrecanon por departamento recibido por los gobiernos locales, 1998-2002

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Loreto	10.82	22.50	32.15	26.19	21.58
Piura	10.09	17.07	24.92	21.77	14.40
Cajamarca	11.94	11.70	8.24	12.69	9.07
Ucayali	3.12	7.61	11.78	10.21	8.10
Puno	15.95	8.58	3.96	7.00	7.47
Huancavelica	2.12	2.79	1.29	0.29	6.69
Arequipa	1.95	2.18	1.99	3.21	6.40
Ancash	0.35	0.87	0.79	0.88	6.04
Moquegua	15.38	6.52	0.97	3.32	4.69
Lima	2.42	2.22	1.21	1.46	4.08
Tumbes	2.84	3.26	6.29	4.97	3.45
Tacna	11.49	3.96	0.35	1.78	2.75
Junín	2.36	2.42	1.47	1.42	2.14
La Libertad	1.45	1.25	0.88	1.38	1.39
Pasco	2.17	2.22	1.90	2.57	0.67
Ica	0.71	0.40	0.85	0.05	0.56
Apurímac	0.15	0.30	0.05	0.11	0.23
Huánuco	0.70	0.66	0.44	0.19	0.11
Cusco	0.75	0.55	0.04	0.39	0.09
Madre de Dios	0.01	0.01	0.00	0.00	0.02
Lambayeque	1.81	1.67	0.20	0.06	0.02
San Martín	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02
Ayacucho	0.44	0.41	0.11	0.01	0.01
Amazonas	0.96	0.85	0.11	0.04	0.01
Callao	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total (%)	100	100	100	100	100
Total (miles US\$)	74,343	50,183	62,259	66,972	85,116

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Cuadro 11
Canon y sobrecanon per cápita* por departamento (US\$)
recibido por los gobiernos locales, 1998-2002

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Moquegua	82,28	23,50	4,38	14,94	26,37
Loreto	9,63	13,34	25,15	20,31	21,24
Ucayali	5,94	9,31	17,34	15,17	15,10
Tumbes	11,49	9,45	20,19	16,84	15,05
Huancavelica	4,27	3,52	1,95	0,53	13,42
Tacna	34,55	8,06	0,84	4,16	7,97
Piura	6,02	6,13	10,55	9,35	7,54
Cajamarca	7,69	5,11	4,87	6,33	6,48
Puno	12,86	4,15	2,72	4,60	5,54
Arequipa	1,49	1,09	1,22	2,11	5,15
Ancash	0,30	0,45	0,48	0,56	4,85
Pasco	7,09	4,65	5,63	6,93	2,14
Junín	1,67	1,06	0,82	0,85	1,53
Ica	0,92	0,34	0,87	0,05	0,89
La Libertad	0,83	0,45	0,43	0,69	0,89
Lima	0,25	0,16	0,11	0,13	0,46
Apurímac	0,34	0,44	0,12	0,20	0,46
Madre de Dios	0,14	0,06	0,01	0,00	0,20
Huánuco	0,80	0,50	0,36	0,16	0,12
Cusco	0,56	0,28	0,02	0,22	0,07
Ayacucho	0,70	0,42	0,15	0,01	0,02
San Martín	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02
Lambayeque	1,50	0,81	0,12	0,04	0,02
Amazonas	2,29	1,15	0,19	0,07	0,01
Callao	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total nacional	3,28	2,14	2,67	2,70	3,37

* En el cálculo de los valores per cápita se ha considerado únicamente la población de las municipalidades que han presentado información en cada departamento.

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

3. *El Vaso de Leche*

Esta transferencia fue creada en el año 1985 mediante la Ley N.º 24059 y constituye un programa de apoyo a la alimentación de niños menores de 13 años, madres gestantes, ancianos y enfermos de tuberculosis; su denominación es Programa del «Vaso de Leche». Las municipalidades distritales y provinciales del distrito capital de la provincia reciben las transferencias hechas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para luego distribuirlas a los comités de administración de dicho programa, conformado por el alcalde, un funcionario municipal, un representante del Ministerio de Salud, tres representantes de la organización del programa en cuestión (Club de Madres del «Vaso de Leche») y un representante de los productores agropecuarios de la localidad con la debida acreditación del Ministerio de Agricultura. Este comité se encarga de la compra de los insumos necesarios para prestar la ración alimentaria diaria. La ejecución del programa está a cargo de las municipalidades en coordinación con la organización del mismo.

24

El MEF es el encargado de establecer los índices de distribución de los recursos que se destina a financiar el Programa del «Vaso de Leche» entre las municipalidades distritales a nivel nacional, . Para tales efectos considera criterios de pobreza y demográficos con relación a la población objetivo del programa.

Los recursos destinados a esta transferencia han ido creciendo hasta llegar a ciento siete millones de dólares. La estructura porcentual entre los departamentos, básicamente permanece igual en el periodo 1998-2002 (véase cuadro 12). Lima concentra más del 30% de los fondos, seguida de Cusco, Ancash, Piura y Loreto (todas ellas con poco más del 5%).

Cuadro 12
Evolución porcentual del Vaso de Leche por departamento, 1998-2002

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Lima	34.76	30.82	29.81	33.83	34.22
Cusco	6.65	6.08	5.97	6.48	5.98
Piura	5.03	5.49	5.47	5.44	5.53
Ancash	7.43	7.83	5.79	5.21	5.13
Loreto	5.25	5.31	4.71	4.92	4.74
Cajamarca	4.57	4.54	4.16	4.94	4.44
Junín	3.72	4.19	4.13	3.95	4.17
Puno	3.18	3.65	3.26	3.52	3.85
La Libertad	3.72	4.03	3.65	3.56	3.30
Huánuco	2.85	3.00	3.00	3.30	3.24
Arequipa	2.70	3.05	2.71	2.95	3.06
Callao	2.09	1.97	2.13	1.95	3.02
Lambayeque	2.52	3.02	2.95	2.82	2.66
San Martín	2.19	2.65	2.49	2.32	2.42
Ayacucho	2.05	2.23	2.12	2.27	2.27
Huancavelica	1.86	2.26	2.04	2.02	2.10
Apurímac	1.40	1.53	1.25	1.54	1.78
Ucayali	1.58	1.75	1.64	1.65	1.70
Tacna	1.14	1.27	7.61	2.17	1.52
Amazonas	1.53	1.48	1.46	1.59	1.48
Ica	1.44	1.60	1.53	1.32	1.16
Pasco	0.97	0.99	0.83	0.98	1.05
Tumbes	0.73	0.59	0.61	0.58	0.53
Moquegua	0.37	0.46	0.38	0.38	0.36
Madre de Dios	0.28	0.21	0.31	0.31	0.31
Total (%)	100	100	100	100	100
Total (miles US\$)	92,571	88,233	95,787	102,659	107,228

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

4. Renta de Aduanas

En la Ley de Tributación Municipal (D.L. N° 776) se establece la participación de las municipalidades en las renta de aduanas. Esta transferencia está constituida por el 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres. Las municipalidades provinciales y distritales en cuya jurisdicción se encuentren estas aduanas son las beneficiarias de estas transferencias. La renta de aduanas se distribuye de la siguiente manera: 50% entre todas las municipalidades distritales, 40% entre los distritos de

acuerdo a su densidad demográfica y el 10% restante, de acuerdo a la extensión territorial del distrito.

Hasta el año 2001, la administración de las rentas de aduanas en la Provincia Constitucional del Callao, estaba a cargo del gobierno regional (antes Consejo Transitorio de Administración Regional – CTAR) y podía transferirse hasta un 20% de esos recursos a las municipalidades distritales, mediante previo acuerdo.²² Posteriormente, en julio de 2002, con relación al Callao, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783), establece que: «(...) los recursos provenientes de la renta de aduana serán asignados en un 50% al gobierno regional y el otro 50% será distribuido proporcionalmente entre todas las municipalidades de la jurisdicción, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 3º de la Ley N.º 27613, de participación en la renta de aduanas». De esta manera, las municipalidades distritales de esta provincia reciben esta renta.

El monto total de esta transferencia hacia los gobiernos municipales fue de diez millones de dólares en el año 2002. Claramente, esta transferencia es poco importante para la mayoría de departamentos en términos del monto de recursos. Sin embargo, es considerable para los departamentos de Tacna, Moquegua y Callao (cuadro 13). De hecho se observa que las rentas de aduanas están fuertemente concentradas en los departamentos de Tacna, Piura y Arequipa a lo largo de todo el periodo. Hasta el año 2001 concentran más del 60% del total nacional. Aunque Moquegua fue importante hasta el año 2000, ha sufrido una reducción en sus ingresos por esta fuente desde el 2001. En el año 2002, destaca el caso de la Provincia Constitucional del Callao, la que a partir de este año puede recibir esta transferencia, de este modo pasa a concentrar el 37.5% de los ingresos por este concepto.

Cuadro 13
Evolución porcentual de la renta de aduanas por departamento, 1998-2002

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Lima	34.76	30.82	29.81	33.83	34.22
Callao	0.00	0.00	0.00	0.00	37.49
Tacna	21.43	21.71	21.81	21.25	15.06
Piura	14.51	15.12	22.50	31.95	14.85
Arequipa	25.16	24.55	20.54	18.06	12.28
Moquegua	14.13	21.48	19.06	9.72	5.67
Ica	5.28	3.50	3.12	1.36	4.17
La Libertad	5.99	5.43	4.95	10.62	3.15
Loreto	4.60	1.41	1.53	2.03	2.95
Puno	2.98	1.43	1.00	1.54	1.52
Ancash	3.42	3.53	3.27	1.30	1.49
Tumbes	0.82	0.59	1.36	1.27	0.78
Lima	0.58	0.58	0.56	0.58	0.45
Lambayeque	0.11	0.04	0.05	0.08	0.05
Madre de Dios	0.44	0.24	0.14	0.10	0.04
Ucayali	0.06	0.11	0.08	0.04	0.03
Cusco	0.03	0.02	0.02	0.06	0.02
San Martín	0.01	0.06	0.02	0.02	0.01
Amazonas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Apurímac	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ayacucho	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Continúa...

22. Artículo 3.º de la Ley N.º 27613 (diciembre de 2001).

26

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Cajamarca	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Huancavelica	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Huánuco	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Junín	0.45	0.19	0.00	0.00	0.00
Pasco	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total (%)	100	100	100	100	100
Total (miles US\$)	7,966	7,374	8,168	7,768	10,443

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

5. Las Transferencias totales

Si consideramos todas las transferencias de manera agregada (cuadro 14), lo que observamos es que Lima concentra alrededor del 18%, pero viene reduciendo su participación durante los cinco años presentados. Los departamentos que le siguen en orden de importancia son Piura (entre 7.1 y 9.4 %, en ascenso), Loreto (entre 5.6% y 6.9 %, en ascenso) y Puno (entre 7.14 % y 6.12 %, también en ascenso). Los departamentos que tienen menores participaciones son Madre de Dios, con menos del 0.5% y Tumbes con aproximadamente 1%. Otros departamentos que tienen sistemáticamente menos del 2% son Pasco, Moquegua, Ica y Amazonas.

Cuadro 14
Evolución porcentual de las transferencias por departamento, 1998-2002

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Lima	19.17	18.31	17.51	18.45	17.95
Piura	7.13	8.31	9.74	9.43	8.24
Loreto	5.56	6.52	7.49	6.85	6.62
Puno	7.14	6.49	5.66	6.12	6.27
Ancash	4.43	5.01	4.96	4.87	5.89
Cajamarca	6.54	6.16	5.45	6.58	5.66
Cusco	5.76	5.63	5.50	6.18	5.37
Junín	4.82	5.06	4.92	4.53	4.84
Arequipa	3.78	3.86	3.77	3.85	4.47
Huancavelica	2.98	3.20	3.14	2.62	3.84
La Libertad	4.09	4.16	3.66	3.76	3.51
Ayacucho	3.03	3.05	3.01	3.15	3.16
Huánuco	3.03	2.86	3.38	3.14	2.95
Lambayeque	3.24	3.43	3.32	3.06	2.78
Ucayali	1.96	2.43	2.98	2.79	2.68
Callao	1.57	1.64	1.67	1.48	2.30
San Martín	1.95	2.26	2.18	2.08	2.21
Apurímac	1.88	1.97	1.53	1.93	2.19
Amazonas	1.78	1.90	1.87	1.93	1.98
Tacna	2.78	1.72	2.46	1.61	1.67
Ica	1.69	1.67	1.73	1.43	1.42
Moquegua	2.83	1.55	0.91	1.07	1.29
Pasco	1.42	1.45	1.31	1.47	1.26
Tumbes	1.00	0.89	1.34	1.18	1.04

Continúa...

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Madre de Dios	0.43	0.46	0.48	0.45	0.41
Total (%)	100	100	100	100	100
Total (miles US\$)	554,56	479,86	538,83	569,82	599,42

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Cuando se evalúa el monto anual de las transferencias por habitante, se encuentran cifras bastante reducidas; el mayor monto de transferencias per cápita ascendió a cincuenta y cuatro dólares en el año 2002, siendo el menor monto transferido de apenas catorce dólares. La transferencia per cápita promedio en el nivel nacional es de aproximadamente veinticuatro dólares, lo que muestra que los recursos que se transfieren desde el gobierno central a los gobiernos locales son bastante reducidos.

Cuadro 15
Transferencias per cápita por departamento (US\$), 1998-2002*

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Huancavelica	44,77	38,63	40,89	40,34	54,13
Moquegua	113,00	53,37	35,81	41,21	50,92
Loreto	36,94	36,98	50,72	45,22	45,88
Ucayali	27,84	28,46	38,01	35,29	35,23
Ayacucho	35,64	30,52	35,74	35,07	34,94
Tacna	62,32	33,49	50,98	32,10	34,14
Ancash	28,86	24,83	26,34	26,33	33,33
Puno	42,98	30,03	33,72	34,19	32,70
Tumbes	30,03	24,77	37,32	34,16	31,93
Apurímac	31,00	27,89	30,95	29,00	31,14
Piura	31,73	28,57	35,69	34,43	30,37
Amazonas	31,60	24,40	26,55	26,55	30,26
Pasco	34,55	29,05	33,56	33,67	28,54
Cajamarca	31,43	25,71	27,86	27,95	28,47
Cusco	32,09	27,60	30,30	29,93	28,37
Madre de Dios	34,88	29,51	33,37	26,36	26,75
Arequipa	21,51	18,44	20,13	21,50	25,34
Junín	25,38	21,22	23,60	22,94	24,32
Huánuco	25,69	20,51	23,71	22,93	22,33
Callao	11,81	10,42	11,66	11,86	19,13
San Martín	18,34	16,24	17,35	18,43	18,64
Ica	16,24	13,80	15,35	14,05	15,88
La Libertad	17,43	14,40	15,42	15,91	15,80
Lambayeque	19,97	15,85	16,36	16,00	15,56
Lima	14,92	12,69	13,62	14,18	14,24
Total	24,47	20,49	23,13	22,96	23,76

* En el cálculo de los valores per cápita se ha considerado únicamente la población de las municipalidades que han presentado información en cada departamento.

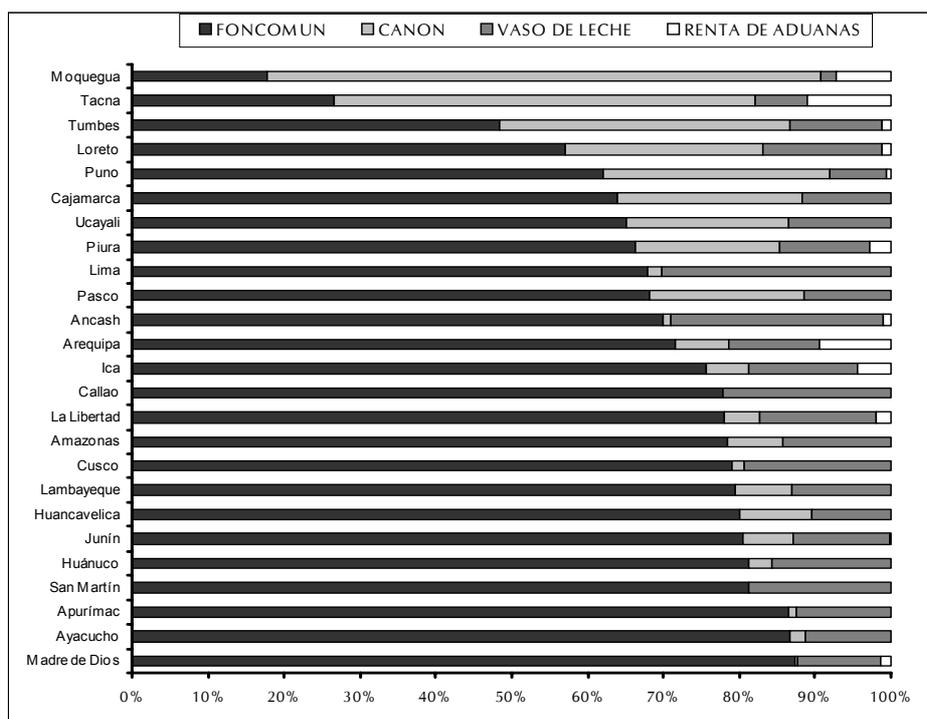
Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

El comportamiento de las transferencias por habitante hereda la conducta del FONCOMUN en términos de su asociación con el grado de desarrollo de los departamentos. Es decir, sólo podemos afirmar que los departamentos con mayor (menor) nivel de transferencias totales per cápita son los de menor (mayor) IDH. Aunque esta asociación es menos fuerte si se considera el FONCOMUN. Para los departamentos que reciben transferencias totales *per cápita* medias no es posible establecer ninguna caracterización (véase anexo C).

En los gráficos 4 y 5, se muestran la composición de las transferencias por departamentos para los años 1998 y 2002, respectivamente. Así, para la mayoría de los departamentos el FONCOMUN es la transferencia de mayor importancia. Para aquellos departamentos que no tienen participación en los ingresos por canon y/o renta de aduanas, esto es particularmente cierto. Por ejemplo, Madre de Dios, Ayacucho, Apurímac, San Martín y Huánuco. En el periodo en cuestión, la importancia del canon se ha reducido para los departamentos de Puno, Moquegua, Tacna y Pasco. A partir de 2002, la Provincia Constitucional del Callao y sus distritos reciben rentas de aduanas, lo que se ve reflejado en el gráfico 5.

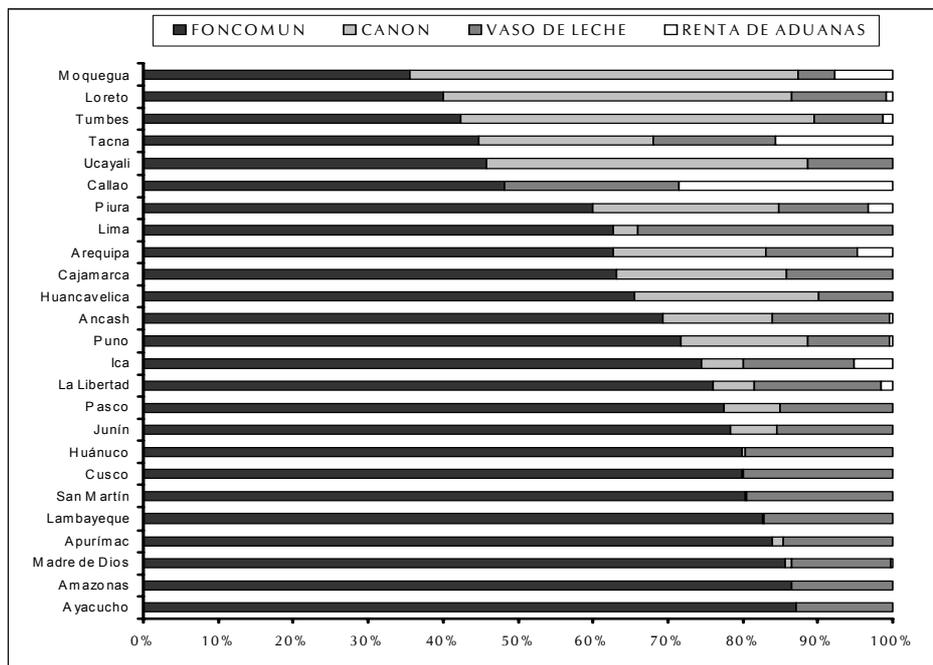
Gráfico 4
Importancia relativa de los componentes de las transferencias por departamentos, 1998 en porcentajes



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Gráfico 5
Importancia relativa de los componentes de las transferencias por departamentos, 2002 en porcentajes



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia.

Los recursos propios

Los gobiernos municipales, además de recibir las transferencias del gobierno central asignadas en el presupuesto público, se financian a través de los denominados recursos propios, estos incluyen cuatro conceptos: los impuestos municipales (alcabala, impuesto predial, etc.), recursos directamente recaudados (tasas, contribuciones, multas y sanciones, etc.), recursos por operaciones oficiales de crédito (interno y externo) y donaciones. El Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal (1993), establece que las municipalidades pueden recaudar ingresos propios por los dos primeros conceptos. Estos constituyen, por tanto, los ingresos propios que dependen de su labor recaudadora o esfuerzo fiscal.

Los impuestos municipales no originan una contraprestación por parte de la municipalidad al contribuyente, y estos son el impuesto predial, a la alcabala, al patrimonio automotriz, a las apuestas, a los juegos y a los espectáculos públicos.

Hemos dicho que los recursos directamente recaudados incluyen las contribuciones y las tasas. En efecto, las municipalidades están autorizadas a crear contribuciones y tasas, y éstas a diferencia de los impuestos municipales, tienen como contrapartida la prestación de un servicio público o administrativo. Las tasas municipales se subdividen por servicios públicos o arbitrios, por servicios administrativos o derechos (que son las tasas que se deben pagar por los trámites administrativos o por el uso de bienes de propiedad municipal), licencias de funcionamiento para operar establecimientos comerciales, industriales o de servicios, tasas por estacionamiento de vehículos y otras licencias. Además, los recursos directamente recaudados incluyen las multas y sanciones establecidas por los respectivos concejos municipales, las rentas de la propiedad y la venta de bienes.

30

Los recursos propios de los gobiernos locales ascendieron a casi 560 millones de dólares en el año 2002. Tal como se muestra en el cuadro 16, estos provienen principalmente de los recursos directamente recaudados (más del 60%). Le siguen en importancia los impuestos, con aproximadamente el 26%. Los recursos provenientes de las operaciones de crédito han reducido su importancia en el total de recursos locales: a inicios de la década del 2000 llegaron a representar alrededor del 20%, mientras que en el 2002 solo dan cuenta del 7% de los recursos totales. Por su parte, las donaciones siempre han sido una fuente escasa de recursos para los gobiernos locales.

Cuadro 16
Composición porcentual de los recursos propios por rubro a nivel nacional en porcentajes, 1998-2002

Año / Rubro de Ingreso	Ingresos propios			Donaciones	Monto total (millones de US\$)
	Recursos Directamente Recaudados	Impuestos	Operaciones de crédito		
1998	65.37	25.54	8.49	0.60	529.3
1999	55.87	23.61	19.88	0.64	534.4
2000	58.75	24.96	15.80	0.49	529.7
2001	61.40	24.05	14.07	0.47	559.3
2002	66.26	26.07	7.38	0.29	559.7

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

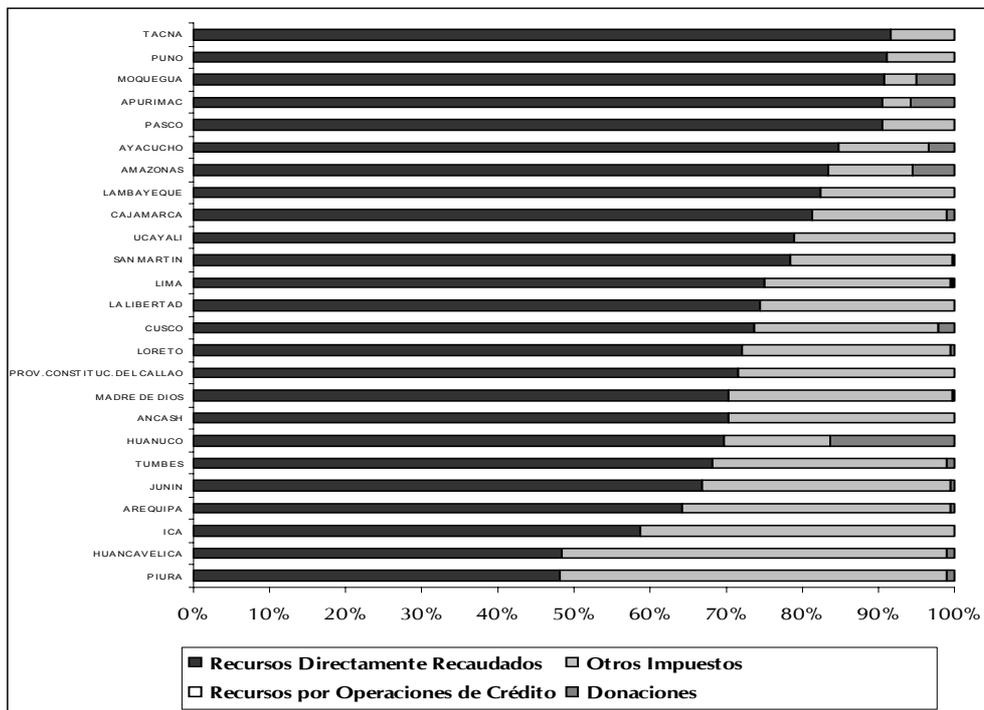
Elaboración: propia

Tomando los años 1998 y 2002 y analizando la estructura porcentual de los recursos propios de los municipios a nivel departamental, observamos que los recursos directamente recaudados han incrementado su participación porcentual en el total (véase gráficos 6 y 7). Son destacables los casos de Piura (de 45%, los recursos directamente recaudados pasan a representar 67%), Huancavelica (de 47 a 68%), Madre de Dios (de 58 a 77%) y Cusco (de 62 a 77%). Por otro lado para dos departamentos, Tumbes y Puno, la importancia de esta fuente de ingresos ha disminuido (de 64 a 51% y de 82 a 64%, respectivamente).

Como complemento de estos gráficos presentamos las participaciones promediadas de los componentes de los recursos propios en el cuadro 17. Se corrobora que los recursos directamente recaudados (tasas, contribuciones, etc.) son, en promedio, la fuente más importante de recursos propios para las municipalidades. Asimismo, los impuestos (alcabala, predial, etc.), son los segundos en importancia en los años 1998 y 2002, mientras que las operaciones oficiales de crédito lo son entre los años 1999-2001. Sin embargo, esta última fuente de ingresos, exhibe una gran variabilidad entre departamentos (véanse los coeficientes de variación entre paréntesis). Por ejemplo, en el gráfico 6, para los departamentos de Amazonas, Cajamarca Ucayali y Loreto, los recursos provenientes de las operaciones de crédito (tanto internas como externas) son más importantes que los ingresos por cobro de impuestos. Lo mismo ocurre en el año 2002 con los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Puno, Tumbes y Loreto (véase gráfico 7).²³

23. En el anexo B se puede apreciar los coeficientes de variación por departamentos (a lo largo del tiempo) de estas tres fuentes de recursos propios. Se observa, en definitiva, que los recursos directamente recaudados tienen las menores variaciones, seguidos por los impuestos y los que mayor variación presentan son las operaciones oficiales de crédito.

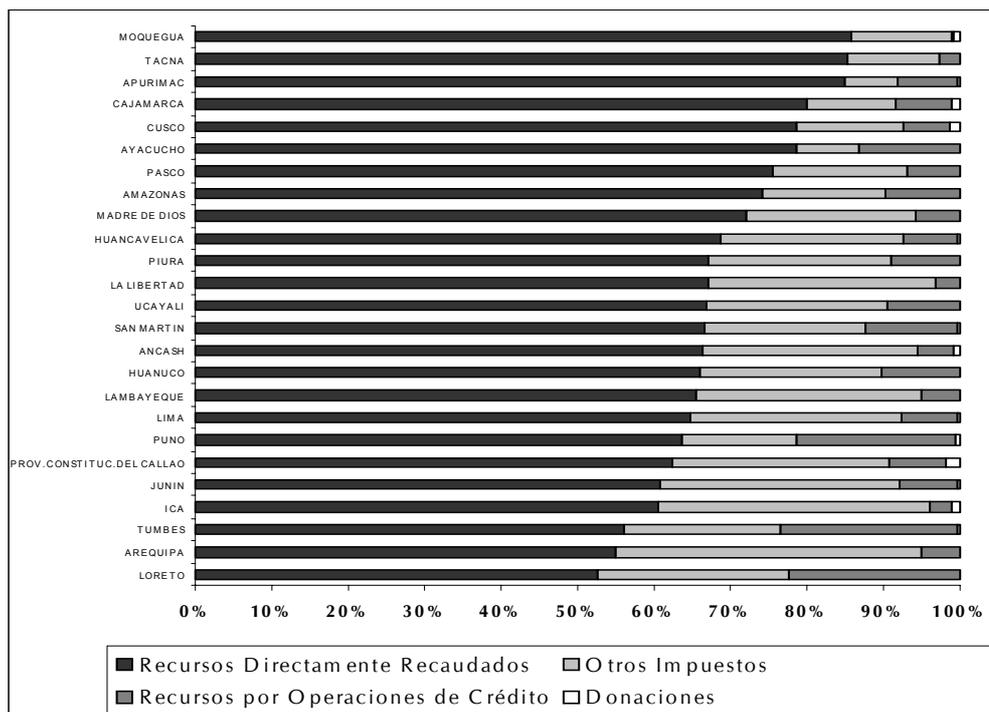
Gráfico 6
Importancia relativa de los componentes de los recursos propios municipales por departamentos, 1998 en porcentajes



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Gráfico 7
Importancia relativa de los componentes de los recursos propios municipales por departamentos, 2002 en porcentajes



Fuente: Idem

Cuadro 17

**Composición promedio de los recursos propios por rubro a nivel nacional
(porcentajes y coeficientes de variación)**

Año / Rubro de Ingreso	Ingresos propios			Donaciones
	Recursos Directamente Recaudados	Impuestos	Operaciones de crédito	
1998	65.6 (0.20)	21.0 (0.56)	12.4 (0.79)	1.1 (1.11)
1999	48.8 (0.27)	16.9 (0.45)	32.9 (0.51)	1.4 (1.61)
2000	54.4 (0.23)	17.2 (0.49)	27.1 (0.53)	1.3 (1.45)
2001	58.7 (0.18)	17.1 (0.49)	23.5 (0.56)	0.7 (1.03)
2002	68.9 (0.14)	21.5 (0.40)	9.2 (0.75)	0.4 (1.34)

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Al analizar los recursos propios en términos *per cápita* y su relación con el grado de urbanización de los municipios, se encuentra que a mayor urbanización mayores son estos ingresos (véase cuadro 18). Lo mismo puede verse en los gráficos 8 y 9. Este hecho es consistente con lo mostrado en el cuadro 7, en que se relaciona el FONCOMUN *per cápita* con el grado de urbanización de las localidades, observándose una relación positiva entre estas dos variables. Esto indicaría que las localidades más rurales son más dependientes de las transferencias intergubernamentales.

Cuadro 18

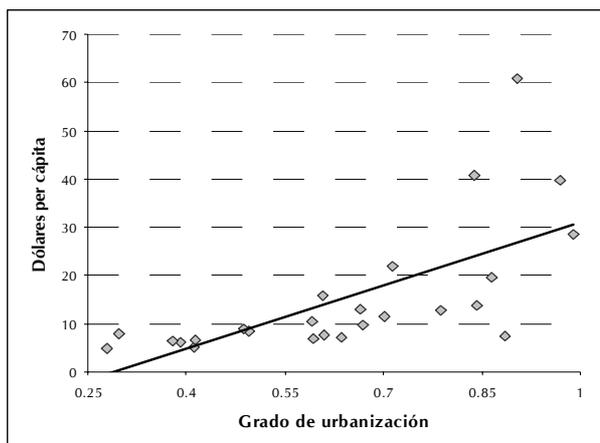
**Recursos propios per cápita según grado de urbanización
de los departamentos (promedios en US\$), 1998-2002**

Grado de urbanidad (prom. dpto.)	1998	1999	2000	2001	2002
Más de 75%	27.89	25.23	25.75	27.23	27.23
Entre 50% y 75%	11.55	8.43	8.73	9.63	10.65
Menos de 50%	6.74	5.11	5.10	5.86	6.89

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>. Cuanto (2003).

Elaboración: propia

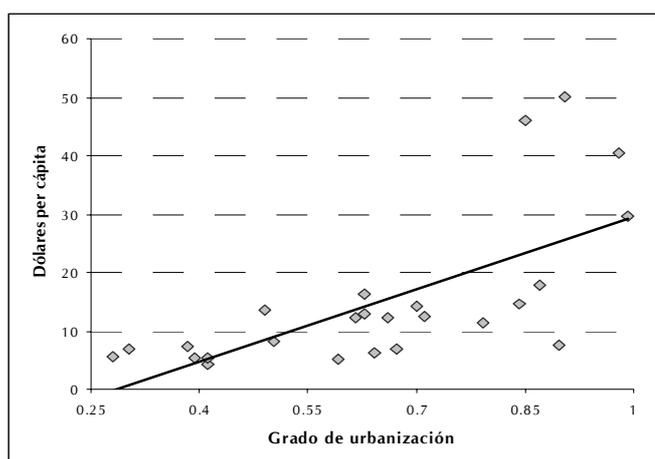
Grafico 8
Ingresos propios per cápita y nivel de urbanización de los departamentos, 1998



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002). de la Contaduría Pública de la Nación (CPN). <http://cpn.mef.gob.pe/>. Cuanto (2003).

Elaboración: propia

Gráfico 9
Ingresos propios per cápita y nivel de urbanización de los departamentos, 2002



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002). de la Contaduría Pública de la Nación (CPN). <http://cpn.mef.gob.pe/>. Cuanto (2003).

Elaboración: propia

LOS GASTOS MUNICIPALES

Los recursos con que cuentan las municipalidades pueden ser destinados a gastos corrientes, gastos de capital²⁴ o al servicio de la deuda proveniente de sus operaciones de crédito. El siguiente cuadro muestra el destino de las transferencias por tipo de gasto.²⁵ Claramente, los gastos de capital son los más importantes, aunque su participación ha mostrado una tendencia decreciente. Los gastos corrientes tuvieron un importante incremento de su participación entre 1998 y 1999, permaneciendo alrededor de 37% en lo que resta del periodo estudiado. Llama la atención la senda creciente de la participación del servicio de la deuda sobre los

24. Véase en la sección 3.1 los límites legales para el gasto en capital del FONCOMUN y del canon.

25. Los reportes de las municipalidades al SICON arrojan que los montos totales de transferencias gastadas presentadas en el cuadro 18 son menores en aproximadamente 6% a las transferencias recibidas (presentadas en el cuadro 4).

34

gastos. En efecto, esta participación aumenta de 6.5% en 1999 a 15.4% en el 2001 (véase cuadro 19). Este componente del gasto es el que le resta participación al gasto de capital.

El comportamiento del gasto es consistente con la importancia que tuvieron las operaciones de crédito de los gobiernos municipales en el periodo 1999-2001 (véase cuadro 16). En 1998 el 22.4% de las municipalidades de la muestra (331 municipios) accedían al crédito. En los tres años siguientes los porcentajes de acceso al crédito se sitúan en alrededor de 40% (entre 601 y 678 municipalidades tenían crédito en este periodo). Finalmente en el 2002, el porcentaje cae a 24.1%. Estos hechos estarían mostrando que se produjo un «boom» de crédito entre las municipalidades en el periodo 1999 – 2001, que dejó una carga de deuda que hoy deben afrontar.

Cuadro 19
Evolución de las transferencias por tipo de gasto. 1998-2002

Años	Transferencias gastadas totales (en millones de dólares)	Gasto corriente (%)	Gasto de capital (%)	Servicio de deuda (%)
1998	498.1	29.7	58.9	11.4
1999	448.0	37.5	56.0	6.5
2000	510.4	37.0	52.4	10.6
2001	538.1	37.5	47.1	15.4
2002	576.6	36.7	48.5	14.7

Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002). de la Contaduría Pública de la Nación (CPN). <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia.

Las diferencias en la importancia relativa de los componentes del gasto de las transferencias entre los departamentos se presentan en el gráfico 10. Así, es destacable la gran importancia que tienen los gastos de capital en el total de las transferencias en los departamentos de Moquegua y Tacna. En ambos departamentos se gasta, en promedio, más del 70% de las transferencias en el financiamiento de gastos de capital. Seguidamente se encuentra un gran grupo de departamentos (17) para los cuales el porcentaje de las transferencias que se destina a gastos de capital fluctúa entre el 50% y 60%. Por último, en los departamentos de Lima, la Provincia Constitucional del Callao, San Martín, Lambayeque, Huánuco e Ica, los gastos de capital representan entre el 40% y 50% del total de transferencias recibidas.

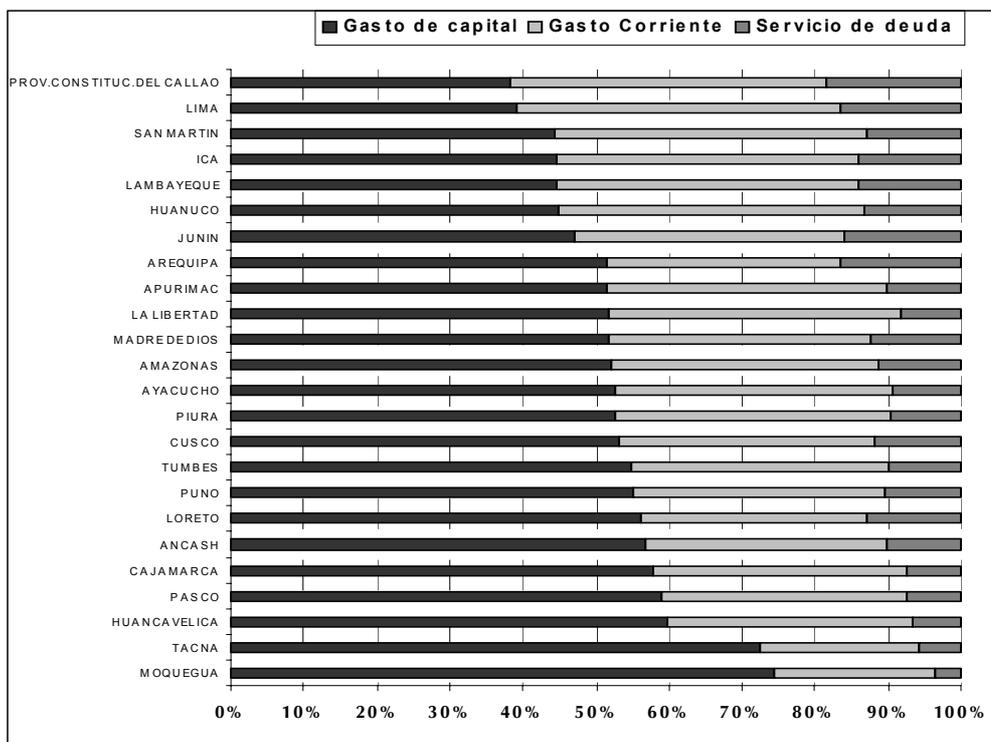
Con relación a los gastos corrientes, en los departamentos de Lima, San Martín, Lambayeque, Huánuco y la Provincia Constitucional del Callao, estos representan entre el 40 y el 43% de las transferencias gastadas. En Moquegua y Tacna, este mismo porcentaje es de aproximadamente 20%, y en el resto de departamentos los gastos corrientes varían entre el 30 y 40% del total de transferencias.

El pago del servicio de la deuda es el destino de las transferencias con menor participación en general. Destacan los departamentos de Arequipa, Loreto y la Provincia Constitucional del Callao con porcentajes mayores al 15% (llegando a 19%). Mientras que en el resto de departamentos, el pago de la deuda representa menos del 15% del total de gastos (de cero a 14%).

En resumen, los departamentos de Tacna y Moquegua son los que más se alejan del comportamiento promedio, pues tienen los mayores porcentajes en el gasto de capital de las transferencias y los menores porcentajes de gasto en los rubros de gasto corriente y servicio de la deuda. Por otro lado, están los departamentos de Lima, San Martín, Lambayeque,

Huánuco, Ica y la Provincia Constitucional del Callao, que también se alejan del comportamiento promedio, pues tienen un porcentaje de gasto del capital por debajo del valor medio para el total de los departamentos.

Gráfico 10
Importancia relativa de los componentes del gasto de las transferencias por departamentos. Promedio 1999-2002 en porcentajes



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002). de la Contaduría Pública de la Nación (CPN). <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

En este marco queremos identificar el impacto que tienen las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales en el esfuerzo recaudador que las municipalidades realizan, así como los efectos de las transferencias sobre el nivel de actividad local.

IV. METODOLOGÍA

A continuación describimos las dos ecuaciones que dan cuenta de las relaciones objeto de análisis en este estudio.

ECUACIÓN DE INGRESOS PROPIOS

Sustento teórico

La ecuación de ingresos propios establece una conexión entre las transferencias del gobierno nacional y el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, representado por los ingresos propios

36

que recaudan.²⁶ La estimación de los parámetros que definen esta relación permitirá explorar el tipo de vínculo que existe entre las transferencias y el esfuerzo fiscal desarrollado por los gobiernos locales.

Los ingresos totales (IT) con los que cuenta un municipio provincial o distrital para financiar sus actividades provienen de dos fuentes: sus recursos propios (RP) y las transferencias (TRAN) que recibe del gobierno central:

$$IT = RP + TRAN$$

Como ya se ha mencionado, los recursos propios están constituidos de los ingresos propios (IP), los recursos provenientes de las operaciones de crédito externo e interno (CRED) y de las donaciones (DON):

$$RP = IP + CRED + DON$$

Ahora bien, el nivel de ingresos propios depende de dos factores: la base tributaria y el esfuerzo fiscal realizado por la municipalidad para recaudar ingresos en la propia jurisdicción. La base tributaria depende, a su vez, de la producción, los ingresos y el patrimonio de la localidad (Gonzales de Olarte, 1999), en tanto que el esfuerzo fiscal está condicionado por la capacidad e incentivos que tienen los municipios para recaudar impuestos, tributos, etc. Esto quiere decir que los ingresos propios pueden ser expresados como una función de las variables mencionadas:

$$IP = f(\text{Producción local, ingresos locales, patrimonio local, capacidad para recaudar, incentivos para recaudar})$$

La capacidad de las municipalidades para recaudar está condicionada por una serie de factores como por ejemplo, la infraestructura específica para ello (sistemas informáticos de control, supervisión, etc.), personal adecuado para el desarrollo de la labor de recaudación, entre otros. Cuanto mayor sea el nivel de infraestructura, personal especializado y experimentado, mayor se espera que sean los recursos recaudados de forma directa.

Por otra parte, los incentivos que tienen los municipios para recaudar podrían estar inversamente relacionados con los fondos que pueden obtener de fuentes alternativas a los impuestos que ellas cobran directamente, como son, precisamente, las transferencias que reciben del gobierno central (hipótesis de la «pereza fiscal»). Sin embargo, estas transferencias, no ejercerían un impacto negativo sobre el esfuerzo recaudador cuando son gastadas en los fines para los cuales fueron otorgadas (efecto «papel matamoscas»).

También debe considerarse que los recursos provenientes de las operaciones de crédito y las donaciones pueden funcionar como incentivos perversos para no recaudar directamente en la localidad. No obstante, en el caso de los recursos provenientes de operaciones de crédito, podría tenerse un efecto contrario derivado del incremento del servicio de la deuda que llevaría a un aumento del esfuerzo de recaudación para contar con mayores recursos para afrontar el pago de la deuda.

Considerando tan solo los recursos que los gobiernos municipales recaudan directamente en sus jurisdicciones; es decir, sus ingresos propios (IP), se postula que estos son una función del nivel de producción (PROD),²⁷ del patrimonio de la localidad (PAT), de su capacidad pa-

26. Los ingresos propios están constituidos por los impuestos municipales y los recursos directamente recaudados (véase capítulo III).

27. Una de las metodologías usadas para medir el nivel de actividad de una economía es el método del ingreso en donde se agregan los pagos a los factores de producción. En esta medida, el indicador

ra recaudar (CAP), de las transferencias recibidas del gobierno central (TRAN), de los recursos obtenidos por créditos (CRED) y de las donaciones (DON).

$$(1) \quad IP = g(\text{PROD}, \text{PAT}, \text{TRAN}, \text{CAP}, \text{CRED}, \text{DON})$$

Se espera que cuanto mayor sea la producción y el patrimonio local mayores serán los ingresos propios, así como cuanto mayor sea la capacidad de recaudar, mayores serán los ingresos recaudados. *A priori*, los efectos de las transferencias, los recursos provenientes de las operaciones de crédito y las donaciones sobre el esfuerzo recaudador no están definidos.

Indicadores

Para poder estimar la ecuación (1) se definen indicadores para cada una de las variables involucradas en la relación y se establece su versión estocástica:

$$(1)' \quad IP = \alpha_0 + \alpha_1 \text{PBI} + \alpha_2 \text{URB} + \alpha_3 \text{TRAN} + \alpha_4 \text{CRED} + \alpha_5 \text{DON} + \mu$$

donde:

α_0	= Capacidad de recaudación no observable
IP	= Ingresos propios
PBI	= Producto Bruto Interno
URB	= Grado de urbanización
TRAN	= Transferencias recibidas
CRED	= Recursos provenientes de operaciones de crédito
DON	= Donaciones recibidas
μ	= Perturbación aleatoria

El indicador de producción es el Producto Bruto Interno (PBI). Como indicadores de las transferencias, los recursos provenientes de operaciones de crédito y las donaciones se han usado sus correspondientes valores contables provenientes del SICON. Finalmente, el patrimonio se calcula por la tasa de urbanización de la localidad, pues se supone que a mayor grado de urbanización de una localidad esta cuenta con mayor infraestructura, por ejemplo, de viviendas y locales comerciales, que amplían la base del impuesto predial (que forma parte de los ingresos directamente recaudados).

Una mención especial merece la capacidad de los gobiernos locales para recaudar. Esta capacidad podría ser medida; sin embargo, no se cuenta con ningún indicador para esta variable. Por ello, es recogida por el componente de heterogeneidad no observable, α_0 , asumiendo que es una constante para cada municipalidad (o individuo) durante el periodo de estudio.

Método de estimación

La ecuación (1)' se estimó usando una base de datos de panel de las municipalidades distritales y provinciales. La frecuencia de la información es anual y cubre el periodo 1998 - 2002. La información proveniente del SICON, contiene los ingresos ejecutados por los municipios del país en el periodo de estudio.

de nivel de actividad que tomaremos, a su vez, refleja el comportamiento de los ingresos a que se hace referencia líneas arriba.

El panel con el que se trabajó es balanceado; es decir, que en cada año del periodo analizado, se tiene el mismo número de individuos. El total de municipios en cada año es de 1,032 haciendo un total de 5,160 observaciones. Para la construcción de este panel, se procedió de la siguiente manera: en primer lugar, fueron excluidas las municipalidades sin información sobre las variables de ingresos propios y FONCOMUN. Luego, fueron retirados los municipios que no presentaban información completa para todo el periodo de análisis. El número de municipalidades retiradas de la muestra en cada año y por departamento se presenta en el cuadro 20, así como la participación de sus transferencias en el total de transferencias del departamento.

Como se observa, en los departamentos de Apurímac, Cajamarca, Ica, Cusco y Puno, las transferencias de las municipalidades excluidas de la muestra representan más del 30% del total de transferencias recibidas por todo el departamento. En el promedio, las transferencias de las municipalidades retiradas de la muestra representan aproximadamente 20% del total. Por tanto, los resultados del análisis econométrico que se hace a continuación deben interpretarse considerando que no representan el total de municipios del país.

La ecuación (1)' puede ser escrita como :

$$(1)'' \quad IP_{it} = \alpha_{0i} + \alpha_{1i} PBI_{it} + \alpha_{2i} URB_{it} + \alpha_{3i} TRAN_{it} + \alpha_{4i} CRED_{it} + \alpha_{5i} DON_{it} + \mu_{it}$$

donde el subíndice «i» indica el i-ésimo gobierno local (municipalidad provincial y distrital) y el subíndice «t» refiere al periodo de tiempo.

La principal utilidad de los modelos de datos de panel es su capacidad para estudiar los comportamientos de diferentes agentes a lo largo del tiempo, incorporando las diferencias en el comportamiento (probablemente no observables) de los distintos individuos de la muestra.

Uno de los problemas que puede presentarse en la estimación de los parámetros es la existencia de una variable no observable que esté correlacionada con las variables explicativas seleccionadas. En nuestro caso, la capacidad de recaudación de cada municipalidad (infraestructura y personal municipal) no es observable; sin embargo, está relacionada con el nivel de acceso al crédito, a la gestión para obtener donaciones y el nivel de las transferencias. Así, por ejemplo, una municipalidad con un equipo más preparado, con mayor experiencia y mayores recursos, puede tener mejores resultados en su gestión, lo que le permite un mejor acceso al crédito, presentar mejores proyectos a ser financiados y negociar mejor los incrementos en sus transferencias. En cambio, una municipalidad con menores capacidades tendría bajos niveles de crédito, donaciones y transferencias. Las municipalidades tienen distintos niveles de capacidad; es decir, ésta es heterogénea entre los gobiernos locales y es, además, una variable no observable.

De ser mensurable la correlación entre la capacidad y las variables explicativas mencionadas, se afecta la consistencia de los parámetros estimados. En este caso estaríamos frente al problema de heterogeneidad no observable,²⁸ el que debe ser resuelto mediante el modelo de efectos fijos (que trabaja suponiendo que la correlación entre la capacidad y las variables explicativas es distinta de cero). Caso contrario se emplea el modelo de efectos aleatorios (en que la correlación entre la capacidad y las variables explicativas es nula). Para

28. El problema no es si existe o no la correlación entre la heterogeneidad inobservable y las variables explicativas, sino más bien surge cuando aquella correlación está presente en la muestra.

Cuadro 20

**Transferencias de las municipalidades que fueron retiradas de la muestra en el periodo 1998 - 2002
como porcentajes de las transferencias totales del departamento**

DEPARTAMENTO	1998		1999		2000		2001		2002	
	CVL*	SVL**	CVL	SVL	CVL	SVL	CVL	SVL	CVL	SVL
AMAZONAS	19.41	19.30	25.14	24.84	26.00	26.01	28.43	27.97	24.69	24.42
ANCASH	15.55	17.50	21.51	24.35	27.69	29.75	27.69	29.20	26.85	28.11
APURÍMAC	50.41	50.14	55.41	54.90	43.34	42.27	57.49	57.31	61.21	61.21
AREQUIPA	11.30	11.63	12.14	12.30	9.76	10.08	12.04	12.72	13.53	13.94
AYACUCHO	15.06	14.92	16.07	15.72	14.90	14.64	21.48	21.29	25.98	25.85
CAJAMARCA	40.95	40.58	40.93	40.54	34.74	33.95	46.39	45.89	41.15	40.76
CUSCO	28.17	31.15	27.22	30.06	26.11	27.90	38.75	41.65	33.54	36.23
HUANCAVELICA	16.25	16.47	21.22	21.76	23.79	24.04	12.09	12.11	23.25	23.52
HUÁNUCO	23.18	24.02	18.80	19.27	32.22	32.58	30.73	31.94	27.52	28.43
ICA	49.59	49.75	49.56	49.48	51.98	52.46	43.78	43.83	38.52	38.49
JUNIN	16.49	16.50	19.76	19.48	18.79	18.90	15.60	15.28	19.14	18.88
LA LIBERTAD	24.84	24.94	25.79	26.53	16.76	16.71	20.80	21.07	19.01	19.40
LAMBAYEQUE	4.78	4.57	9.12	8.85	15.74	15.38	14.55	14.06	13.21	12.72
LIMA	13.66	13.11	9.86	10.42	10.19	10.43	15.53	16.96	15.68	17.84
LORETO	24.51	25.97	23.24	24.60	13.18	13.97	23.17	24.33	19.14	20.18
MADRE DE DIOS	4.17	3.85	13.69	13.26	9.93	10.11	10.13	10.42	10.95	11.59
MOQUEGUA	9.61	9.61	4.69	4.62	2.73	2.54	7.78	7.69	8.24	8.22
PASCO	16.44	16.27	21.17	21.13	9.74	9.58	19.14	18.96	23.62	23.46
PIURA	6.90	6.70	16.75	16.53	17.21	16.71	18.79	18.36	21.63	21.01
PROV.CONST. DEL CALLAO	6.46	6.90	6.32	6.72	6.06	6.53				
PUNO	33.93	33.51	42.55	42.05	37.53	37.45	41.68	41.57	43.09	42.83
SAN MARTÍN	14.48	14.11	21.70	21.43	20.98	20.91	19.54	19.91	25.22	25.62
TACNA	7.14	7.54	2.04	2.30	4.14	8.68	7.39	9.30	15.74	18.04
TUMBES	21.26	21.65	5.64	5.67	22.48	23.31	22.06	22.94	18.26	19.29
UCAYALI	2.21	2.51	3.15	3.48	0.76	0.76	3.25	3.52	3.50	3.81
Total	19.42	19.86	20.76	21.57	19.23	19.93	23.50	24.38	23.30	24.25
N.º de Municipalidades excluidas de la muestra	446		523		535		612		591	
N.º de Municipalidades que entregaron información	1478		1555		1567		1644		1623	
N.º de Municipalidades en la muestra panel	1032		1032		1032		1032		1032	

* Con el Programa Vaso de Leche

** Sin el Programa Vaso de Leche

40

evaluar la pertinencia de un modelo de efectos fijos o de efectos aleatorios se aplicó la prueba o contraste de Hausman.²⁹

En términos de la ecuación (1)'' la capacidad municipalidad local es un componente propio de cada gobierno local (a_{0i}) y estaría representando la heterogeneidad relacionada con la capacidad que tiene cada municipio para recaudar.

Por otro lado, el PBI, indicador del nivel de actividad, corresponde al PBI del departamento y no al del distrito o provincia, al no disponerse de este. De esta forma, esta variable varía en el tiempo, pero no entre distritos y provincias de un mismo departamento. No obstante, es posible interpretar su coeficiente asociado (a_1) como una medida del impacto de la actividad económica departamental sobre la recaudación local.

Las transferencias (TRAN), los recursos provenientes de las operaciones oficiales de crédito (CRED) y de las donaciones (DON) corresponden a las información obtenida del presupuesto de ingreso ejecutado por cada municipalidad disponible en el SICON y para cada municipio durante el periodo 1998 – 2002.

En el caso de la variable urbanización, el indicador con el que se cuenta es el porcentaje de la población del distrito o provincia que es urbana. Sin embargo, éste sólo se encuentra disponible para el año 1993.³⁰ Esto significa que varía entre individuos, pero no en el tiempo; lo que nos lleva a tener un componente similar al componente de heterogeneidad no observable (α_{0i}). En otras palabras, la variable de urbanización se ve subsumida en este componente. No obstante ha sido incluida la población del distrito como variable de control como una forma de tomar en consideración la dimensión demográfica del distrito.

Para evaluar el impacto de las transferencias sobre los distintos departamentos, se han incluido variables *dummies* multiplicativas que afectan el coeficiente de las transferencias. De este modo hemos obtenido sensibilidades de los ingresos propios a las transferencias por departamento.

También se incluyó en la regresión una variable *dummy* para recoger el impacto de dos eventos adversos que afectaron la economía peruana: el fenómeno de El Niño en 1998 y el terremoto del 2001, que afectó a los departamentos del sur del país.

ECUACIÓN DE NIVEL DE ACTIVIDAD

Sustento teórico

La segunda ecuación a ser estimada relaciona un indicador del nivel de actividad con las transferencias recibidas por los gobiernos locales. Como se mencionó en el marco conceptual, se puede esperar un efecto positivo de las transferencias sobre el nivel de actividad local debido a una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Estimados los parámetros de esta relación, se podrá verificar la validez empírica de la hipótesis que establece que las transferencias afectan positivamente la actividad económica local y en qué magnitud.

29. Para un desarrollo del problema de heterogeneidad inobservable, los modelos de efectos fijos y aleatorios y el «Test de Hausman», véase Greene (2002) y Arellano (2003).

30. Si bien existen proyecciones demográficas de distritos y provincias, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, no se han estimado en el nivel de población urbana y rural.

Debido a la existencia de un fuerte componente de inercia en la actividad económica, se plantea estimar una ecuación dinámica, en la que además de incorporar las transferencias se introduce un rezago del PBI.

La ecuación a ser estimada es:

$$(2) \quad \text{PBI}_{it} = \alpha_{1i} + \alpha_2 \text{PBI}_{i,t-1} + \alpha_3 \text{TRAN}_{it} + \mu_{it}$$

donde el subíndice «i» indica el i-ésimo departamento y el subíndice «t» se refiere al periodo de tiempo.

Indicadores

Esa ecuación será estimada por medio de un panel de nivel departamental debido a la imposibilidad de contar con un indicador del nivel de actividad de nivel local (distrital y provincial). Por otro lado, las transferencias no solo son el agregado departamental sino que se trata de las transferencias registradas en la hoja de ejecución de gastos de las municipalidades, a diferencia de las transferencias consideradas en la ecuación 1, en que eran las transferencias reportadas en la hoja de ejecución de ingresos. Lo importante en términos del efecto sobre el nivel de actividad es lo que las municipalidades finalmente gastan y no lo que reciben.

Método de estimación

Realizamos una estimación de panel dinámico usando el método Arellano-Bond, para un panel de veinticuatro individuos (los departamentos), considerando cinco años (desde 1998 hasta el año 2002). En este caso la ecuación se estima en diferencias, eliminando de plano cualquier posible problema de heterogeneidad no observable. Se consideró la posibilidad de incluir en la estimación algunas variables de control como grado de urbanización, población y nivel de pobreza. Con respecto al grado de urbanización se presenta el mismo problema que en la ecuación 1, ya que la variable no varía a lo largo del tiempo, pues solo está disponible para el año 1993. Lo mismo pasa con la variable de pobreza, cuyo índice a nivel distrital solo se ha calculado para el año 2000. Por tanto, la única variable de control incluida en la estimación es la de población departamental.

V. ANÁLISIS DE RESULTADOS

ECUACIÓN DE INGRESOS PROPIOS

La ecuación (1) se estimó en niveles³¹ y en nuevos soles constantes de 1994. Como medidas alternativas del indicador PBI se usaron el PBI total y el PBI no primario que excluye los sectores agricultura, pesca y minería, porque dependen principalmente de la demanda externa. Se puede trabajar con las transferencias incluyendo las correspondientes al Vaso de Leche o no;³² en este trabajo se consideraron las dos medidas.

-
31. Debido a que muchas municipalidades no presentan información para las variables de recursos por operaciones crédito y donaciones; es decir, presentan valores cero, no fue posible obtener series en logaritmos que reflejaran el mismo comportamiento para las variables. Por este motivo se perdieron muchas observaciones y los resultados de las estimaciones en logaritmos fueron no significativas.
32. Alvarado *et al.* (2003) considera en sus estimaciones para el año 2000 las transferencias incluyendo el Vaso de Leche. La razón es la existencia de filtraciones del uso de estos recursos en las municipalidades, mencionados en Alcázar *et al.* (2003).

42

En principio, se realizó una serie de estimaciones que combinaban las medidas alternativas para PBI y transferencias, y conteniendo todas las variables crédito, donaciones, población del distrito y la *dummy* de *shock*. A estas mismas especificaciones se les agregó las *dummies* multiplicativas de transferencias para cada departamento a fin de evaluar efectos diferenciados de las transferencias.

Para cada una de las especificaciones fue necesario aplicar la prueba de Hausman, para evaluar la pertinencia de la estimación de un modelo de efectos fijos o un modelo de efectos aleatorios. El mismo ejercicio se realizó sin considerar las donaciones, debido a que aproximadamente solo el 15% de las observaciones cuentan con un valor positivo para esta variable.³³ Los resultados indican que las especificaciones que mejor ajustan son las presentadas en el cuadro 21:

Cuadro 21
Resultados de la ecuación 1 (variable endógena: ingresos propios)

Variables explicativas	I ¹	II ²	III ²	IV ²
Constante	-9130.11 (-5.59)	-7577.44 (-6.08)	-7875.66 (-6.34)	-7863.72 (-6.24)
PBI no primario	1.09 (4.94)	0.57 (7.95)		
PBI total			0.54 (7.88)	0.54 (7.77)
Transferencias con «Vaso de leche»	0.11 (4.31)		0.47 (14.93)	
Transferencias sin «Vaso de leche»		0.44 (12.44)		0.44 (12.45)
Recursos por operaciones de crédito	-0.07 (-3.88)	0.28 (11.56)	0.20 (8.13)	0.28 (11.57)
Donaciones	0.52** (1.86)	2.41 (6.58)	2.90 (7.96)	2.41 (6.58)
Población del distrito	0.51 (8.07)	0.47 (19.25)	0.42 (16.90)	0.48 (19.35)
<i>Dummy</i> de <i>shock</i>	801.90 (1.97)	1107.63 (2.08)	1105.50 (2.08)	1100.79 (2.07)
Prueba de Hausman	Efectos fijos	Efectos aleatorios	Efectos aleatorios	Efectos aleatorios

¹ Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos t.

² Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos z.

Nota: Todos los coeficientes son significativos al 5%, con excepción de los marcados con ** que indica, significativo al 10%.

En las cuatro especificaciones, las transferencias presentan coeficientes positivos y significativos, ya sea que se incluya los recursos del Vaso de Leche (especificaciones I y III) o no (especificación II y IV). Estos resultados arrojan alguna evidencia de un efecto promotor de las transferencias sobre la recaudación local. Es decir, al contribuir al mejor desempeño

33. El 34% de las observaciones presentan valores positivos para la variable recursos por operaciones de crédito; es decir, que el acceso al crédito tiene bastante más importancia que las donaciones, como fuente de ingresos.

del nivel de actividad local³⁴ (a través de mayores inversiones en infraestructura) y a la mejora en la gestión municipal (a través de inversiones que facilitan la labor recaudadora) las transferencias estarían provocando un incremento en el nivel de ingresos propios.

Cuando se estima un modelo de efectos fijos y se emplea el PBI no primario como medida de la actividad local (especificación I), por cada nuevo sol de incremento en las transferencias totales (i.e. incluyendo los recursos del «Vaso de Leche») los ingresos propios se incrementan en 0.11 nuevos soles. El efecto que se encuentra es algo mayor cuando se estima un modelo de efectos aleatorios, con las transferencias que excluyen al «Vaso de Leche» y como indicador de nivel de actividad se mantiene al PBI no primario (especificación II). En este caso, por cada nuevo sol de incremento en las transferencias se obtienen 0.44 nuevos soles.

Si en lugar de trabajar con el PBI no primario, se emplea el PBI total y se estima un modelo de efectos aleatorios, el impacto encontrado de las transferencias sobre los ingresos propios fluctúa entre 0.44 y 0.47 nuevos soles por cada nuevo sol de transferencias (especificaciones III y IV).

Los coeficientes estimados para los recursos provenientes de las operaciones de crédito son estadísticamente diferentes de cero, pero los signos encontrados en las cuatro especificaciones estimadas son distintos. En la primera ecuación, los recursos provenientes del crédito desalientan la recaudación de ingresos propios; es decir, por cada nuevo sol proveniente de un crédito los ingresos propios se reducen en apenas 0.07 nuevos soles. Pero si se observan las ecuaciones II, III y IV debería concluirse lo contrario; es decir, que los recursos del crédito incentivan la recaudación local (efectos de 0.20, 0.28 y 0.28 nuevos soles por cada sol de donación respectivamente). No es claro por tanto, el efecto causado por los recursos del crédito sobre los ingresos propios de los gobiernos locales, aunque parecerían pequeños y positivos.

En el caso de las donaciones se encontró, en todas las especificaciones, efectos positivos y significativos. Estos hallazgos llevan a pensar que las donaciones incentivan el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, probablemente contribuyendo a hacer más eficiente la labor fiscal.

Los resultados hasta aquí obtenidos parecen indicar que todos los ingresos de las municipalidades distintos de los que dependen de su esfuerzo fiscal alientan una mejor gestión de los recursos, el cumplimiento de obras públicas y en general, el mejoramiento de la gestión municipal que incentiva a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones elevando así los ingresos propios del gobierno local.

Como era de esperar la dinámica de la actividad (PBI departamental) afecta de manera positiva y significativa a los ingresos propios. Usando como medida de actividad departamental el PBI no primario el impacto es mayor que cuando se utiliza el PBI total, ya que por cada nuevo sol de incremento en el PBI no primario, los ingresos propios en los municipios del departamento se incrementan en 1.09 nuevos soles. Por su parte, el incremento de un nuevo sol en el PBI total, genera un incremento de tan solo 0.54 nuevos soles (especificaciones III y IV). Este resultado tiene sentido en tanto los incrementos en la actividad que depende de la dinámica local son los que finalmente tienen repercusiones sobre la recaudación (PBI no primario). En cambio, lo que ocurre con la parte de la economía que responde a la dinámica externa (mercados internacionales), no tiene mayor efecto sobre los ingresos fiscales municipales (PBI primario).

34. Si bien hemos tratado de controlar este efecto incluyendo en la regresión el PBI, al ser este una medida agregada a nivel departamental, es posible que a través de las transferencias se esté filtrando algún efecto sobre el nivel de actividad local.

44

Finalmente, la variable de población del distrito muestra un efecto positivo y significativo sobre los ingresos propios en todas las especificaciones.

Con el objetivo de evaluar si el impacto de las transferencias difiere entre departamentos del país, fueron agregadas *dummies* de forma multiplicativa a la variable transferencia (con o sin Vaso de Leche según sea el caso). En el cuadro 22 se presentan los resultados de las estimaciones de las mismas especificaciones del cuadro 21 con la inclusión de las *dummies*.

El resultado general que se obtiene en las cuatro especificaciones es que cuando se hace un análisis desagregado por departamentos el coeficiente de la variable de transferencias con y sin Vaso de Leche es positivo, pero no significativo estadísticamente.

El grupo de departamentos para los cuales el impacto de las transferencias sobre el esfuerzo recaudador es positivo se conforma por Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima y Puno. Además, merecen especial mención, los casos de La Libertad, Lambayeque y Lima en los que dicho efecto es estadísticamente significativo.

En los departamentos de Cajamarca, Cusco, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Provincia Constitucional del Callao, San Martín y Tumbes las transferencias desalentarían la recaudación fiscal local, aun cuando sólo para los casos de Cusco, Piura y la Provincia Constitucional del Callao los coeficientes estimados presentan significación estadística.

En los casos de los departamentos de Arequipa y Tacna se encontraron coeficientes con signos positivos y negativos y, además, estadísticamente significativos, lo que no permite identificar claramente la dirección del efecto.

Estos resultados muestran que cuando se analiza la relación entre las transferencias del gobierno central y el esfuerzo fiscal a nivel de departamentos es posible encontrar efectos positivos y negativos y hasta situaciones no claras. No resulta fácil la identificación de una característica común entre aquellos departamentos en los que el impacto es positivo y negativo, lo que demuestra que hay necesidad de un estudio más detallado a nivel municipal para poder obtener resultados más claros y precisos.

Cuadro 22
Resultados de la ecuación 1 que incluye *dummies* departamentales
Variable endógena: ingresos propios

Variables explicativas	I	II	III	IV
Constante	-10026.94 (-5.87)	-7651.58 (-4.31)	-8457.51 (-5.31)	-5464.65 (-3.26)
PBI no primario	0.88* (4.07)	1.29* (5.86)		
PBI total			0.53* (3.21)	0.78* (4.60)
Transferencias con «Vaso de leche»	0.014 (0.16)		0.010 (0.12)	
Transferencias sin «Vaso de leche»		0.05 (0.52)		0.04 (0.44)
Recursos por operaciones de crédito	-0.14* (-7.06)	-0.09* (-4.12)	-0.14* (-7.10)	-0.09* (-4.03)

Continúa...

Variables explicativas	I	II	III	IV
Donaciones	0.08 (0.28)	0.59* (1.94)	0.05 (0.17)	0.53** (1.75)
<i>Dummy de shock</i>	490.85 (1.23)	384.76 (0.94)	493.93 (1.24)	392.49 (0.95)
Pob-_dist	0.70* (11.02)	0.47* (6.94)	0.73* (11.58)	0.52* (7.75)
DM_TR Amazonas	0.19 (0.29)	0.13 (0.20)	0.19 (0.30)	0.14 (0.22)
DM_TR Ancash	0.03 (0.16)	0.15 (0.78)	-0.02 (-0.11)	0.03 (0.16)
DM_TR Apurimac	0.12 (0.08)	-0.03 (-0.02)	0.14 (0.10)	0.02 (0.01)
DM_TR Arequipa	-0.12 (-0.72)	0.10 (0.52)	-0.11 (-0.70)	0.11 (0.57)
DM_TR Ayacucho	0.06 (0.14)	-0.04 (-0.08)	0.07 (0.16)	-0.02 (-0.04)
DM_TR Cajamarca	0.23 (0.66)	0.18 (0.53)	0.23 (0.67)	0.20 (0.57)
DM_TR Cusco	-4.61* (-10.27)	-3.78* (-7.63)	-4.60* (-10.23)	-3.45* (-7.56)
DM_TR Huancavelica	0.74 (0.21)	0.04 (0.13)	0.08 (0.24)	0.07 (0.18)
DM_TR Huanuco	-0.03 (-0.04)	-0.09 (-0.11)	-0.04 (-0.05)	-0.06 (-0.07)
DM_TR Ica	0.33 (0.29)	0.34 (0.30)	0.37 (0.33)	0.40 (0.35)
DM_TR Junín	0.46 (1.56)	0.36 (1.23)	0.48** (1.60)	0.39 (1.33)
DM_TR La Libertad	1.42* (2.72)	-0.06 (-0.10)	1.42* (2.73)	-0.03 (-0.6)
DM_TR Lambayeque	1.01* (3.12)	0.77* (2.26)	1.01* (3.15)	0.79* (2.33)
DM_TR Lima	0.78* (6.94)	-0.15 (-1.11)	0.79* (7.11)	-0.12 (-0.95)
DM_TR Loreto	-0.26* (-1.95)	-0.23** (-1.65)	-0.25** (-1.92)	-0.22 (-1.59)
DM_TR Madre de Dios	-0.25 (-0.13)	-0.40 (-0.17)	-0.26 (-0.13)	-0.33 (-0.14)
DM_TR Moquegua	-0.06* (-0.49)	-0.11 (-0.90)	-0.05 (-0.42)	-0.09 (-0.78)
DM_TR Pasco	-0.34 (-0.43)	-0.49 (-0.61)	-0.32 (-0.41)	-0.45 (-0.56)
DM_TR Piura	-0.42* (-3.02)	-0.40* (-2.77)	-0.42* (-3.03)	-0.40* (-2.77)
DM_Prov. Cons. Callao	-0.38* (-3.00)	-0.40* (-2.90)	-0.36* (-2.83)	-0.37* (-2.70)
DM_TR Puno	0.13 (0.66)	0.10 (0.52)	0.15 (0.76)	0.14 (0.72)

Continúa...

46

Variables explicativas	I	II	III	IV
DM_TR San Martín	-0.38 (-0.32)	-0.14 (-0.11)	-0.38 (-0.32)	-0.12 (-0.10)
DM_TR Tacna	0.21* (2.04)	-0.33* (-2.82)	0.21** (2.08)	-0.32* (-2.71)
DM_TR Tumbes	-0.09 (-0.25)	-0.10 (-0.26)	-0.09 (-0.25)	-0.10 (-0.27)
Test Hausman	Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos

Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes corresponden a los estadísticos t.

* Significativo al 5%.

** Significativo al 10%.

ECUACIÓN DEL NIVEL DE ACTIVIDAD

A continuación se presentan los resultados de las estimaciones que pretenden dar cuenta de la relación entre las transferencias del gobierno central y el nivel de actividad departamental.

Como fue mencionado anteriormente, se consideraron dos indicadores del nivel de actividad departamental: el PBI no primario y el PBI total. Así, también fueron usadas dos medidas de transferencias: aquellas que incluyen los fondos del programa del Vaso de Leche y las que no lo incluyen. Por otro lado, en cada caso, las transferencias fueron desagregadas en cada uno de sus componentes por el lado del gasto: gastos corrientes, de capital y servicio de la deuda. Fue introducida, además, una variable *dummy* para recoger el impacto negativo de desastres naturales como el producido por el fenómeno de El Niño de 1998, que causó daños significativos a los departamentos de la costa norte y el terremoto de 2001 que afectó a los departamentos del sur. Como variable de control, fue introducida la población por departamento.³⁵

A diferencia de la ecuación 1 (ecuación de Ingresos Propios) en que tiene sentido usar tanto las transferencias con, y sin, Vaso de Leche, en la ecuación 2 parecería poco razonable usar el indicador sin Vaso de Leche. Debido a que se quiere evaluar el efecto de las transferencias gastadas sobre el nivel de actividad, importan todos los tipos de gasto, tanto los gastos corrientes como los de capital, y como los recursos del Vaso de Leche se destina principalmente a gastos corrientes,³⁶ es importante considerarlos. En el ejercicio de estimación que incluyó a las transferencias sin Vaso de Leche se obtuvieron resultados muy similares en términos de la magnitud de los coeficientes estimados y de su significancia estadística por lo cual dichos resultados no son mostrados aquí.

Se consideró introducir el porcentaje de población urbana de cada departamento (tasa de urbanización) para controlar otras variables que pueden afectar la actividad económica en los departamentos. Si bien esta variable se encuentra disponible para cada departamento y para todo el periodo de estimación, sus valores han sido construidos sobre la base de las proyecciones de población que realiza el INEI, las que a su vez están basadas en el censo de población del año 1993. Al estimar las regresiones con esta variable, se encontró coeficientes no significativos estadísticamente.

35. La población de cada departamento excluye la población de los municipios que fueron retirados de la muestra por las razones mencionadas en la cuarta parte, Ecuación de ingresos propios.

36. No decimos todos, pues existen filtraciones (ver Alcázar *et al.* 2003).

El cuadro 23 muestra los resultados de las estimaciones. Aquí solo se presentan aquellos obtenidos con las transferencias incluyendo al Vaso de Leche y sin considerar la tasa de urbanización, por las razones antes mencionadas.

Como era de esperarse, el rezago del PBI es muy importante para explicar el comportamiento actual de la producción. Los coeficientes estimados en todas las especificaciones son positivos y significativos.

Cuadro 23
Resultados de la ecuación 2

Variables explicativas	V. Endógena: PBI no primario		V. Endógena: PBI total	
	I	II	III	IV
PBI no primario _{t-1}	0.66* (3.55)	0.81* (5.14)		
PBI total _{t-1}			0.71* (3.16)	0.84* (3.91)
Transferencias con «Vaso de leche»	0.002* (2.85)		0.003* (2.34)	
Gastos corrientes con «Vaso de leche»		0.005* (2.45)		0.006* (2.05)
Gastos de capital con «Vaso de leche»		0.002* (2.40)		0.002 (1.58)
Servicio de la deuda con «Vaso de leche»		-0.008 (-3.38)		-0.007* (-1.99)
<i>Dummy de shock</i>	-187.76 (-1.13)	-185.79 (-1.31)	-323.78 (-1.49)	-349.15** (1.69)
Población del departamento	0.003** (1.82)	0.12* (4.22)	0.002 (0.98)	0.008* (2.27)
Constante	2.73 (0.09)	32.41 (1.05)	23.60 (0.60)	40.61 (1.09)

Nota: Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos z.

* Significativo al 5%.

** Significativo al 10%.

El impacto de las transferencias sobre la actividad económica departamental, medido con el PBI no primario, es más bien reducido, aunque positivo y significativo. Por ejemplo, cuando se utiliza las transferencias de manera agregada (ecuación I) se encuentra que por cada 1,000 nuevos soles de incremento en ellas, el nivel de actividad aumenta en tan solo 2 nuevos soles.

Sin embargo, al desagregarse las transferencias en sus componentes según destino del gasto (como se aprecia en la ecuación II), es posible encontrar una mayor contribución de las transferencias en el nivel de actividad. Así, un aumento de 1,000 nuevos soles en las transferencias, cuando estas se utilizan para financiar gastos corrientes, genera un incremento de 5 nuevos soles en la producción departamental. En cambio, el financiamiento de gastos de capital con transferencias produce un efecto positivo pero muy pequeño en el nivel de actividad (2 nuevos soles por cada 1,000 gastados); en tanto que el pago de la deuda tiene un efecto negativo importantes, pues por cada 1,000 soles de incremento en la deuda municipal, el nivel de actividad cae en 8 nuevos soles.

48

Finalmente, los desastres naturales afectan negativamente la actividad económica tal como lo muestran los coeficientes negativos y significativos encontrados para la variable *dummy* de *shock*.

En las especificaciones III y IV, se usó el PBI total como indicador de la actividad. Como se puede apreciar los resultados son muy similares a los encontrados cuando se utiliza el PBI no primario.

Los resultados encontrados en las estimaciones basadas en una muestra de municipios arrojan evidencia del reducido impacto que tienen las transferencias sobre la actividad económica de los departamentos del país.

VI. CONCLUSIONES

El presente trabajo sugiere que, en general, las transferencias intergubernamentales afectan de manera positiva los ingresos que recaudan directamente los gobiernos municipales. Es decir, la provisión de recursos por el gobierno central estaría contribuyendo a mejorar el esfuerzo fiscal realizado por los gobiernos locales, lo que se traduce en una mayor recaudación en la localidad. No obstante, cuando se introducen variables que permiten captar el efecto de las transferencias para cada departamento, se encuentran resultados que indican más bien, efectos diferenciados por departamento. De lo que se deduce que para algunos departamentos el impacto de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal es positivo y para otros, negativo.

Los efectos son positivos y significativos en departamentos como Lima, Lambayeque y La Libertad, mientras que en Cusco, Piura y la Provincia Constitucional del Callao, el efecto es más bien negativo y estadísticamente significativo. La evidencia por tanto, indicaría que en los primeros departamentos, el comportamiento del esfuerzo recaudador de sus municipios estaría siendo consistente con la hipótesis del «papel matamoscas», según la cual las transferencias no desincentivan la recaudación directa que hacen los municipios, mientras que en el segundo grupo de departamentos, el esfuerzo fiscal municipal sí estaría siendo desincentivado por las transferencias que hace el gobierno central, siendo consistente con la hipótesis de la «pereza fiscal». No obstante, la existencia de un gran número de resultados no significativos estadísticamente, lo que no permite concluir nada con precisión acerca de la relación entre transferencias intergubernamentales y esfuerzo fiscal local, nos lleva a concluir que hay la necesidad de contar con mayor información sobre los factores que determinan el esfuerzo fiscal realizado por los municipios (infraestructura, calidad del personal, etc.) que permita entender de forma más precisa la relación entre las transferencias intergubernamentales y la labor fiscal local. Por otro lado, disponer de información más detallada de nivel departamental y en general de nivel local permitiría explicar mejor las diferencias entre departamentos encontradas en este trabajo.

Con relación a los efectos de las transferencias sobre la actividad local, los resultados encontrados muestran evidencia de que las transferencias sí estimulan la actividad local, aun cuando este efecto es pequeño. Una probable explicación de este limitado estímulo podría encontrarse en el hecho de que el impacto multiplicador del gasto de las transferencias en el nivel local se diluye, pues buena parte del gasto se realiza fuera de la región. Para tener un mayor efecto multiplicador la mayor parte del gasto debiera hacerse en bienes no transables de la localidad.

Tanto los resultados sobre el esfuerzo fiscal como los que se obtienen para el nivel de actividad, revelan los efectos reducidos que las transferencias pueden tener sobre el comportamiento recaudador de los municipios del país y del nivel de actividad local, lo que lleva en se-

guida a reflexionar sobre la efectividad de las transferencias como instrumentos de política para cumplir con los objetivos de dinamizar la actividad económica local, influir en el comportamiento fiscal de las municipalidades y por ende a contribuir con el desarrollo del bienestar en el nivel local. Si las transferencias generan efectos tan pequeños, debiera considerarse la evaluación de otros instrumentos de política que hagan posible la transferencia de competencias del gobierno central hacia los gobiernos locales.

ANEXOS

ANEXO A. CONCEPTOS DEL INGRESO Y DEL GASTO

Cuadro A.1
Conceptos del ingreso: hoja de trabajo de la programación y ejecución del presupuesto del ingreso

INGRESO		
1	CANON Y SOBRECANON	
1	CANON Y SOBRECANON	
1	INGRESOS CORRIENTES	
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	8	OTROS INGRESOS CORRIENTES
2	INGRESOS DE CAPITAL	
	3	OTROS INGRESOS DE CAPITAL
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
3	TRANSFERENCIAS	
	1	TRANSFERENCIAS
4	FINANCIAMIENTO	
	2	OPER. OFIC. DE CREDITO
3	PARTICIPACION EN RENTAS DE ADUANAS	
1	PARTICIPACION EN RENTAS DE ADUANAS	
1	INGRESOS CORRIENTES	
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	8	OTROS INGRESOS CORRIENTES
4	FINANCIAMIENTO	
	2	OPER. OFIC. DE CREDITO
7	FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	
1	FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	
1	INGRESOS CORRIENTES	
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	8	OTROS INGRESOS CORRIENTES
2	INGRESOS DE CAPITAL	
	2	AMRTIZ. PREST. CONC. (REEMB.)
	3	OTROS INGRESOS DE CAPITAL
3	TRANSFERENCIAS	
	1	TRANSFERENCIAS
4	FINANCIAMIENTO	
	1	OPER. OFIC. DE CREDITO
	2	SALDO DE BALANCE
8	OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	
1	OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES	
1	INGRESOS CORRIENTES	
	1	IMPUESTOS
	2	TASAS
	5	PRESTACION DE SERVICIOS
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	7	MULTAS, SANCIONES Y OTROS
	8	OTROS INGRESOS CORRIENTES
2	INGRESOS DE CAPITAL	
	1	VENTA DE ACTIVOS
4	FINANCIAMIENTO	
	2	SALDO DE BALANCE

Cuadro A.1
Conceptos del ingreso: hoja de trabajo de la programación y ejecución del presupuesto del ingreso (continuación)

INGRESO (cont.)		
9		RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS
1		RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS
	1	INGRESOS CORRIENTES
	1	IMPUESTOS
	2	TASAS
	3	CONTRIBUCIONES
	4	VENTA DE BIENES
	5	PRESTACION DE SERVICIOS
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	7	MULTAS, SANCIONES Y OTROS
	8	OTROS INGRESOS CORRIENTES
	2	INGRESOS DE CAPITAL
	1	VENTA DE ACTIVOS
	2	AMRTIZ. PREST. CONC. (REEMB.)
	3	OTROS INGRESOS DE CAPITAL
	4	FINANCIAMIENTO
	1	OPER. OFIC. DE CREDITO
	2	SALDO DE BALANCE
11		RECURSOS POR OPERAC. OFICIALES DE CREDITO INTERNO^{1/}
1		RECURSOS POR OPERAC. OFICIALES DE CREDITO INTERNO
	1	INGRESOS CORRIENTES
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	2	INGRESOS DE CAPITAL
	3	OTROS INGRESOS DE CAPITAL
	3	TRANSFERENCIAS
	1	TRANSFERENCIAS
	4	FINANCIAMIENTO
	1	OPER. OFIC. DE CREDITO
	2	SALDO DE BALANCE
13		DONACIONES Y TRANSFERENCIAS
1		DONACIONES Y TRANSFERENCIAS
	1	INGRESOS CORRIENTES
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	8	OTROS INGRESOS CORRIENTES
	3	TRANSFERENCIAS
	1	TRANSFERENCIAS
	4	FINANCIAMIENTO
	2	SALDO DE BALANCE
	2	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS
	1	INGRESOS CORRIENTES
	6	RENTAS DE LA PROPIEDAD
	8	OTROS INGRESOS CORRIENTES
	3	TRANSFERENCIAS
	1	TRANSFERENCIAS
	4	FINANCIAMIENTO
	2	SALDO DE BALANCE

¹ Aunque también existe la cuenta 12 de recursos por operaciones oficiales de crédito externo, no la incluimos aquí, pues solo la reporta la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Cuadro A.2.
Conceptos del gasto: hoja de trabajo de la programación y ejecución del presupuesto del gasto

GASTO		
1	CANON Y SOBRECANON	
1	CANON Y SOBRECANON	
5	GASTOS CORRIENTES	
	1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC
	2	OBLIGACIONES PREVISIONALES
	3	BIENES Y SERVICIOS
	4	OTROS GASTOS CORRIENTES
6	GASTOS DE CAPITAL	
	5	INVERSIONES
	6	INVERSIONES FINANCIERAS
	7	OTROS GASTOS DE CAPITAL
7	SERVICIOS DE LA DEUDA	
	8	INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
	9	AMORTIZACION DE LA DEUDA
3	PARTICIPACION EN RENTAS DE ADUANAS	
1	PARTICIPACION EN RENTAS DE ADUANAS	
5	GASTOS CORRIENTES	
	1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC
	2	OBLIGACIONES PREVISIONALES
	3	BIENES Y SERVICIOS
	4	OTROS GASTOS CORRIENTES
6	GASTOS DE CAPITAL	
	5	INVERSIONES
	6	INVERSIONES FINANCIERAS
	7	OTROS GASTOS DE CAPITAL
7	SERVICIOS DE LA DEUDA	
	8	INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
	9	AMORTIZACION DE LA DEUDA
7	FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	
1	FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	
5	GASTOS CORRIENTES	
	1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC
	2	OBLIGACIONES PREVISIONALES
	3	BIENES Y SERVICIOS
	4	OTROS GASTOS CORRIENTES
6	GASTOS DE CAPITAL	
	5	INVERSIONES
	6	INVERSIONES FINANCIERAS
	7	OTROS GASTOS DE CAPITAL
7	SERVICIOS DE LA DEUDA	
	8	INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
	9	AMORTIZACION DE LA DEUDA

Cuadro A.2.

Conceptos del gasto: hoja de trabajo de la programación y ejecución del presupuesto del gasto (continuación)

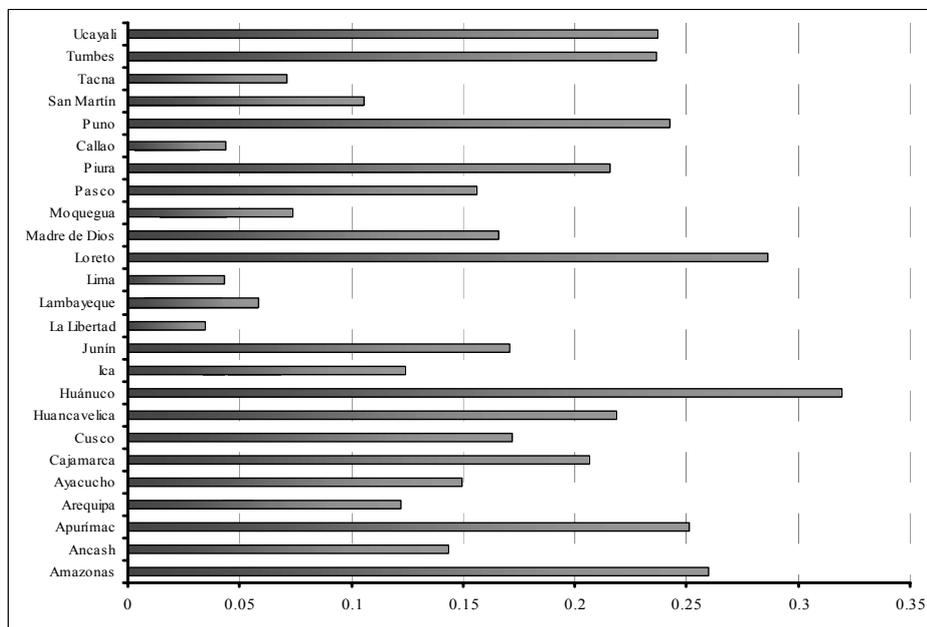
GASTO (cont.)	
8	OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES
1	OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES
5	GASTOS CORRIENTES
1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC.
2	OBLIGACIONES PREVISIONALES
3	BIENES Y SERVICIOS
4	OTROS GASTOS CORRIENTES
6	GASTOS DE CAPITAL
5	INVERSIONES
6	INVERSIONES FINANCIERAS
7	OTROS GASTOS DE CAPITAL
7	SERVICIOS DE LA DEUDA
8	INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
9	AMORTIZACION DE LA DEUDA
9	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS
1	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS
5	GASTOS CORRIENTES
1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC.
2	OBLIGACIONES PREVISIONALES
3	BIENES Y SERVICIOS
4	OTROS GASTOS CORRIENTES
6	GASTOS DE CAPITAL
5	INVERSIONES
6	INVERSIONES FINANCIERAS
7	OTROS GASTOS DE CAPITAL
7	SERVICIOS DE LA DEUDA
8	INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
9	AMORTIZACION DE LA DEUDA
11	REC. POR OPERAC.OFIC. DE CRED. INTERNO
1	REC. POR OPERAC.OFIC. DE CRED. INTERNO
5	GASTOS CORRIENTES
1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC.
2	OBLIGACIONES PREVISIONALES
3	BIENES Y SERVICIOS
4	OTROS GASTOS CORRIENTES
6	GASTOS DE CAPITAL
5	INVERSIONES
6	INVERSIONES FINANCIERAS
7	OTROS GASTOS DE CAPITAL
7	SERVICIOS DE LA DEUDA
8	INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
9	AMORTIZACION DE LA DEUDA

Cuadro A.2.
Conceptos del gasto: hoja de trabajo de la programación y ejecución del presupuesto del gasto (continuación)

GASTO (cont.)		
13		DONACIONES Y TRANSFERENCIAS
	1	DONACIONES
	5	GASTOS CORRIENTES
		1 PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC.
		2 OBLIGACIONES PREVISIONALES
		3 BIENES Y SERVICIOS
		4 OTROS GASTOS CORRIENTES
	6	GASTOS DE CAPITAL
		5 INVERSIONES
		6 INVERSIONES FINANCIERAS
		7 OTROS GASTOS DE CAPITAL
	7	SERVICIOS DE LA DEUDA
		8 INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
		9 AMORTIZACION DE LA DEUDA
	2	TRANSFERENCIAS
	5	GASTOS CORRIENTES
		1 PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC.
		2 OBLIGACIONES PREVISIONALES
		3 BIENES Y SERVICIOS
		4 OTROS GASTOS CORRIENTES
	6	GASTOS DE CAPITAL
		5 INVERSIONES
		7 INVERSIONES FINANCIERAS
	7	SERVICIOS DE LA DEUDA
		8 INTER. Y CARGOS DE LA DEUDA
		9 AMORTIZACION DE LA DEUDA

ANEXO B. VARIABILIDAD DE LOS INGRESOS A NIVEL DEPARTAMENTAL

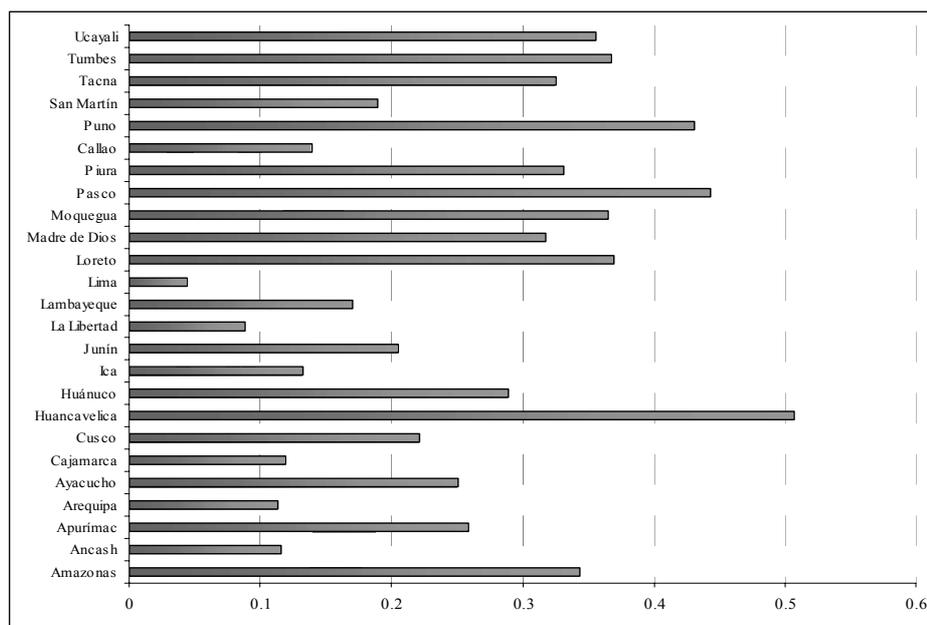
Gráfico B.1.
Variabilidad de los ingresos por concepto de recursos directamente recaudados a nivel departamental (coeficientes de variación). 1998-2002.



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002) de la Contaduría Pública de la Nación (CPN). <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Gráfico B.2.
Variabilidad de los ingresos por concepto de impuestos a nivel departamental (coeficientes de variación). 1998-2002.

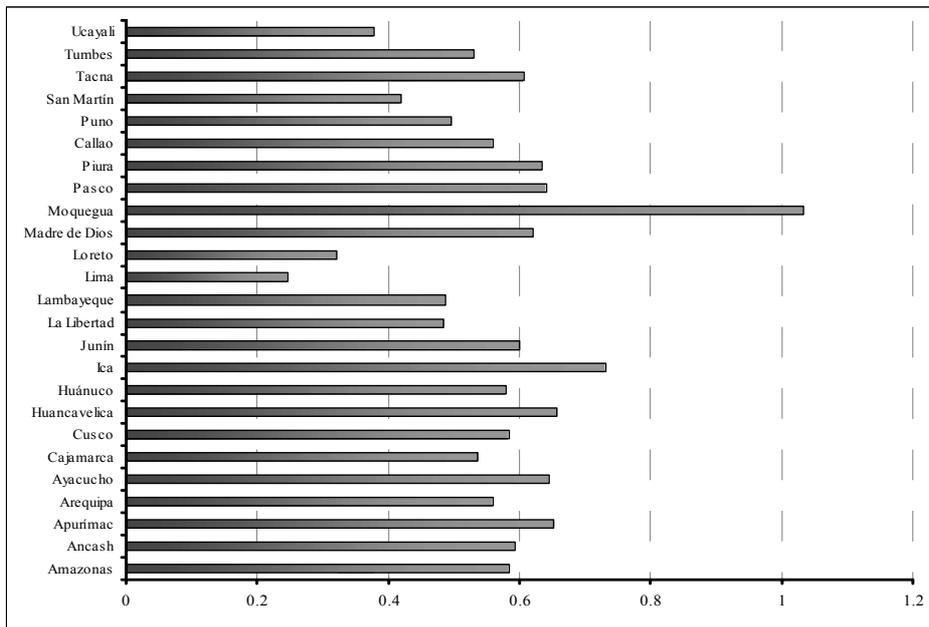


Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002) de la Contaduría Pública de la Nación (CPN). <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

Gráfico B.3.

Variabilidad de los ingresos por concepto de recursos por operaciones de crédito a nivel departamental (coeficientes de variación). 1998-2002.



Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002) de la Contaduría Pública de la Nación (CPN).
<http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: propia

ANEXO C. FONCOMUN, TRANSFERENCIAS TOTALES PER CÁPITA E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

Cuadro C.1.
FONCOMUN per cápita* por departamento (US\$), 1998-2002.

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002	IDH 2000
Huancavelica	35.84	30.1	34.21	34.2	35.43	0.46
Ayacucho	30.92	26	31.13	30.51	30.44	0.49
Amazonas	24.78	19.76	22.69	22.55	26.2	0.52
Apurímac	26.81	23.48	26.35	24.64	26.16	0.46
Puno	26.66	22.67	27.46	25.94	23.43	0.51
Ancash	20.17	16.98	20.13	20.6	23.13	0.58
Madre de Dios	30.44	26.71	29.33	22.95	22.92	0.62
Cusco	25.35	21.83	24.43	24.05	22.65	0.54
Pasco	23.52	20.77	24.15	22.71	22.15	0.58
Junín	20.42	16.91	19.26	18.49	19.05	0.58
Loreto	21.04	17.99	19.75	18.88	18.41	0.56
Piura	21.06	18.17	20.33	19.92	18.23	0.55
Moquegua	20.15	15.56	17.42	18.53	18.11	0.67
Cajamarca	20.08	17.11	19.2	17.84	17.99	0.50
Huánuco	20.85	16.05	19.61	18.43	17.82	0.49
Ucayali	18.15	15.35	16.94	16.35	16.13	0.57
Arequipa	15.41	12.86	14.67	15.05	15.88	0.64
Tacna	16.59	14.39	15.28	14.37	15.28	0.68
San Martín	14.9	12.73	13.83	14.7	14.97	0.55
Tumbes	14.53	12.06	13.56	13.81	13.53	0.62
Lambayeque	15.86	12.47	13.66	13.29	12.87	0.63
La Libertad	13.59	11.09	11.94	11.89	12.01	0.61
Ica	12.29	10.58	11.65	11.49	11.85	0.67
Callao	9.18	8.11	9.02	9.04	9.2	0.72
Lima	10.15	8.6	9.38	9.36	8.92	0.71

Fuente: SICON, Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2002. Aprovechando las potencialidades. Lima: PNUD, 2002.

Transferencias per cápita por departamento e Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002	IDH 2000
Huancavelica	44,77	38,63	40,89	40,34	54,13	0.46
Moquegua	113,00	53,37	35,81	41,21	50,92	0.67
Loreto	36,94	36,98	50,72	45,22	45,88	0.56
Ucayali	27,84	28,46	38,01	35,29	35,23	0.57
Ayacucho	35,64	30,52	35,74	35,07	34,94	0.49
Tacna	62,32	33,49	50,98	32,10	34,14	0.68
Ancash	28,86	24,83	26,34	26,33	33,33	0.58
Puno	42,98	30,03	33,72	34,19	32,70	0.51
Tumbes	30,03	24,77	37,32	34,16	31,93	0.62
Apurímac	31,00	27,89	30,95	29,00	31,14	0.46
Piura	31,73	28,57	35,69	34,43	30,37	0.55
Amazonas	31,60	24,40	26,55	26,55	30,26	0.52
Pasco	34,55	29,05	33,56	33,67	28,54	0.58
Cajamarca	31,43	25,71	27,86	27,95	28,47	0.50
Cusco	32,09	27,60	30,30	29,93	28,37	0.54
Madre de Dios	34,88	29,51	33,37	26,36	26,75	0.62
Arequipa	21,51	18,44	20,13	21,50	25,34	0.64
Junín	25,38	21,22	23,60	22,94	24,32	0.58
Huánuco	25,69	20,51	23,71	22,93	22,33	0.49
Callao	11,81	10,42	11,66	11,86	19,13	0.72
San Martín	18,34	16,24	17,35	18,43	18,64	0.55
Ica	16,24	13,80	15,35	14,05	15,88	0.67
La Libertad	17,43	14,40	15,42	15,91	15,80	0.61
Lambayeque	19,97	15,85	16,36	16,00	15,56	0.63
Lima	14,92	12,69	13,62	14,18	14,24	0.71
Total	24,47	20,49	23,13	22,96	23,76	

Fuente: SICON, Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2002. Aprovechando las potencialidades. Lima: PNUD, 2002.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

59

- ALCÁZAR, Lorena, José LÓPEZ-CALIX y Eric WACHTENHEIM
2003 *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales. vaso de leche y educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- ALVARADO, Betty
1994 *Relaciones intergubernamentales*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- ALVARADO, Betty, Brenda RIVERA, Janet PORRAS y Allan VIGIL
2003 *Transferencias intergubernamentales en las finanzas públicas municipales del Perú*. Documento de Trabajo N.º 60. Lima: Universidad del Pacífico. Consorcio de Investigación Económica y Social. USAID.
- ARELLANO, Manuel
2003 *Panel Data Econometrics*. Oxford: Oxford University Press
- ARELLANO, M. y S. BOND
1998 «Dynamic Panel Data Estimation Using DPD98 for Gauss. A Guide for Users». En: www.cemfi.es/Arellano
1991 «Some Test of Specifications for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations». En: *Review of Economic Studies* 58. 277-297.
- BAHL, Roy
2000 *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- INSTITUTO CUANTO S.A. - CUANTO
2003 *Perú en números. 2003. Anuario Estadístico*. Lima: Cuanto.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL
1993 *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Serie Política Fiscal N.º 44. Santiago de Chile: CEPAL.
- CONTADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – CPN
1998 Cuenta General de la República. Lima: CPN.
1999 Cuenta General de la República. Lima: CPN.
2000 Cuenta General de la República. Lima: CPN.
2001 Cuenta General de la República. Lima: CPN.
2002 Cuenta General de la República. Lima: CPN.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín
1988 *Economías Regionales del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
1995 «Descentralización fiscal». En: *Descentralización y Política Social*. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
1999 «Sistemas centro periferia. Descentralización y políticas públicas». En: *Construyendo una Agenda Social*. Narda Henríquez Editora. Lima: PUCP.
2000 *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – Consorcio de Investigación Económica.
2001 «La centralización económica del Perú: ¿problema o posibilidad?». En: *Actualidad Económica* N.º 220. Noviembre. Lima: CEDAL.

- 2002 *La centralización fiscal en el Perú en el 2000*. Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2002. Descentralización: Desarrollo y democracia en el Perú. Mimeo. Lima: IEP.
- GREENE, William
2003 *Econometric Analysis*. Quinta edición. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- HINES JAMES, R. Jr. y Richard H. THALER
1995 «The Flypaper Effect», en: *Journal of Economic Perspectives*. vol. 9. N.º 4: 217-226. American Economic Association. Nashville.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI
1996 *Perú. Estadísticas de las municipalidades provinciales y distritales 1997*. Lima: INEI.
2002 *Perú: Proyecciones de población por años calendario según departamentos, provincias y distritos (Período. 1990-2005)*. Investigaciones Población. Boletín Especial N.º16. Lima: INEI.
- MUSGRAVE, Richard A.
1959 *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill.
- NACIONES UNIDAS
1993 *Descentralización Fiscal: marco conceptual*. Serie Política Fiscal N.º 44. Santiago de Chile.
- OATES, Wallace
1972 *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Janovitch.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD
2002 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002*. Lima: PNUD.
- RAICH, Uri
2001 *Impacts of expenditure decentralization on Mexican local governments*. Documento de Trabajo DTAP-102. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. – CIDE.
- SANTA CRUZ, Francisco
1996 «Desarrollo productivo y descentralización en el Perú: Lineamientos para una política de descentralización productiva». En: *Socialismo y Participación*. N.º 76. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- TIEBOUT, Charles M.
1956 «A Pure Theory of Local Expenditures». En: *Journal of Political Economy*. LXIV.
- VELÁSQUEZ GUADARRAMA, César
s/f *Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales*
En :http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/403/velasquez.html?id_pub=403

REFERENCIAS DE NORMAS LEGALES

Decreto Legislativo N.° 398

1986 Ley de Presupuesto de 1987 Art. 95°.

Decreto Legislativo N.° 776

1993 Ley de tributación municipal.

Decreto Ley N.° 21678

1976 Establece canon de 10% sobre producción de petróleo en el departamento de Loreto.

Decreto Supremo N.° 005-2002-EF

2002 Reglamento de la Ley de canon.

D.U. N.° 027-1998

1998 Precisa porcentajes aplicables por concepto de canon y sobrecanon sobre el valor de la producción de petróleo y gas en el departamento de Ucayali.

D.U. N.° 002-2003

2003 Modifica la Ley complementaria de legislación del canon y sobrecanon para petróleo y gas en Piura y Tumbes.

Ley N.° 23350

1981 El Gobierno promulgó la Ley del Presupuesto General de la República para el año 1982.

Ley N.° 23538

1982 Establece un canon del 10% *ad valorem* sobre la producción total de petróleo en el departamento de Loreto.

Ley N.° 23630

1983 Establece el 10% de la renta que produce la explotación del petróleo y gas en Piura y Tumbes. se establece como participación de dicha zona.

Ley N.° 23871

1984 Eleva en dos y medio por ciento (2.5%) la participación sobre la renta que produce la explotación de petróleo y gas. creada por el Art. 1° de la Ley N.° 23630.

Ley N.° 24300

1985 Para efectos del Artículo 121° de la Constitución, considérase renta la totalidad de los impuestos directos que percibe el Estado. derivados de la explotación de recursos naturales.

Ley N.° 24977

1988 Aprueba la Ley del Presupuesto de los Organismos del Sector Público para el año 1989.

Ley N.° 26891

1997 Esta Ley fija en cuatro unidades impositivas tributarias el mínimo a que tienen derecho las municipales por distribución del Fondo de Compensación Municipal.

62

Ley N.º 27082

1999 Ley que modifica el Artículo 89º del Decreto Legislativo N° 776. Ley de tributación municipal.

Ley N.º 27506

2001 Ley de canon.

Ley N.º 27555

2001 Ley que autoriza la reasignación y aplicación de recursos en los nuevos distritos creados.

Ley N.º 27616

2001 Ley que restituye recursos a los gobiernos locales.

Ley N.º 27630

2002 Ley que modifica el Artículo 89º del Decreto Legislativo N.º 776. Ley de tributación municipal.

Ley N.º 27763

2002 Ley complementaria de legislación del canon y sobre canon para petróleo y gas en Piura y Tumbes.

Ley N.º 27783

2002 Ley de Bases de la Descentralización.

Ley N.º 28077

2003 Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506 (Ley de canon).

Ley N.º 27972

2003 Ley orgánica de municipalidades.

ÚLTIMOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

132. *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana*. Romeo Grompone. 2004.
133. *Análisis de la morosidad de las instituciones microfinancieras (IMF) en el Perú*. Giovanna Aguilar y Gonzalo Camargo. 2004
134. *La memoria post-colonial: tiempo espacio discursos sobre los sucesos de Uchuraccay*. Hiromi Hosoya. 2004
135. *Cucharas en alto. Del asistencialismo al desarrollo local. Fortaleciendo la participación de las mujeres*. Cecilia Blondet y Carolina Trivelli. 2004
136. *El Agrobanco y el mercado financiero rural en el Perú*. Giovanna Aguilar. 2004.
137. *Las ONG y el crédito para mujeres de menores ingresos: debates sobre el desarrollo*. Gina Alvarado. 2004.
138. *¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Carlos Meléndez. 2004.
139. *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral*. Martha Irurozqui. 2004.
140. *El rey en Lima. El simulacro real y el ejercicio del poder en la Lima del XVII*. Alejandra Osorio. 2005
141. *Hogares indígenas y pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa*. Carolina Trivelli. 2005.
142. *Educación, ciudadanía y violencia en el Perú: una lectura del informe de la CVR*. Pablo Sandoval. 2005.
143. *Teatro Popular en Bolivia. La afirmación de la identidad chola a través de la metáfora de la hija pródiga*. Ximena Soruco. 2005

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:
Rosy Castro Mori
Corrección de pruebas:
Elio Vélez Marquina
Impreso en los talleres gráficos de
EDITORIAL LABERINTOS S.A.C.
Los Negocios 151 - Surquillo
Telfs. 222-7811 / 422-7643