SISTEMA COMPETENCIAL, SU FINANCIAMIENTO Y SU FUNCIONAMIENTO: CASO PERUANO

Resumen Ejecutivo

El sistema competencial en el Perú, se basa en un Estado unitario y descentralizado cuyo sistema de gobierno dota de autonomía política, administrativa y económica a sus tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). Esta base permite vincular las competencias con el financiamiento y su funcionamiento respecto a su orientación hacia el ciudadano. En ese marco se da una aproximación a la evolución del proceso de descentralización en el Perú, partiendo de los principales avances en la dimensión política (con la elección de autoridades y el énfasis en la participación ciudadana) y económica (con las mayores transferencias de recursos y el incremento absoluto del gasto público); para luego indicar los hitos de la dimensión administrativa, en la cual se ha pasado de la desconcentración, por la descentralización operativa y llegando a la descentralización administrativa; a partir de ello, el actual abordaje del sistema competencial se enfoca en la gestión descentralizada. Con esto, se indican las características específicas del sistema competencial desde la comprensión de los tipos de competencias (exclusivas, compartidas y delegables), las funciones generales y específicas y la importancia de las matrices de delimitación de competencias y funciones (tomando como referencia el caso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). Adicionalmente para afianzar el abordaje del sistema competencial se presenta algunas competencias y funciones compartidas[1], con lo se hace algunas inferencias en los ítems referidos a su financiamiento y funcionamiento.

Para comprender las formas de financiamiento, se presenta la descripción de los bienes y rentas regionales y locales, los usos de gastos públicos y las respectivas fuentes de financiamiento en el Estado Peruano, dando a conocer las características de los ingresos (tributarios y no tributarios) y el sistema de transferencias; así como su vinculación intergubernamental. Esto permite presentar reflexiones sobre la disponibilidad de recursos y el avance de la ejecución presupuestaria; siendo el gobierno local el que ha logrado un mayor nivel de evolución en estos últimos años[2]. De todo esto la principal constatación son los desbalances horizontales y verticales existentes, a lo que se agrega la desvinculación existente entre la asignación de los recursos y la asunción de competencias por los diversos niveles de gobierno

Respecto al funcionamiento del sistema competencial, se presenta la ejecución presupuestal de las principales competencias y para valorar su eficiencia se complementa con resultados de gestión municipal que se encuentran procesados en el Registro Nacional de Municipalidades 2009 (elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática); lo cual nos da un panorama no solo sobre sus competencias sino también sobre la transparencia pública de los actores gubernamentales, el abordaje respecto al enfoque de género y la atención a su población vulnerable. A partir de dichas consideraciones se analizan las dificultades, se plantean los desafíos y las oportunidades para potenciar el funcionamiento competencial, teniendo como eje de perspectiva y desarrollo todo lo referido a gestión descentralizada.

[1] Uno de los criterios de elección de dichas competencias ha sido su nivel de participación en el presupuesto público entre 2007 al 2010 (49% en promedio)

[2] Las estadísticas que sustentan este párrafo (sobre financiamiento), han tratado en lo posible de presentarse desde el 2003 - *año en que inician a operar conjuntamente los tres niveles de gobierno* - hasta la actualidad (habiendo casos con datos desde el 2001, de acuerdo a disponibilidad).

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Finalmente, se comparte las principales conclusiones del análisis del sistema competencial peruano; resaltando las evidencias que permiten generar una agenda, en función a lo cual se hace algunas recomendaciones para la valoración de los actores involucrados (directa e indirectamente) en la gestión del sistema competencial.

1. El Estado Peruano Descentralizado

El Modelo de Estado Peruano se encuentra planteado en su Constitución Política (Artículo 43°), que lo establece como un Estado uno e indivisible; y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado.

El sistema de gobierno peruano es democrático y se sustenta en tres niveles de representación (nacional, regional y local), que en el marco del modelo de descentralización se desenvuelven en las dimensiones política, administrativa y económica (fiscal). El punto de conexión de estas dimensiones es la generación de las autonomías, que según la Ley de Bases de la Descentralización establece *que "La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas"*. Asimismo la "autonomía", también se puede analizar desde la presencia y combinación de los componentes que se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1. Cumplimiento de Componentes de Autonomía en los Niveles de Gobierno del Estado Peruano

Componentes de Autonomía	Niveles de Gobierno en el Estado Peruano		
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
Elección propia de Autoridades	SI	SI	SI
Ejercicio de Potestad Legislativa (1)	SI	SI	SI
Institucionalidad Propia	SI	SI	SI
Asuntos Propios	SI	SI	SI
Financiamiento Propio (3)	SI	SI (2)	SI
Ausencia de Obediencia Jerárquica (1)	SI	SI (condicionada a políticas nacionales y sectoriales)	SI (condicionada a políticas nacionales y sectoriales)

Fuente: Marco Normativo del Proceso de Descentralización Peruano (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades).
Notas:
(1): Esto se cumple sobre la base de que el Estado Peruano es Unitario y Descentralizado; donde las políticas nacionales y sectoriales son de cumplimiento obligatorio de los tres niveles de gobierno, pero de competencias exclusiva del Gobierno Nacional. La normatividad regional y local tienen rango de ley y actúan sobre sus respectivas jurisdicciones.
(2): El Nivel de Gobierno Regional es el que tiene menor nivel de financiamiento propio, respecto al nivel Nacional y Local.
(3): El financiamiento propio no es total en los niveles subnacionales, pues todavía dependen de la transferencia de recursos de la caja fiscal central (tanto de recursos ordinarios como recursos determinados).

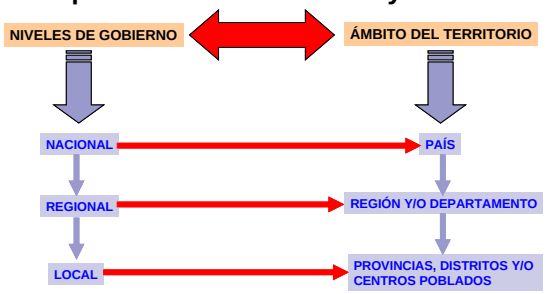
Por otro lado, es importante configurar el Estado territorialmente por niveles de gobierno y con mucha mayor razón cuando el proceso de descentralización tiene por finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país. El territorio del Perú está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones (todavía no existen) y departamentos (24)[3]; mientras que el

[3] Actualmente existen 26 Gobiernos Regionales, esta diferencia respecto a las jurisdicciones departamentales (24) se da porque en el departamento de Lima funcionan 3 Gobiernos Regionales: uno para la Provincia Constitucional del Callao, otro para el Régimen Especial de Lima Metropolitana (asumido por la Municipalidad Metropolitana de Lima) y uno para el resto del departamento de Lima (denominado Gobierno Regional de Lima)

DOCUMENTO EN ELABORACION

ámbito del nivel local de gobierno son las provincias (195), distritos (1639) y sus respectivos centros poblados.

Gráfico 1. Representación del Estado y Jurisdicciones Territoriales



Fuente: Adaptado de Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización-LEY Nº 27680.

El gobierno en sus distintos niveles (nacional, regional y local) se ejerce con preferencia del interés público, por lo que en un Estado descentralizado debe apuntar hacia objetivos similares, en la lógica de contribuir a la finalidad del desarrollo del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder en beneficio de la población.

Cuadro N° 2. Datos generales del Perú en el marco de un Estado descentralizado

País:	PERÚ	Presidente:	1
Capital:	LIMA	Vicepresidente:	2
Población:	27,412,157	Congresistas:	120
Superficie:	1,285,216 km2	Parlamento Andino:	5
Último Censo:	2007	Presidentes Regionales:	25
Total Electores:*	18,878,337	Consejeros Regionales:	228
Total Electores Varones:*	9,436,884	Alcaldes Provinciales:	195
Total Electores Mujeres:*	9,441,453	Regidores Provinciales:	1,717
		Alcaldes Distritales:	1,639
* Población Electoral al: 05/06/2010		Regidores Distritales:	8,655

Fuente: INFOgob (Observatorio para la Gobernabilidad) – Jurado Nacional de Elecciones del Perú (http://www.infogob.com.pe)

Cuadro N° 3. Tamaño de jurisdicciones por niveles de Gobierno

Jurisdicciones Regionales y Locales		Cantidad	Población			Área (Km^2)		
			Máx.	Min.	Mediana	Máx.	Min.	Mediana
Del Nivel Regional								
	Departamentos / 1	24	1,630,772	92,024	669,973	368,852	4,657	35,903
Del Nivel Local								
	Provincias	195	861,746	3,415	56,497	119,859	264	3,207
	Distritos/2	1,638	276,921	108	4,402	34,943	2	235

1/: En estos departamentos (24), funcionan 26 Gobiernos Regionales, debido a que en el departamento de Lima funcionan 3 Gobiernos Regionales (Callao, Lima Metropolitana y Lima)

2/: Se realizó con datos del INEI-CENSO 2005, en el cual se trabajo con 1638 distritos (en la actualidad son 1639)

Fuente: Adapatado de PRODES - Hacia un Territorio Mejor Organizado, Aportes para la Discusión. Julio 2007 (utiliza datos del CENSO - 2005)

A manera de resumen se presentan en el Cuadro N° 4 las características de los niveles de gobierno del Estado Peruano.

DOCUMENTO DE APROBACION

Cuadro N° 4. CARACTERÍSTICAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO DEL ESTADO PERUANO

Aspectos de Análisis	Niveles de Gobierno en el Estado Peruano		
	Gobierno Nacional	**Gobierno Regional**	**Gobierno Local**
Unidad Territorial	País	Región o Departamento	Provincia, Distrito y Centro Poblado
Requisitos para Creación de Unidades Territoriales /1	Ninguno	Sólo en caso de Región, a partir de la integración y fusión de dos o más departamentos colindantes; requieren de la presentación de un expediente técnico que fundamenta la viabilidad de la Región (criterios: acondicionamiento territorial, integración vial y comunicaciones, integración energética, competitividad y especialización, criterios poblacionales, capacidad de articulaciones entre centros urbanos y sus entornos rurales, presencia de universidades, base tributaria, índice de desarrollo humano y potencialidades, y reglas fiscales/2)	**Provincia y distritos:** Volumen de la población así como el centro poblado que será su capital, según corresponda a región natural (costa, sierra y selva); niveles mínimos de infraestructura y equipamiento de servicios de salud, educación, saneamiento y otros con los que cuente, de acuerdo a planes urbanos vigentes; características geográfico-ambientales y urbanas favorables, y potencialidades económicas que sustenten su desarrollo; condiciones territoriales de ubicación, accesibilidad, vulnerabilidad, y áreas del centro poblado propuesto como capital. **Centro Poblado:** Tienen como requisitos previos a su creación; la solicitud de un comité de gestión, no hallarse dentro del área urbana, necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento, opinión favorable del concejo municipal distrital.
Imposición de las Unidades Territoriales	Desde el inicio de la Vida Republicana (1821)	**Departamentos:** Se han ido configurando progresivamente a lo largo de la vida república. **Regiones:** Todavía no están creadas; pero hubo intento de crearlas en el año 2005 sin resultados favorables.	**Provincias y Distritos**: Desde la década de los 80´s, siendo ratificada en la Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 (está pendiente en muchos casos los aspectos ligados a la demarcación territorial). **Centros Poblados**: Son creados por ordenanza municipal que determina su delimitación territorial, régimen de organización interior, funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y sus atribuciones administrativas y económico – tributarias.
Comentarios sobre Adecuación de Requisitos a la Realidad Nacional		Lo más difícil será **constituir regiones** a partir de requisitos que establezcan las consideraciones para obtener unidades geoconómicas sostenibles y que ello sea aceptado vía referéndum de los pueblos involucrados en la integración regional. Se debe revisar los requisitos en la perspectiva de visualizar los incentivos de integrarse en el marco de un Plan de Regionalización que está dispuesto realizarse de acuerdo a disposición de Ley.	**Provincias y Distritos:** La actual heterogeneidad y diversidad en el nivel local en cuanto a densidad poblacional en sus respectivas jurisdicciones y su alta dispersión (principalmente en zonas rurales), conlleva a ratificar la apreciación de suspender la creación de nuevas provincias y distritos; salvo en el caso de fusión de éstos para crear nuevas jurisdicciones (lo cual está contemplado en /1 y /3). **Centros Poblados:** Se debe tener cuidado con la creación de estos espacios territoriales pues puede generar una amplia fragmentación y atomización de los recursos. Cabe resaltar, que es nula la ordenanza de creación en caso no se cumpla con los requisitos antes señalados y además se debe considerar que no se pueden dictar ordenanzas de creación de municipalidades de centros poblados durante el último año del período de gestión municipal.

/1: De acuerdo a Ley N° 27795-Ley de Demarcación y Organización Territorial.
/2: De acuerdo a Ley N° 28274-Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones
/3: De acuerdo a Ley N° 29021 – Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

2. El Proceso de Descentralización en Perú

En el Perú, después de 8 años de iniciado el proceso de la descentralización (iniciado en marzo del 2002), podemos referir que su sostenibilidad normativa está en la reforma constitucional y en el respaldo del Acuerdo Nacional[4], el cual consideró como Octava Política a la Descentralización, convirtiéndose en una política permanente del Estado. Se diseñó el proceso para ser implementado por etapas (preparatoria, instalación y organización de gobiernos regionales y locales; consolidación del proceso de regionalización, transferencia y recepción de competencias sectoriales), en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Según la Ley de Bases de la Descentralización, el proceso se sustenta y rige por los siguientes principios generales: permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual; con la finalidad de lograr un desarrollo integral, armónico y sostenible del país.

Respecto a la evolución de la descentralización, es importante considerar lo que ha pasado en cada una de sus dimensiones; así tenemos que en la dimensión política se cuenta con autoridades elegidas que dirigen el destino de los tres niveles de gobierno y se ha acentuado la participación ciudadana mediante mecanismos que permiten interactuar a gobernantes y gobernados (para la gestión como los Consejos de Coordinación Regional y Local, Espacios de articulación sectorial; así como para el control ciudadano como las audiencias, rendición de cuentas, las revocatorias entre otros); asimismo respecto a la dimensión económica (fiscal) el avance se ha dado principalmente en el incremento de los recursos asignados a los gobiernos regionales y locales así como el nivel de gasto de los mismos, aunque todavía es mínimo los avances en la captación de ingresos descentralizados (por el poco nivel de recaudación en el caso de gobiernos locales, mientras que el nivel regional está condicionado a la regionalización la cual no se ha podido concretar hasta el momento)

Pero respecto al sistema competencial - en lo que lleva de desarrollo del proceso - la dimensión más importante es la administrativa, en base a la cual se propone hitos de avance ~~;~~ en la perspectiva de una línea de tiempo que sirva de orientación para entender cómo ha evolucionado el proceso en el Perú. Estos son:

i) *De la desconcentración del poder central (1992-2002)*: situación del contexto antes del presente intento de descentralización (es decir antes de la Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú y la respectiva dación de la Ley de Bases de Descentralización en el 2002), donde el Nivel Central ejercía el Poder de manera desconcentrada a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional y convivía con el gobierno local quien estaba dotado de cierta autonomía entorno a la atención de servicios públicos. A esto se puede agregar los aspectos preparatorios que tuvo el proceso con la dación de sus normas básicas.

ii) *De la Descentralización Operativa (2003 -2006)*: que se establece a partir de la creación del Gobierno Regional, lo cual configura una descentralización cuyo poder empieza a distribuir en tres niveles de gobierno y entra en más énfasis las implicancias de las competencias compartidas (principalmente del 2004 al 2006), a partir del desarrollo inicial de las transferencias a los niveles subnacionales para ir consolidación su autonomía; y

iii) *Del Inicio de la Descentralización Administrativa (2007 – 2010)*: que se ha podido establecer a partir de dotar de la capacidad funcional y técnica respecto a las competencias compartidas (principalmente al nivel intermedio) a través de las transferencias de competencias y funciones; coincidiendo con el segundo período de gobierno con tres niveles de gobierno, el cual tiene como perspectiva hoy, preparar y establecer la continuidad de la

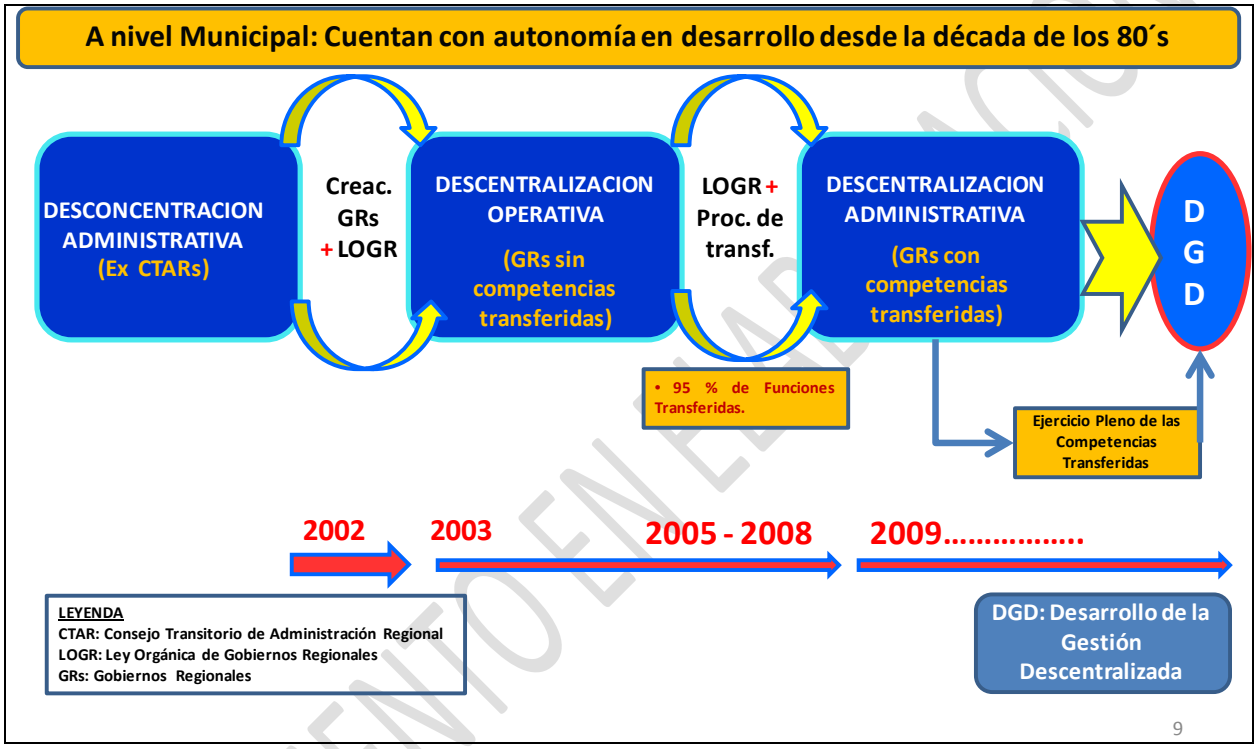
[4] Se dio en el marco de un diálogo nacional para lograr un acuerdo que *"…sirva de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro..."*.. (Referencia: web site del Acuerdo Nacional, www.acuerdonacional.gob.pe)

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

dimensión administrativa en base al desarrollo de la gestión descentralizada principalmente en las competencias compartidas.

En el Informe Anual del Proceso de Descentralización presentado al Congreso de la República respecto al 2008- 2009, se manifiesta que *"la descentralización sin duda está madurando, sus actores están aprendiendo a gestionar y ahora es cuestión de articular las piezas de un mosaico que necesariamente se desarrolla en forma desigual, como desiguales son las capacidades y potencialidades de nuestro sistema institucional y de nuestro territorio"*[5].

Grafico N° 2. Evolución de la Dimensión Administrativa del Proceso de Descentralización del Perú (2002-2009), desde el Nivel Regional



Fuente: Marco Normativo y Secretaría de Descentralización (Elaboración Propia)

A partir del análisis técnico y temporal descrito; se propone las oportunidades y desafíos para fortalecer el proceso de descentralización considerando principalmente el marco competencial y lo avanzado respecto a la transferencia de competencias de cada nivel de gobierno subnacional[6], vinculando asimismo el financiamiento y funcionamiento. Entre los principales están: i) Actualizar los principales instrumentos de gestión de ministerios y los gobiernos regionales y locales; para adecuarse a una gestión descentralizada; ii) Desarrollar capacidades en el recurso humano de los tres niveles de gobierno sobre la base de perfiles de competencia necesarios para el ejercicio de competencias descentralizadas; iii) Desarrollar la coordinación intergubernamental para lograr actuación con corresponsabilidad y complementariedad entre los tres niveles de gobierno; iv) Culminar la delimitación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno; a partir del cual se mejore las características de la gestión

[5] Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009; presentado el 12 de junio de 2009 ante la Comisión de Descentralización del Congreso de la República.

[6] Respecto a la transferencia de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales, en el Informe Anual del Proceso de Descentralización 2008 (presentado al Congreso de la República en el 2009), se indica que: *"Sin embargo, en líneas generales, el ejercicio de las funciones transferidas ha adolecido hasta hoy de insuficiente acompañamiento de los sectores, ausencia de conexión entre recursos transferidos y logro de objetivos específicos, y un enfoque excesivamente formalista que ha contribuido poco a la mejora efectiva en la provisión de servicios clave para al ciudadano".*

descentralizada; v) Establecer una metodología eficaz para la identificación y cuantificación de recursos asociados a las funciones; vi) Impulsar el enfoque territorial para que en función a éste se decida las características y adecuación de la perspectiva sectorial; vii) Finalmente, esto constituye una gran oportunidad para reconfigurar la prestación de los bienes y servicios públicos a cargo del Estado (modernizándolo), a partir de la mejora en la estrategia de entrega con cobertura y calidad suficientes en atención a realidad y diversidad regional y local.

3. El Sistema Competencial en el Perú

a) El marco constitucional y normativo actual para el sistema competencial

La reforma de la constitución política peruana (2002), establece un cambio estructural respecto al sistema competencial, pasando de un Estado de estructura vertical – central a una estructura en la cual los tres niveles de gobierno ejercen sus competencias y construyen las políticas nacionales (incluye sectoriales), regionales y locales de manera coordinada y concertada. Considerando que el concepto de competencia está integrado, siempre, por tres componentes: materia, potestades y territorio; a continuación describimos de manera resumida las características de dichas componentes en el caso peruano.

Cuadro N° 5. Detalle de las componentes de una competencia por cada nivel de gobierno

Componentes de una competencia	Niveles de gobierno en el Estado peruano		
	Gobierno Nacional	**Gobierno Regional**	**Gobierno Local**
Materias	Se diferencian por competencias exclusivas y competencias compartidas. Marco Normativo de referencia: Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios.	Se diferencian por competencias exclusivas y competencias compartidas. Marco Normativo de referencia: Ley de Bases de Descentralización y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	Se diferencian en: - Competencias exclusivas comunes a todas las municipalidades distritales y provinciales. - Competencias claramente diferenciadas entre las municipalidades distritales y provinciales - Competencias exclusivas para las municipalidades provinciales - Competencias diferenciadas para las municipalidades con regímenes especiales - Competencias delegadas del gobierno central que pueden irse transfiriendo gradualmente mediante convenio. - Funciones de competencias ejercidas en mancomunidades de municipalidades - Delegación de competencias y funciones a las municipalidades de centros poblados. Marco Normativo de referencia: Ley de Bases de Descentralización y Ley Orgánica de Municipalidades.
Territorios	País	Región y/o Departamento • Actualmente 24 departamentos y una Provincia Constitucional; no existiendo Regiones constituidas.	Provincias y Distritos • Actualmente 195 Provinciales (Incluye Lima Metropolitana) y 1639 Distritos. • Jurisdicción de la Municipalidad Provincial: territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado. • Jurisdicción de la Municipalidad Distrital: sobre territorio del distrito • Régimen Especial: Metropolitana de Lima y Fronterizas (que funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en zonas de frontera)
Potestades	Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones; en las materias de su competencia..		

Fuente: Ley de Bases de Descentralización; Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de los Gobiernos Regionales y de Municipalidades. (Elaboración Propia)

Ello implica tener ordenado la distribución de competencias por nivel de gobierno a fin de evitar la duplicidad y los conflictos de competencias, los cuales de existir se deben

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

resolver en el Tribunal Constitucional. Es preciso señalar además que la asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se deben efectuar gradualmente bajo los criterios de la Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales – Ley N° 28273 que tiene por objeto garantizar dicha transferencia y optimizar la calidad de los servicios públicos.

b) Tipos de competencias

En virtud de lo explicado, se presenta la conceptualización de cada uno de los tipos de competencias en el desarrollo de la descentralización en el Perú; considerando que éstas sirven de referencia para el desarrollo de su autonomía por cada nivel de gobierno, sin afectar ni restringir las competencias exclusivas entre niveles de gobierno y actuando con corresponsabilidad y complementariedad en el caso de las compartidas.

Cuadro N° 6. Tipos de competencia en el modelo de descentralización peruano

Tipo de Competencia	Conceptualización	Observación
Exclusivas	Aquellas que corresponden de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno	Las competencias exclusivas y compartidas son utilizadas en los sistemas competenciales de diversos países, incluyendo los de materia de análisis comparativo. En el caso Peruano se han establecido relaciones de gobierno de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con el interés regional y local.
Compartidas	Aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno que comparten fases sucesivas de los procesos implicados	
Delegables	Aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la entidad que la recibe debe ejercerla durante el período determinado de la delegación.	El Gobierno Nacional delega a los niveles subnacionales, funciones de su competencia en forma general o selectiva, mediante convenios, sujetos a las capacidades de gestión requeridos para ello, la coparticipación en el desarrollo de las mismas, la factibilidad de optimizar la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. Los Gobiernos Regionales ejerce las competencias delegadas que acuerden entre niveles de gobierno. Los gobiernos locales pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en su Ley Orgánica, en los casos que justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala. Las municipalidades distritales, pueden recurrir a la avocación, que puede utilizarse ante la falta de cobertura o imposibilidad temporal de prestar algún servicio público de su competencia, pudiendo solicitar de manera excepcional a la municipalidad provincial, cubrir de manera temporal la demanda de dicho servicio público. La delegación puede ser utilizada, como mecanismo transitorio para una transferencia definitiva del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.

Fuente: Ley de Bases de Descentralización. / Elaboración Propia

Una mención especial a nivel competencial, merece lo relacionado a la concurrencia (en algunos países es una clasificación competencial), pues en el caso peruano está ligado como criterio de asignación y transferencia de competencias en relación al ejercicio de competencias compartidas promoviendo que cada nivel de gobierno actué de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás.

c) **Atribuciones que otorga la ley para el ejercicio de una competencia**

Las atribuciones que se establece en el marco normativo peruano en relación al ejercicio de competencias, se distinguen a partir de las denominadas funciones

DOCUMENTO DE TRABAJO

generales (atribuciones); en virtud de lo cual presentamos la clasificación de éstas con sus respectivas descripciones (Cuadro N° 7). Para el desarrollo de éstas se tiene como parámetros el respeto a las autonomías de gobierno, la interrelación entre la dimensión política y administrativa, además de lo referido a las materias sectoriales o temáticas descritas en el marco normativo como funciones específicas.

Cuadro N° 7. Atribuciones utilizadas para la distribución competencial

Atribuciones en el sistema competencial peruano (funciones generales)	Descripción	Observaciones
Función normativa y reguladora	Elaborando y aprobando normas del respectivo alcance territorial y regulando los servicios de su competencia, para cada nivel de gobierno.	Se realiza considerando que el Estado es unitario y descentralizado; ejecutándose en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales, así como las políticas regionales y locales; según corresponda.
Función de planeamiento	Diseñando políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo de la respectiva jurisdicción territorial asignada a cada nivel de gobierno.	En el caso del gobierno nacional, deben considerar los intereses generales del Estado y las diversas realidades regionales y locales. En el caso regional y local, debe hacerse de manera concertada y participativa.
Función administrativa y ejecutora	Organizando, dirigiendo y ejecutando los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas, necesarios para la gestión pública gubernamental, con arreglo a los sistemas administrativos nacionales.	Es en esta atribución en la que se puede dar la duplicidad y conflicto de competencias; para ello debe propiciarse la articulación vertical y horizontal.
Función de promoción de las inversiones	Incentivando y apoyando las actividades del sector privado nacional y extranjero, orientada a impulsar el desarrollo de los recursos territoriales y creando los instrumentos necesarios para tal fin.	Se han establecido algunos elementos para ello como las Agencias de Promoción Privada, los Consejos de Exportación Regional, los Fideicomisos Regionales, entre otras iniciativas.
Función de supervisión, evaluación y control	Fiscalizando la gestión administrativa (nacional, regional y local), el cumplimiento de las normas, los planes y la calidad de los servicios, fomentando la participación de la sociedad civil.	Esto viene fomentando una actuación con transparencia, propiciando la entrega de información en el marco del acceso público sobre la gestión pública y debe propiciar el respectivo control de gestión.

Fuente: Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades.

d) Distribución competencial

La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios: subsidiaridad, selectividad y proporcionalidad, provisión, concurrencia.

Cuadro N° 8. Criterios para la asignación y transferencia de competencias

Criterios	Característica de Aplicación
Subsidiaridad	El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas mas eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.
Selectividad y proporcionalidad	La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local
Provisión	Toda transferencia o delegación de competencias deberá necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.
Concurrencia	En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponde y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicaran como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.

Fuente: Ley de Bases de Descentralización (Artículo 14°). / Elaboración Propia

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

A continuación se describen las competencias exclusivas establecidas en el marco normativo peruano para cada nivel de gobierno:

Cuadro N° 9. Competencias Exclusivas por Nivel de Gobierno

Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local
1) Políticas nacionales y sectoriales; 2) Defensa, seguridad nacional y fuerzas armadas; 3) Relaciones exteriores; 4) Orden interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos; 5) Justicia; 6) Moneda, banca y seguros; 7) Tributación y endeudamiento público nacional; 8) Régimen de comercio y aranceles; 9) Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial; 10) Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad; 11) Regulación y gestión de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional; y otras que señale el marco normativo.	1) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes; 2) Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región; 3) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto; 4) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades; 5) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias; 6) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios; 7) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades; 8) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo; 9) Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental; 10) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal; 11) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia; 12) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica; 13) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes; 14) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad; y Otras que se le señale por ley expresa.	1) Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes; 2) Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos; 3) Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local; 4) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto; 5) Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad; 6) Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local; 7) Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal; 8) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes; y Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.

Fuente: Ley de Bases de la Descentralización / Elaboración Propia.

En relación a las competencias compartidas establecidas en la Ley de Bases de Descentralización de manera general para cada nivel de gobierno se tiene lo siguiente:

Cuadro N° 10. Competencias compartidas en los Niveles Subnacionales en el Perú

Gobierno Regional	Gobierno Local
a) Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primarios, secundarios y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo. b) Salud pública. c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio	a) Educación. Participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia. b) Salud pública. c) Cultura, turismo, recreación y deportes. d) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente. e) Seguridad ciudadana. f) Conservación de monumentos arqueológicos e históricos. g) Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.

DOCUMENTO DE TRABAJO

ambiente. d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales. f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales. g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados. h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles. i) Otras que se le delegue o asigne conforme a Ley.	h) Vivienda y renovación urbana. i) Atención y administración de programas sociales. j) Gestión de residuos sólidos. k) Otras que se le deleguen o asignen conforme a ley.

Nota: Todas estas competencias también se pueden considerar como compartidas en el Gobierno Nacional
Fuente: Ley de Bases de Descentralización / Elaboración Propia

Del análisis realizado, podemos indicar que todas las competencias compartidas detalladas del Gobierno Regional son 8 en total y las de los gobiernos locales debidamente detalladas son 10 en total, las cuales también son compartidas con el Nivel Nacional y casi todas con el Nivel Regional (pues la de seguridad ciudadana no está implícita en la Ley de Bases de Descentralización). Considerando esto; a fin de cuantificar las competencias compartidas del Gobierno Nacional tendríamos que son un total máximo de referencia de 10 competencias (es decir de igual cantidad con el Nivel Local). En ese sentido tenemos a bien presentar el siguiente cuadro resumen del número de competencias exclusivas y compartidas[7].

Cuadro N° 11. Cantidad de Competencias por Niveles de Gobierno en el Estado Peruano

Tipo de Competencia	Niveles de Gobierno				Total (/c)
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local (/b)		
			Provincial	Distrital	
Exclusivas	**11**	**14**	**8**	8	**33**
Compartida	**10 (/a)**	**8**	**10**	10	**28**
Total	**21**	**22**	**18**	18	**61**

Fuente: Ley de Bases de Descentralización. / Elaboración Propia
Notas:
(/a): Se considero que las competencias compartidas del Nivel Nacional con el nivel regional y local son un total de 10, en función a que es el máximo después de analizado las competencias compartidas del Regional y Local.
(/b): Las competencias en el nivel local son iguales tanto para el caso de gobiernos locales distritales y provinciales bajo un enfoque general que prevé la Ley de Bases de Descentralización.
(/c): Para estos totales las cantidades referidas a Gobierno Local se suman una vez (por ser las mismas de manera general para el caso distrital y provincial)

Por otro lado, en las respectivas Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades se desglosan las referidas competencias en funciones específicas; a partir de lo cual se tiene lo siguiente:

- Respecto al Gobierno Regional: Se tiene un total de 185 funciones específicas distribuidas en 18 materias competenciales compartidas.

CUADRO N° 12. Número de Funciones Específicas por cada Materia Competencial Compartida del Gobierno Regional

[7] No se han considerado las competencias delegables, pues por su definición éstas se generan principalmente de competencias que ya ostentan los niveles de gobierno (principalmente las compartidas).

DOCUMENTO EN ELABORACION

Educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación	21	Pesquería	10
Salud	16	Industria	7
Población	6	Comercio	5
Desarrollo social e igualdad de oportunidades	8	Artesanía	12
Vivienda y saneamiento	8	Turismo	18
Transportes	8	Energía, minas e hidrocarburos	8
Telecomunicaciones	5	Ambiente y ordenamiento territorial	10
Trabajo, promoción del empleo, y pequeña y micro empresa	18	Defensa civil	5
Agraria	17	Administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado	3
		TOTAL	**185**

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Cabe resaltar que éstas competencias tienen que ser transferidas del Gobierno Nacional al Gobierno Regional, el cual se inició en el 2004, llegando a la fecha a una transferencia de más del 95% de funciones programadas.

- En Relación al Gobierno Local: De acuerdo a la condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en la Ley Orgánica de Municipalidades, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes: 1) Organización del espacio físico – Uso del suelo; 2) Servicios públicos locales; 3) Protección y conservación del ambiente; 4) Desarrollo y economía local; 5) Participación Vecinal; 6) Servicios sociales locales; 7) Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas. De la descripción de cada una de estas materias se tiene el siguiente detalle:

Cuadro N° 13. Número de Funciones Específicas en el Gobierno Local

COMPETENCIAS	Gobierno Local Provincial		Gobierno Local Distrital	
	Funciones Específicas Exclusivas	Funciones Específicas Compartidas	Funciones Específicas Exclusivas	Funciones Específicas Compartidas
Organización del espacio físico y uso del suelo.	6	2	6	2
Saneamiento, salubridad y salud	2	6	5	5
Tránsito, vialidad y transporte público	10	4	-	2
Educación, cultura, deportes y recreación	-	20	-	20 (/a)
Abastecimiento y comercialización de productos y servicios	2	2	6	1
Programas sociales, defensa y promoción de derechos	7	-	12	3
Seguridad ciudadana	2	2	3	-
Promoción del desarrollo económico local	4	6	5	-
TOTALES	**33**	**42**	**37**	**33**

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades / Elaboración Propia

Notas:
(/a): En aquellos casos que las municipalidades distritales no puedan asumir las funciones específicas, se podrá recurrir a la delegación y/o avocación.

DOCUMENTO DE ELABORACION

e) Situación del proceso de delimitación de competencias y distribución de funciones

Es importante un ordenamiento competencial para evitar la duplicidad y conflicto de competencias, a partir de lo cual se espera una adecuada gestión descentralizada que contemple un funcionamiento competencial predecible con la respectiva provisión (financiamiento) de los recursos asociados para procurar eficacia, eficiencia y calidad desde la gestión del Estado. Para lograr dicho ordenamiento en el Perú, se viene trabajando en el establecimiento de matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones; lo cual busca mostrar el consolidado de competencias, procesos esenciales, atribuciones y funciones específicas; como resultado de un trabajo

participativo mediante consultas en talleres intergubernamentales (donde participe la representación del nivel regional y local).

Cuadro N° 14. Esquema para elaboración de matrices de delimitación de competencias

COMPETENCIA: (Materia)			
PROCESO ESENCIAL: (Descripción)			
ATRIBUCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO		
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobiernos Locales
POLÍTICAS NORMATIVIDAD Y REGULACIÓN			
PLANEAMIENTO			
ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN			
SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN			

Fuente: Directiva N°003-2008-PCM/SGP "Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de Ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a cargo competencias exclusivas y compartidas"

Lo más difícil de señalar es lo referido a las competencias compartidas, a fin de apoyar este proceso se estableció que se tenga en cuenta los siguientes roles:

Cuadro N° 15. Roles generales de los niveles de gobierno para elaboración de matrices de distribución de funciones

Nivel Nacional	Nivel Regional	Nivel Local
• Planificación del desarrollo Nacional • Formulación y evaluación de políticas • Formulación de normas y lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión de las políticas y la gestión de recursos • Apoyo técnico a los Gobiernos regionales y locales para el cumplimiento de las funciones descentralizadas • Gestión y supervisión de servicios de escala nacional	• Planificación del desarrollo regional • Articulación de las políticas nacionales de lógica sectorial con las perspectivas locales de base territorial. • Promoción de las actividades productivas, la competitividad territorial, la inversión privada y las exportaciones regionales. • Ordenamiento territorial y manejo sostenible de recursos naturales • Gestión y supervisión de servicios de escala departamental	• Planificación del desarrollo local • Regulación de los usos del suelo y de actividades de carácter local • Gestión y supervisión de servicios de escala local • Promoción del desarrollo económico local.

Fuente: Directiva N°003-2008-PCM/SGP "Lineamientos para la elaboración de la matriz de competencias y funciones y de los anteproyectos de Ley de organización y funciones de los ministerios que tienen a cargo competencias exclusivas y compartidas"

El proceso de delimitación de competencias y funciones, está establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, siendo el ente encargado de liderar su implementación la Presidencia del Consejo de Ministros, que lo viene haciendo a través de su Secretaría de Gestión Pública en coordinación con la Secretaría de Descentralización.

Los actores involucrados por nivel de gobierno son los siguientes: i) Del Gobierno Nacional: Presidencia del Consejo de Ministros (Secretaría de Gestión Pública y Secretaría de Descentralización) y Ministerios de Competencias Compartidas; ii) Del Gobierno Regional: Los 26 Gobiernos Regionales (incluye el Régimen Especial de Lima Metropolitana, en su actuación como nivel regional) y la Asamblea Nacional de

Gobiernos Regionales - ANGR (como ente colegiado de los Gobiernos Regionales); y iii) Del Gobierno Local: Los Gobiernos Locales Provinciales y Distritales de manera presencial o de manera representativa por sus asociaciones principales (AMPE y REMURPE[8],), además se está invitando a las Mancomunidades Municipales. Además, han sido invitado representantes del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo.

Gráfico N° 3. Esquema de Participación Institucional para el Proceso de Validación de las Matrices de Competencias y distribución de Funciones

Fuente: Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros
Aplicación: Taller de Validación de Matrices de Competencias y Funciones propuesta por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Aprovechamos en señalar que en pronunciamiento emitido por la ANGR, AMPE y REMURPE propusieron que las consultas de las matrices deben implicar: i) pre publicación de las matrices de competencias y las Leyes de Organización y Funciones de cada sector, ii) plazo razonable para emitir opiniones por las organizaciones representativas (ANGR, AMPE y REMURPE) del nivel descentralizado de no menos de 30 días hábiles desde el momento de la pre publicación de la propuesta; iii) organización de talleres macrorregionales para recoger opinión de los gobiernos regionales y locales; y iv) tras el acopio de las opiniones, la conformación de grupos de trabajos tripartitos para conciliar criterios con al menos 30 días hábiles. Finalmente, señalaron que es importante evitar conflictos innecesarios en relación a la distribución de competencias, evitar apresuramientos en temas de alta complejidad técnica y política y propender al diálogo para profundizar la descentralización[9].

Avances en matrices de delimitación de competencias: Los sectores con mayor avance son Transporte y Comunicaciones, Energía y Minas, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, y Mujer y Desarrollo Social[10]. De estos el que tiene su matriz debidamente aprobada concertadamente es Trabajo y Promoción del Empleo, que en su segunda materia (promoción del empleo) tiene mayor vinculación con el nivel local debido a las nuevas responsabilidades asumidas respecto al desarrollo económico local.

La construcción de las matrices de delimitación de competencias está propiciando entre otros temas los siguientes: aclaración de competencias exclusivas y compartidas ex ante inclusive a su ejercicio evitando el posible conflicto de competencias; promoción de un enfoque descentralizado desde el Gobierno Nacional; dotación a la administración pública de un instrumento importante para el diseño de las políticas nacionales y sectoriales facilitando la articulación y consenso para su diseño e implementación. En

[8] ANGR (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales), AMPE (Asociación de Municipalidades del Perú), y REMURPE (Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú)

[9] Ayuda Memoria Técnica 001. Sobre las Leyes de Organización y Funciones de Ministerios con Competencias compartidas (Pronunciamiento de ANGR, REMURPE y AMPE, 06 OCTUBRE 2009)

[10] Datos consultados al Jefe de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización – Dr. Wilfredo Solís (Marzo 2011).

DOCUMENTO EN ELABORACION

términos generales ayuda a propiciar la consolidación de la gestión descentralizada en base a la conjugación de esfuerzos intergubernamentales en función a la corresponsabilidad y la complementariedad.

Un ejemplo: Matriz de Competencias Sector Trabajo y Promoción del Empleo[11]

Respecto de los principales beneficios e importancia que tiene para los sectores trabajo y promoción del empleo, la aprobación de la matriz de delimitación de competencias y asignación de funciones, podemos destacar lo siguiente: i) Establecer y delimitar con claridad las funciones asignadas a los tres niveles de gobierno [Ver anexo 1]; ii) Coordinar y articular de manera adecuada la implementación de acciones y estrategias que redundarán en servicios más eficientes e idóneos a la necesidad del ciudadano, en el marco del proceso de modernización y descentralización del Estado; y iii) Fortalecer la gestión descentralizada del sector, en coordinación con los Gobiernos subnacionales.

En términos generales la metodología aplicada para elaborar ésta matriz, se basó en los siguientes aspectos: i) Recopilación de la normativa del sector relacionada con competencias y funciones sectoriales; ii) Identificación de competencias del sector (exclusivas y/o compartidas); iii) Identificación de procesos esenciales de cada competencia; y iv) Elaboración de un cuadro consolidado de competencias procesos esenciales, atribuciones y funciones específicas.

Para el proceso de diseño, formulación y validación de la matriz de delimitación de competencias sectoriales en mención; se trabajó en tres fases: i) Formulación de la Matriz ; ii) Coordinación con Sectores y/o Gobiernos Subnacionales; y iii) Consulta y Análisis con Mesa de trabajo intergubernamental. En función a lo antes mencionado, se pudo validar la matriz y aprobarla por Decreto Supremo N°002-2010-TR, que específica los procesos esenciales y la distribución de competencias y funciones para cada nivel de gobierno de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 16. Procesos Esenciales de la Matriz de Delimitación de Competencias y Funciones aprobada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Competencia	Procesos Esenciales
1. Trabajo	1. Inspección del Trabajo
	2. Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales
	3. Prevención y Solución de Conflictos
	4. Seguridad Social
	5. Seguridad y Salud en el Trabajo
	6. Relaciones de Trabajo
	7. Difusión de la Normatividad Laboral
2. Promoción del Empleo y Capacitación Laboral	8. Promoción del Empleo
	9. Formación Profesional y Desarrollo de los Recursos Humanos
	10. Información laboral y del mercado de trabajo
	11. Intermediación Laboral y Articulación de Servicios de Empleo

Fuente: Decreto Supremo N° 002-2010-TR; que Aprueba la MATRIZ DE Delimitación de Competencias y Asignación de Funciones de los sectores Trabajo y Promoción del Empleo en los tres Niveles de Gobierno.

[11] Información proporcionada por el Presidente de la Comisión Intergubernamental de Trabajo y Promoción del Empleo – Dr. Yuri Chessman (Fecha: Diciembre 2010)

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Agenda Pendiente sobre Matrices de Delimitación de Competencias y Funciones

Completar las matrices de delimitación de competencias de los 11 Ministerios con Competencias Compartidas, pudiéndose seguir la experiencia desarrollada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Por otro lado, las matrices de delimitación de competencias y funciones debidamente aprobadas; conllevarán que cada Ministerio desarrolle una hoja de ruta para iniciar reformas hacia una gestión descentralizada, es decir servirán de insumo para: i)Mejorar o modificar el marco normativo en relación a lo que disponen las respectivas leyes orgánicas de su nivel institucional; ii) Determinar la nueva estructura organizacional que requerirán tanto los Ministerios como los Gobiernos Subnacionales para cumplir de manera eficiente y eficaz sus nuevos roles; iii) Determinar mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental que requerirá cada Ministerio, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización, y la ejecución de las políticas intersectoriales y transversales; iv) Elaborar el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de los Ministerios y otros Instrumentos de Gestión; v) Incidir en el mejoramiento operativo y programático de la Descentralización Fiscal, a nivel de gasto público (en función a necesidades y demanda a atender), a nivel de ingreso (para priorizar su asignación), a nivel de sistema de transferencia (para reducir los desbalances horizontales y verticales con criterio de suficiencia para la gestión descentralizada), y a nivel de endeudamiento (cuando la gestión necesite de mayores recursos a los disponibles y siempre que la gestión descentralizada genere su viabilidad)[12].

f) Materias de competencias más importantes por ámbito de gobierno

Para establecer las competencias más importantes; se plantea identificar éstas, en función al cumplimiento de por lo menos dos de las siguientes tres categorías: i) Categoría A: en relación al nivel de incidencia como competencia compartida de acuerdo al marco normativo vigente, donde se valora su complejidad para una gestión intergubernamental y el nivel de transferencia y ejercicio de las mismas; ii) Categoría B: por la importancia que tiene para la gestión gubernamental debido a la demanda y necesidad de la sociedad y las prioridades de Estado y Gobierno; y iii) Categoría C: en función a la asignación presupuestal que tiene asignado en las diversas instancias del sector público. En función a ello se obtiene lo siguiente:

Cuadro N° 17. Principales Materias Competenciales Compartidas entre Niveles de Gobierno

Niveles de Gobierno	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Categorías Cumplidas
Principales Materias Competenciales *(Denominación según Leyes Orgánicas de cada Nivel de Gobierno)*	• **Salud**	• **Salud**	• Saneamiento, **Salud** y Salubridad	A, B y C
	• **Educación**	• **Educación**, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación.	• **Educación**, cultura, deportes y recreación.	A,B y C
	• **Vivienda y Saneamiento**	• **Vivienda y Saneamiento**	• **Saneamiento**, Salud y **Salubridad** • **Organización del espacio físico y uso del suelo**.	A, B y C
	• **Transportes**	• **Transportes**	• Tránsito, vialidad y **transporte público**	A, B y C
	• **Desarrollo Social**	• **Desarrollo social** e igualdad de oportunidades	• **Programas sociales**, defensa y promoción de derechos	A, B y C
	• Trabajo y **Promoción del Empleo**	• Trabajo, **promoción del empleo y la pequeña y microempresa**	• **Promoción del desarrollo económico local**	A y B

Notas: Las materias resaltadas ("en negrita") son las que se vinculan entre los niveles de gobierno.
Fuente: Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades/Elaboración Propia

[12] Adecuado a partir de la Exposición Matrices de Delimitación de competencias y asignación de funciones en los tres niveles de gobierno del Perú. Nilda Rojas Bolívar (Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros – Perú). *XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de Noviembre de 2010*

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

g) Coordinación intergubernamental para la gestión de competencias compartidas

En cuanto a relaciones intergubernamentales, tenemos que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades (según Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). Como mecanismo de coordinación se han creado las comisiones intergubernamentales[13], que se utilizan para diversos temas importantes como: la transferencia de competencia y funciones, desarrollo de la gestión descentralizada (ejercicio de competencias compartidas y costos asociados), además se puede ampliar para lo relacionado a la formulación de políticas nacionales y sectoriales, entre otros.

Cuadro N° 18. Avance en la Conformación de Comisiones Intergubernamentales

Situación de Comisiones Intergubernamentales	Reconocidas e Instaladas	Sólo Reconocidas pero No Instaladas	No reconocida ni conformada
Sectores según competencias compartidas	• Trabajo y Promoción del Empleo. • Energía y Minas • Vivienda y Construcción • Producción • Comercio Exterior, Turismo y Artesanía • Transportes • Mujer y Desarrollo Social • Salud • Agricultura	• Comunicaciones • Presidencia del Consejo de Ministros • Educación	• Ambiente

Fuente: Secretaría de Descentralización (Actualizado a Noviembre 2010) / Elaboración Propia.

Otro mecanismo importante para la gobernabilidad del proceso de descentralización, es el denominado Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) creado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que tiene por finalidad fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado. Actualmente, el CCI está en proceso de conformación pues falta definir los representantes del nivel de gobierno local; lo cual se deberá definir con las nuevas autoridades que entran en ejercicio desde Enero 2011.

Gráfico N° 4. Vinculación entre el Consejo de Coordinación Intergubernamental y las Comisiones Intergubernamentales

Fuente: Secretaría de Descentralización – Reunión de Comisión Intergubernamental del Sector Comercio Exterior, Turismo y Artesanía (Responsable de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias – Wilfredo Solis)

Rol de cada nivel de gobierno para el ejercicio de competencias compartidas: caso Programa Integral de Nutrición (Proceso: Registro Único de Beneficiarios)

La principal tarea que se deberá afianzar con estos mecanismos de coordinación intergubernamental es la gestión descentralizada a partir de las competencias compartidas. Esto contempla establecer el ciclo de producción para la obtención y

[13] Estas formas de comisiones se diferencian por sus fines, de las establecidas en el Título IV, Capitulo II de la LOPE -Ley N° 29158.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

entrega de bienes y servicios a los ciudadanos, para lo cual se definen los procesos o fases de gestión gubernamental que permitan determinar los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno, así como las necesidades de recursos y los perfiles de competencias necesarios para una gestión con eficacia y eficiencia. Una aproximación de ello, es lo que se planifico en el marco de una comisión intergubernamental para el caso del modelo de gestión descentralizada del Programa Integral de Nutrición (que está en proceso de descentralizarse su gestión al nivel local), como se presenta a continuación:

Cuadro N° 19. Distribución de Roles por Nivel de Gobierno en el Marco de Competencia Compartida sobre Desarrollo Social

(Caso del Programa Integral de Nutrición – Proceso: Registro único Regional de Beneficiarios)

Fases de la gestión del componente alimentario	Roles por niveles de Gobierno	Funciones asociadas
1- Registro Único Regional de Beneficiarios (RURB)	**GN**: define estructura básica del Registro y sistema, brinda asistencia técnica.	LOPE, Art 4º y 6º que establecen rectoría nacional
	GR: administra el RURB, garantiza su transparencia y promueve su implementación a nivel provincial y distrital. Remite información al MIMDES.	LOGR, Art 60º asigna la función de políticas de en materia de desarrollo social
	GLP consolida información distrital y remite al GR.	LOM, Art 84º, en materia de Programas Sociales
	GLD elabora Padrón Unico de Beneficiarios y remite al GLP.	LOM, Art 84º, en materia de Programas Sociales

Leyenda: GN: Gobierno Nacional / GR: Gobierno Regional/ GLP: Gobierno Local Provincial / GLD: Gobierno Local Distrital
LOPE: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo/LOGR: Ley Orgánica de Gobierno Regionales / LOM: Ley Orgánica de Municipalidades
Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Dirección General de Descentralización)

Una reflexión importante, es que aunque a nivel de funciones no existían diferencias evidentes; cuando se establecen las fases de gestión y los roles asociados a éstas, se aprecia con claridad la diferencia entre cada nivel de gobierno (permite que no haya duplicidad ni conflicto de competencias) y se cumple con el concepto de competencias compartidas manejado en el Perú, es decir que se hacen en fases sucesivas por dos o más niveles de gobierno; dotando de eficacia y eficiencia a la gestión descentralizada y estableciendo predictibilidad y orden a la descentralización administrativa.

4. El financiamiento del sistema competencial en el Perú, con enfoque especial en el ámbito municipal

El financiamiento del sistema competencial está fijado por los principios que deben considerarse para la descentralización fiscal; entre los más importantes están[14]: a) competencias claramente definidas; b) transparencia y predictibilidad; c) neutralidad en la transferencia de los recursos; y d) endeudamiento público externo. El Decreto Legislativo N° 955, Ley de Descentralización Fiscal, propone regular la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia. En ese marco, respecto a la distinción de los bienes y rentas con las que cuentan los gobiernos subnacionales; se tiene lo siguiente:

[14] De acuerdo a lo dispuesto el Art. 5° de la Ley de Bases de Descentralización

DOCUMENTO EN ELABORACION

Cuadro N° 20. Bienes y rentas por nivel de gobierno subnacionales en el Perú

Nivel Regional	Nivel Local (Municipal)
a. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad. b. Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto. c. Los tributos creados por Ley a su favor. d. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto. e. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional. f. Los recursos asignados por concepto de canon. g. El producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público. h. Sus ingresos propios y otros que determine la ley.	a. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad. b. Los tributos creados por Ley a su favor. c. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su Concejo Municipal, los que constituyen sus ingresos propios. d. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal. e. Las asignaciones y transferencias presupuestales del gobierno nacional f. Los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduanas. g. Las asignaciones y transferencias específicas establecidas en la Ley Anual de Presupuesto, para atender los servicios descentralizados. h. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público. i. Los recursos derivados de la concesión de sus bienes inmuebles y los nuevos proyectos o servicios entregados en concesión j. Los derechos por la extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos y cauces de los ríos, y canteras localizadas en su jurisdicción, conforme a ley. k. El integro de los recursos provenientes de la privatización de sus empresas municipales. l. El peaje que se cobre por el uso de la infraestructura vial de su competencia m. Los dividendos provenientes de sus acciones n. Los demás que determine la Ley.

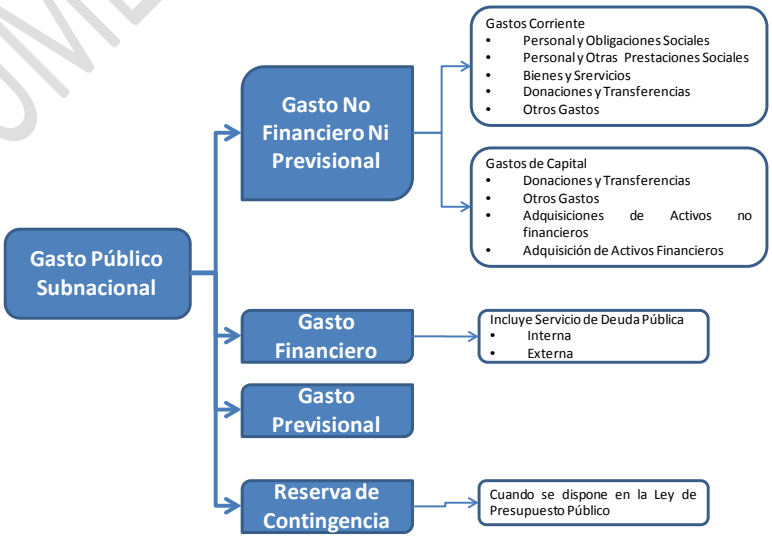
Fuente: Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades

a. Desarrollo Fiscal de los gobiernos subnacionales con énfasis en el nivel local

La descentralización fiscal se abre en las siguientes áreas: 1) la asignación de responsabilidades de gasto, 2) la asignación de fuentes de ingresos, 3) la definición de un sistema de transferencias; y 4) la asignación de capacidad de endeudamiento; al respecto se presenta lo siguiente:

Estructura de gasto público subnacional: Esto se clasifica a partir del uso que se le da por cada nivel de gobierno, existiendo 4 tipos: Gasto No Financiero Ni Previsional (Gasto Corriente y Gasto de Capital); Gasto Financiero (incluye Servicio de Deuda); Gasto Previsional (Pensiones) y Reserva de Contingencia.

Gráfico N° 5. Estructura del gasto público subnacional en el Perú

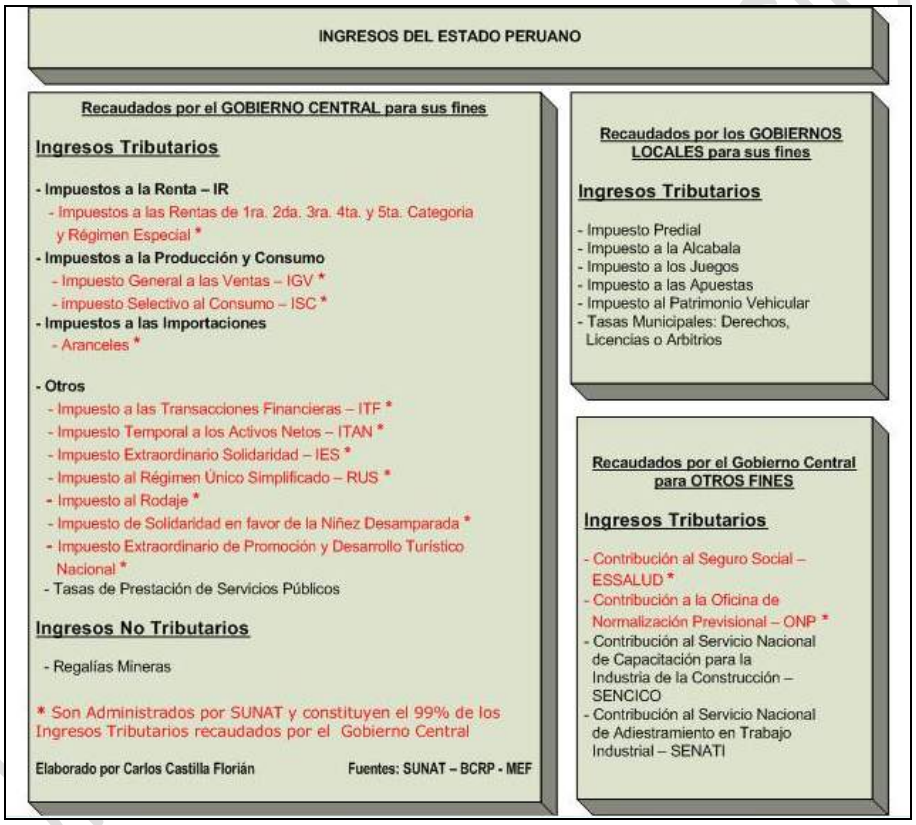


Fuente: Adaptado de Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Público 2011 / Elaboración Propia

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Estructura de Ingreso Público Subnacionales: los presupuestos que permitan cumplir con las competencias asignadas a cada nivel de gobierno tienen como fuentes de financiamientos 5 tipos: recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito, donaciones y transferencias y recursos determinados. En relación a los ingresos (ingresos propios: tributarios y no tributarios); estos se obtienen en función a la recaudación de impuestos principalmente del gobierno nacional, respecto al gobierno regional todavía no ejercen una recaudación de tributos y en el caso del gobierno local lo hacen a través de los impuestos municipales, las contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales o los impuestos nacionales. Para describir ello, se presentan el gráfico N° 6 y el Cuadro 21 en el caso local.

Gráfico N° 6. Clasificación de los ingresos recaudados por el Estado peruano



Cuadro N° 21. Composición de los ingresos municipales

Impuestos Municipales	Contribuciones y Tasas Municipales	Tributos Nacionales creados a favor de las Municipalidades	Participación de la Recaudación de Tributos a favor de las Municipalidades	Otros Ingresos que perciban las Municipalidades
O Administración Distrital ▪ Impuesto Predial ▪ Impuesto a los Juegos (pimball, bingo, rifas y similares) ▪ Impuesto de Alcabala ▪ Impuesto a los Espectáculos	O Contribuciones Municipales ▪ Contribución Especial de Obras Públicas O Tasas Municipales ▪ Tasas por servicios públicos o arbitrios. ▪ Tasas por servicios administrativos o derechos. ▪ Tasa por las	O Impuesto de Promoción Municipal: 2% de las operaciones afectas al IGV. O Impuesto al Rodaje: aplicable a las gasolinas, con tasa del 8% sobre el precio ex-planta en el caso de venta al país; o del valor CIF tratándose de la importación.	O Participación en Renta de Aduanas: 2% de las rentas que recauden las Aduanas. Adicionalmente el Concejo Provincial del Santa percibe el 20% de los ingresos de la Aduana de Chimbote. O Impuesto a los	O El Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN. Se constituye con los siguientes recursos: ▪ El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal ▪ El rendimiento del Impuesto al Rodaje

Públicos no deportivos O Administración Provincial ▪ Impuesto al Patrimonio Vehicular ▪ Impuesto a las Apuestas ▪ Impuesto a los Juegos (loterías).	licencias de apertura de establecimientos. ▪ Tasas por estacionamiento de vehículos. ▪ Tasa de Transporte Público. ▪ Otras tasas por la realización de actividades sujetas a fiscalización o control municipal extraordinario.	O Impuesto a las Embarcaciones de Recreo: 5% del valor de las embarcaciones.	Juegos de Casino y Máquinas y Tragamonedas: tasa del 12% sobre los ingresos netos mensuales deducidos los gastos por mantenimiento. El 60% del rendimiento del Impuesto es destinado a los gobiernos locales.	▪ El impuesto a las Embarcaciones de Recreo O Recursos asignados por concepto de Canon: Canon Minero, Canon Pesquero, Canon Hidroenergético, Canon Gasífero, Canon Forestal, Canon y Sobrecanon Petrolero. O Programa de Vaso de Leche O Derecho de Vigencia Minera

Elementos del Sistema de Transferencia a los Gobiernos Subnacionales:

Las transferencias en el Perú se proporcionan en base a un análisis entre las necesidades de gasto pero considerando la capacidad fiscal; se puede precisar que a nivel subnacional las transferencias se dan en base a un modelo que combina la transferencia de recursos ordinarios, la coparticipación, los ingresos propios y lo propiamente descentralizado.

En el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas, se presenta los diversos tipos de transferencias realizadas a cada nivel de gobierno; al respecto se presenta el siguiente Cuadro N° 22.

Cuadro N° 22. Tipos de transferencia y su destino por nivel de gobierno

Tipo de Transferencia	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
CANON FORESTAL		X	X
CANON GASÍFERO - REGALÍAS		X	X
CANON GASÍFERO - RENTA		X	X
CANON HIDROENERGÉTICO		X	X
CANON MINERO		X	X
CANON PESQUERO - DERECHOS DE PESCA		X	X
CANON PESQUERO - IMP. A LA RENTA		X	X
CANON Y SOBRECANON PETROLERO	X	X	X
CASINOS			X
COMEDORES, ALIMENTOS POR TRABAJO, HOGARES Y ALBERGUES			X
DONACIÓN Y APOYO PRESUPUESTARIO		X	
FIDEICOMISO REGIONAL		X	X
FOCAM - FONDO DE DESARROLLO DE CAMISEA	X	X	X
FONCOMUN - FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL			X
IMPUESTOS DEROGADOS			X
PARTICIPACIONES - COFIDE Y OTROS	X	X	X
PARTICIPACIONES - FIDECOM (FONDO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PARA LA COMPETITIVIDAD)	X		
PARTICIPACIONES - FONIPREL		X	X
PARTICIPACIONES FONDO PARA LA IGUALDAD	X		X
PARTICIPACIONES FORSUR (Fondo para Reconstrucción del Sur)	X	X	X
PARTICIPACIONES: PLAN DE INCENTIVOS MEJORA GESTIÓN MUNICIPAL			X
PARTICIPACIONES: PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL			X
PROGRAMA DE ALIMENTOS Y NUTRICION PARA EL PACIENTE CON TUBERCULOSIS Y FAMILIA			X
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE			X
PROYECTO TRANSPORTES RURALES PROVIAS			X
RECURSOS ORDINARIOS POR TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS Y OTRAS ASIGNACIONES			X
REGALÍA MINERA	X	X	X
RENTA DE ADUANAS		X	X
SALDO DE TRANSFERENCIAS		X	
TRAGAMONEDAS			X
VÍCTIMAS DEL TERRORISMO			X

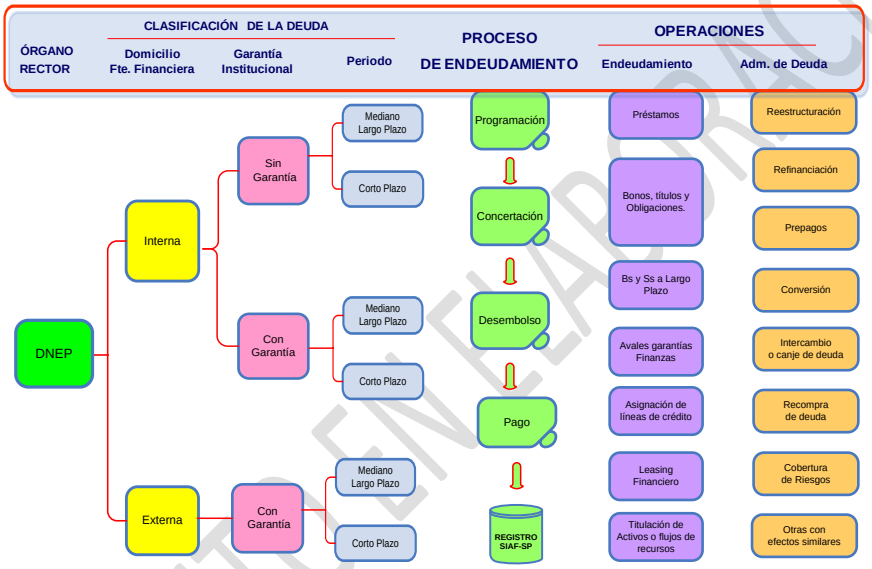
FUENTE: Transparencia Económica - MEF (Año 2010)

DOCUMENTO EN ELABORACION

Para entender el esquema de los ingresos que financian las principales transferencias; se presenta en el Anexo N° 2 *(Descripción de la base de cálculo de los principales tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales)* la descripción de la base de cálculo de los principales tipos de transferencias que se hacen a los gobiernos subnacionales

Características del Endeudamiento Público Subnacional[15]: es todo financiamiento sujeto a reembolso, con o sin garantía del Gobierno Nacional, que los gobiernos regionales y locales, acuerden con personas naturales o personas jurídicas, domiciliadas o no en el país, cuyo período de repago sea mayor a un año. Las modalidades que se contemplan son las siguientes: préstamos; emisión y colocación de bonos; adquisición de bienes y servicios a plazos; avales; asignaciones de líneas de crédito; leasing financiero; titulaciones de activos o flujos de recursos.

Gráfico N° 7. Endeudamiento Público – Principales Procesos



Fuente: DNEP – Dirección Nacional de Endeudamiento Público

b. Análisis descriptivo de las transferencias fiscales (incluyendo el estado de situación respecto al costeo de las competencias)

En este acápite haremos un análisis descriptivo de las principales fuentes de financiamiento[16] con las que se cuenta para los diversos niveles de gobierno. Al respecto se detalla lo siguiente:

- *Características sobre la evolución de los ingresos del Estado:* Para 2009, la recaudación tributaria a nivel municipal representó aproximadamente el 5.0 % de la recaudación total mientras que la efectuada por los gobiernos regionales poco más del 0.1%, correspondiendo el 94.8% al nivel nacional (este alto porcentaje se debe a que la recaudación es altamente centralizada, a través de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT[17]). Cabe resaltar que dicho comportamiento en la

[15] Exposición "Avances y Perspectivas en el Proceso de Descentralización Fiscal". Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF. Setiembre 2009.

[16] Las estadísticas que sustentan el financiamiento, han tratado en lo posible de presentarse desde el 2003 - *año en que inician a operar conjuntamente los tres niveles de gobierno* - hasta la actualidad (habiendo casos con datos desde el 2001, de acuerdo a disponibilidad).

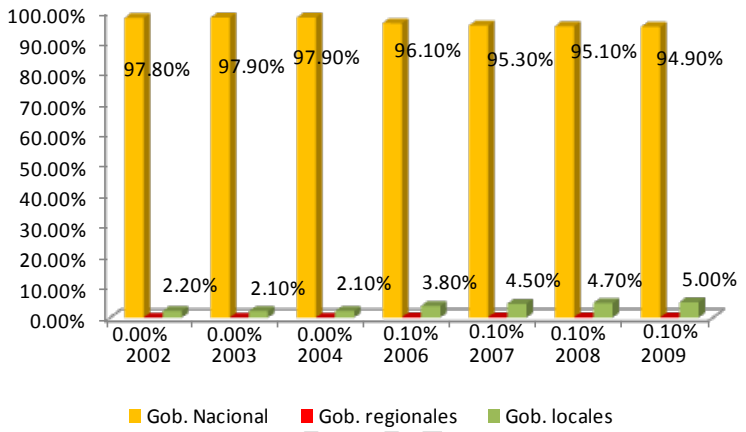
[17] La SUNAT, tiene por finalidad administrar, fiscalizar y recaudar los tributos internos, con excepción de los municipales, y desarrollar las mismas funciones respecto de las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a las que hace referencia la norma II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario y, facultativamente, respecto también de obligaciones no tributarias de ESSALUD y de la ONP, de acuerdo a lo que por convenios interinstitucionales se establezca.

DOCUMENTO EN ELABORACION

participación de los ingresos se incrementó respecto al gobierno local desde el 2006 debiéndose a la mayor recaudación que ha tenido el Estado (ver grafico N° 8).

Teniendo en cuenta que es el Gobierno Central (Nacional) el que tiene la mayor recaudación, presentamos la evolución de los ingresos tributarios y no tributarios entre el 2001 al 2009 (ver Anexo N° 3. *Evolución de los ingresos corrientes del gobierno central 2001 – 2009*); en el cual se aprecia que la evolución ha sido ascendente con un quiebre hacia el 2009 por la crisis financiera internacional.

Gráfico N° 8. Recaudación de tributos por Niveles de Gobierno. Periodos (2002-2004, 2006-2008)



Fuente: SAT – División de Investigación y Estudios Económicos

Los impuestos municipales están compuestos principalmente por dos conjuntos importantes: i) impuestos a la propiedad, e ii) impuestos a la producción y el consumo; los cuales presentan una participación anual promedio del 88.8% y 7.3% respectivamente (analizando datos del 2007 al 2011). En función a estas características de participación, el impuesto a la propiedad tiene su principal énfasis en lo recaudado a nivel predial (promedio el 59.1 % del total).

Cuadro N° 23. Evolución de los Impuestos Municipales: 2007-2011
(en Millones de Nuevos Soles)

IMPUESTOS MUNICIPALES	AÑO 2007		AÑO 2008		AÑO 2009		AÑO 2010		AÑO 2011	
	Proy. Ppto	%	Proy. Ppto	%	Proy. Ppto	%	Proy. Ppto	%	Proy. Ppto	%
IMPUESTO A LA PROPIEDAD	**685**	**88.3**	**777**	**88.7**	**1078**	**88.2**	**1164**	**88.9**	**1359**	**89.8**
PREDIAL	540	69.6	590	67.4	659	53.9	698	53.4	777	51.3
ALCABALA	87	11.1	116	13.2	323	26.4	327	24.9	441	29.1
AL PATRIMONIO VEHICULAR	59	7.6	70	8	96	7.9	139	10.6	141	9.3
IMPUESTO A LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO	**54**	**7**	**61**	**7**	___	___	**100**	**7.7**	**112**	**7.4**
IMPUESTO A LOS JUEGOS DE MAQUINAS TRAGAMONEDAS	26	3.3	33	3.8	68	5.6	71	5.4	80	5.3
IMPUESTO A LOS ESPECTACULO PÚBLICOS NO DEPORTIVOS	15	1.9	16	1.8	15	1.2	17	1.3	19	1.3
IMPUESTO A LOS CASINOS DE JUEGOS	3	0.4	4	0.5	a		6	0.5	7	0.4
IMPUESTO A LOS JUEGOS	9	1.2	7	0.8	b		5	0.4	5	0.3
IMPUESTO A LAS APUESTAS	1	0.2	1	0.1	c		1	0.1	1	0.1
OTROS INGRESOS IMPOSITIVOS	**36**	**4.7**	**38**	**4.3**	___	___	**45**	**3.4**	**43**	**2.9**
FRACCIONAMIENTO TRIBUTARIO REGULAR	27	3.5	23	2.7	44	3.6	37	2.8	22	1.5
OTROS FRACCIONAMIENTOS	d		d		d		3	0.2	14	0.9
BENEFICIO DE REGULARIZACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL - BERTRIMUN	3	0.4	3	0.3	e		2	0.1	5	0.4
OTRAS MULTAS	f		f		f		3	0.3	1	0.1
IMPUESTOS DIVERSOS	g		g		g		1	0	1	0
TOTALES	**775**	**100**	**875**	**100**	**1222**	**100**	**1309**	**100**	**1514**	**100**

Fuente: Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley de Presupuesto Público del 2007 al 2011

Nota 1: En año 2009: (a+b+c+d+e+f+g= 17), corresponde 1.4 %

Nota 2: En año 2008: (d+f+g=12), corresponde 1.3 %

Nota 3: En año 2007: (d+f+g=6), corresponde 0.6 %

DOCUMENTO EN CONSULTA

Los impuestos locales atribuidos a las municipalidades representan alrededor de un 7% de los ingresos municipales, y ellos equivalen a sólo un 2,5% del total de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central, lo que revela una gran disparidad vertical.

Cuadro N° 24. Impuestos Locales con respecto a los Ingresos Tributarios del GC (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
Impuestos Municipales	2.2%	2.2%	1.7%	2.2%	2.5%

Fuente: Bases de datos DGPP y BCRP. / Referencia: Informe Final de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal(Dic. 2010)

De los ingresos efectivos generados en el 2008 por impuestos municipales y otros recursos directamente recaudados (RDR) de las municipalidades de mayor captación de estos conceptos; podemos verificar que sólo 13 (0.7% del total) concentran el 48% de toda la recaudación por dichos conceptos. Asimismo, cuando se compara el ingreso propio de estos 13 gobiernos locales con sus respectivos Presupuestos Institucionales Modificados (PIM) representan en promedio el 75% (oscila entre 38% a 99%) lo cual les proporciona mayor autonomía económica.

Cuadro N° 25. Análisis de los Ingresos Propios de los Gobiernos Locales (En Nuevos Soles)

MUNICIPALIDAD_NOMBRE	Total Impuestos Municipales + RDR	PIM TOTAL 2008	% FTO PROPIO RESPECTO DEL PIM
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LIMA	736,372,245.00	1,397,248,497.00	**53%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ISIDRO	164,291,822.00	165,633,782.00	**99%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SANTIAGO DE SURCO	161,980,320.00	172,228,125.00	**94%**
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO	112,937,546.00	210,734,469.00	**54%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES	111,319,989.00	116,042,286.00	**96%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA MOLINA	70,555,577.00	73,461,907.00	**96%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESUS MARIA	64,591,976.00	70,379,873.00	**92%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA	55,234,857.00	73,019,807.00	**76%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ATE - VITARTE	54,983,431.00	110,257,191.00	**50%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN BORJA	52,970,607.00	55,803,892.00	**95%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO	49,665,214.00	129,299,987.00	**38%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS (LAS PALMERAS)	48,789,816.00	71,790,940.00	**68%**
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHORRILLOS	44,154,374.00	66,605,757.00	**64%**

13 MUNICIPALIDAS SUPERAN EL 50% DE LA RECAUDACIÓN TOTAL	**1,727,847,774.00**
% RECAUDACIÓN TOTAL	**48%**
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS + RDR	**3,581,910,623.00**
MEDIA 50%	**1,790,955,311.50**
PIM TOTAL DE LOS QUE RECAUDAN MÁS DEL 50% DE INGRESOS PROPIOS	**2,712,506,513.00**
% PROMEDIO PIM VS INGRESOS PROPIOS	**64%**

Fuente: MEF (Elaborado por: Edwin Coraquillo – Especialista de Distribución de Recursos de la Oficina de Transferencias, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización)

- *Criterios de distribución de los principales tipos de transferencias*; respecto a este acápite en el Anexo N° 4 (*Criterios de distribución de los principales tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales*) se detalla las principales características sobre la distribución de los principales tipos de ingresos que le son transferidos a los gobiernos regionales y locales; según su condición de beneficiarios de cada una de dichas transferencias fiscales.

  Las transferencias que se dispongan en base a dichos criterios, son autorizadas y realizadas por la Dirección Nacional de Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas a cada entidad de gobierno (en base a índices de distribución); a través del Banco de la Nación en el cual los diferentes pliegos presupuestales del Estado aperturan sus respectivas cuentas bancarias.

- *Estructura del Presupuesto Público por Niveles de Gobierno:* La forma general de apreciar el financiamiento del sistema competencial en el caso peruano, es describiendo lo destinado a cada nivel de gobierno (Nacional, Regional y Local) en el presupuesto inicial de apertura (ver Cuadro N° 26, la evolución 2003-2011).

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Cuadro N° 26. Evolución del Presupuesto Inicial de Apertura por Nivel de Gobierno: 2003 - 2011

(En Millones de Nuevos Soles)

Nivel de Gobierno	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		Variación 2003-2011 (%)
	PIA	%	PIA	%	PIA	%	PIA	%	PIA	%	PIA	%	PIA	%	PIA	%	Proy. Ppto.	%	
Gobierno Nacional	33165	74.5	33829	76.7	38063	77.5	37959	74.6	42640	69.2	48459	68.2	47402	65.5	58954	72%	62594	70.8	88.74
Gobierno Regional	9598	21.7	6706	15.2	7735	15.7	8609	17	10368	16.8	11709	16.5	12516	17.3	13007	15.9	13839	15.6	44.19
Gobierno Local	1753	3.8	3580	8.1	3319	6.8	4294	8.4	8619	14	10882	15.3	12437	17.2	9896	12.1	12028	13.6	586.14
Totales	44516	100	44115	100	49117	100	50862	100	61627	100	71050	100	72355	100	81857	100	88461	100	98.72

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público del 2003 al 2010 y Autografa de la Ley de Presupuesto del Sector Público 2011

Nota: Desde el 2003 los 3 niveles de gobierno empiezan a ejercer en pliegos diferentes.

La evolución del presupuesto público (2003-2011), en valores absolutos muestra un incremento a nivel total en 98.7%, mientras que por niveles de gobierno tenemos: Local en 586.1 %, Nacional en 89.1 % y Regional en 42.3%. Al analizar la asignación per-cápita existe desigualdad; pues al comparar dos ámbitos departamentales se puede apreciar que la diferencia de asignación es significativa (cerca de 6 veces más en la comparación entre los departamentos de Lambayeque y Tacna); debiéndose reducir las inequidades a partir de mejorar la asignación compensatoria de los mayores recursos que se tengan conforme evolucionen los mayores ingresos que tenga el Estado.

Cuadro N° 27. Asignación Presupuestal
Gobiernos Regionales y Locales para el Año Fiscal 2009

Elaborado por: Edwin Coraquillo – Especialista de Distribución de Recursos de la Oficina de Transferencias, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización

- *Recursos Determinados (Rubro: Canon y Sobrecanon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones):* De los recursos determinados el de mayor presencia es el referido a Canon Minero, seguido por el gasífero y petrolero; siendo el nivel de gobierno local quien recibe más beneficio de dicha transferencia, en un 75% del total.

Cuadro N° 28. Evolución de los Recursos Determinados para los Gobiernos Locales
(Por Específica del Ingreso, en Millones de Nuevos Soles)

Recursos Determinados	Año 2007		Año 2008		Año 2009		Año 2010		Año 2011	
	Proy. Ppto.	%	Proy. Ppto.	%	Proy. Ppto.	%	Proy. Ppto.	%	Proy. Ppto.	%
Canon Minero	1625	57	2500	63	3150	61.9	1274	44.6	1890	49.1
Canon Gasifero	297	11	420	11	651	12.8	646	22.6	700	18.2
Canon Petrolero	358 (*)	13	284	7	372	7.3	233	8.2	289	7.5
Regalías Mineras	231	8	264	4	374	7.3	191	6.7	359	9.3
Renta de Aduanas	121	4	139	3	192	3.8	162	5.7	193	5
Regalías FOCAM	72	3	86	2	140	2.7	135	4.7	151	3.9
Canon Hidroenergetico	85	3	102	3	102	2	98	3.4	103	2.7
Sobrecanon Petrolero	____	____	78	2	42	0.8	63	2.2	108	2.8
Canon Pesquero	30	0.9	48	1	57	1.1	46	1.6	49	1.3
Canon Forestal	4	0.1	5	0.1	5	0.1	4	0.1	3	0.1
Participación por Eliminación de Exoneraciones	0	0	0	0	6	1	3	0.1	6	0.2
Totales	2822	100	3926	100	5090	100	2854	100	3851	100

(*): Incluye recursos de Sobrecanon Petrolero

Fuente: Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley de Presupuesto Público 2007 al 2011

DOCUMENTO EN ELABORACION

Sobre el Desbalance del Canon en el Nivel Local, se puede indicar que considerando las 76 Municipalidades (4.1% del Total) que concentran más del 50% de las transferencias del Canon (Ver Cuadro N° 29); podemos apreciar que hay desbalance horizontal e inequidad en dicho nivel de gobierno (igual el nivel regional)[18].

Cuadro N° 29. Análisis de la Asignación del Canon en el 2009 en el Nivel Local

N° MUNICIPALIDADES	DEPARTAMENTO	MONTO DISTRIBUIDO	% PARTICIPACIÓN
16	CUSCO	445,541,735	**12.3%**
12	ANCASH	346,400,843	**9.5%**
14	AREQUIPA	268,698,280	**7.4%**
6	MOQUEGUA	233,676,731	**6.4%**
6	TACNA	185,533,975	**5.1%**
7	LA LIBERTAD	110,812,593	**3.0%**
3	CAJAMARCA	71,753,419	**2.0%**
3	PIURA	55,047,745	**1.5%**
3	PUNO	32,316,369	**0.9%**
2	ICA	26,080,100	**0.7%**
2	TUMBES	22,012,378	**0.6%**
2	PASCO	20,011,065	**0.6%**
76		**1,817,885,233**	**50.0%**
TOTAL DISTRIBUIDO A GL 2009		**3,633,755,197**	
MEDIA 50%		**1,816,877,599**	

Fuente: Distribución de Recursos del Canon 2009 (Secretaría de Descentralización)
Elaborado por: Edwin Coraquillo – Especialista de Distribución de Recursos de la Oficina de Transferencias, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización

- *Evolución de los Montos de Transferencias:* A continuación se detalla los montos de transferencias destinados a cada nivel de gobierno, para cada uno de los tipos de transferencias indicados en el cuadro N° 22; siendo el de mayor evolución absoluta el referido a los gobiernos locales.

Cuadro N° 30. Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regionales y Locales 2004 – 2010 (en Nuevos Soles)

Año	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total
2004	0.00	526,337,830.48	3,643,165,709.92	4,169,503,540.40
2005	13,243,065.14	1,136,979,965.64	4,204,285,776.64	5,354,508,807.42
2006	24,687,838.14	1,111,625,537.45	5,557,712,957.96	6,694,026,333.55
2007	31,565,460.63	2,060,033,808.19	9,101,216,569.98	11,192,815,838.80
2008	93,611,791.07	2,019,585,667.06	9,718,434,560.70	11,831,632,018.83
2009	284,237,451.74	2,144,226,480.47	10,881,905,325.49	13,310,369,257.70
2010	340,641,387.59	3,204,889,911.82	11,948,869,075.66	15,494,400,375.07

Fecha de la Consulta: 30-diciembre-2010

Fuente: Transparencia Economica - MEF (Base de Datos del 2004 al 2010)

En el caso de las transferencias a los gobiernos locales, éstos recibieron 3 veces más entre 2004-2010, principalmente por Canon Minero y el FONCOMUN. Mientras los gobiernos regionales, recibieron seis veces más recursos, siendo el Canon Minero la principal fuente de transferencias[19].

Para tener una idea general del comportamiento de estas transferencias; se explica la composición de los ingresos de los gobiernos locales (ver Cuadro N° 31), haciendo la clasificación por fuentes locales (tributos, tasas), fuentes externas (coparticipaciones, donaciones y transferencias) y endeudamiento; observándose que las fuentes locales

[18] En el caso del desbalance horizontal se presenta porque entre instancias de un mismo nivel de gobierno (Municipalidades y Gobiernos Regionales) la asignación del canon beneficia a algunos en mayor nivel que a otros; lo que además genera inequidad interterritorial porque la asignación de recursos están distribuidos de manera desigual respecto a las principales necesidades territoriales (regionales y locales).

[19] En la medida de que los Recursos Ordinarios que el GN transfiere a los gobiernos subnacionales no se contabilizan como transferencias.

DOCUMENTO EN ELABORACION

han venido disminuyendo su participación relativa debido al aumento marcado de los recursos de Canon y Sobrecanon, principalmente.

Cuadro N° 311. Evolución de la Distribución de los Ingresos de los GL

(porcentaje)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FUENTES LOCALES	**42.2**	**44.3**	**39.5**	**35.9**	**34.1**	**26.2**	**21.0**	**25.1**
Principales Tributos Locales	19.5	20.7	18.8	16.1	15.5	11.6	10.8	13.0
Impuesto Predial	7.9	8.2	7.4	6.3	6.2	5.0	4.0	4.7
Impuesto de Alcabala	0.7	1.4	1.1	1.0	1.3	1.2	2.5	3.2
Arbitrio de Limpieza Publica	6.0	5.9	5.2	4.4	4.1	2.7	2.2	2.5
Arbitrio de Parques	1.9	1.9	1.7	1.5	1.3	0.9	0.8	0.9
Arbitrio de Serenazgo	1.9	2.1	1.8	1.6	1.4	0.9	0.7	0.9
Impuesto al Patrimonio Vehicular	0.7	0.8	1.1	0.9	0.7	0.6	0.5	0.7
Impuesto a los Espectaculos Publicos no Deportivos	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Impuesto a los Juegos	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Impuesto a las Apuestas	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros Ingresos Locales	22.7	23.6	0.0	19.8	18.6	14.6	10.2	12.1
FUENTES EXTERNAS	**50.9**	**52.1**	**54.0**	**60.5**	**63.1**	**72.2**	**77.2**	**72.5**
Recursos de Coparticipacion	41.2	42.3	43.6	42.9	52.7	62.4	67.6	65.0
Canon y Sobrecanon	6.0	7.4	10.5	12.7	22.1	32.9	44.7	39.0
Renta de Aduana	0.7	0.9	1.6	1.9	1.9	1.7	1.0	1.3
Fondo de Compensacion Municipal	34.6	34.0	31.5	28.2	27.8	27.8	21.8	24.7
Donaciones y Transferencias	**9.7**	**9.9**	**10.4**	**17.7**	**9.8**	**9.8**	**9.6**	**7.5**
Programas del Vaso de Leche	8.4	8.4	7.5	5.4	3.9	3.9	2.6	2.9
Transferencia Ordinarias	0.0	0.0	0.0	9.1	0.0	0.0	0.0	2.5
Otras donaciones y transferencias	1.3	1.5	2.9	3.2	5.9	5.9	7.0	2.1
ENDEUDAMIENTO	**6.9**	**3.5**	**6.5**	**3.6**	**1.6**	**1.6**	**1.8**	**2.5**
TOTAL	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: GTZ. La Recaudación Tributaria de las Municipalidades en el Perú

- *Principales Fondos de Financiación de los Gobiernos Locales: FONCOMUN y Fondo de Incentivos a la Gestión y Modernización.*

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)[20] : Este fondo ha tenido una variación incremental significativa en los últimos 12 años; llegando a representar este 2011 un 132.45% más de los recursos provistos en el año 2000; habiendo decrecido solo en el 2009 y 2010 debido a la crisis económica internacional, recuperándose en el 2011 con un incremento previsto de más del 10% respecto al 2010.

Cuadro N° 32. Evolución del Fondo de Compensación Municipal

(En Millones de Nuevos Soles)

Año Fiscal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)	2011 (*)	Variación 2003-2011 (%)
Monto	1399	1370	1431	1597	1794	2032	2389	2806	3263	3015	2944	3252	**132.45**

(*): Datos según Exposición de Motivo del Proyecto de Ley de Presupuesto Público

Fuente: MEF

Cabe resaltar, que la asignación mínima por FONCOMUN es de 8 UITs (Unidad Impositiva Tributaria: S/ 3600 nuevos soles, en el 2010) mensuales. De las 1834 Municipalidades, el 70% son rurales y de éstas 650 (es decir el 50% de las rurales) reciben como presupuesto dicha asignación mínima[21]. Esto también nos indica la existencia del desbalance horizontal que existe en el nivel local.

Fondos de incentivos al nivel local: Modernización Municipal e Incentivos a la Gestión Municipal

Se crean con la finalidad de impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad.

Cuadro N° 33. Recursos Asignados a los Fondos de Incentivos para Gobiernos Locales

[20] El artículo 86º del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, modificado por el artículo 31º del Decreto Legislativo Nº 952, crea el Fondo de Compensación Municipal.

21 Exposición de REMURPE "Propuestas y Perspectivas sobre Descentralización Fiscal desde los Gobiernos Locales". Lima . Junio 2009.

DOCUMENTO EN ELABORACION

(En Millones de Nuevos Soles)

Fondos de Incentivos (*)	2010	2011
Plan de Modernización Municipal	600	500
Plan de Incentivos a la Gestión Municipal	700	777
Totales	1300	1277

(*): Denominado en la Ley de Presupuesto del 2011 "Fondo de Gestión y Modernización Municipal"
Fuente: Ley de Presupuesto Público del 2010 y 2011

- **Transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales (Gobiernos Regionales)**

De acuerdo a lo informado por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia, los recursos relacionados a las funciones transferidas a los gobiernos regionales al 2009 ha llegado a la cifra total de S/. 519.9 millones de nuevos soles, monto que aún resulta insuficiente respecto a la brecha de S/ 138.3 millones de nuevos soles para el ejercicio pleno de las funciones transferidas[22]. En el cuadro N° 34, se compara la evolución del gasto corriente entre 2003 al 2009 de los gobiernos regionales (que ha tenido un incremento de 4359 millones de nuevos soles) versus los recursos relacionados a la transferencia de funciones a dicho nivel de gobierno (representa el 12% de la evolución del gasto corriente); lo cual nos deja como conclusión que los mayores recursos no han sido asociados a la transferencia de funciones.

Cuadro N° 34. Evolución del Gasto Corriente en los Gobiernos Regionales
(en Millones de Nuevos Soles)

CATEGORÍA DE GASTO	2003	2009	INCREMENTO 2009 VS 2003	VARIACIÓN RELATIVO 2009 VS 2003
GENÉRICA DE GASTO	PIM	PIM	PIM	PIM
5-1: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	4,251	7,084	2,834	66.7%
5-2: OBLIGACIONES PREVISIONALES	1,168	1,489	322	27.5%
5-3: BIENES Y SERVICIOS	882	1,849	967	109.6%
5-4: OTROS GASTOS CORRIENTES	60	296	237	398.0%
Total GASTOS CORRIENTES	6,360	10,719	4,359	68.5%
TOTAL RECURSOS TRANSFERIDOS ASOCIADOS A LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES AL 31 DE DICIEMBRE 2009			520	
%			12%	

FUENTES:
AÑO 2003 - DIRECCIÓN GENERAL DE CONTADURÍA PÚBLICA
AÑO 2009 - SIAF AMIGABLE / MEF / No considera la genérica 5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS

Elaborado por: Edwin Coraquillo – Especialista de Distribución de Recursos de la Oficina de Transferencias, Monitoreo y Evaluación de Competencias de la Secretaría de Descentralización

Sobre el Costeo de las Competencias y Funciones; hasta ahora sólo ha incluido la estimación de los recursos en base a un tratamiento principalmente contable lo cual es insuficiente pues podría haberse dejado de lado aspectos relacionados a funciones generales importantes como la regulación, supervisión y evaluación. Además, la metodología utilizada en la estimación de las necesidades de gasto de los Gobiernos Regionales se realizó en base a gastos históricos de las funciones transferidas en el año 2007, esto también puede haber sido insuficiente, pero algunos estudios indican que en ausencia de mejores datos fiscales el uso de gastos del período anterior es una alternativa razonable, pero ello puede presentar problemas si el período de referencia no refleja bien el costo de provisión de servicio. Por tanto, es necesario desarrollar metodologías a partir del desarrollo de lo que implicara la gestión descentralizada de las mismas; en el marco de las fases de gestión, los roles y responsabilidades exclusivas y compartidas, considerando las metas a desarrollar en base a una actuación con corresponsabilidad y complementariedad entre los niveles de gobierno; para ello se puede aprovechar el enfoque de presupuesto por resultados que se viene implementando en el Perú.

[22] Informe Anual del Proceso de Descentralización 2009-2010, presentado al Congreso de la República por el Presidente del Consejo de Ministros.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Para complementar el análisis descriptivo presentado, se precisa en el Anexo N° 5 (*Condiciones de Uso de los Principales Ingresos de los Gobiernos Subnacionales*) los usos de las principales transferencias fiscales a los gobiernos regionales y locales.

Ejecución de Recursos por Niveles de Gobierno

Un aspecto importante para valorar sobre la articulación que cada nivel de gobierno desarrolla a partir del sistema competencial; es el comportamiento de la ejecución presupuestal tanto a nivel general como por el gasto de inversiones y el gasto corriente.

Cuadro N° 35. Evolución de la Ejecución Presupuestal por Nivel de Gobierno en el Perú

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL TOTAL POR NIVEL DE GOBIERNO: 2003 – 2008 (En Nuevos Soles)

NIVEL DE GOBIERNO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		INCREMENTO 2008 VS 2003	
	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	▲ EJEC.	% EJEC.
NACIONAL	38,314,206,824	91.0	36,660,127,772	94.0	41,883,470,368	88.7	45,633,349,020	88.6	48,079,220,086	83.1	55,329,093,781	82.3	10,658,040,302	30.6
REGIONAL	10,532,991,238	63.2	8,411,417,748	93.4	9,700,907,620	92.9	11,434,999,320	87.3	14,158,383,333	81.9	16,354,971,748	78.7	6,224,467,122	93.5
LOCAL	5,408,393,338	79.2	7,151,104,335	80.2	7,942,053,221	76.2	10,086,026,336	78.0	14,617,172,789	61.7	19,838,139,196	66.3	8,880,616,216	207.4
TOTAL SP	**54,255,591,400**	**84.4**	**52,222,649,855**	**92.0**	**59,526,431,209**	**87.7**	**67,154,374,676**	**86.8**	**76,854,776,208**	**78.8**	**91,522,204,725**	**78.2**	**25,763,123,640**	**56.2**

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EN INVERSIONES POR NIVEL DE GOBIERNO: 2003 - 2008 (En Nuevos Soles)

NIVEL DE GOBIERNO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		INCREMENTO 2008 VS 2003	
	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	▲ EJEC.	% EJEC.
NACIONAL	4,734,974,025.00	**60.2**	3,593,893,818.00	**76.6**	4,151,550,928.00	**77.2**	4,453,773,516.00	**65.4**	5,006,653,115.00	**62.0**	6,435,367,811.00	**53.3**	576,436,605.44	**20.2**
REGIONAL	4,032,802,120.00	**12.2**	1,047,409,031.00	**72.8**	1,442,479,225.00	**70.7**	2,591,162,230.00	**55.7**	4,198,044,808.00	**50.4**	5,657,253,394.00	**49.3**	2,297,542,555.29	**465.1**
LOCAL	1,961,702,914.00	67.3	2,676,281,493.00	67.0	3,593,202,749.30	60.0	5,323,542,275.00	69.7	8,931,542,724.00	46.2	12,874,058,447.00	55.4	5,811,477,981.94	440.1
TOTAL SP	**10,729,479,059.00**	**43.5**	**7,317,584,342.00**	**72.6**	**9,187,232,902.30**	**69.4**	**12,368,478,021.00**	**65.2**	**18,136,240,647.00**	**51.6**	**24,966,679,652.00**	**53.5**	**8,685,457,142.67**	**186.1**

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL EN GASTOS CORRIENTES POR NIVEL DE GOBIERNO: 2003 - 2008 (En Nuevos Soles)

NIVEL DE GOBIERNO	2003		2004		2005		2006		2007		2008		INCREMENTO 2008 VS 2003	
	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	PIM	% EJEC.	▲ EJEC.	% EJEC.
NACIONAL	20,532,541,526.00	**94.6**	21,007,187,409.00	**96.9**	24,175,930,047.00	**96.3**	27,198,778,516.00	**94.4**	29,084,333,484.00	**91.5**	33,040,748,738.00	**90.5**	10,473,069,914.15	**53.9**
REGIONAL	6,359,738,996.00	**95.4**	7,241,999,756.00	**96.7**	8,022,564,714.00	**97.4**	8,596,378,098.00	**97.2**	9,274,913,399.00	**96.1**	9,946,984,974.00	**95.6**	3,443,596,884.27	**56.8**
LOCAL	3,046,727,448.00	**85.8**	3,767,080,578.00	**87.8**	3,795,645,898.70	**89.6**	4,289,794,173.00	**87.0**	5,216,889,290.00	**87.0**	6,334,739,283.00	**87.3**	2,918,075,016.28	**111.7**
TOTAL SP	**29,939,007,970.00**	**93.9**	**32,016,267,743.00**	**95.8**	**35,994,140,659.70**	**95.9**	**40,084,950,787.00**	**94.2**	**43,576,136,173.00**	**92.0**	**49,322,472,995.00**	**91.1**	**16,834,741,814.70**	**59.9**

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE CONTADURÍA PÚBLICA
ELABORACIÓN: SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Respecto a la ejecución general podemos indicar que ha aumentado la capacidad de gasto en cada nivel de gobierno (2003-2008); siendo en el caso del Gobierno Nacional del 30,6%, en el Nivel Regional 93.5 % y en el Nivel Local 207.4%. Siendo el gasto corriente el de mayor participación en la estructura de ejecución presupuestal; entre las principales barreras que se presentan considerando una mirada desde el sistema competencial, tenemos: i) asignación inadecuada e insuficiente para el ejercicio de las competencias; ii) establecer la clara asignación de funciones entre niveles de gobierno, para estimar las necesidades de gastos; iii) Hay poca promoción a la reasignación de gasto corriente sujeta a prioridades de política pública gubernamental; iv) la distribución inercial es producto de la agregación de estimaciones por sector, dejando de lado una mejor asignación en relación a las competencias asumidas; v) la distribución de recursos incrementales – marginales - respecto al año anterior, esencialmente bajo los mismos criterios; vi) de los Recursos Ordinarios, en promedio dos terceras partes se destinan al financiamiento de las planillas, quedando poca discrecionalidad para el ejercicio de los niveles de gobierno, esto es aun mas resaltante en el nivel regional por su bajo nivel de recursos directamente recaudados; vii) las disparidades en el gasto percapita en las diferentes circunscripciones territoriales, por las diferentes asignaciones para gasto público para las mismas competencias y funciones.

Manejo de Problemas Financieros y Administrativos de los Gobiernos Subnacionales

La Ley de Descentralización Fiscal obliga a los gobiernos subnacionales a la presentación de Informes Multianuales de Gestión Fiscal (IMGF) así como informes trimestrales de manera periódica para hacer un adecuado seguimiento a las reglas fiscales. Adicionalmente utilizan el Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF- que permite recolectar y organizar la información fiscal de las distintas partidas de ingresos y gastos de cada entidad; con lo cual se puede valorar su comportamiento financiero. En relación a los problemas financieros, se debe verificar el cumplimiento de las reglas fiscales diagnosticando los factores de cada regla.

Cuadro N° 36. Normatividad sobre Reglas Fiscales

Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal	Ley de Descentralización Fiscal
▪ **Regla fiscal 1:** Ratio del stock de deuda / ingresos corrientes ≤ 100% ▪ **Regla fiscal 2:** Servicio anual de deuda / ingresos corrientes ≤ 25% para gobierno nacional y regional, ≤ 30% para nivel local ▪ **Regla fiscal 3:** Promedio del resultado primario de últimos 3 años ≥ 0	▪ **Regla fiscal 4**: Deuda de corto plazo ≤ un doceavo de los ingresos Corrientes anuales ▪ **Regla fiscal 5**: Stock de Deuda sin garantía / ingresos Corrientes: ≤ 40% nivel nacional y regional, ≤ 45% nivel local ▪ **Regla fiscal 6:**Stock de Deuda sin garantía / ingresos Corrientes: ≤ 10 % nivel nacional y regional, ≤ 25 % nivel local ▪ **Regla fiscal 7:** Crecimiento anual del gasto cte. no financiero ≤ 3%

Referencia: Informe Final de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal(Dic. 2010)

Respecto a los problemas administrativos estos están sometidos a las acciones de control institucional regulado por la Ley del Sistema Nacional de Control que tiene por objetivo propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado. A partir de las acciones de control; se emiten los informes correspondientes, los mismos que se formulan para el mejoramiento de la gestión de la entidad, incluyendo el señalamiento de responsabilidades que, en su caso, se hubieran identificado ante problemas administrativos.

c. Pactos fiscales

Respecto a este punto, el hecho más importante es la conformación de la Comisión Intergubernamental de Descentralización Fiscal (2010), presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros e integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). La comisión tiene como objetivo formular una propuesta técnica de descentralización fiscal, recomendando una estrategia para su implementación y una eficiente y equitativa asignación de recursos, sin afectar la estabilidad macroeconómica y fiscal del Estado. En función a ello se establecieron objetivos específicos con sus respectivos entregables, que se describen a continuación[23]:

CUADRO N° 37. Plan de Trabajo de la Comisión Intergubernamental de Descentralización Fiscal

Objetivos Específicos	Entregables	Responsable Técnico
Determinar el Estado Situacional del Proceso de Descentralización Fiscal, estableciendo una Línea de Base; que incluya un análisis y un resumen de los diversos estudios sobre la	Documentos que contienen el Estado Situacional del Proceso de Descentralización Fiscal, que incluye el marco normativo vigente y de los diferentes proyectos de ley	Secretaría de Descentralización

[23] Plan de Trabajo de la Comisión Multisectorial en Materia de Descentralización Fiscal. Sesión Extraordinaria del 17 de Mayo del 2010.

DOCUMENTO EN ELABORACION

materia	presentados en el Congreso de la República	
Identificar, describir y analizar los Gastos en los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización	Documentos que contengan la descripción y análisis de los gastos en los tres niveles de gobierno, conteniendo la propuesta técnica en materia de descentralización de los gastos.	Representante de Ministerio de Economía y Finanzas
Identificar, describir y analizar los ingresos en los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización	Documentos que contengan la descripción y análisis de Ingresos en los tres niveles de gobierno, conteniendo la propuesta técnica en materia de descentralización de los ingresos	Representante de la Asociación de Municipalidades del Perú
Identificar, describir y analizar las transferencias en los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización	Documentos que contengan la descripción y análisis de las transferencias en los tres niveles de gobierno, conteniendo la propuesta técnica respectiva	Representante de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
Identificar, describir y analizar el endeudamiento en los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización	Documentos que contengan la descripción y análisis del endeudamiento en los tres niveles de gobierno, conteniendo la propuesta técnica respectiva	Representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
Formulación de la Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal	Documento que presenta la propuesta técnica de descentralización fiscal	La Comisión (Pleno de los Representantes que la Conforman)

Fuente:http://www.descentralizacion.gob.pe/descarga/dfiscal/ANEXO%20No%2001%20-%20Conformacion%20de%20la%20Comision.pdf

Este trabajo multisectorial es visto por los diferentes actores como una buena oportunidad para iniciar un pacto para el desarrollo de acciones que permitan mejorar la descentralización fiscal. En ese sentido, la propuesta que entregue al país esta Comisión (programada para diciembre 2010), debería ser seguida por el Consejo de Coordinación Intergubernamental para su implementación.

d. Logros y desafíos pendientes

Respecto a los principales *logros del Proceso en la Dimensión Fiscal*; se indican los siguientes: i) el aumento de la disponibilidad de gasto (a nivel absoluto) de cada nivel de gobierno; ii) La recaudación central se ha incrementado propiciando mayores ingresos públicos; iii) Se ha mejorado la recaudación local respecto a los impuesto municipales; iv) Se emitieron normas que han creado algunos esquemas de transferencias como es el caso de los recursos determinados (canon, sobrecanon, regalías, entre otros) que dotaron de mayores recursos a los gobiernos locales y regionales; v) Se ha incrementado los recursos de los Fondos de Compensación, tanto para el nivel local (FONCOMUN) como para el nivel regional (FONCOR), además de mejorada sus metodologías de distribución; vi) Respecto al nivel local, también es para valorar la creación del Fondo de Gestión y Modernización Municipal; y vii) La conformación de la Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal, con la participación de instancias institucionales representativas de todos los niveles de gobierno.

Pero entre los más importantes *Desafíos Pendientes*, tenemos: i) desarrollar una metodología de costos en torno a la competencias a ejercer por cada nivel de gobierno; ii) para aumentar los ingresos se debe construir mapas regionales de recaudación tributaria (para calcular la recaudación potencial de ingresos a nivel Regional y Local), coeficiente de esfuerzo fiscal y mejoras de la capacidad recaudatoria de los Gobiernos subnacionales; iii) analizar la factibilidad de desarrollar mecanismos para implementar programas de corresponsabilidad en la recaudación tributaria territorial, entre el Nivel Nacional y los Subnacionales; iv) Establecer un Sistema de Transferencias Intergubernamentales caracterizado por su predictibilidad y equidad horizontal – vertical; v) reducir los actuales desbalances horizontales y verticales con estrategias: de nivelación (para corrección de brechas), de compensación, de suficiencia para dotar de adecuados recursos para la entrega de bienes y servicios asociados a las competencias estratégicas (salud, educación, desarrollo económico, entre otros), de incentivos al desempeño institucional y de cofinanciamiento para el desarrollo de Proyectos de Inversión Pública (pudiéndose hacer

DOCUMENTO EN ELABORACION

sobre la base del Fondo de Promoción de la Inversión Regional y Local); vi) utilizar el endeudamiento subnacional como un mecanismo que complemente los esfuerzos del buen manejo fiscal de las instancias regionales y locales en cuanto a la eficiencia del gasto y el ingreso; vii) registrar todo el servicio de deuda que existe por cada nivel de gobierno, con la finalidad de dimensionar el problema y configurar la estrategia plurianual para su abordaje; viii) realizar la caracterización de las municipalidades urbanas y rurales, a fin de considerar las necesidades de gasto que demande en sus realidades la gestión de competencias y en función a ello valorar sus capacidades fiscales; ix) Se debe mejorar la actual debilidad de la base tributaria de las municipalidades (principalmente rurales), pues los costos de recaudación son altos y en muchos casos las municipalidades no cuentan con los recursos para afrontarlos; x) Consolidar a las mancomunidades a fin de que asuman cada vez mayor nivel de competencias (en el caso rural), que permitan generar economías de escala y aprovechar los recursos en proporcionar eficiencia al gasto; xi) propiciar la reducción de los desbalances per cápita interterritoriales mejorando la asignación de recursos; xii) evaluar establecer transferencias específicas para impulsar prioridades nacionales debidamente condicionadas a los resultados en torno al cumplimiento de metas asociadas a dichas prioridades; xiii) Fortalecer la gestión presupuestal de los gobiernos subnacionales; xiv) promover un presupuesto por resultados para la gestión descentralizada, colocando en perspectiva el desarrollo plurianual y acondicionando los diversos sistemas administrativos del estado y xv) Finalmente se debe debatir si la descentralización fiscal va a estar supeditada o no a la conformación de regiones, pues el nivel intermedio (Gobierno Regional) es el que hoy tiene un insignificante nivel de participación en la capacidad de generación de ingresos por parte del Estado.

5. El Funcionamiento del sistema competencial en el Perú, con enfoque especial en el ámbito municipal.

El funcionamiento está ligado al nivel de organización y de estructura del Estado; para lo cual desde el 2009 se impulsa la gestión descentralizada, en base al ejercicio de competencias compartidas desde el 2003 por los niveles subnacionales. En función a ello se presenta lo siguiente:

a. Aspectos generales para analizar el grado de eficiencia de la gestión del sistema competencial con énfasis en los gobiernos locales

En este punto se plantea un análisis descriptivo de la ejecución presupuestal de las principales competencias compartidas; complementándose con información del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU)[24]; agregando reflexiones sobre aspectos de transparencia, género y la atención a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad en el marco del desarrollo del actual sistema competencial. Así se tiene lo siguiente:

- *Ejecución por Principales Competencias* Compartidas; se analiza el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) respecto a protección social, educación, salud, vivienda, saneamiento y transporte; ello en virtud que estas competencias han representado entre 2007 al 2010 en promedio 49% del total del presupuesto para el Sector Público (Para mayores detalles ver Cuadro N° 38). Al respecto el Gobierno Nacional es el que más recursos disponibles tiene a nivel de PIM seguido del Gobierno Regional y por último se tiene al Nivel Local, este comportamiento se presenta para todos los años de análisis (del 2007 al 2010); por otro lado, si analizamos el porcentaje promedio de ejecución de las

[24] Estadísticas Municipales 2009. Oficina Técnica de Estadísticas Departamentales – Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Setiembre 2010 (En el marco del Registro Nacional de Municipalidades – Ley N° 27563). Este documento que expone los resultados del RENAMU 2009 en cuadros estadísticos con información sobre la gestión de los Gobiernos Locales (Remitieron información al Registro las 1834 Municipalidades).

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

competencias compartidas se puede constatar que en el caso del Gobierno Nacional paso del 79 % al 73%, mientras el Regional bajo del 74% al 65%, y el Gobierno Local, se incremento del 55 % a 67.83%. Entonces mientras el Nivel Nacional y Regional ha reducido su eficacia respecto a la ejecución presupuestal de las competencias en mención; el Gobierno Local ha incrementado en más de 11 % en los últimos 4 años; pero por debajo del nivel porcentual del nivel nacional y regional.

Cuadro N° 38. Ejecución del Presupuesto Institucional Modificado por Nivel de Gobierno, entre 2007 al 2010 (En nuevos soles)

PRINCIPALES COMPETENCIAS COMPARTIDAS	2007						2008						2009						2010					
	Gobierno Nacional		Gobierno Local		Gobierno Regional		Gobierno Nacional		Gobierno Local		Gobierno Regional		Gobierno Nacional		Gobierno Local		Gobierno Regional		Gobierno Nacional		Gobierno Local		Gobierno Regional	
	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE	PIM	AVANCE
PROTECIÓN SOCIAL	10,359,405,702	93.2 %	1,283,674,591	77.0 %	1,531,957,257	96.9 %	9,151,549,808	93.7 %	2,044,404,347	74.2 %	1,527,748,088	97.9 %	1,924,456,573	94.2 %	1,142,426,581	77.0 %	106,681,624	78.2 %	9,045,777,979	86.7 %	183,100,504	83.9 %	1,490,933,687	89.4 %
EDUCACION	3,805,875,140	79%	336,216,725	41%	5,437,222,288	97%	3,713,420,604	83%	5,457,708,619	90%	630,161,849	95%	5,774,028,060	80.4 %	1,771,109,055	68.6 %	7,024,558,024	91.2 %	6,196,079,464	65.8 %	1,558,274,332	67.2 %	6,983,455,947	84.1 %
SALUD	2,690,585,640	88%	130,450,127	50%	1,810,080,784	82%	2,943,812,906	77%	313,539,884	58%	2,159,479,417	82%	3,771,359,933	90.3 %	416,846,683	54.3 %	3,158,583,004	89.9 %	3,853,154,457	76.5 %	411,221,553	56.6 %	4,057,721,236	63.9 %
VIVIENDA	350,702,942	80.5 %	347,031,151	58.9 %	52,708,903	77.6 %	670,690,018	59.1 %	647,904,350	64.1 %	28,949,693	83.6 %	704,294,343	94.4 %	697,077,768	67.7 %	46,143,773	80.0 %	701,622,233	70.0 %	501,648,980	71.6 %	44,254,283	48.9 %
SANEAMIENTO	1,011,100,876	55.5 %	1,412,006,799	59.7 %	520,223,726	40.7 %	1,074,378,017	70.4 %	2,329,751,440	64.2 %	617,132,467	60.8 %	580,254,747	67.8 %	2,443,932,001	64.5 %	698,835,068	64.5 %	613,294,282	53.9 %	2,299,671,116	60.1 %	1,132,332,104	50.3 %
TRANSPORTE	2,178,469,295	77.9 %	2,686,776,967	45.6 %	1,606,582,709	50.8 %	3,157,871,052	71.7 %	4,547,765,020	58.5 %	2,227,215,181	38.8 %	5,034,468,237	89.1 %	5,117,710,889	61.7 %	2,951,392,307	44.4 %	7,294,874,311	84.8 %	4,354,387,716	67.6 %	2,907,206,928	53.1 %
Sub Totales PIM	20,396,139,595		6,196,156,360		10,958,775,665		20,711,722,405		15,341,073,660		7,190,686,675		17,788,861,893		11,589,102,957		13,986,193,800		27,704,802,726		9,308,304,201		16,615,904,185	
Totales PIM (PCC)	37,551,071,620						43,243,482,740						43,364,158,650						53,628,011,112					
PIM Total SP	71,317,595,794						90,786,498,185						97,169,636,953						104,022,954,824					
PIM (PCC) / PIM Total SP en (%)	52.65						47.63						44.63						51.55					

NOTAS:

Presupuesto Institucional Modificado (PIM) / PIM (PCC): PIM de principales competencias compartidas / PIM Total SP: PIM total del sector público

La Columna de Avance representa la razón del Devengado entre el PIM, expresado en porcentajes

A partir del año 2007, se comienza a incluir información de los Gobiernos Locales

Ultima actualización 30 de noviembre 2010

FUENTE: Transparencia Económica del MEF - Consulta Amigable

En el Nivel Local, el orden del promedio de ejecución presupuestal del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) entre el 2007 al 2010, de las principales competencias compartidas identificadas es el siguiente: i) Protección social con un promedio de 78%; ii) Educación cuyo promedio es de 67%; iii)Vivienda que tiene por promedio 66%; iv)Saneamiento que llega un promedio de 62%; v) Transportes que presenta un promedio de 58%; y vi)Salud con un promedio de 55%. Estos porcentajes pueden incrementarse, siendo importante para ello apoyar el desarrollo de capacidades, propiciar la articulación intergubernamental y mejorar su ejercicio a partir de la gestión descentralizada.

- *Elementos sobre la Gestión Municipal para el Ejercicio de su Competencia*; para complementar el análisis de ejecución presupuestal, podemos considerar los siguientes datos resaltantes establecidos en el RENAMU 2009:

  - Las municipalidades han cumplido sobretodo en desarrollar el presupuesto participativo y el plan de desarrollo concertado (1742 y 1728 respectivamente), pero a nivel de plan operativo institucional ese nivel de incidencia baja a menos del 50 % (847 municipalidades) siendo riesgoso para el adecuado funcionamiento competencial; y además es importante subrayar que menos del 20% de municipalidades informaron que disponen de otros planes como plan de desarrollo urbano, plan de acondicionamiento territorial, plan de desarrollo rural (337, 249 y 187 municipalidades respectivamente), los cuales también son importantes para la gestión local.
  - En educación hay poca incidencia (principalmente en bibliotecas y deporte) pero se está desarrollando el piloto de municipalización de la gestión educativa.
  - En limpieza pública y salubridad es alto el nivel de cumplimiento de dicha función[25].

[25] Pero para el 2011 se debería considerar además la meta (al 31 de julio) relacionada al objetivo sobre eficiencia gestión residuos sólidos (del ítem Generación de condiciones favorables del clima de negocios: servicios públicos e infraestructura) dispuesta en el Plan de Modernización Municipal para dicho año (en el marco de la distribución de recursos del denominado "Fondo de Gestión y Modernización Municipal").

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Cuadro N° 39. Ejemplo de Evolución de Variables sobre Funcionamiento Competencial Municipal

Variable de Análisis		2007	2008	2009
Total de Municipalidades		1832	1834	1834
	Provinciales	195	195	195
	Distritales	1637	1639	1639
Educación, cultura y deporte				
	Municipalidades que tienen Biblioteca (%)	37.8	42.8	43.5
	Municipalidades que administran instalaciones deportivas (%)	82	85.1	87.5
Limpieza Pública y salubridad				
	Municipalidades que realizan recojo de basura (%)	82.8	85.3	87.9
	Municipalidades que recojen basura diaramente (%)	37.9	37.9	38.1
	Municipalidades que recojen basura interdiario (%)	12.1	11.6	11.2

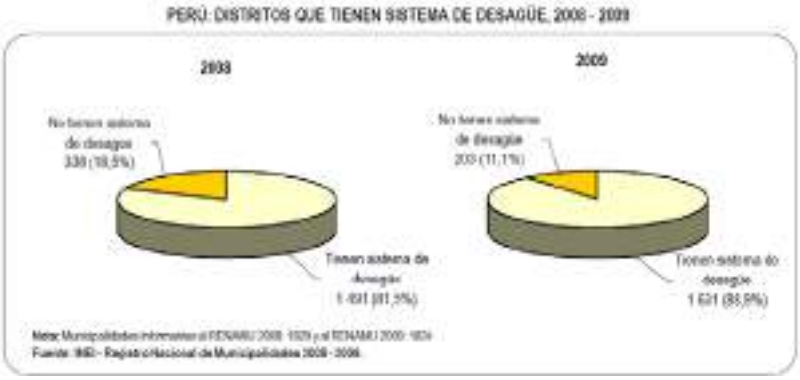
Fuente: INEI- Registro Nacional de Municipalidades 2007-2009

- En materia de salud; las principales acciones son en prevención de enfermedades (según 1602 municipalidades). Se ha registrado 16 hospitales municipales, 17 centros de salud y 53 puestos de salud administrados por las municipalidades; quienes contribuyen a la eficiencia de la salud a nivel de aumento de cobertura de servicios, lo cual complementa la gestión a cargo de los gobiernos regionales y nacional.

Cuadro N° 40

- En transportes; el número de municipalidades provinciales que emitieron concesiones y autorizaciones para el transporte público se incrementó en 18,0%. Ello refleja que los mayores recursos en estas materias están permitiendo aumentar los resultados.
- Sobre desarrollo económico local, según RENAMU (realizada por el INEI) en el año 2009, 1200 municipalidades realizaron acciones destinadas a incentivar el desarrollo de las MYPES en sus distritos; resaltando que el trámite para obtener licencia de funcionamiento se ha simplificado en 433 (36,1%) distritos.
- En saneamiento básico; se observa que 63,4% de municipalidades administra el agua potable por empresa municipal o privada, con relación al año 2008 se incrementaron éstas empresas en 7.5% y 14,7% respectivamente. Asimismo 634 (34,6%) municipalidades informaron que hicieron tratamiento de aguas servidas, lo cual indica un crecimiento del 33,8% respecto al 2008. Y sobre los sistemas de desagüe, los distritos que no cuentan con dicho sistema se ha reducido de 18.5 % a 11.1%.

Cuadro N° 41



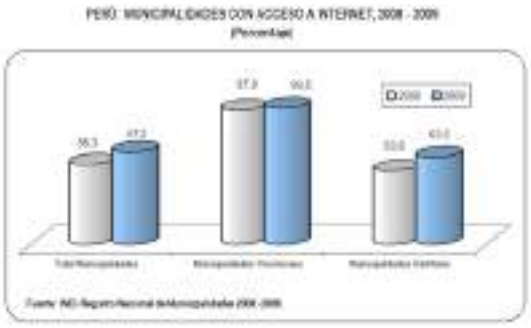
Para lograr mayor nivel de eficiencia en la gestión municipal, es necesario que se fortalezcan sus capacidades a nivel administrativo; según, el RENAMU 2009 el 75,8% de municipalidades (1390) disponen de Texto Único de Procedimiento Administrativo (TUPA); habiéndose incrementado del 2008 al 2009 en 17%. Asimismo, cabe resaltar que el MEF ha creado el Programa de

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Modernización Municipal (2010-2013) con el objetivo de incrementar el crecimiento de la economía local a través del incremento de la recaudación y de la generación de condiciones favorables al clima de negocios; en ese sentido se han establecido metas que deben cumplir las municipalidades provinciales y distritales asignando recursos por el cumplimiento de las mismas.

- *Transparencia en el Funcionamiento de los Gobiernos Locales*; se analizará el acceso a internet y la evolución de portales web disponibles. Al respecto, a nivel nacional, 1234 (67,3%) municipalidades cuentan con el servicio de conexión a Internet; asimismo, 194 (99,5%) y 1040 (63,5%) municipalidades provinciales y distritales respectivamente, disponen de este servicio. La proporción de municipalidades que hacen uso del servicio de Internet en sus labores cotidianas, se incrementó de 58,3% al 67,3% entre los años 2008 y 2009; ello ayuda a cerrar la brecha digital y el proceso de modernización local.

Cuadro N° 42



Por otro lado, de acuerdo al RENAMU 2009, las páginas Web de las municipalidades contienen información sobre los servicios, trámites administrativos, agenda cultural, información financiera, lugares turísticos, entre otros temas de gestión municipal, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En este marco, la Presidencia del Consejo de Ministros ha institucionalizado el Portal de Transparencia Estándar, herramienta informática que sirve a las entidades públicas para mejorar la transparencia y el acceso a la información. Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas ha incorporado este mecanismo en el Programa de Modernización Municipal y Plan de Incentivos, a fin que las municipalidades cumplan con su implementación hasta junio 2011 para que puedan acceder a los fondos programados. Las municipalidades con página Web se ha incrementado en 14,9% con respecto al año 2008; pero existe todavía mucho por hacer como se aprecia en cuadro N° 43. En el nivel nacional y regional sus sedes institucionales cuentan con web institucionales, teniendo en agenda mejorar su presentación y acceso a la información difundida[26].

Cuadro N° 43

26 En el "Segundo Reporte 2010 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento" elaborado por la Defensoría del Pueblo (Abril – Junio 2010), se indica que se ha verificado que los 25 gobiernos regionales cuentan con portales de transparencia operativos y difunden.

- *Características de Género en el Funcionamiento Competencial Municipal*; la información sobre enfoque de género en la gestión municipal es mínima; a continuación se describen algunas aproximaciones al respecto:
  - De los 1834 alcaldes; 95,5% son hombres y 4,5% son mujeres. El 70.1% de los regidores son hombres y el 29.9% mujeres (los porcentajes de participación se dan por efecto de la cuota de género[27] en las elecciones municipales).

Cuadro N° 44

Cuadro N° 45. PERÚ: Numero de Alcaldes y Regidores (Provinciales y Distritales) por Sexo - 2010

Distribución por Sexo	Total		Provincias		Distritos	
	Alcaldes	Regidores	Alcaldes	Regidores	Alcaldes	Regidores
Hombres	1752	7627	189	1254	1563	6013
Mujeres	82	3105	6	463	76	2642
Totales	1834	10732	195	1717	1639	8655

  - Por otro lado, según RENAMU 2009 de los trabajadores de las municipalidades del país, 69,5% son hombres y 30,5% son mujeres[28]. Además se observa por ejemplo que de los empleados, el 66,2% son hombres y el 33,8% mujeres y de los trabajadores obreros 71,2% son hombres y el 28,8% mujeres.

Cuadro N° 46

  - Según RENAMU 2009, hay 538 municipalidades que han constituido sus Juntas de Delegados Vecinales, la cual reúne a un total de 31236 miembros; de los cuales, el 61,9% son hombres y el 38,1% son mujeres. Un dato a resaltar es lo que viene ocurriendo en Lima Metropolitana, donde el número de miembros que participan en las Juntas Vecinales son 6 786 (21,7% del total nacional), de este total 55,0% son hombres y 45,0% son mujeres, generando una igualdad y equidad de género.

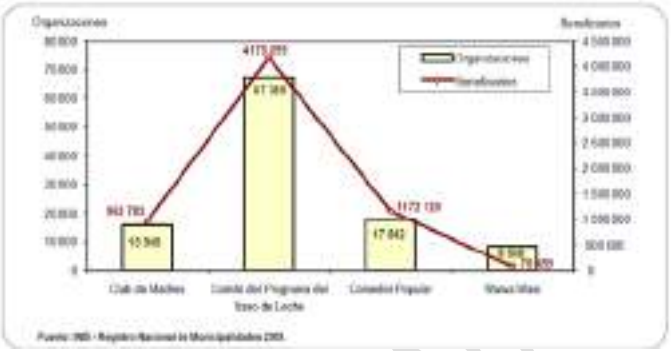
[27] A través de ley, se estableció el 30% de cuotas para las mujeres para la elección de consejo local.

[28] Las mujeres ocupan solo el 16% de cargos municipales en América Latina y principalmente de baja categoría (INSTRAW, 2006).

DOCUMENTO EN ELABORACION

- Sobre atención a las *Poblaciones en Condiciones de Vulnerabilidad desde la Gestión Local*; tenemos lo vinculado a programas sociales, en la que participa el Nivel Nacional, Regional y Local. Los Gobiernos Locales se vinculan a dichas poblaciones a través de las organizaciones sociales de base[29] principalmente con apoyo alimentario. Según RENAMU 2009, los comedores populares (que son beneficiarios del Programa de Complementación Alimentaria), entre el periodo 2005 y 2008 se incrementó en 23,3% y el número de beneficiarios se incrementó en 30,8%; mientras que los comités de vaso de leche (que son beneficiarios del Programa del Vaso de Leche) creció en 8,1% pero el número de beneficiarios disminuyó en 6,4%.

Cuadro N° 47. Perú: Organizaciones Sociales y Beneficiarios, 2008



b. Dificultades/desafíos/incoherencias y oportunidades del sistema competencial que se presentan en su aplicación en la práctica en el ámbito local

Un punto de partida para desarrollar este acápite, es considerar que en el Perú existe una gran diversidad en el nivel regional pero respecto al nivel local se le agrega una alta heterogeneidad. De acuerdo a Cuadro N° 52, los distritos de menos de 5 mil habitantes suman 994 distritos (54,3%) cuyas municipalidades tiene reducida capacidad de gestión; pero las que estarían en mejores condiciones sólo representan el 13% del total (clase 4 y 5); lo que ratifica el desequilibrio horizontal existente.

Cuadro N° 48. Clasificación Distrital			
Clasificación de distritos		Nº de distritos	%
Clase 1	Hasta 2 mil habitantes	494	27,0
Clase 2	2 – 5 mil habitantes	500	27,3
Clase 3	5 – 20 mil habitantes	599	32,7
Clase 4	20 – 50 mil habitantes	133	7,3
Clase 5	Más de 50 mil habitantes	105	5,7
Total general		1,831	100

Fuente: "*Información estadística. Las municipalidades en el Perú. Una propuesta de clasificación*" . GTZ (2007)

Entre las principales *dificultades para un funcionamiento descentralizado se tiene las siguientes*: i) en la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales se han identificado algunas limitaciones como la inexistencia de una metodología eficaz para la identificación y cuantificación de recursos asociados, insuficiente modernización de los gobiernos subnacionales, el reducido acompañamiento de algunos de los ministerios del Gobierno Nacional para el ejercicio de las competencias, el insuficiente desarrollo de capacidades y la alta rotación del

[29] Clubes de Madres, Comités del Vaso de Leche y Comedores Populares.

DOCUMENTO EN ELABORACION

personal del nivel regional y local, entre otros[30]; ii) sistema de acreditación inadecuado para la transferencias de competencias al nivel local; iii) debilidad por parte de los ministerios del Gobierno Nacional para desarrollar su rectoría; iv) matrices de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno todavía en proceso de concertación; v) la reducida cultura de coordinación intergubernamental; vi) confusión de las funciones específicas de las leyes orgánicas de los niveles de gobierno (las cuales no se diferencian fácilmente); vii) la dimensión fiscal no tiene una adecuada correspondencia con el sistema competencial; viii) la escasa relación y coordinación entre los Gobiernos subnacionales; ix) la poca diferenciación competencial que en varios casos existe en el Nivel de Gobierno Local, entre el provincial respecto al distrital; y x) la organización y estructura de los gobiernos subnacionales no responden al reto de la gestión con enfoque territorial

Entre, *los desafíos relevantes para un funcionamiento descentralizado* se propone: i) ejecutar lo dispuesto en el marco normativo o en las decisiones concertadas ya establecidas, como el Acuerdo Nacional respecto a fortalecer la descentralización, considerando además las mejoras o modificaciones que son necesarias para una adecuación al actual contexto del proceso; ii) lograr la modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos y la simplificación de trámites en las dependencias públicas[31]; iii) Desarrollar y consolidar la gestión descentralizada, considerando un enfoque territorial, el costeo del ejercicio de las competencias para avanzar también en Descentralización Fiscal, el fortalecimiento de capacidades requeridas en cada una de las fases de la gestión descentralizada[32]; iv) mejorar el funcionamiento intergubernamental y sobre todo con incidencia en el nivel local, reduciendo la superposición de competencias, imponiendo la coordinación y articulación intergubernamental, acelerando la delimitación de competencias concertadas entre niveles de gobierno y en ejes sectoriales prioritarios como lucha contra la pobreza y mejora de competitividad (Educación, Salud, Agricultura y Producción) y los de mayor conflictividad social (Energía y Minas y Ambiente)[33]; v) definir una tipología consensuada de municipalidades (rurales) para generar una asignación equitativa de competencias y recursos para una realidad tan heterogénea; vi) respecto al nivel local es importante asumir el desafío de mejorar el funcionamiento en materias y competencias tradicionales como la planificación del desarrollo local, la regulación de los usos del suelo, la prestación de los servicios colectivos locales; y además preparar o afianzar las condiciones para las nuevas competencias y funciones en aspectos relacionados a la atención básica de la educación y salud públicas, la provisión de programas sociales, la promoción del desarrollo económico local conviviendo con las funciones tradicionales de regulación de las actividades económicas locales; vii) establecer e implementar las políticas nacionales y sectoriales, haciendo primar en ello lo territorial, es decir atendiendo a las realidades y diversidad del nivel regional y local; viii) que la planificación del desarrollo territorial oriente los planes nacionales como referente para la planificación regional y local, para lograr políticas nacionales, regionales y locales articuladas; ix) fortalecer los espacios de coordinación intergubernamental como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (para políticas en descentralización) y las Comisiones Intergubernamentales (para aspectos sectoriales); x) un desafío en el nivel local será apostar por la mancomunidad municipal para una mayor eficiencia local en el ejercicio de sus competencia; xi) dotar al

[30] Adaptado de los dispuesto en el Plan Anual de Transferencia 2009 aprobado por el Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

[31] De acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Bases de Descentralización.

[32] Adaptado del Plan Anual de Transferencia 2009, aprobado por el Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo N° 047-2009-PCM.

[33] Adaptado de la Exposición Sistema de Competencias en el Perú, en el Diálogo Regional "Coordinación Intergubernamental para la Gestión de Competencias Descentralizadas". Carlos Herz. Quito. Noviembre 2010

DOCUMENTO DE TRABAJO

funcionamiento competencial de una relación biunívoca con los ciudadanos y la sociedad.

Considerando el estado situacional descrito, las principales *oportunidades para mejorar el funcionamiento descentralizado* están en lo referido a la *gestión descentralizada*: i) generando información a partir del ejercicio de las competencias que permita establecer los parámetros que demanda una gestión por resultados; ii) delegando competencias[34] y adecuando los diversos sistemas administrativos del Estado ligados a la administración financiera inversión pública, planeamiento estratégico, modernización de la gestión pública, gestión de recursos humanos, entre otros; iii) monitoreando y evaluando participativamente para analizar el ejercicio competencial y obtener información para el análisis de la ejecución de las políticas locales, regionales y nacionales en el territorio; iv) En el ámbito local, podrá generar aprendizajes continuos que permitan ejecutar de manera adecuada su participación (roles y responsabilidades) en competencias compartidas estratégicas como la salud (principalmente la gestión de la atención primaria de la salud) y la educación (el proceso de municipalización); v) Finalmente, generar una cultura para que el Gobierno Local pueda actuar coordinadamente con los otros niveles de gobierno, en lo referido a la promoción desarrollo económico local.

6. Conclusiones y Recomendaciones

A) Conclusiones; considerando los aspectos ligados al sistema competencial se concluye:

a) El Estado Peruano; tiene un gobierno unitario y descentralizado, cuyo sistema tiene niveles nacional, regional y local con autonomía política, administrativa y económica. Su evolución competencial-administrativa se puede analizar en 3 hitos: *1) De la desconcentración del poder central (1992-2002); 2) De la Descentralización Operativa (2003 -2006), a partir de la creación del Gobierno Regional, la distribución del poder y de las competencias exclusivas y compartidas; y 3) Del Inicio de la Descentralización Administrativa (2007 – 2010), a partir de dotar de capacidad funcional y técnica respecto a las competencias compartidas (principalmente al nivel intermedio) y comenzar a fortalecer la gestión descentralizada (intergubernamental)*.

b) Las principales materias ligadas a competencias compartidas de los tres niveles de gobierno en el Perú son: salud, educación, vivienda, saneamiento, transportes, desarrollo social, y las materias vinculadas a desarrollo económico.

c) Las relaciones intergubernamentales (nacional, regional y local) pueden ser de coordinación, cooperación y apoyo mutuo. Dos instrumentos importantes al respecto, son las Comisiones Intergubernamentales (temática sectorial) y otro es el Consejo de Coordinación Intergubernamental (tema central: proceso de descentralización).

d) El financiamiento del sistema competencial en el Perú, está fijado por los principios de descentralización fiscal referidos a competencias claramente definidas, transparencia y predictibilidad; neutralidad en la transferencia de los recursos; y el endeudamiento. Los logros más significativos en la primera década del siglo XXI son: el incremento de la recaudación (incluyendo en impuestos municipales, pero en pocas ciudades urbanas); aumento de las transferencias a los subnacionales; y el incremento del nivel de ejecución del gasto público (a nivel absoluto, pero con brechas a nivel relativo). Pero el desafío está en reducir los desbalances horizontales y verticales, a partir del reajuste al esquema de descentralización fiscal.

[34] Se sugiere revisar la Resolución de Secretaría de Descentralización Nº 059-2009-PCM/SD, que aprueba la Directiva para la Transferencia de Fondos, Programas Proyectos, Empresas, Infraestructuras y Otros Instrumentos asociados a las funciones transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, y la utilización de la Delegación de Competencias entre niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

e) La eficiencia en el funcionamiento del sistema competencial, se refleja en la evolución de su mayor ejecución presupuestal y complementariamente para el nivel local se puede valorar los mayores niveles de cobertura de las competencias compartidas principales (según Registro Nacional de Municipalidades –RENAMU 2009), pero que a pesar de ello existen todavía brechas que necesitan ser abordadas. Bajo dicha perspectiva se puede concluir que el enfoque de gestión descentralizada puede apoyar un funcionamiento eficiente del sistema competencial no sólo para el nivel nacional y regional, sino también para el nivel local.
f) La principal dificultad para implementar el sistema competencial en el nivel local es la alta diversidad y heterogeneidad; lo cual deja como reflexión principal que todas las municipalidades no están en condiciones para asumir todas las funciones especificas dispuestas a nivel exclusivo y compartido en el marco normativo vigente; debiéndose valorar sus características territoriales, demográficas, de pobreza, entre otros; para un esquema de asignación gradual de las mismas conforme se vean fortalecidas.
g) Considerando las dificultades, desafíos y oportunidades del funcionamiento competencial; se puede concluir que es importante trabajar de manera articulada y concertada en la gestión descentralizada (ejercicio de las competencias exclusivas, compartidas e inclusive las delegadas); aprovechando dicho contexto hacia adentro del proceso en temas relacionados al costeo del ejercicio de competencias, reformas y mejoramientos para una entrega de bienes y servicios públicos asociados al sistema competencial; y por otro lado en aspectos como la gestión por resultados, la modernización del estado, la planificación territorial, entre otros.

B) **Recomendaciones;** según las tres dimensiones del proceso de descentralización, tenemos las siguientes:

En la dimensión Administrativa: i) Apoyar las acciones que permitan tener un sistema competencial claro y preciso, como la concertación de las matrices de delimitación y distribución de competencias; ii) Desarrollar la gestión descentralizada, identificando los bienes y servicios asociados a las competencias compartidas, los procesos o fases de gestión, los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno, enfatizando el enfoque territorial, atendiendo a las características regionales y la aplicación en la heterogeneidad local; iii) Propiciar las relaciones de gobierno y la articulación gubernamental horizontal y vertical (interinstitucional, intersectorial, multisectorial y transectorial); iv) Establecer un sistema de información sobre la gestión descentralizada, que permita generar retroalimentación al proceso y sea un apoyo para la toma de decisiones en cada nivel de gobierno; v) Alinear el mejoramiento de los sistemas administrativos del Estado con las necesidades para un eficaz y eficiente desenvolvimiento del desarrollo de la gestión descentralizada.

En lo Económico (Fiscal): i) Alinear el ordenamiento de la distribución de competencias y la gestión descentralizada al mejoramiento de la asignación de los recursos a cada nivel de gobierno, estableciendo el esfuerzo fiscal respecto a los ingresos y adecuando los objetivos del sistema de transferencias para promover la reducción de los desbalances horizontales y verticales entre los niveles de gobierno; ii) Establecer una metodología de costeo del ejercicio de las competencias, apoyándose en el enfoque de presupuesto por resultados y el análisis de costos a partir de la identificación de productos (más aún para el nivel local, donde hay pilotos de transferencia de competencias como salud y educación); iii) En el nivel local, se debe promover que el financiamiento de su sistema competencial sea cada vez más dependiente de sus ingresos propios, para lo cual se debe fortalecer la administración tributaria municipal; iv) Asignar recursos a cada nivel de gobierno de acuerdo a las prioridades competenciales territoriales, para cerrar brechas de atención y cobertura de los bienes y

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

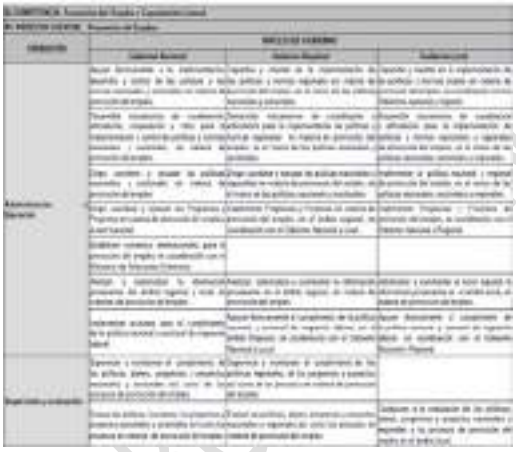
servicios descentralizados; v) Evaluar periódicamente los diferentes mecanismos que componen el sistema de transferencias (principalmente en el Nivel Local), con la lógica de establecer criterios de transferencia según la necesidad de financiar el sistema competencial (considerando la clasificación de los diversos tipos de municipalidades).

En lo Político: i) Propiciar la participación de las autoridades nacionales, regionales y locales en la concertación para el desarrollo del sistema competencial, siendo instancias de apoyo el seno del Consejo de Coordinación Intergubernamental y en las Comisiones Intergubernamentales, donde se puede pasar de lo político a lo técnico o viceversa, para establecer parámetros sobre las condiciones y arreglos para la gestión descentralizada; ii) Dar continuidad al seguimiento de las propuestas de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, a través del Consejo de Coordinación Intergubernamental; iii) Propiciar la transparencia y acceso a la información a los ciudadanos y la sociedad en general, para generar credibilidad respecto al proceso de descentralización y la gestión descentralizada del Estado; iv) Afianzar la rectoría del Gobierno Nacional en su calidad de ente con competencia exclusiva para el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales tiene que ser formuladas mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales y locales (pudiendo ser las comisiones intergubernamentales); v) Vincular los mecanismos de rendición de cuentas, para proporcionar información sobre el sistema competencial, pues ello permitirá involucrar a la sociedad en algunos aspectos que requiera la gestión descentralizada (es de mayor relevancia en el caso de los gobiernos locales, que por subsidiariedad es el primer punto de contacto del ciudadano con el Estado); vi) Apostar por la participación ciudadana en la gestión descentralizada, para aquellos servicios sensibles con la expectativa de los ciudadanos, a fin de mejorar la gestión de los mismos a nivel de su eficacia, eficiencia y calidad.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Anexo 1: Matriz de Delimitación de Competencias y Funciones de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

(Proceso Esencial: Promoción del Empleo)



Fuente: Decreto Supremo N° 002-2010-TR (publicado el 10 de abril 2010); que Aprueba la MATRIZ DE Delimitación de Competencias y Asignación de Funciones de los sectores Trabajo y Promoción del Empleo en los tres Niveles de Gobierno.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Anexo N° 2. Descripción de la base de cálculo de los principales tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales

Principales Tipos de Transferencia	Calculo de Transferencia	Gobierno Subnacional de Recepción
Canon Minero	50% del Impuesto a la Renta	Gobiernos Regionales y Locales (distritales y provinciales) donde se explotan los recursos naturales. Ref.: *El artículo 77° de la Constitución Política establece "corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de Ingresos y Rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de Canon".*
Canon Petrolero	12,5% del Valor de la Producción, proviene de las regalías.	
Canon Gasífero	50% del Impuesto a la Renta, Regalías y Contratos de Servicios	
Canon Hidroenergetico	50% del Impuesto a la Renta.	
Canon Pesquero	50% del Impuesto a la Renta y Derechos de Pesca	
Canon Forestal	50% del pago por Derechos de Aprovechamiento	
Regalías Mineras	1% hasta 60 millones de dólares; 2% por el exceso de 60 a 120 millones de dólares; y 3% por el exceso de 120 millones de dólares	Gobiernos Regionales y Locales (distritales y provinciales) donde se encuentra la concesión minera
Renta de Aduanas	2% de las Rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas y postal.	La Ley Nº 24017 reconoce a favor de la Provincia Constitucional del Callao. La Ley Nº 27613 extiende la participación de la Renta de Aduanas a los distritos donde están ubicadas el resto de intendencias aduaneras del país.
Programa de Vaso de Leche	Ingresos provenientes principalmente de la recaudación tributaria.	A todos los Gobiernos Locales (Provinciales y Distritales)
Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN	Ingresos provenientes del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal (2 puntos porcentuales del Impuesto General a las Ventas), Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.	
Fondo de Compensación Regional – FONCOR	Recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional; además del 30% de los recursos generados por privatizaciones y concesiones también se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público.	A todos los Gobiernos Regionales
Fondo de Promoción de la Inversión Regional y Local - FONIPREL	Se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público.	A los Gobiernos Regionales y Locales de acuerdo a participación en esquema concursable.
Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal - Fondo de Gestión y Modernización Municipal.	Se financia con los montos que señale la Ley de Presupuesto del Sector Público.	A los Gobiernos Locales (provinciales y distritales) de acuerdo a cumplimiento de metas de mejoras de gestión y modernización.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Anexo N° 3. Evolución de los ingresos corrientes del gobierno central (2001 – 2009)

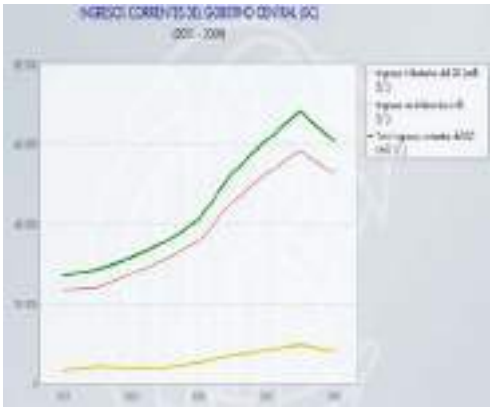
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL: 2001 - 2009

TIPOS DE INGRESOS CORRIENTES	Millones de Nuevos Soles								
	2001	2002	2003 1/	2004 1/	2005 1/	2006 1/	2007 1/	2008 1/	2009 1/
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	**23 541**	**24 062**	**27 405**	**31 144**	**35 589**	**45 485**	**52 454**	**58 287**	**52 564**
1. Impuestos a los ingresos	5 630	6 011	7 971	9 026	11 188	18 414	22 847	24 146	20 346
2. Impuestos al patrimonio	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Impuestos a las exportaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Impuestos a las importaciones	2 786	2 483	2 550	2 744	3 143	2 847	2 198	1 911	1 493
5. Impuesto general a las ventas (IGV)	11 815	12 613	14 110	16 206	18 302	21 517	25 258	31 583	29 519
- Interno	6 866	7 501	8 459	9 526	10 587	11 982	13 586	15 749	17 322
- Importaciones	4 949	5 113	5 651	6 680	7 715	9 535	11 672	15 834	12 197
6. Impuesto selectivo al consumo (ISC)	3 561	4 184	4 525	4 468	4 066	4 042	4 291	3 461	4 146
- Combustibles	2 321	3 003	3 285	3 177	2 607	2 399	2 419	1 457	2 255
- Otros	1 241	1 181	1 240	1 292	1 459	1 643	1 872	2 004	1 891
7. Otros ingresos tributarios	2 602	1 738	1 414	2 162	2 980	3 369	3 848	4 371	4 400
8. Documentos valorados	-2 853	-2 968	-3 165	-3 462	-4 090	-4 704	-5 989	-7 185	-7 341
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	**3 518**	**4 498**	**4 163**	**4 238**	**5 458**	**7 229**	**8 368**	**9 716**	**8 147**
III. TOTAL (I+ II)	**27 059**	**28 559**	**31 568**	**35 381**	**41 046**	**52 715**	**60 822**	**68 003**	**60 711**

1/ Preliminar.
Fuente: MEF, Banco de la Nación, BCRP, Sunat, Aduanas, Enci, Ecasa y Petroperú.
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos

Evolución del Ingreso Corriente del Gobierno Central (mill. S/.)

Año	Ingresos tributarios	Ingresos no tributarios	Total ingresos corrientes
2001	23,540.71	3,518.32	27,059.03
2002	24,061.61	4,497.64	28,559.25
2003	27,404.70	4,163.00	31,567.70
2004	31,143.60	4,237.76	35,381.36
2005	35,588.72	5,457.67	41,046.39
2006	45,485.43	7,229.40	52,714.83
2007	52,453.54	8,368.25	60,821.79
2008	58,286.65	9,715.90	68,002.55
2009	52,563.59	8,147.36	60,710.95



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de la Nación y SUNAT

DOCUMENTO E

Anexo N° 4. Criterios de distribución de los principales tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales

Principales Tipos de Ingresos	Criterios de Distribución
Recursos Ordinarios	• De acuerdo a mayores ingresos del Estado y bajo un enfoque de presupuesto incremental
Canon Minero Canon Petrolero (*) Canon Gasífero Canon Hidroenergético Canon Pesquero Canon Forestal	• 10% en Municipios distritales, 25% en municipios de la provincia, 40% municipios del departamento, 25% del gobierno regional de las zonas de producción (de estos 80% al Gobiernos regional y 20% a las universidades públicas de su jurisdicción). Los criterios son de acuerdo a población y necesidades básicas insatisfechas (pobreza). • En el caso de canon y sobrecanon petrolero de Loreto y Ucayali; 52% al Gobierno Regional, 40% a los distritos y provincias del departamento, 5% Universidad Nacional de la Amazonía, y 3% del Instituto Peruano de la Amazonia. Para el caso de municipios se distribuye según los siguientes criterios: población (70%), extensión territorial (10%), capital de la provincia (15%) y centros poblados con más de 100 hab. (5%). • En Tumbes y Piura, 70% se asigna a los municipios, 20% al gobierno regional, 5% a las universidades nacionales y 5% a los institutos superiores nacionales. En Huánuco el 100% se distribuye entre todos los municipios de la provincia de Puerto Inca.
Regalías Mineras	• El 20% de la municipalidad distrital, 20% de las municipalidades de la provincia, 40% de las municipalidades del departamento, 15% al Gobierno Regional y 5% a las Universidades de las zonas donde se encuentra la concesión minera. Los criterios para el caso de las municipalidades de la provincia y del departamento son: según población y necesidades básicas insatisfechas
Renta de Aduanas	• Del Monto Provincial que le corresponde a la provincia beneficiaria: 50% proporcional al número de Órganos de Gobierno Local de cada distrito, 40% proporcional a la población total de cada distrito, 10% proporcional a la extensión territorial del distrito.
Programa de Vaso de Leche	• Actualmente asignación histórica, pero debe ir hacia el uso de un Índice de Distribución construido en base a factores de pobreza, aspectos demográficos y número de beneficiarios por jurisdicción distrital.
Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN	• La asignación geográfica por provincia se realiza considerando los criterios de demografía y pobreza (se utiliza el indicador de carencias definido como el promedio del porcentaje de población que no cuenta con servicios de agua, energía eléctrica y desagüe); asignando el 20% del monto provincial a favor de la municipalidad provincial, mientras el 80% restante entre todas las municipalidades distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial. La distribución entre los distritos se realiza considerando la ruralidad, gestión municipal (incentivo por generación de ingresos propios y priorización del gasto en inversión) y la extensión territorial. • De acuerdo a lo establecido en el Artículo 88º del Decreto Legislativo Nº 776, modificada por Decreto Legislativo Nº 952, ningún municipio puede recibir menos de 8 UIT (1 UIT = 3600 para el 2011). En razón a ello, la asignación mensual que le correspondería a cada municipio, tiene que ser corregida para que ninguno reciba menos de 8 UIT, afectando el FONCOMUN total.
Fondo de Compensación Regional – FONCOR	• Se realiza mediante un Índice de distribución del Fondo de Compensación Regional; que se construye en base a 2 criterios. El primero criterio denominado "De Asignación" que contempla factores de ponderación para población (0.53), población fronteriza (0.03), carencias (0.43) y ejecución de inversiones (0.03). Luego se somete a un criterio "De Compensación" que busca compensar a los gobiernos regionales que no cuentan con transferencias de canon, sobrecanon, regalías y renta de aduanas. Cabe resaltar que para el factor de carencias se utiliza el promedio de los hogares que no cuentan con agua, desagüe, electricidad, analfabetismo femenino y desnutrición crónica infantil.
Fondo de Promoción de la Inversión Regional y Local – FONIPREL	• Para la asignación de recursos para el cofinanciamiento, los gobiernos regionales y locales agrupados por nivel de necesidades considerando los indicadores siguientes: i) porcentaje de población sin acceso al agua potable, ii) porcentaje de población sin acceso a desagüe, iii) porcentaje de población sin acceso a electrificación, iv) porcentaje de desnutrición crónica y v) porcentaje de analfabetismo femenino); ello permite que la competencia se realice entre los GGRR y GGLL cuyas poblaciones tengan relativamente el mismo nivel de necesidades. Asimismo se han agrupado a los GGRR y GGLL a efectos que los recursos del FONIPREL sean asignados en mayor medida a aquellos que disponen relativamente menores recursos determinados y FONCOR.
Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) y el Programa de Modernización Municipal (PMM) - Fondo de Gestión y Modernización Municipal.	• PI: según índice FONCOMUN; para lo cual las municipalidades deben cumplir el 100% de metas • PMM: según tamaño de la población; en este caso es proporcional al % de cumplimiento de metas dispuestas. • Existe la posibilidad de acceso a un bono adicional, a partir del monto no transferido por incumplimiento de metas y se reparte entre los municipios que cumplieron todas las metas al 100% (El MEF reparte todos los recursos). • Del Fondo en conjunto, el 50% se distribuye en marzo y el otro 50% en septiembre.

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

Anexo N° 5. Condiciones de Uso de los Principales Ingresos de los Gobiernos Subnacionales

Principales Tipos de Ingresos	Destino del Gasto
Recursos Ordinarios	• Por un lado Específico para el caso de personal y programas sociales • Por otro lado general, cuando se trata de Bienes y Servicios; pudiéndose además destinar parte de ello a inversiones (aunque ello se hace de manera reducida)
Canon Minero Canon Petrolero (*) Canon Gasífero Canon Hidroenergetico Canon Pesquero Canon Forestal	• Los gobiernos regionales y locales utilizarán los recursos provenientes del Canon en el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública que comprendan intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad, que se enmarquen en las competencias de su nivel de gobierno y sean compatibles con los lineamientos de políticas sectoriales. • Los gobiernos locales y regionales pueden utilizar hasta un 20% del Canon para el mantenimiento de la infraestructura generada por los proyectos y los gastos generados por los procesos de selección para la ejecución de proyectos de inversión pública. • Asimismo, de dicho porcentaje podrán destinar hasta un 5% para financiar la elaboración de perfiles correspondientes a los proyectos de inversión pública que se enmarquen en los planes de desarrollo concertados que correspondan. • (*): En el caso del Canon Petrolero, se establece lo siguiente: En Loreto, Ucayali y Huánuco hasta un 20% puede ser para gasto corriente. En Piura y Tumbes el 100% para gasto de inversión.
Regalías Mineras	• Los recursos que los Gobiernos Regionales y Municipalidades reciban por concepto de regalía minera serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión productiva que articule la minería al desarrollo económico de cada región para asegurar el desarrollo sostenible de las áreas urbanas y rurales. • Los recursos que las universidades nacionales reciban por concepto de regalía serán destinados exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica.
Renta de Aduanas	• Libre disponibilidad
Programa de Vaso de Leche	• Para entrega de 250 c.c. de leche o alimento equivalente. Población beneficiaria: Niños 0-6 años. Madres gestantes; Madres en periodo de lactancia.
Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN	• El Foncomun será utilizado como lo determinen los municipios en gasto corriente, gasto de inversión y servicio de deuda (Porcentajes según acuerdo de su Concejo Municipal).
Fondo de Compensación Regional – FONCOR	• Gasto de Inversión en proyectos de alcance regional
Fondo de Promoción de la Inversión Regional y Local – FONIPREL	• Cofinancian Estudios de pre-inversión y Proyectos de inversión (regionales y locales); teniendo como prioridades: Servicios de salud básica, Servicios de nutrición infantil, Servicios de educación básica, Infraestructura vial, Servicios de saneamiento, Electrificación rural;, Infraestructura agrícola, Telecomunicación rural, desarrollo de capacidades de gestión integral de cuencas.
Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) y el Programa de Modernización Municipal (PMM) - Fondo de Gestión y Modernización Municipal.	• Respecto al PI: Los recursos deberán destinarse prioritariamente a gastos de inversión y de mantenimiento de infraestructura en aspectos que vinculados al cumplimiento de los objetivos del PI, tales como: incentivar a las municipalidades a mejorar los niveles de recaudación de los tributos, la ejecución del gasto en inversión y la reducción de los índices de desnutrición crónica infantil a nivel nacional. Se considera que las municipalidades asignan prioritariamente los recursos transferidos por el PI a inversión y mantenimiento de infraestructura, cuando al menos el 50% de los recursos transferidos. • Respecto a la PMM: Los recursos asignados deberán destinarse a la mejora de la gestión municipal en las siguientes áreas: a) Recaudación de Impuestos Municipales, b) Simplificación de Trámites, y c) Servicios Públicos e Infraestructura, estas dos últimas áreas con la finalidad de generar condiciones favorables del clima de negocios.

DOCUMENTO EN ELABORACION

Resumen de Entrevistas a Organizaciones Contrapartes[35]

Principales Ideas Fuerza: Sistema Competencial Peruano

Estado Peruano y Proceso de Descentralización Su modelo de estado y gobierno es más simple pues presenta 3 niveles (nacional, regional y local), lo cual debe coadyuvar a un proceso de coordinación intergubernamental más flexible y dinámico. Es importante la correspondencia entre lo unitario y descentralizado, debiéndose mejorar dicha vinculación para buscar condiciones para descentralizar (cambiando la dinámica centralista), para lo cual sería bastante con aplicar las actuales normas. Por otro lado, todavía es distorsionado el ejercicio de la autonomía (a veces se renuncia o no se aplica adecuadamente), pues no se entiende el concepto de la misma como el reconocimiento de competencias y su aplicación en cada ámbito de gobierno. El proceso tiene avances pero falta consolidarse; desde lo local clarificando las competencias entre el provincial y distrital, en lo regional superando su papel de "gran municipio" (fortalecer su papel en el desarrollo regional), y desde lo Nacional reforzando la descentralización cambiando su rol centralista y acompañando a los niveles subnacionales; siendo necesario para todo ello partir de un proyecto país (proyecto nacional) concertado, con acuerdos que sean la base de la institucionalidad, en la lógica de tener elementos para ver como se avanza a un estado descentralizado.	
Sistema Competencial Peruano Es un sistema todavía con asimetrías y confusiones para el ejercicio de competencias, por lo cual se debe trabajar en delimitar las materias competenciales (sobre todo compartidas), siendo importante considerar el grado de aplicabilidad en escenarios concretos atendiendo a su realidad. Respecto a los mecanismos articulación (sobre comisiones intergubernamentales) es necesario institucionalizarlos a partir de los compromisos, acuerdos o pactos establecidos y la capacidad de desarrollarlos. Sobre el nivel local, se plantea analizar clasificarlos en estratos de acuerdo a su realidad, heterogeneidad y las prioridades que necesitan atender éstos en sus jurisdicciones (considerando las políticas nacionales y regionales), además de hacer un esfuerzo por cambiar parte de esta realidad para ser eficiente y hacer un buen gobierno. Los gobiernos subnacionales deberían entender que son parte de un país, con una visión de conjunto, lo cual haría más fácil la distribución y el ejercicio de competencias (se darían cuenta de que no están solos) y se entendería el rol del sector público y del sector privado (incluye organismos no gubernamentales).	
Sobre su Financiamiento Se ha avanzado a nivel de la agenda de gobierno y los diversos actores relacionados a la descentralización fiscal. El problema más importante es el costeo del sistema de competencial, el cual debe hacerse permanentemente a partir de interesarnos en lograr la eficiencia del gasto (y no solo transferir competencias). Otro tema es la transferencia de recursos determinados (canon, sobrecanon, regalías, entre otros), la cual es inequitatitiva. Las necesidades de gasto, los ingresos y el sistema de transferencias deben estar alineados pero principalmente respecto a las prioridades nacionales, concertadas en todos los niveles de gobierno; para asumir adecuadamente la cogestión intergubernamental. Por otro lado, se propone establecer pisos básicos de asignación presupuestal, a partir de lo cual puede darse recursos adicionales por características particulares, en base a dichos parámetros podrá haber desigualdades pero cumpliendo primero en igualar recursos para servicios básicos (no se debe partir de la desigualdad en lo elemental). Un hecho relevante es la constitución de la Comisión de Descentralización Fiscal cuyos resultados son el punto de inicio de un proceso de negociación de mediano plazo; siendo importante poder validar sus propuestas (en algún territorio específico) y que tengan un efecto más vinculante. Sobre la percepción de las componentes de descentralización fiscal en el nivel local, tenemos: que el Gasto público ha mejorado; el sistemas de transferencia es muy inequitativo y ineficiente; y el endeudamiento es utilizado todavía por pocos.	***Sobre su Funcionamiento*** Se está dando pasos firmes a ordenar el Estado; pero las competencias deben estar vinculadas a Visión País (aspecto en los que hay cosas por hacer). El funcionamiento está sujeto a la buena voluntad (de niveles de gobierno) y capacidad que ejerza la autoridad regional y local; y no a un compromiso del escenario nacional para ayudar a los subnacionales para ser más eficiente. También tiene que ver con indicar al conjunto de actores (gubernamentales y no gubernamentales) que rol les compete, principalmente a los que están comprometidos en el desarrollo. En cuanto a los comentarios de aspectos de interés del funcionamiento, tenemos: i) Sobre *Transparencia*, mucho impulso al principio, luego bajo la intensidad, pero ha permitido abrir espacios que obliga a establecer coordinaciones, nexos y acuerdos y dificulta el ejercicio perverso del poder; ii) sobre *Población vulnerable*, se ha avanzado pero con muchas limitaciones y dificultades por el tema de la concepción, pues presupuestalmente ese tipo de acciones son vistas como gastos y no como una inversión en capital social, además la preocupación es no caer en prácticas paternalistas (clientelaje) sino tratar de empoderar al vulnerable, viéndose todavía poco esfuerzo en ese aspecto y también una actitud pasiva del vulnerable (pues tiene una cultura de precariedad, pobreza y no de emprendimiento); y iii) sobre *Enfoque de género*, en la parte política hay precepción que se ha retrocedido (elección de autoridades locales), respecto a la gestión todavía no hay conciencia para desarrollar este tipo de temas (pues las municipalidades que trabajan en estos temas son pocos respecto al total) y las políticas marchan paralelas y no integrados o vinculadas a las políticas descentralistas o a las competencias compartidas (gestión descentralizada).

[35] Este resumen se ha elaborado tomando en cuenta las principales ideas y comentarios (particulares y complementarios) expresados por representantes de REMURPE (Eduardo Barzola) y RED PERÚ (Carlos Herz).

DOCUMENTO EN ELABORACIÓN

GLOSARIO DE LAS PRINCIPALES ABREVIATURAS

A

ANGR: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
AMPE: Asociación de Municipalidades del Perú

B

BCRP: Banco Central de Reserva del Perú

C

CCI: Consejo de Coordinación Intergubernamental

D

DGD: Desarrollo de la Gestión Descentralizada
DGPP: Dirección General de Presupuesto Público (MEF)

E

ESSALUD: Seguro Social de Salud del Perú

F

FONCOMUN: Fondo de Compensación Municipal
FONCOR: Fondo de Compensación Regional
FONIPREL: Fondo de Promoción de la Inversión Regional y Local

G

GN: Gobierno Nacional
GR: Gobierno Regional
GL: Gobierno Local
GLP: Gobierno Local Provincial
GLD: Gobierno Local Distrital

I

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
IR: Impuesto a la Renta
IGV: Impuesto General a las Ventas
ISC: Impuesto Selectivo al Consumo
ITF: Impuesto a las Transacciones Financieras
ITAN: Impuesto Temporal a los Activos Netos
IMGF: Informes Multianuales de Gestión Fiscal
IES: Impuesto Extraordinario Solidaridad

DOCUMENTO EN ELABORACION

L

LOPE: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LOGR: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM: Ley Orgánica de Municipalidades

M

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

O

ONP: Oficina de Normalización Previsional

P

PIM: Presupuesto Institucional Modificado
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

R

RDR: Recursos Directamente Recaudados
RENAMU: Registro Nacional de Municipalidades
RURB: Registro Único Regional de Beneficiarios
REMURPE: Rede de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú

S

SUNAT: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera
SENCICO: Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
SENATI: Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial

T

TUPA: Texto Único de Procedimiento Administrativo

U

UIT: Unidad Impositiva Tributaria

DOCUMENTO EN ELABORACION