

# **Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad**

por

**Giovanna Aguilar**

[gaguilar@iep.org.pe](mailto:gaguilar@iep.org.pe)

[gaguila@pucp.edu.pe](mailto:gaguila@pucp.edu.pe)

**Rosa Morales**

[rmorales@iep.org.pe](mailto:rmorales@iep.org.pe)

[rmmorales@pucp.edu.pe](mailto:rmmorales@pucp.edu.pe)

*Instituto de Estudios Peruanos  
Pontificia Universidad Católica del Perú*

**Abril, 2004**

## **Resumen**

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

Clasificación JEL: H77, H50.

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

## Índice

1. Introducción
2. Marco Conceptual
3. Ingresos y gastos municipales por departamentos
  - 3.1 Los ingresos municipales
    - 3.1.1 Las transferencias
    - 3.1.2 Los recursos propios
    - 3.1.3 La información sobre ingresos
  - 3.2 Los gastos municipales
4. Metodología
  - 4.1 Ecuación de ingresos propios
  - 4.2 Ecuación de nivel de actividad
5. Análisis de resultados
  - 5.1 Ecuación de ingresos propios
  - 5.2 Ecuación del nivel de actividad
6. Conclusiones

### Referencias bibliográficas

Anexo A. Conceptos del Ingreso y del Gasto

Anexo B. Variabilidad de los ingresos a nivel departamental

## 1. Introducción

El proceso de descentralización que está atravesando el Perú, se presenta como uno de los retos más importantes que debe enfrentar en el presente siglo. Este cambio político, institucional y económico debe ser tal, que lleve al desarrollo de las regiones y por tanto del país entero.

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

La descentralización fiscal es una condición necesaria para el éxito de la descentralización. Los gobiernos locales son relativamente más eficientes que el gobierno central en la asignación del gasto local para la producción de bienes públicos. En efecto, las municipalidades generan más bienes y servicios por trabajador y habitante, Gonzales de Olarte (1995) encuentra este resultado cuando se produce un aumento de los ingresos municipales, sobre todo vía transferencias.

El Perú, desde el punto de vista fiscal es un país sumamente centralizado. El gobierno central concentra el 83% de los ingresos del gobierno general. Específicamente, recauda aproximadamente el 98% de los ingresos tributarios. En términos de gasto, el gobierno central es responsable de la mayor parte de los gastos totales del gobierno general (84%, ver tabla 1).

### Cuadro 1. Centralismo Fiscal: Algunos Indicadores

<b>Ratío</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Ingresos gob. central <sup>a</sup> / Ingresos gob. general <sup>b</sup>	83	83	83
Gastos gob. central / Gastos gob. general	84	84	84
Ing. tributarios gob. central / Ing. tributarios gob. general	99	98	98

Fuente: BCRP [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

Elaboración: propia.

<sup>a</sup> Gobierno central: Conjunto de entidades constituidas por los ministerios, oficinas y otros organismos que son dependencias o instrumentos de la autoridad central del país. Asimismo, se incluye las representaciones geográficas del gobierno central que pueden operar a nivel regional o local.

<sup>b</sup> Gobierno general: Conjunto de todas las unidades del gobierno que operan en el país. Está compuesto por: gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales, instituciones públicas y organismos descentralizados autónomos.

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

A principios de los noventa, se dio un primer paso para incrementar la capacidad de gasto local a través de las transferencias del gobierno central hacia los municipios provinciales y distritales<sup>1</sup> (FONCOMUN, Vaso de Leche, canon, renta de aduanas). Por otro lado, las municipalidades cuentan con recursos propios (impuestos, contribuciones, tasas, donaciones, operaciones oficiales de crédito, etc). Todo lo cual permite a los gobiernos locales contar con una mayor capacidad de gasto.

Información proporcionada por el INEI<sup>2</sup> para el año 1996 revela la importancia de las transferencias en el total de ingresos de los gobiernos municipales ya que éstas constituyen, aproximadamente, el 65% de las entradas de los gobiernos locales. Dentro de las transferencias, el FONCOMUN es la categoría más importante representando aproximadamente, el 76.7%. Según información de la Contaduría Pública de la Nación, en el periodo 1998-2002, las transferencias dan cuenta de alrededor del 50% de los ingresos totales de los gobiernos locales<sup>3</sup>.

Después de una década de transferencias, que han representado aproximadamente 13 mil millones de nuevos soles, aun no se cuenta con estudios que precisen cuantitativamente el efecto de estos importantes flujos de recursos sobre la dinámica local y sobre el comportamiento recaudador de los gobiernos locales<sup>4</sup>. En esta dirección nuestro trabajo se plantea los objetivos que se pasan a detallar.

Lo que se pretende con este estudio es cuantificar el impacto que las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales sobre:

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

Alcanzar ambos objetivos debe permitirnos responder a una serie de interrogantes sobre la real dimensión de los efectos de las transferencias que hace el gobierno central a los gobiernos locales sobre su nivel de actividad y sobre su esfuerzo fiscal. Por ejemplo, una de las preguntas que debiera ser respondidas es: ¿Si el gobierno central eleva en un Nuevo Sol las transferencias, en cuánto debe esperarse que aumente o disminuya el nivel de actividad local? Otra interrogante que surge es la siguiente: ¿Qué tipo de relación existe entre las transferencias y los ingresos propios de los gobiernos locales, es una relación de sustitución o más bien de complementaridad?.

Los hallazgos obtenidos en la investigación servirán para plantear medidas de política económica destinadas a mejorar la asignación de las transferencias teniendo en cuenta la

---

<sup>1</sup> En el Perú existen tres niveles de gobierno, el central, el regional y el local. El gobierno central está conformado por los ministerios y dependencias de la autoridad central, además incluye las representaciones geográficas del gobierno central que pueden operar a nivel regional o local. El nivel regional, está constituido por 26 gobiernos regionales creados en julio del 2002 mediante la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783. Finalmente, el nivel local se compone de gobiernos municipales, provinciales y distritales.

<sup>2</sup> INEI (1996), "Perú Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales 1997". Lima: INEI.

<sup>3</sup> Más adelante se hará una descripción detallada de esta base de datos.

<sup>4</sup> Recientemente Betty Alvarado et al. (2003) ha realizado un estudio sobre la relación entre las transferencias y el esfuerzo fiscal local para el año 2000.

respuesta del nivel de actividad a las transferencias del gobierno central. Por otro lado, dada las características de la información disponible, será posible obtener sensibilidades, diferenciadas por departamento, del esfuerzo fiscal ante las transferencias, proporcionando así valiosa información para evaluar la pertinencia de las transferencias en relación a su efecto sobre el comportamiento recaudador de los gobiernos locales.

En el capítulo 2, presenta el marco conceptual del estudio. En él son presentadas algunas teorías que explican las relaciones entre transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad. En el capítulo 3, son presentados los hechos estilizados de las finanzas municipales (ingresos y gastos separadamente), a nivel agregado y departamental. En el cuarto capítulo, se explica la metodología usada en las estimaciones, se sustenta en base al marco teórico los indicadores usados. En el siguiente capítulo, se analizan los resultados obtenidos en las estimaciones. Finalmente, las conclusiones del estudio son presentadas en el capítulo 6.

Las opiniones y omisiones son de nuestra entera responsabilidad.

## 2. Marco Conceptual

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

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

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

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

Existen múltiples razones señaladas por la teoría para justificar un esquema de transferencias intergubernamentales. Una de las más mencionadas es la que enfatiza la importancia que tienen los gobiernos locales para cumplir eficientemente con la función asignativa de recursos, especialmente, en lo que respecta a la provisión de bienes públicos y sociales<sup>5</sup> (Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972)). El financiamiento de esta función asignativa mediante las transferencias del gobierno central permite proveer a la sociedad de los bienes y servicios que no serían ofrecidos por el sector privado garantizando así un resultado eficiente (Alvarado, 2003). Adicionalmente, como la provisión de bienes y servicios por parte de algunos gobiernos locales generan externalidades interjurisdiccionales que llevan a un nivel subóptimo de provisión, las transferencias intergubernamentales de manera generalizada permiten financiar la producción de estos bienes de forma que se alcance el nivel óptimo (Alvarado, 2003).

Otra razón que justifica la existencia de transferencias intergubernamentales es la que señala la utilidad de las transferencias para cerrar desbalances fiscales verticales y

---

<sup>5</sup> El Teorema de Oates establece que se obtienen ganancias de eficiencia cuando los bienes públicos son ofrecidos por los gobiernos de las localidades antes que por el gobierno nacional. El supuesto que se encuentra a la base es que las preferencias son heterogéneas al interior de una país y por ello pueden ser mejor satisfechas por los gobiernos locales debido a que tienen mayor información.

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

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

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

El modelo de “escogimiento” fiscal (*public choice*) los gobiernos locales reciben una serie de competencias en materia de ingresos y gastos que les da más independencia de las transferencias y por ello estas juegan un rol menos importante en la toma de decisiones de los gobiernos locales (CEPAL, 1993).

Los argumentos señalados anteriormente, si bien están referidos a las razones que justifican la existencia de un esquema de transferencias intergubernamentales, permiten establecer algunos mecanismos de transmisión para los efectos que las transferencias tienen sobre el nivel de actividad local o regional. En efecto, la provisión eficiente de bienes y servicios públicos puede crear condiciones para el mejor desarrollo de las actividades privadas permitiendo ganancias en eficiencia y bienestar reflejados en un mayor nivel actividad regional o local<sup>6</sup>, por lo que debería esperarse que las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales tengan un efecto positivo sobre la actividad de la región o localidad que las recibe. La generación de una mayor demanda debido a un mayor gasto público es el impulso que debería traducirse en una mayor actividad de la región bajo el supuesto de que el grueso del gasto se realiza dentro de la región o localidad. De lo contrario, puede no existir un efecto dinamizador de las transferencias. Por otra parte, en la medida que las transferencias permiten equilibrar las cuentas fiscales de los gobiernos locales es posible que estos realicen una mejor provisión de bienes y servicios<sup>7</sup> a la localidad permitiendo ganancias de bienestar que debieran traducirse en un mayor nivel de actividad en el ámbito local. Este mismo efecto sería esperable si las transferencias hacia las administraciones locales son los instrumentos usados por el gobierno central para orientar el gasto público a ciertos sectores y grupos de población como lo son en un modelo agente – principal.

---

<sup>6</sup> Lo ideal sería trabajar con información sobre el nivel de actividad local (provincial o distrital), sin embargo solo se dispone de información a nivel departamental, que constituye la demarcación política de los recientemente creados gobiernos regionales.

<sup>7</sup> Souza et al. (1990), en un estudio sobre la descentralización del gasto público en educación en Brasil encuentran un importante efecto positivo sobre el empleo y rentas locales.

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

En lo que respecta a la relación entre las transferencias otorgadas por el gobierno central y el comportamiento recaudador (*esfuerzo fiscal local*) de los gobiernos subnacionales, la teoría señala la existencia de dos tipos de efectos. El primero ejerce una influencia negativa sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales produciendo una reducción de los ingresos propios<sup>8</sup>, debido a que se asume que los gobernantes locales prefieren recibir transferencias a cobrar directamente impuestos ya que estos generan altos costos políticos (Raich, 2001), en este caso la relación entre transferencias e ingresos recaudados directamente sería de sustitución.

El segundo efecto produciría más bien un impacto positivo sobre el esfuerzo fiscal local. Con mayores transferencias las municipalidades locales pueden planificar y completar sus planes de obras públicas, produciendo con ello un efecto dinamizador de la actividad. Por otra parte, los recursos provenientes de las transferencias pueden ser usados en la mejora de la administración tributaria municipal (por ejemplo, se puede acceder al uso de sistemas automatizados de control y registro más eficientes), que conllevaría a un aumento de los ingresos propios. Estos dos efectos conllevarían a incrementar el ingreso recogido por cuenta propia, existiendo por tanto una relación positiva entre las transferencias y el esfuerzo fiscal local.

A priori es difícil predecir cuál de los efectos es el que va a predominar, no obstante se tiene evidencia para el caso de otros países en la región<sup>9</sup> de la predominancia del impacto negativo. Para el caso peruano, los estudios de Betty Alvarado (1994, 2003) encuentran que las transferencias generan una reducción del esfuerzo fiscal de las municipalidades del país. Los hallazgos encontrados están basados en una metodología que analiza la relación entre transferencias e ingresos propios locales para una muestra de las municipalidades del país un determinado año, no considerándose la evolución en el tiempo de las transferencias.

---

<sup>8</sup> La literatura se refiere a este efecto como “pereza fiscal”.

<sup>9</sup> Para el caso mexicano revisar Raich, 2001.

### 3. Ingresos y gastos municipales por departamentos

En el Perú existen tres niveles de gobierno: el gobierno central o nacional, los gobiernos locales conformados por las municipalidades provinciales y distritales; y los gobiernos regionales de reciente creación. A la fecha se cuenta con 194 municipalidades provinciales, 1635 municipalidades distritales<sup>10</sup> y 25 regiones<sup>11</sup>.

El objetivo de la siguiente sección es presentar la evolución de algunos indicadores de las variaciones o cambios en los principales indicadores de las finanzas públicas de los gobiernos municipales (provinciales y distritales) a nivel departamental. Para ello haremos un análisis en dos dimensiones: una espacial, es decir, entre departamentos, y otra temporal, es decir, intra departamentos. La primera dimensión, nos permite analizar la heterogeneidad entre los departamentos del Perú y la segunda, cómo han evolucionado éstos en un lapso de 5 años.

La Contaduría Pública de la Nación (CPN), ha puesto a disposición del público, a través del Sistema de Integración Contable de la Nación (SICON)<sup>12</sup>, información de las cuentas públicas a nivel nacional, regional y local. La información que nos atañe en este trabajo es la correspondiente a los ingresos y gastos de las municipalidades provinciales y distritales del país. La hoja de la programación y ejecución del presupuesto de ingreso y la del presupuesto de gasto, presentan las distintas cuentas del presupuesto (ver anexo A). Tanto en la hoja de ingresos como de gasto, se dispone del presupuesto autorizado inicial, las modificaciones, el presupuesto autorizado final y la ejecución. En nuestro caso trabajaremos con la ejecución del presupuesto, dado que refleja mejor el comportamiento fiscal de las municipalidades.

Cada año las municipalidades provinciales y distritales deben completar los formatos del SICON y reportarlos a la CPN. Sin embargo, no todas cumplen con hacerlo y en otros casos, la información presentada es incompleta o inconsistente. En el cuadro 2, presentamos el número de gobiernos locales que finalmente están catalogadas de omisas<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Actualmente existen 194 provincias y 1828 distritos. Las municipalidades provinciales son 194 y subsumen el distrito capital que no tiene municipalidad por si mismo. Sin embargo, existe una excepción, que es el caso de la provincia de Bagua, cuyo gobierno municipal no tiene ningún distrito. Por tanto, el número de municipalidades distritales es de 1635 y no de 1634 (en el caso de no existir esta excepción). Siendo, el número total de municipalidades locales de 1829.

<sup>11</sup> Si bien las regiones y sus respectivos gobiernos tienen también, un ámbito de acción local, aunque de mayor amplitud que las municipalidades, su reciente creación y al no estar aún terminado el proceso de transferencia de competencias y funciones, no las hacen objeto de análisis de este estudio. Además, actualmente son los municipios provinciales y distritales los receptores de las transferencias que realiza el gobierno central.

<sup>12</sup> Este sistema de información es una herramienta mediante la cual la CPN recoge la información necesaria para construir los Estados Financieros y Presupuestales, Anexos y Complementarios para la realización de la Cuenta General de la República. La CPN distribuye el SICON a los usuarios que deben reportar su información, existiendo dos versiones, una para la actividad gubernamental -Gobiernos Locales, Sociedades de Beneficencias Públicas, Gobierno Central, Cetares y otros-; y otra para la actividad empresarial del Estado -Entidades Autónomas y Empresas que no están comprendidas en la DNPP y FONAFE- (para más información sobre este sistema ver la página web de la CPN, específicamente <http://cpn.mef.gob.pe/>).

<sup>13</sup> Las municipalidades son omisas si: no entregan la información, su información es incompleta o inconsistente

para los años 1998 al 2002. Se observa que con el paso del tiempo, son cada vez más las municipalidades que presentan la información requerida. En 1998, 17 de municipalidades provinciales (que representan el 8.8%) estuvieron omisas mientras que también lo estuvieron 324 municipalidades distritales (19.9%), representando el 18.8% del total de municipalidades. A lo largo del periodo de estudio este porcentaje cae, siendo de 14.5%, 13.9%, 9.62% y 11.3% para los años 1999, 2000, 2001 y 2002, respectivamente. Esto es, en el año 2002, se cuenta con la información del 88.7% de las municipalidades del Perú.

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

**Cuadro 2. Numero de Municipalidades Omisas a al Entrega de Presupuestos, 1998-2002.**

<b>Entregaron / Omisas</b>	<b>Municipalidad</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Entregaron	Provinciales	177	175	177	182	184
	Distritales	1301	1380	1390	1462	1439
	<b>Total</b>	<b>1478</b>	<b>1555</b>	<b>1567</b>	<b>1644</b>	<b>1623</b>
Omisas	Provinciales	17	19	17	12	10
	Distritales	324	245	235	163	196
	<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>264</b>	<b>252</b>	<b>175</b>	<b>206</b>
Total general	Provinciales	194	194	194	194	194
	Distritales	1625	1625	1625	1625	1635
	<b>Total</b>	<b>1819</b>	<b>1819</b>	<b>1819</b>	<b>1819</b>	<b>1829</b>

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

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

Elaboración: Propia

La importancia de los gobiernos locales en términos del presupuesto público nacional, puede apreciarse en el cuadro 3. En la cuenta de actividad gubernamental, dentro del control presupuestario, se consigna la parte del presupuesto público asignado a los gobiernos locales, en forma de transferencias. En 1998 se destinó el 6.9% del presupuesto total a los gobiernos locales. Posteriormente, este porcentaje se redujo hasta llegar a 6.1% en el año 2000, creciendo nuevamente hasta sobrepasar el porcentaje de 1998, llegando a 7.3% en el año 2002. Aunque este porcentaje parezca reducido, la teoría establece que el gasto local descentralizado es más eficiente que el gasto centralizado. Por tanto, un sol gastado por una municipalidad distrital en su localidad, es más eficiente que un sol gastado en el mismo lugar pero desde el gobierno central.

**Cuadro 3. Presupuesto público nacional: Evolución del porcentaje que se asigna a los gobiernos locales, 1998-2002.**

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

Nota: En el año 2002 se produjo un cambio en el formato en que se presentaban las cuentas del presupuesto público nacional. La actividad gubernamental se divide ahora en Financiamiento del Tesoro Público y Control Presupuestario. Además ahora aparecen en las cuentas el Banco Central de Reserva y las Instituciones Públicas Descentralizadas Municipales.

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

### **3.1 Los ingresos municipales**

#### **3.1.1 Las transferencias**

Las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales están formadas por: El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el canon petrolero, canon minero, canon pesquero, canon hidroenergético, canon forestal y gasífero, el Programa del Vaso de Leche y la Renta de Aduanas.

#### ***El FONCOMUN***

El FONCOMUN es una transferencia establecida por la Constitución de la República, con el objetivo de impulsar la inversión en la municipalidades, priorizando aquellas zonas más pobres del país. El FONCOMUN se constituye de:

- a) El Impuesto de Promoción Municipal que grava con una tasa de 2% a todas la operaciones afectas al Impuesto General a la Ventas (IGV).
- b) El Impuesto al Rodaje
- c) El Impuesto a la Embarcaciones
- d) El 25% del Impuesto a la Apuestas

La asignación del FONCOMUN a las municipalidades provinciales y distritales se hace siguiendo principios de eficiencia y equidad, para lo cual son tomados en cuenta información sobre la población urbana y rural e indicadores de pobreza como la tasa de

mortalidad infantil, hogares sin agua y alumbrado público, etc. Inicialmente, los recursos provenientes del FONCOMUN no podían ser usados para financiar gasto corriente<sup>14</sup>, posteriormente se hicieron varias modificaciones a la normatividad<sup>15</sup> y actualmente la Ley no establece ninguna restricción para el uso de los recursos provenientes de esta transferencia<sup>16</sup>.

### *Las transferencias por concepto de CANON*

La creación de los canon, permite la participación de los gobiernos regionales y locales en las rentas e ingresos que obtiene el Estado por la explotación de los recursos naturales. Los canon que existen actualmente son: petrolero, minero, hidroenergético, forestal, pesquero y gasífero.

El canon petrolero<sup>17</sup> es la transferencia de mayor antigüedad (desde 1976) y está constituido por las rentas e ingresos que obtiene el Estado peruano por la explotación de petróleo. Los departamentos que actualmente reciben esta transferencia son: Piura, Tumbes, Loreto y Ucayali. En el año 2002 (ver cuadro 4), el departamento que recibió el más alto porcentaje de canon petrolero fue Lotero (48.7%), seguido por Piura (27.5%).

El canon minero fue creado por la Ley General de Minería según Decreto Supremo No 014-92-EM y Decreto Supremo No 88-95-EF. Posteriormente fue modificado por el Decreto Supremo No 041-97-EF, la Ley de Canon (Ley No 27506), el Decreto de Urgencia No 001-2002 y reglamentado por el Decreto Supremo No 005-2002-EF. Está constituido por el 50% del total de ingresos y rentas que obtiene el Estado peruano en la actividad minera y por el aprovechamiento de recursos minerales. Los departamentos que reciben un alto porcentaje del canon minero en el año 2002 son: Cajamarca (22.9%), Puno (20.7%), Arequipa (13.7%) y Ancash (13.3%).

La Ley No 27506, Ley de Canon (2001), el Decreto Supremo No 005 – 2002 – EF, Reglamento de la Ley de Canon (2002) y la Ley No 28077 (2003) que modifica artículos de la Ley de Canon, constituyen el marco normativo de las transferencias a los gobiernos

---

<sup>14</sup> Ver artículo No 89 de Decreto Legislativo No 776, Ley de Tributación Municipal.

<sup>15</sup> En 1997, mediante la Ley No 26891, se autorizó a emplear hasta el 20% de los recursos del FONCOMUN en gastos corrientes. En el año 1990, mediante la Ley No 27082 se incrementó este porcentaje hasta el 30%.

<sup>16</sup> Ver Ley No 27630.

<sup>17</sup> La historia del canon petrolero se remonta al año 1976, en que se crea con el Decreto Ley No 21678, un canon del 10% a la producción de petróleo en el departamento de Loreto. Posteriormente, esta norma es modificada en 1981 por el artículo No 161 de la Ley No 23350 en que se crea el sobre-canon del 2.5% del valor de la producción petrolera de la selva destinado al Programa de Inversión de la Corporación Departamental de Desarrollo de Ucayali. En 1982 la Ley No 23538 determina el canon ad-valorem de 10% sobre la producción en el departamento de Loreto. En 1983 por la Ley No 23630 se establece como participación de la zona que integran los departamentos de Piura y Tumbes el 10% de la renta que produce la explotación del petróleo y gas en dichos departamentos, hasta la extinción total de tales recursos. Posteriormente, en 1984 por la Ley No 23871 esta participación se eleva en dos y medio por ciento (2.5%). En 1998 por el Decreto de Urgencia No 027-98, se precisan los porcentajes a aplicar por concepto de canon y sobrecanon sobre el valor de la producción total de petróleo y gas (en Ucayali el porcentaje por concepto de canon a 10% y en Loreto por concepto de sobrecanon a 2.5%). Además existen normas reglamentarias, complementarias y conexas.

locales por concepto de canon hidroenergético, forestal, pesquero y gasífero. Sin embargo, sólo el primero presenta recaudación a partir del 2002, el forestal a partir del 2003 y el pesquero y gasífero aún no están en vigor.

**Cuadro 4. Canon Minero, Petrolero e Hidroenergético y Total, 2002 (porcentajes)**

<b>Departamento</b>	<b>Minero</b>	<b>Petrolero</b>	<b>Hidroenergético</b>	<b>Total</b>
Amazonas	0.001	-	-	0.0002
Ancash	13.3	-	7.1	3.5
Apurímac	-	-	-	-
Arequipa	13.7	-	6.3	3.5
Ayacucho	0.02	-	-	0.003
Cajamarca	22.9	-	5.0	5.5
Cusco	0.2	-	-	0.04
Huancavelica	0.2	-	50.8	4.0
Huánuco	-	0.11	-	0.1
Ica	1.6	-	-	0.4
Junín	1.7	-	9.4	1.1
La Libertad	3.5	-	-	0.8
Lambayeque	-	-	-	-
Lima	2.6	-	20.4	2.2
Loreto	-	48.68	-	34.0
Madre de Dios	-	-	-	-
Moquegua	11.8	-	-	2.6
Pasco	1.2	-	0.5	0.3
Piura	0.0	27.52	-	19.2
Puno	20.7	-	-	4.6
San Martín	0.1	-	-	0.01
Tacna	6.6	-	0.4	1.5
Tumbes	-	6.88	-	4.8
Ucayali	-	16.81	-	11.8
<b>Total general (miles de nuevos soles)</b>	<b>116,270</b>	<b>365,436</b>	<b>41,117</b>	<b>522,823</b>

Nota: Esta información parece sólo considerar los presupuestos iniciales y no los ejecutados, por se tiene una inconsistencia con la información sobre canon total presentada en el cuadro 6 basado en el SICON-CPN.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas portal de Transparencia Económica, [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe) y Perúpetro, [www.perupetro.com.pe](http://www.perupetro.com.pe).

Elaboración: Propia.

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

El canon forestal está compuesto por el 50% de los ingresos que percibe el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) por derechos de aprovechamiento (concesiones, autorizaciones y permisos) de recurso forestales y de fauna silvestre. En el

año 2003, los departamentos que han recibido elevados porcentajes de esta transferencia son: Piura (34.3%), Loreto (28,5%), Lambayeque (9,6%) y Ucayali (8,4%).

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

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

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

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

### ***El Vaso de Leche***

Esta transferencia fue creada en el año 1985 mediante la Ley No 24059 y constituye un programa de apoyo a la alimentación de niños menores de 13 años, madres gestantes, ancianos y enfermos de tuberculosis, su denominación es Programa del Vaso de Leche. Las municipalidades distritales y provinciales del distrito capital de la provincia reciben las transferencias hechas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para luego distribuir las a los Comités de Administración del Programa del Vaso de Leche conformado por el alcalde, un funcionario municipal, un representante del Ministerio de Salud, tres representantes de la Organización del Programa del Vaso de Leche (Club de Madres del Vaso de Leche) y un representante de los productores agropecuarios de la localidad con la debida acreditación del Ministerio de Agricultura. Este comité se encarga de la compra de los insumos necesarios para prestar la ración alimentaria diaria. La ejecución del Programa del Vaso de Leche está a cargo de las Municipalidades en coordinación con la Organización del Programa.

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

### ***Renta de Aduanas***

En la Ley de Tributación Municipal (D.L. No 776) se establece la participación de la municipalidades en las Renta de Aduanas). Esta transferencia está constituida por el 2% de las rentas recaudadas por cada una de las Aduanas Marítimas, Aéreas, Postales, Fluviales, Lacustres y Terrestres. Las municipalidades provinciales y distritales en cuya jurisdicción se encuentren esta aduanas son las beneficiarias de estas transferencias. La renta de aduanas se distribuye de la siguiente manera: 50% entre todas las municipalidades distritales, 40% entre los distritos de acuerdo a su densidad poblacional y el 10% restante, de acuerdo a la extensión territorial del distrito.

En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, sólo el gobierno regional y el Fondo Educativo (Ley No 27613). Posteriormente, en julio del 2002, Ley de Bases de la Descentralización (Ley No 27783) establece que: "... los recursos provenientes de la renta de aduana serán asignados en un 50% al gobierno regional y el otro 50% será distribuido proporcionalmente entre todas las municipalidades de la jurisdicción, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 3 de la Ley N° 27613, de participación en la renta de aduanas".

### **3.1.2. Los recursos propios**

Los gobiernos municipales además de recibir las transferencias del gobierno central asignadas en el presupuesto público, se financian a través de los denominados recursos propios, éstos incluyen cuatro conceptos: los impuestos municipales (alcabala, impuesto predial, etc.), recursos directamente recaudados (tasas, contribuciones, multas y sanciones, etc.), recursos por operaciones oficiales de crédito (interno y externo) y donaciones. El DL No 776, Ley de Tributación Municipal, establece que las municipalidades pueden recaudar ingresos propios por los dos primeros conceptos. Estos constituyen, por tanto, los ingresos que dependen de su labor recaudadora o esfuerzo fiscal.

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

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

por estacionamiento de vehículos y otras licencias. Además, los recursos directamente recaudados incluyen las multas y sanciones establecidas por los respectivos Concejos Municipales, las rentas de la propiedad y ventas de bienes.

### 3.1.3 La información sobre ingresos

En este acápite, presentamos información basada únicamente en el SICON, es decir, en la información que las municipalidades distritales y provinciales proveyeron a la Contaduría Pública de la Nación. Como no se trata de una muestra aleatoria, no podemos asegurar la representatividad a nivel departamental o nacional, sin embargo, como se ha mencionado antes (cuadro 2) se cuenta con información de 7,867 municipalidades de las 9,105 que debían presentar información, en el periodo 1998-2002. Esto es, estamos hablando del 86.4% del universo. Consideramos por tanto, que tenemos suficiente información como para tener una buena idea sobre el estado de los ingresos y gastos de las municipalidades del Perú.

El cuadro 5 muestra la distribución de los ingresos totales (sin considerar donaciones y recursos por operaciones de crédito), de los municipios entre transferencias e ingresos propios. Se observa que durante el periodo de estudio (1998-2002) la composición no cambia significativamente. Las transferencias representan poco más del 50%. La excepción se dio en el año 1999 en que los ingresos propios son relativamente más importantes (52.5%).

**Cuadro 5. Evolución de los recursos propios y transferencias a nivel nacional, 1998-2002**

Años	Ingresos Totales (millones de soles)	Transferencias (%)	Ingresos Propios (%)
1998	3,382.4	51.3	48.7
1999	3,517.8	47.5	52.5
2000	3,752.1	50.5	49.5
2001	3,874.9	50.6	49.4
2002	4,062.7	51.8	48.2

Nota: Los ingresos propios no incluyen ingresos por donaciones ni recursos por operaciones de crédito.

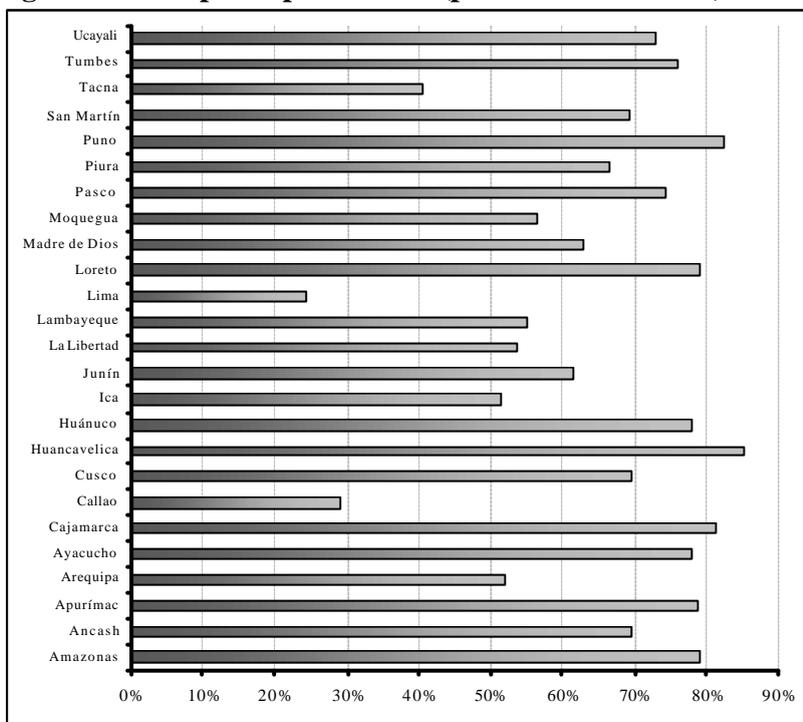
Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: Propia

La reducida variación en el tiempo de esta composición, permite trabajar con promedios para analizar las diferencias a nivel departamental (ver gráfico 1). Se puede constatar que para 11 departamentos las transferencias representan más del 70% de sus ingresos totales, sobresaliendo los departamentos de Huancavelica (85%), Puno (82%) y Cajamarca (81%). Para 6 departamentos las transferencias dan cuenta de entre 60% y 70% de los ingresos totales, y para 5 entre el 50% y 60%. En contraste, destacan los casos de Lima, la Provincia

Constitucional del Callao y Tacna, para quienes los ingresos propios son su fuente más importante de recursos, con porcentajes de 76%, 71% y 60% respectivamente.

**Gráfico 1. Participación de las transferencias sobre los ingresos totales por departamento (promedio 1998-2002).**

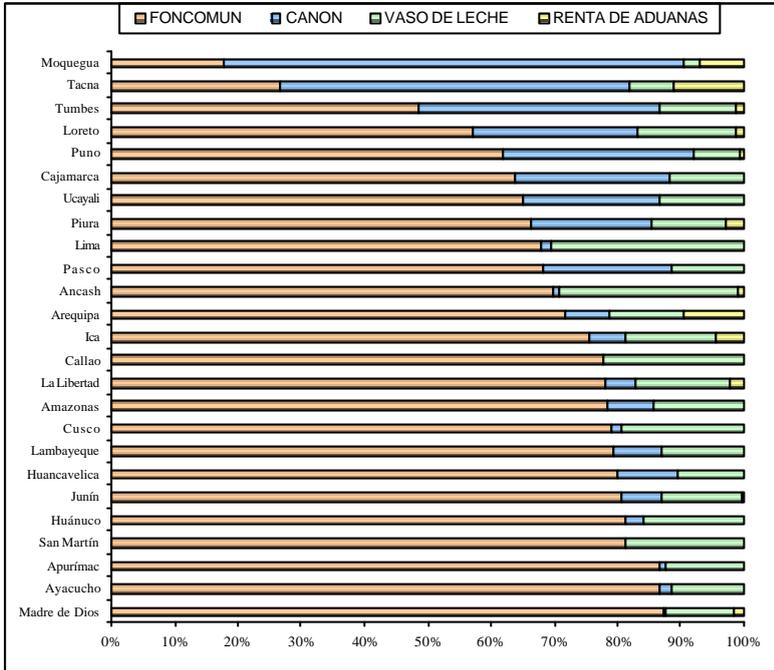


Fuente: Sistema Integral de Contabilidad Nacional SICON (1998-2002), de la Contaduría Pública de la Nación (CPN), <http://cpn.mef.gob.pe/>.

Elaboración: Propia

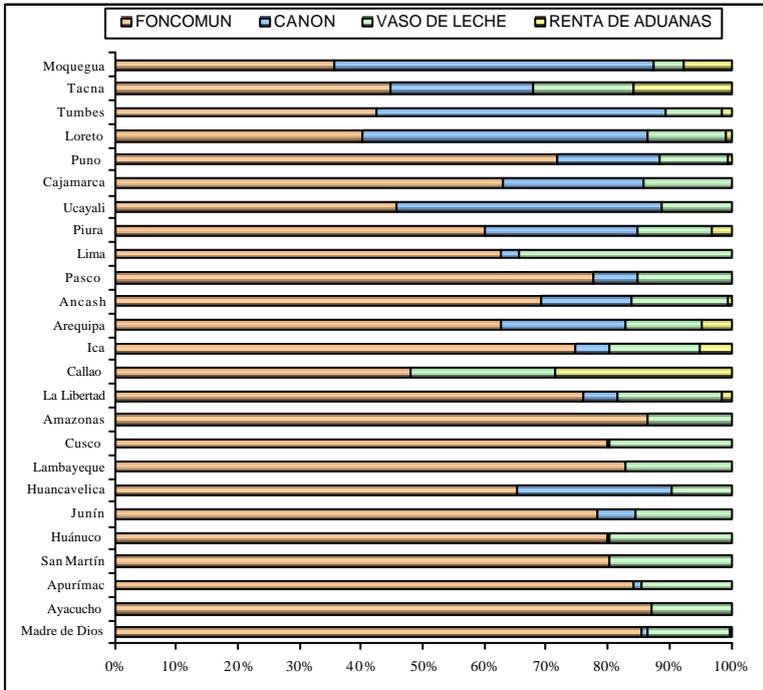
En los gráficos 2 y 3, se muestra la composición de las transferencias por departamentos para los años 1998 y 2002, respectivamente. Claramente, para la mayoría de los departamentos el FONCOMUN es la transferencia de mayor importancia. Para aquellos departamentos que no tienen participación en los ingresos por canon y/o renta de aduanas, esto es particularmente cierto. Por ejemplo, Madre de Dios, Ayacucho, Apurímac, San Martín y Huanuco. En el periodo en cuestión, la importancia del canon se ha reducido para los departamentos de Puno, Moquegua, Tacna y Pasco. A partir del 2002, la Provincia Constitucional del Callao y sus distritos reciben rentas de aduanas, lo que se ve reflejado en el gráfico 3.

**Gráfico 2. Importancia relativa de los componentes de las transferencias en el total, 1998 (porcentajes).**



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

**Gráfico 3. Importancia relativa de los componentes de las transferencias en el total, 2002 (porcentajes).**



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

Una vez establecido esto, en los cuadros 6 a 10, podemos apreciar la concentración de cada tipo de transferencia en los departamentos a lo largo del periodo 1998-2002. Aunque en general el canon y sobrecanon ha estado concentrado por los mismos departamentos, Loreto, Piura, Cajamarca (debido principalmente a los canon petrolero y minero), ha habido algunos cambios que resaltan. A saber, Moquegua y Tacna, que redujeron su participación de 15.4 y 11.5% en 1998 a 4.7 y 2.7%, respectivamente. Asimismo, Loreto subió en más del doble su concentración de esta transferencia (de 10.8% a 21.6%).

**Cuadro 6. Evolución porcentual del Canon y sobrecanon por departamento, 1998-2002.**

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

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

En el caso del FONCOMUN, no sorprende que a lo largo del tiempo las proporciones repartidas sean prácticamente las mismas, pues responden a una repartición con reglas establecidas (ver cuadro 7). En efecto, esta transferencia se distribuye en cuatro etapas

(Alvarado et al., 2003): primero se determina un monto para Lima<sup>18</sup> y el resto del país, en segundo lugar, el monto correspondiente al resto del país se distribuye entre las provincias usando el indicador de mortalidad infantil, posteriormente y como tercer paso, al interior de cada provincia se asigna un 20% a la municipalidad capital y el resto a los demás distritos; finalmente, este 80% que debe repartirse entre los distritos se distribuye en base a la población privilegiando la población rural.

**Cuadro 7. Evolución porcentual del FONCOMÚN por departamento, 1998-2002.**

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Amazonas	2.04	2.21	2.31	2.38	2.59
Ancash	4.52	4.92	5.48	5.53	6.18
Apurímac	2.37	2.39	1.89	2.38	2.78
Arequipa	3.96	3.87	3.97	3.91	4.23
Ayacucho	3.84	3.73	3.80	3.98	4.17
Cajamarca	6.11	5.89	5.43	6.10	5.40
Cusco	6.65	6.40	6.41	7.20	6.48
Huancavelica	3.49	3.58	3.79	3.22	3.79
Huánuco	3.59	3.22	4.04	3.67	3.56
Ica	1.87	1.83	1.90	1.70	1.60
Junín	5.66	5.79	5.81	5.30	5.73
La Libertad	4.66	4.60	4.09	4.08	4.03
Lambayeque	3.76	3.88	4.01	3.69	3.47
Lima	19.03	17.82	17.45	17.68	17.00
Loreto	4.63	4.56	4.22	4.15	4.01
Madre de Dios	0.55	0.60	0.60	0.57	0.54
Moquegua	0.74	0.65	0.64	0.70	0.69
Pasco	1.41	1.49	1.36	1.44	1.48
Piura	6.91	7.60	8.03	7.92	7.47
Callao	1.78	1.83	1.87	1.63	1.67
Puno	6.47	7.03	6.67	6.74	6.78
San Martín	2.32	2.55	2.51	2.40	2.69
Tacna	1.08	1.06	1.07	1.05	1.13
Tumbes	0.70	0.63	0.71	0.70	0.67
Ucayali	1.87	1.88	1.92	1.88	1.86
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

<sup>18</sup> Para Lima y Callao, se han establecido montos mínimos de ocho UIT y montos adicionales para evitar variaciones en el monto total, además de siete indicadores sociales (tasa de analfabetismo, hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela, hogares sin agua dentro de la vivienda, hogares sin alumbrado eléctrico, hogares con viviendas improvisadas, hogares con tres o más personas por dormitorio (Alvarado et al., 2003).

En el cuadro 8, se observa que las rentas de aduanas están fuertemente concentradas en los departamentos de Tacna, Piura y Arequipa a lo largo de todo el periodo. Hasta el 2001 concentran más del 60% del total nacional. Aunque Moquegua fue importante hasta el 2000, ha sufrido una reducción en sus ingresos por esta fuente desde el 2001. En el año 2002, destaca el caso de la Provincia Constitucional del Callao, la que a partir de este año puede recibir esta transferencia, de este modo pasa a concentrar el 37.5% de los ingresos por este concepto.

**Cuadro 8. Evolución porcentual de la Renta de Aduanas por departamento, 1998-2002.**

<b>Dpto. / año</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Amazonas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ancash	3.42	3.53	3.27	1.30	1.49
Apurímac	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Arequipa	25.16	24.55	20.54	18.06	12.28
Ayacucho	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cajamarca	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cusco	0.03	0.02	0.02	0.06	0.02
Huancavelica	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Huánuco	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ica	5.28	3.50	3.12	1.36	4.17
Junín	0.45	0.19	0.00	0.00	0.00
La Libertad	5.99	5.43	4.95	10.62	3.15
Lambayeque	0.11	0.04	0.05	0.08	0.05
Lima	0.58	0.58	0.56	0.58	0.45
Loreto	4.60	1.41	1.53	2.03	2.95
Madre de Dios	0.44	0.24	0.14	0.10	0.04
Moquegua	14.13	21.48	19.06	9.72	5.67
Pasco	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Piura	14.51	15.12	22.50	31.95	14.85
Callao	0.00	0.00	0.00	0.00	37.49
Puno	2.98	1.43	1.00	1.54	1.52
San Martín	0.01	0.06	0.02	0.02	0.01
Tacna	21.43	21.71	21.81	21.25	15.06
Tumbes	0.82	0.59	1.36	1.27	0.78
Ucayali	0.06	0.11	0.08	0.04	0.03
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

El Programa del Vaso de Leche, también tiene una estructura de reparto rígida y establecida por la Ley (ver acápite 3.1.1). Por ello, la estructura porcentual entre los departamentos,

básicamente permanece igual en el periodo 1998-2002 (ver cuadro 9). Lima concentra más del 30% de los fondos, seguida de Cusco, Ancash, Piura y Loreto (todas ellos con poco más del 5%).

**Cuadro 9. Evolución porcentual del Vaso de Leche por departamento, 1998-2002.**

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

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

Elaboración: Propia

Si consideramos todas las transferencias de manera agregada (cuadro 10), lo que observamos es que Lima concentra alrededor del 18%, pero reduciendo su participación durante los cinco años presentados. Los departamentos que le siguen en orden de importancia son: Piura (entre 7.1 y 9.7%, en ascenso), Loreto (entre 5.6% y 7.5%, en ascenso) y Puno (entre 5.7% y 7.1%, en descenso). Los departamentos que menores participaciones tienen son Madre de Dios, con menos del 0.5% y Tumbes con

aproximadamente 1%. Otros departamentos que tienen sistemáticamente menos del 2% son: Pasco, Moquegua, Ica y Amazonas.

**Cuadro 10. Evolución porcentual de las Transferencias por departamento, 1998-2002.**

Dpto. / año	1998	1999	2000	2001	2002
Amazonas	1.78	1.90	1.87	1.93	1.98
Ancash	4.43	5.01	4.96	4.87	5.89
Apurímac	1.88	1.97	1.53	1.93	2.19
Arequipa	3.78	3.86	3.77	3.85	4.47
Ayacucho	3.03	3.05	3.01	3.15	3.16
Cajamarca	6.54	6.16	5.45	6.58	5.66
Cusco	5.76	5.63	5.50	6.18	5.37
Huancavelica	2.98	3.20	3.14	2.62	3.84
Huánuco	3.03	2.86	3.38	3.14	2.95
Ica	1.69	1.67	1.73	1.43	1.42
Junín	4.82	5.06	4.92	4.53	4.84
La Libertad	4.09	4.16	3.66	3.76	3.51
Lambayeque	3.24	3.43	3.32	3.06	2.78
Lima	19.17	18.31	17.51	18.45	17.95
Loreto	5.56	6.52	7.49	6.85	6.62
Madre de Dios	0.43	0.46	0.48	0.45	0.41
Moquegua	2.83	1.55	0.91	1.07	1.29
Pasco	1.42	1.45	1.31	1.47	1.26
Piura	7.13	8.31	9.74	9.43	8.24
Callao	1.57	1.64	1.67	1.48	2.30
Puno	7.14	6.49	5.66	6.12	6.27
San Martín	1.95	2.26	2.18	2.08	2.21
Tacna	2.78	1.72	2.46	1.61	1.67
Tumbes	1.00	0.89	1.34	1.18	1.04
Ucayali	1.96	2.43	2.98	2.79	2.68
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

Elaboración: Propia

Para empezar con el análisis de los recursos propios (excluiremos las donaciones por ser éstas totalmente exógenas al manejo de las municipalidades), presentamos, en el cuadro 11 y en forma anual, cuál ha sido la composición promedio (entre los departamentos) de los recursos propios. Se observa que los recursos directamente recaudados (tasas, contribuciones, etc.) son la fuente más importante para las municipalidades. Los impuestos (alcabala, predial, etc.), son los segundos en importancia en los años 1998 y 2002, mientras que las operaciones oficiales de crédito lo son entre los años 1999-2001. Sin embargo, ésta

última fuente de ingresos, exhibe una gran variabilidad entre departamentos (ver los coeficientes de variación entre paréntesis), por tanto las medias obtenidas están sesgadas por los valores extremos que provienen de las municipalidades provinciales más importantes del país, las que tienen importantes ingresos por este concepto (como las municipalidades provinciales de Lima o Arequipa). En el anexo B se puede apreciar los coeficientes de variación por departamentos (a lo largo del tiempo) de estas tres fuentes de recursos propios, se observa que definitivamente los recursos directamente recaudados tienen las menores variaciones, seguidos por los impuestos y los que mayor variación presentan son las operaciones oficiales de crédito.

**Cuadro 11. Composición promedio de los recursos propios por rubro a nivel nacional (porcentajes y coeficientes de variación)**

<b>Año / Rubro Ingreso</b>	<b>Recursos Directamente Recaudados</b>	<b>Impuestos</b>	<b>Operaciones de crédito</b>
<b>1998</b>	66.3 (0.20)	21.2 (0.56)	12.5 (0.79)
<b>1999</b>	49.5 (0.27)	17.1 (0.45)	33.4 (0.51)
<b>2000</b>	55.1 (0.23)	17.4 (0.48)	27.4 (0.53)
<b>2001</b>	59.2 (0.19)	17.2 (0.48)	23.6 (0.56)
<b>2002</b>	69.2 (0.15)	21.6 (0.40)	9.2 (0.75)

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

Elaboración: Propia

Presentaremos a continuación un análisis de la transferencia más importante (el FONCOMUN) y los ingresos propios en términos per cápita. Cruzando esta información con el grado de urbanidad departamental, se encuentra que a mayor ruralidad mayor FONCOMUN por persona (cuadro 12). Este resultado es una consecuencia directa de la metodología de reparto de esta transferencia (ver líneas más arriba). Por el contrario, en el caso de los ingresos propios per capita, se observa que a mayor urbanidad mayores son estos ingresos (cuadro 13). En general, en localidades más urbanas se tiene mayor dinamismo económico.

Hemos visto los promedios departamentales, ¿se cumplen estas relaciones si vemos los datos de cada departamento? En los gráficos 4 y 5 presentamos los datos de FONCOMUN per capita para los departamentos del Perú, en los años 1998 y 2002, respectivamente. Se observa que los resultados agregados se mantienen. Además, esta relación permanece en el tiempo. El mismo análisis se presenta para los ingresos propios per capita (gráficos 6 y 7). En este caso se sigue teniendo una relación positiva entre la variable en cuestión y el grado de urbanidad del departamento, manteniéndose en el tiempo.

**Cuadro 12. FONCOMÚN per cápita según grado de urbanidad de los departamentos, 1998-2002.**

Grado de urbanidad (prom. dpto.)	1998	1999	2000	2001	2002
Más de 75%	42.5	38.9	44.1	43.2	43.7
Entre 50% y 75%	60.2	60.0	66.4	64.6	66.8
Menos de 50%	67.5	65.6	73.2	74.1	78.2

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

Elaboración: Propia

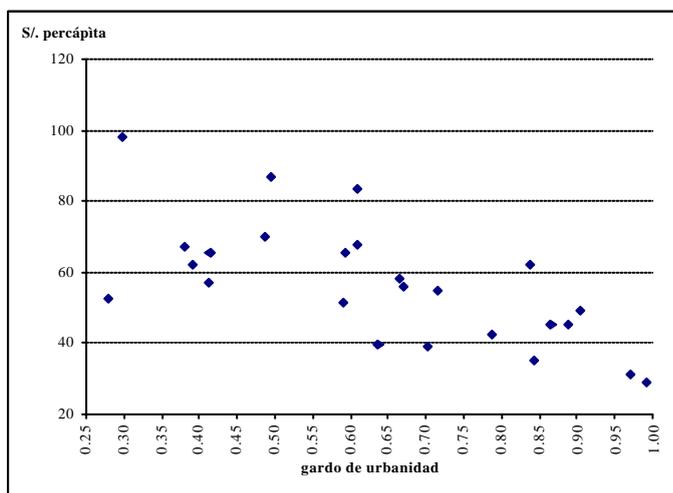
**Cuadro 13. Ingresos Propios per cápita según grado de urbanidad de los departamentos, 1998-2002**

Grado de urbanidad (prom. dpto.)	1998	1999	2000	2001	2002
Más de 75%	88.2	96.7	96.8	99.2	96.6
Entre 50% y 75%	37.6	43.1	41.0	41.0	39.2
Menos de 50%	19.8	27.0	23.0	26.8	24.4

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

Elaboración: Propia

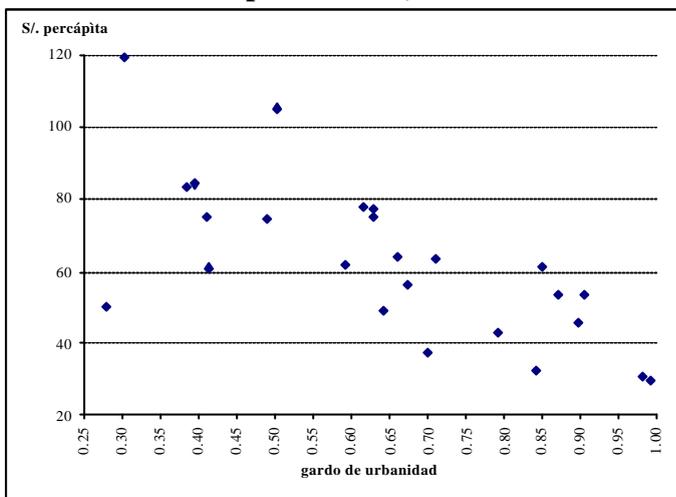
**Gráfico 4. FONCOMÚN per cápita y nivel de urbanidad de los departamentos, 1998.**



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

Elaboración: Propia

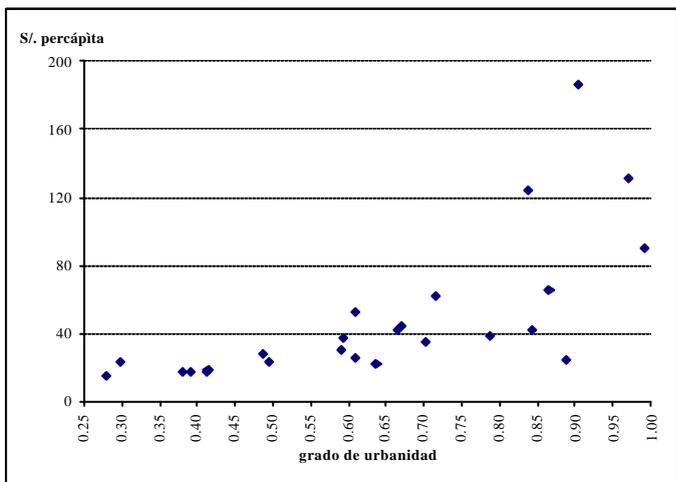
**Gráfico 5. FONCOMÚN per cápita y nivel de urbanidad de los departamentos, 2002.**



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

Elaboración: Propia

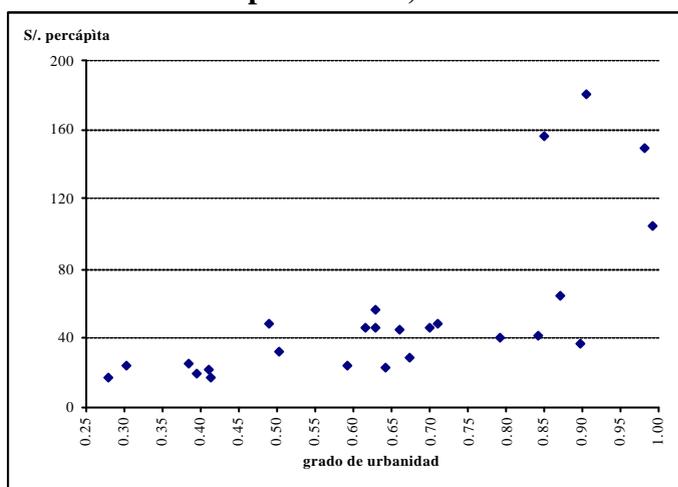
**Gráfico 6. Ingresos propios per cápita y nivel de urbanidad de los departamentos, 1998.**



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

Elaboración: Propia

**Gráfico 7. Ingresos Propios per cápita y nivel de urbanidad de los departamentos, 2002.**



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

### 3.2 Los gastos municipales

Los recursos con que cuentan las municipalidades, pueden ser destinados a gastos corrientes, gasto de capital<sup>19</sup> o al servicio de la deuda proveniente de sus operaciones de crédito. El siguiente cuadro muestra la el destino de las transferencias por tipo de gasto<sup>20</sup>. Claramente, los gastos de capital son los más importantes, aunque su participación ha mostrado una tendencia decreciente. Los gastos corrientes tuvieron un importante incremento de su participación entre 1998 y 1999 permaneciendo en alrededor de 37% en lo que resta del periodo estudiado. Llama la atención la senda creciente de la participación del servicio de la deuda sobre los gastos, en efecto, este participación aumenta de 6.5% en 1999 a 15.4% en el 2001. Este componente del gasto el que le resta participación al gasto de capital.

Es importante anotar que en 1998 el 22.4% de las municipalidades de la muestra (331 municipios) accedían al crédito. En los tres años siguientes los porcentajes de acceso al crédito se sitúan en alrededor de 40% (entre 601 y 678 municipalidades tenían crédito en este periodo), finalmente en el 2002, el porcentaje cae a 24.1%. Estos hechos estarían mostrando que se produjo un “boom” de crédito entre las municipalidades en el periodo 1999 - 2001.

<sup>19</sup> Ver en la sección 3.1 los límites legales para el gasto en capital del FONCOMUN y del CANON.

<sup>20</sup> Los reportes de las municipalidades al SICON arrojan que los montos totales de transferencias gastadas presentadas en el cuadro 14 son menores en aproximadamente 6% a las transferencias recibidas (presentadas en el cuadro 5).

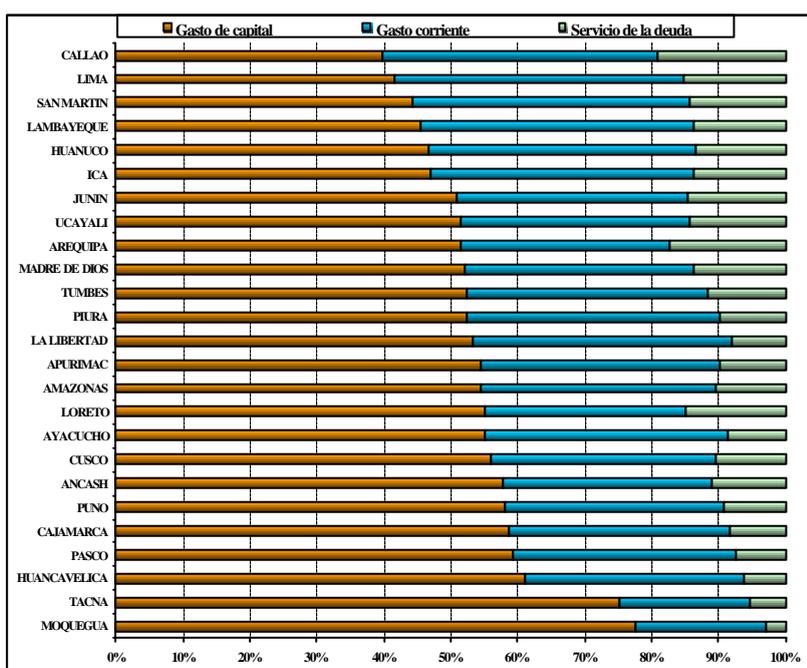
**Cuadro 14. Evolución de las transferencias por tipo de gasto, 1998-2002**

Años	Transferencias Gastadas Totales (millones de soles)	Gasto Corriente (%)	Gasto de Capital (%)	Servicio de Deuda (%)
1998	1,559.1	29.7	58.9	11.4
1999	1,559.0	37.5	56.0	6.5
2000	1,796.5	37.0	52.4	10.6
2001	1,851.1	37.5	47.1	15.4
2002	2,023.7	36.7	48.5	14.7

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

Elaboración: Propia.

**Gráfico 8. Importancia relativa de los componentes del gasto de las transferencias, por departamentos, promedio 1999-2002 (porcentajes)**



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

Elaboración: Propia.

Las diferencias en la importancia relativa de los componentes del gasto de las transferencias entre los departamentos se presenta en el gráfico 8. Es destacable la gran importancia que tienen los gastos de capital en el gasto total de las transferencias en los departamentos de Moquegua y Tacna. En ambos departamentos, se gasta, en promedio, más del 70% de las transferencias en el financiamiento de gastos de capital. Seguidamente se encuentra un gran grupo de departamentos (17) para los cuales el porcentaje de las transferencias que se destina a gastos de capital fluctúa entre el 50% y 60%. Y por último,

en los departamentos de Lima, la Provincia Constitucional del Callao, San Martín, Lambayeque, Huánuco e Ica, los gastos de capital representan entre el 40% y 50% del total de transferencias recibidas.

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

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

Resumiendo, los departamentos de Tacna y Moquegua son los que más se alejan del comportamiento promedio, pues tienen los mayores porcentajes en el gasto de capital de las transferencias y los menores porcentajes de gasto en los rubros de gasto corriente y servicio de la deuda. Por otro lado, están los departamentos de Lima, San Martín, Lambayeque, Huánuco, Ica y la Provincia Constitucional del Callao que también se alejan del comportamiento promedio pues tienen un porcentaje de gasto del capital por debajo del valor medio para el total de los departamentos.

#### **4. Metodología**

A continuación se pasa a describir las dos ecuaciones que dan cuenta de las relaciones objeto de análisis en este estudio.

##### **4.1. Ecuación de ingresos propios**

###### ***a. Sustento teórico***

La primera de ellas establece una conexión entre las transferencias del gobierno nacional y el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales representado por los ingresos propios que recaudan. La estimación de los parámetros que definen esta relación permitirá explorar la complementariedad o sustitución que existe entre las transferencias y el esfuerzo fiscal desarrollado por los gobiernos locales.

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

$$RT = RP + TRAN$$

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

$$RT = IP + CRE + DON + TRAN$$

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

$IP = f$  (Producción local, Ingresos locales, Patrimonio local, Capacidad para recaudar, Incentivos para recaudar)

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

Por otra parte, los incentivos que tienen los municipios para recaudar podrían estar inversamente relacionados con los fondos que pueden obtener de fuentes alternativas a los impuestos que ellas cobran directamente, como son, precisamente, las transferencias que reciben del gobierno central. También debe considerarse que los recursos provenientes de las operaciones de crédito y las donaciones pueden funcionar como incentivos perversos para no recaudar directamente en la localidad.

Sin embargo, estas mismas transferencias y fondos provenientes del crédito externo, pueden tener un efecto positivo sobre el esfuerzo recaudador. Al aumentar las transferencias los municipios puede cumplir con el planeamiento de obras públicas que contribuye a dinamizar la actividad local y a mejorar la labor municipal de recaudación y fiscalización. Por su parte el incremento del servicio de la deuda puede llevar a un aumento del esfuerzo de recaudación pues es necesario contar con recursos para afrontar el repago de la deuda.

Considerando tan sólo los recursos que los gobiernos municipales recaudan directamente en sus jurisdicciones, es decir, sus ingresos propios (IP) se postula que estos son una función del nivel de producción (PROD)<sup>21</sup>, del patrimonio de la localidad (PAT), de su capacidad para recaudar (CAP), de las transferencias recibidas del gobierno central (TRAN), de los

---

<sup>21</sup> Una de las metodologías usadas para medir el nivel de actividad de una economía es el método del ingreso en donde se agregan los pagos a los factores de producción. En esta medida, el indicador de nivel de actividad que tomaremos está también reflejando el comportamiento de los ingresos a que se hace referencia líneas arriba.

recursos obtenidos por créditos (CRED) y de las donaciones (DON). Se espera que cuanto mayor sea la producción y patrimonio local mayores sean los ingresos propios así como cuanto mayor es la capacidad para recaudar los ingresos recaudados sean más elevados. Por otra parte, se espera que las transferencias, los ingresos provenientes del crédito y las donaciones desincentiven el esfuerzo recaudador produciendo una menor recaudación de recursos propios:

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

### ***b. Indicadores***

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

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

donde:

IP = Ingresos propios

PBI = Producto Bruto Interno

URB = Grado de urbanidad

TRAN = Transferencias recibidas

CRED = Recursos provenientes de operaciones de crédito

DON = donaciones recibidas

$\mu$  = Perturbación aleatoria

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

### ***c. Método de estimación***

La ecuación (1)' se estimó usando una base de datos de panel a nivel de municipales distritales y provinciales. La frecuencia de la información es anual y cubre el periodo 1998 – 2002. Se tiene un total de 7867 individuos a lo largo de 5 años (ver cuadro 2), aunque algunos de ellos han entrado y salido del periodo de estudio, con lo que el panel es desbalanceado. Así la ecuación (1)' puede ser escrita como :

$$(1)'' \quad IP_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{PBI}_{it} + \alpha_2 \text{URB}_{it} + \alpha_3 \text{TRAN}_{it} + \alpha_4 \text{CRED}_{it} + \alpha_5 \text{DON}_{it} + \mu_{it}$$

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

La principal utilidad de los modelos de datos de panel es su capacidad para estudiar los comportamientos de diferentes agentes a lo largo del tiempo de manera que se pueda incorporar las diferencias en el comportamiento de los distintos individuos de la muestra.

Uno de los problemas que puede presentarse en la estimación de los parámetros es la existencia de una variable inobservable que esté relacionada con las variables explicativas seleccionadas. En nuestro caso, la capacidad de cada municipalidad (personal municipal) no es observable, sin embargo, está relacionada al nivel de acceso al crédito, a la gestión para obtener donaciones y el nivel de las transferencias. Así por ejemplo, una municipalidad con un equipo más preparado, con mayor experiencia, puede lograr tener mejores resultados en su gestión, lo que le permite tener un mejor acceso al crédito, presentar mejores proyectos a ser financiados, negociar mejor incrementos en sus transferencias. En cambio una municipalidad con menores capacidades tendría menores niveles de créditos, donaciones y transferencias. Cada municipalidad tiene distintos niveles de capacidad, es decir, ésta es heterogénea entre los gobiernos locales y es inobservable. Se presenta de este modo el problema de la heterogeneidad inobservable.

Esta correlación que en teoría existe entre la capacidad y las variables explicativas mencionadas puede o no ser hallada en la muestra. El problema surge cuando al aplicar el método de estimación (que será descrito más adelante) la relación influye en la consistencia de los parámetros estimados, es decir, se puede encontrar el efecto de la heterogeneidad inobservable en la muestra.

En caso de existir el problema de heterogeneidad inobservable, se usa el modelo de efectos fijos (correlación entre la capacidad y las variables explicativas distinta de cero). Caso contrario se emplea el modelo de efectos aleatorios (correlación entre la capacidad y las variables explicativas nula). Para saber si se debe estimar un modelo de efectos fijos o de efectos aleatorios se aplica un test o contraste de Hausman<sup>22</sup>.

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

Por otro lado, el PBI, indicador del nivel de actividad, corresponde al PBI del departamento y no al del distrito o provincia, al no disponerse de un indicador del nivel de actividad económica distrital. De esta forma esta variable varía en el tiempo pero no entre distritos y provincias de un mismo departamento. No obstante, es posible interpretar su coeficiente asociado ( $\alpha_1$ ) como una medida del impacto de la actividad económica departamental sobre la recaudación local.

Las transferencias (TRAN), los recursos provenientes de las operaciones oficiales de crédito (CRED) y de las donaciones (DON) corresponden a las información obtenida del

---

<sup>22</sup> Para un desarrollo del problema de heterogeneidad inobservable, los modelos de efectos fijos y aleatorios y el Test de Hausman ver Greene (2002) y Arellano (2003).

presupuesto de ingreso ejecutado por cada municipalidad disponible en el SICON y para cada municipio durante el periodo 1998 – 2002.

En el caso de la variable urbanidad el indicador con el que se cuenta es el grado de urbanidad (porcentaje de la población del distrito o provincia que es urbana). Sin embargo, éste sólo se encuentra disponible para el año 1993<sup>23</sup>. Esto significa que esta variable varía entre individuos pero no en el tiempo. lo que nos lleva a tener un componente similar al componente de heterogeneidad inobservable ( $\alpha_{0i}$ ). En otras palabras, la variable urbanidad se ve subsumida en este componente.

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

## 4.2. Ecuación de nivel de actividad

### a. *Sustento teórico*

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

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

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

La ecuación a ser estimada es:

$$(2) \text{PBI}_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 \text{PBI}_{i,t-1} + \alpha_3 \text{TRAN}_{it} + \mu_{it}$$

donde el subíndice “i” indica el iésimo departamento y el subíndice “t” se refiere al periodo de tiempo.

---

<sup>23</sup> Si bien existen proyecciones poblacionales a nivel de distrito y provincia, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, no se han estimado a nivel de población urbana y rural.

## ***b. Indicadores***

Esa ecuación será estimada por medio de un panel a nivel de departamental debido a la imposibilidad de contar con un indicador del nivel de actividad a nivel local (distrital y provincial).

Por otro lado, las transferencias no sólo son el agregado departamental sino que se trata de las transferencias registradas en la Hoja de Ejecución de Gastos de las municipalidades, a diferencia de las transferencias consideradas en la ecuación 1, en que eran las transferencias reportadas en la Hoja de Ejecución de Ingresos. Lo importante en términos del efecto sobre el nivel de actividad es lo que las municipalidades finalmente gastan y no lo que reciben.

## ***c. Método de estimación***

Realizamos una estimación panel dinámica usando el método Arellano-Bond, para un panel de 24 individuos (los departamentos), considerando 5 años (desde 1998 hasta el año 2002). En este caso la ecuación se estima en diferencias, eliminando de plano cualquier posible problema de heterogeneidad inobservable.

Se consideró la posibilidad de incluir en la estimación algunas variables de control como grado de urbanidad, población y nivel de pobreza. Respecto al grado de urbanidad se presenta el mismo problema que en la ecuación 1, ya que la variable no varía a lo largo del tiempo pues sólo está disponible para el año 1993. Lo mismo pasa con la variable pobreza, cuyo índice a nivel distrital sólo se ha calculado para el año 2000. Cuando se añadió la variable población, la significancia individual y grupal de las variables explicativas desaparecía.

## **5. Análisis de resultados**

### **5.1. Ecuación de ingresos propios**

La ecuación 1 se estimó en niveles<sup>24</sup> y en nuevos soles constantes de 1994. Como medidas alternativas del indicador PBI se usaron el PBI total y el PBI no primario que excluye los sectores agricultura, pesca y minería porque dependen principalmente de la demanda externa. Se puede trabajar con las transferencias incluyendo las correspondientes al vaso de leche o no<sup>25</sup>. en este trabajo se tomarán las dos medidas.

En principio se realizaron una serie de estimaciones que combinaban las medidas alternativas para PBI y transferencias y todas conteniendo la variables crédito, donaciones.

---

<sup>24</sup> Debido a que muchas municipalidades no presentan información para las variables recursos por operaciones crédito y donaciones, es decir, presentan valores cero, no fue posible obtener series en logaritmos que reflejaran el mismo comportamiento para las variables. Por este motivo se perdieron muchas observaciones y los resultados de las estimaciones en logaritmos fueron no significativas.

<sup>25</sup> Alvarado et al. (2003) considera en sus estimaciones para el año 2000 las transferencias incluyendo el vaso de leche. La razón es la existencia de filtraciones del uso de estos recursos en las municipalidades mencionados en Alcázar et al. (2003).

la dummy de shock (se tiene 4 ecuaciones). A estas mismas especificaciones se les agregó las dummies multiplicativas de transferencias para cada departamento. Además se estimaron este conjunto de ocho ecuaciones. en su versión per cápita.

Para cada una de estas especificaciones fue necesario aplicar el test de Hausman. para evaluar la pertinencia de la estimación de un modelo de efectos fijos o un modelo de efectos aleatorios. El mismo ejercicio se realizó sin considerar las donaciones. debido a que aproximadamente sólo el 15% de las observaciones cuentan con un valor positivo para esta variable<sup>26</sup>. Los resultados indican que las especificaciones que mejor ajustan son la presentadas en el cuadro 15:

En las tres especificaciones. las transferencias obtienen coeficientes positivos y significativos. ya sea que se incluya los recursos de Vaso de Leche (especificaciones I y II) o no (especificación III). Estos resultados arrojan evidencia de un efecto promotor de las transferencias sobre la recaudación local. Es decir. al contribuir al mejor desempeño del nivel de actividad local<sup>27</sup> (vía mayores inversiones en infraestructura) y a la mejora en la gestión municipal (a través de inversiones que facilitan la labor recaudadora) las transferencias estarían provocando un incremento en el nivel de ingresos propios.

Por cada nuevo sol de incremento en las transferencias los ingresos propios se incrementan en 0.11 nuevos soles. cuando se emplea el PBI no primario (especificación I) como medida de la actividad local. y 0.69 nuevos soles cuando se emplea el PBI total (especificaciones II y III). Como se observa los ingresos propios son poco elásticos a las transferencias.

Los coeficientes estimados para los recursos provenientes de las operaciones de crédito son estadísticamente diferentes de cero pero los signos encontrados en las tres especificaciones estimadas son distintos. En la primera ecuación. los recursos provenientes del crédito desalientan la recaudación de ingresos propios. es decir. por cada nuevo sol proveniente de un crédito los ingresos propios se reducen un apenas 0.08 nuevos soles. Pero si se observan las ecuaciones II y III debería concluirse lo contrario. es decir. que los recursos del crédito incentivan la recaudación local (efectos de 0.20 y 0.34 nuevos soles por cada sol de donación respectivamente). No es claro por tanto. el efecto causado por los recursos del crédito sobre los ingresos propios de los gobiernos locales. aunque parecerían pequeños y positivos.

---

<sup>26</sup> El 34% de las observaciones presentan valores positivos para la variable recursos por operaciones de crédito. es decir, que el acceso al crédito tiene bastante más importancia que las donaciones, como fuente de ingresos.

<sup>27</sup> Si bien hemos tratado de controlar este efecto incluyendo en la regresión el PBI, al ser éste, una medida agregada a nivel departamental, es posible que a través de las transferencias se esté filtrando algún efecto sobre el nivel de actividad local.

**Cuadro 15. Resultados de la Ecuación 1 (Variable endógena: Ingresos Propios)**

VARIABLES EXPLICATIVAS	I <sup>1/</sup>	II <sup>2/</sup>	III <sup>2/</sup>
Constante	-3421.1 (3.16)	-4289.62 (5.46)	-3848.77 (4.82)
PBI no primario	1.26 (8.60)		
PBI total		0.57 (13.77)	0.62 (14.66)
Transferencias con vaso de leche	0.11 (5.24)	0.69 (29.96)	
Transferencias sin vaso de leche			0.69 (25.55)
Recursos por operaciones de crédito	-0.08 (5.37)	0.20 (10.18)	0.34 (16.83)
Donaciones	0.51 (2.20)	3.11 (10.35)	2.52 (8.20)
Test Hausman	Efectos fijos	Efectos aleatorios	Efectos aleatorios

<sup>1/</sup> Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos t.

<sup>2/</sup> Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos z.

Nota: Todos los coeficientes son significativos al 5%.

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

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

Como era de esperar la dinámica de la actividad (PBI departamental) afecta de manera positiva y significativa a los ingresos propios. Usando como medida de actividad departamental el PBI no primario el impacto es mayor que cuando se utiliza el PBI total, ya que por cada nuevo sol de incremento en el PBI no primario, los ingresos propios en los municipios del departamento se incrementan en 1.26 nuevos soles. Por su parte, el incremento de un nuevo sol en el PBI total, genera un incremento de tan sólo 0.57 nuevos soles ó 0.62 nuevos soles en los ingresos propios, especificaciones II y III respectivamente. Este resultado tiene sentido por cuanto incrementos en la actividad que depende de la dinámica local son los que finalmente tienen repercusiones sobre la recaudación (PBI no primario). En cambio lo que ocurre con la parte de la economía que responde a la dinámica externa (mercados internacionales), no tiene mayor efecto sobre los ingresos fiscales municipales (PBI primario).

Con el objetivo de evaluar si el impacto de las transferencias difiere entre departamentos del país, fueron agregadas dummies de forma multiplicativa a la variable transferencia (con

o sin vaso de leche según sea el caso). En el cuadro 16 se presentan los resultados de las estimaciones de las mismas especificaciones del cuadro 15 con la inclusión de las dummies.

Un primer resultado general que se obtiene en las tres especificaciones son los efectos positivos y significativos de las transferencias sobre los ingresos propios en los departamentos de La Libertad, Lambayeque y Lima. Siendo las magnitudes estimadas para estos coeficientes las mayores entre todos los departamentos. Este resultado merece ser destacado por el importante peso que pareciera tener en la determinación de la relación transferencias – esfuerzo fiscal de forma agregada.

Un segundo resultado que se mantiene en las tres regresiones son los efectos negativos de las transferencias sobre el esfuerzo fiscal de los municipios pertenecientes a los departamentos de Cuzco y Moquegua. Aunque debe mencionarse que los coeficientes estimados son pequeños y no todos significativos estadísticamente.

Finalmente, para el resto de los departamentos las transferencias no son importantes en la determinación del nivel de ingresos propios locales, es decir, los coeficientes estimados para las dummies departamentales no son estadísticamente significativos.

**Cuadro 16. Resultados de la Ecuación 1 que incluye dummies departamentales**  
**Variable endógena: Ingresos Propios**

Variables explicativas	I <sup>1/</sup>	II <sup>2/</sup>	III <sup>2/</sup>
Constante	-1751.33 (1.57)	-429.09 (0.57)	-758.82 (1.01)
PBI no primario	1.14* (7.87)		
PBI total		0.21* (5.48)	0.30* (7.86)
Transferencias con vaso de leche	0.12** (1.62)	0.14** (1.70)	
Transferencias sin vaso de leche			0.01 (0.12)
Recursos por operaciones de crédito	-0.13* (8.02)	0.02 (0.76)	0.45* (23.43)
Donaciones	0.24 (1.04)	0.82* (6.30)	-0.45 (1.52)
DM_TR Amazonas	-0.08 (0.15)	0.02 (0.05)	0.14 (0.28)
DM_TR Ancash	-0.13 (0.89)	0.09 (0.66)	0.47* (2.75)
DM_TR Apurímac	-0.24 (0.39)	0.09 (0.21)	0.84* (4.68)
DM_TR Arequipa	-0.12 (0.83)	0.28** (1.82)	0.28 (0.55)
DM_TR Ayacucho	-0.17 (0.51)	0.07 (0.25)	0.25 (0.80)
DM_TR Cajamarca	0.09 (0.37)	0.12 (0.63)	0.28 (1.49)
DM_TR Cusco	-2.34* (8.74)	-0.20 (1.10)	-0.14 (0.61)
DM_TR Huancavelica	-0.05 (0.19)	0.02 (0.06)	0.16 (0.57)
DM_TR Huanuco	0.05 (0.15)	0.28 (0.99)	0.28 (0.89)
DM_TR Ica	-0.64** (1.66)	0.09 (0.26)	-0.02 (0.05)
DM_TR Junín	0.16 (0.65)	0.49* (2.50)	0.47* (2.20)
DM_TR La Libertad	0.85* (2.51)	1.32* (6.14)	1.40* (5.73)
DM_TR Lambayeque	0.52* (2.07)	0.83* (4.22)	0.98* (4.44)
DM_TR Lima	0.44* (4.69)	1.92* (20.66)	2.41* (24.00)
DM_TR Loreto	-0.28* (2.48)	-0.06 (0.55)	0.16 (1.35)
DM_TR Madre de Dios	-0.47 (1.47)	0.31 (0.32)	0.39 (0.35)
DM_TR Moquegua	-0.20* (2.05)	-0.18 (1.58)	-0.02 (0.20)
DM_TR Pasco	-0.45 (0.70)	-0.03 (0.07)	0.06 (0.11)
DM_TR Piura	-0.44* (3.71)	0.01 (0.13)	0.18 (1.47)
DM_TR Puno	-0.12 (0.82)	-0.02 (0.16)	0.14 (0.97)
DM_TR San Martín	-0.28 (0.32)	0.27 (0.55)	0.48 (0.82)
DM_TR Tacna	0.07 (0.80)	0.16** (1.62)	-0.15 (1.32)
DM_TR Tumbes	-0.11 (0.36)	-0.03 (0.11)	0.05 (0.16)
Test Hausman	Efectos fijos	Efectos aleatorios	Efectos aleatorios

<sup>1/</sup> Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos t.

<sup>2/</sup> Los valores entre paréntesis, debajo de los coeficientes, corresponden a los estadísticos z.

\* Significativo al 5%, \*\* Significativo al 10%.

## 5.2. Ecuación del nivel de actividad

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

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

A diferencia de la ecuación 1 (ecuación de Ingresos Propios) en que tiene sentido usar tanto las transferencias con Vaso de Leche y las transferencias sin Vaso de Leche, en la ecuación 2 parecería poco razonable usar el indicador sin Vaso de Leche. Debido a que se quiere evaluar el efecto de las transferencias gastadas sobre el nivel de actividad, importan todos los tipos de gasto, tanto los gastos corrientes como los de capital, y como los recursos del Vaso de Leche se destina principalmente a gastos corrientes<sup>28</sup>, es importante considerarlos. Sin embargo, en el ejercicio de estimación que incluyó a las transferencias sin Vaso de Leche se obtuvieron resultados muy débiles en términos de la magnitud de los coeficientes estimados y de su significancia estadística.

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

El cuadro 17 muestra los resultados de las estimaciones. Sólo se presentan los resultados obtenidos con las transferencias incluyendo Vaso de Leche y sin considerar la tasa de urbanidad, por las razones antes mencionadas.

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

---

<sup>28</sup> No decimos todos, pues existen filtraciones (ver Alcázar et al. 2003).

## Cuadro 17. Resultados de la Ecuación 2

Variables Explicativas	V. Endógena: PBI no primario		V. Endógena: PBI total	
	I	II	III	IV
PBI no primario <sub>t-1</sub>	0.88* (5.77)	0.96* (5.09)		
PBI total <sub>t-1</sub>			0.85* (4.69)	0.93* (3.87)
Transferencias con vaso de leche	0.004* (3.67)		0.003* (2.68)	
Gastos corrientes con vaso de leche		0.009* (4.43)		0.009* (3.34)
Gastos de capital con vaso de leche		0.003* (2.89)		0.002* (1.93)
Servicio de la deuda con vaso de leche		0.0001 (0.06)		-0.0006 (0.21)
Dummy shock	-209.26 (1.18)	-244.41 (1.50)	-355.17 (1.58)	-403.43** (1.84)
Constante	18.23 (0.58)	32.41 (1.05)	29.85 (0.74)	42.13 (1.06)

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

\* Significativo al 5%.

\*\* Significativo al 10%.

El impacto de las transferencias sobre la actividad económica departamental, medido con el PBI no primario, es más bien reducido aunque positivo y significativo. Por ejemplo, cuando se utiliza las transferencias de manera agregada (ecuación I) se encuentra que por cada 1,000 nuevos soles de incremento en ellas, el nivel de actividad aumenta en 4 soles.

Sin embargo, al desagregarse las transferencias en sus componentes según destino del gasto (como se aprecia en la ecuación II), es posible encontrar una mayor contribución de las transferencias al nivel de actividad. Así, un aumento de 1,000 nuevos soles en las transferencias, cuando estas se utilizan para financiar gastos corrientes, genera un incremento de 9 nuevos soles en la producción departamental. En cambio, el financiamiento de gastos de capital con transferencias produce un efecto positivo pero muy pequeño en el nivel de actividad (3 nuevos soles por cada 1,000 gastados); en tanto que el pago de la deuda tiene un efecto no significativo.

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

En las especificaciones III y IV, se usó el PBI total como indicador de la actividad. Como se puede apreciar los resultados son muy similares a los encontrados cuando se utiliza el PBI no primario. Un resultado que se mantiene inalterado es el efecto de los gastos corrientes, lo cual nos lleva a concluir que las transferencias que hace el gobierno central a los gobiernos locales son importantes porque contribuyen a dinamizar la actividad económica a nivel local, aunque con un impacto relativamente pequeño.

## 6. Conclusiones

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

Los efectos en departamentos como Lima, Lambayeque y La Libertad son bastante más fuertes que en los otros departamentos. Por otro lado, se encontró evidencia que en Cuzco y Moquegua el efecto es más bien negativo, es decir, las transferencias relajan el esfuerzo fiscal, llevando por tanto a los gobiernos locales de estas regiones a recaudar menos. Entonces, según los resultados encontrados podría decirse que las transferencias son buenos instrumentos para alentar el esfuerzo fiscal local en contextos de mayor desarrollo que en aquellos más atrasados.

Asimismo, estos hallazgos revelan la necesidad de contar con mayor información sobre los factores que determinan el esfuerzo fiscal realizado por los municipios (infraestructura, calidad del personal, etc.) que permita entender de forma más precisa la relación entre las transferencias intergubernamentales y la labor fiscal local. Por otro lado, disponer de información más detallada a nivel departamental y en general a nivel local permitiría explicar mejor las diferencias a nivel departamental encontradas en este trabajo.

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

## Referencias bibliográficas

- Alcázar, Lorena. José López-Calix y Eric Wachtenheim  
2003 *Las Pérdidas en el Camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales. vaso de leche y educación.* Lima: Instituto Apoyo.
- Alvarado, Betty, Brenda Rivera. Janet Porras y Allan Vigil  
2003 *Transferencias Intergubernamentales en las Finanzas Publicas Municipales del Perú. Documento de Trabajo No. 60.* Lima: Universidad del Pacífico. Consorcio de Investigación Económica y Social. USAID.  
1994 *Relaciones Intergubernamentales.* Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Arellano, Manuel  
2003 *Panel Data Econometrics.* Oxford: Oxford University Press
- Arellano, M. y S. Bond  
1998 Dynamic Panel Data Estimation Using DPD98 for Gauss. A Guide for Users. En [www.cemfi.es/Arellano](http://www.cemfi.es/Arellano)
- Arellano, M. y S. Bond  
1991 “Some Test of Specifications for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations”, *Review of Economic Studies* 58, 277-297.
- Bahl, Roy  
2000 *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries.* Washington D.C.: World Bank.
- Instituto Cuanto S.A. - Cuanto  
2003 *Perú en Números 2003. Anuario Estadístico.* Lima: Cuanto.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL  
1993 *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Serie Política Fiscal No 44.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Contaduría General de la República – CPN  
1998 *Cuenta General de la República.* Lima: CPN.  
1999 *Cuenta General de la República.* Lima: CPN.  
2000 *Cuenta General de la República.* Lima: CPN.  
2001 *Cuenta General de la República.* Lima: CPN.  
2002 *Cuenta General de la República.* Lima: CPN.

Gonzales de Olarte, Efraín

- 2002 La centralización fiscal en el Perú en el 2000. Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2002. Descentralización: Desarrollo y democracia en el Perú. Mimeo. Lima: IEP.
- 2001 La centralización económica del Perú: ¿problema o posibilidad? En: Actualidad Económica No. 220. Noviembre. Lima: CEDAL.
- 2000 Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – Consorcio de Investigación Económica. .
- 1999 *Sistemas centro periferia, descentralización y políticas públicas*. En Construyendo una Agenda Social. Narda Henríquez Editora. Lima: PUCP.
- 1995 *Descentralización fiscal*. En: Descentralización y Política Social. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- 1988 Economías Regionales del Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Greene, William

- 2003 Econometric Analysis. Quinta edición. New Jersey: Prentice Hall.

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

- 1996 Perú Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales 1997. Lima: INEI.

Musgrave, Richard A.

- 1959 The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill.

Naciones Unidas

- 1993 Descentralización Fiscal: marco conceptual. Serie Política Fiscal N 44. Santiago de Chile

Oates, Wallace.

- 1972 Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Janovitch.

Raich. Uri

- 2001 Impacts of expenditure decentralization on Mexican local governments. Documento de Trabajo DTAP-102. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. – CIDE.

Santa Cruz, Francisco

- 1996 “Desarrollo productivo y descentralización en el Perú: Lineamientos para una política de descentralización productiva”. En: Socialismo y Participación. No. 76. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

Tiebout, Charles M.

- 1956 “A Pure Theory of Local Expenditures”. En Journal of Political Economy. LXIV.

## Anexo A. Conceptos del Ingreso y del Gasto

**Cuadro A.1. Conceptos del Ingreso: Hoja de Trabajo de la Programación y Ejecución del Presupuesto del Ingreso**

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

**Cuadro A.1. Conceptos del Ingreso: Hoja de Trabajo de la Programación y Ejecución del Presupuesto del Ingreso (continuación)**

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

<sup>1/</sup>Aunque también existe la cuenta 12 de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo. no la incluimos aquí pues sólo la reporta la Municipalidad Metropolitana de Lima.

**Cuadro A.2. Conceptos del Gasto: Hoja de Trabajo de la Programación y Ejecución del Presupuesto del Gasto**

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

**Cuadro A.2. Conceptos del Gasto: Hoja de Trabajo de la Programación y Ejecución del Presupuesto del Gasto (continuación)**

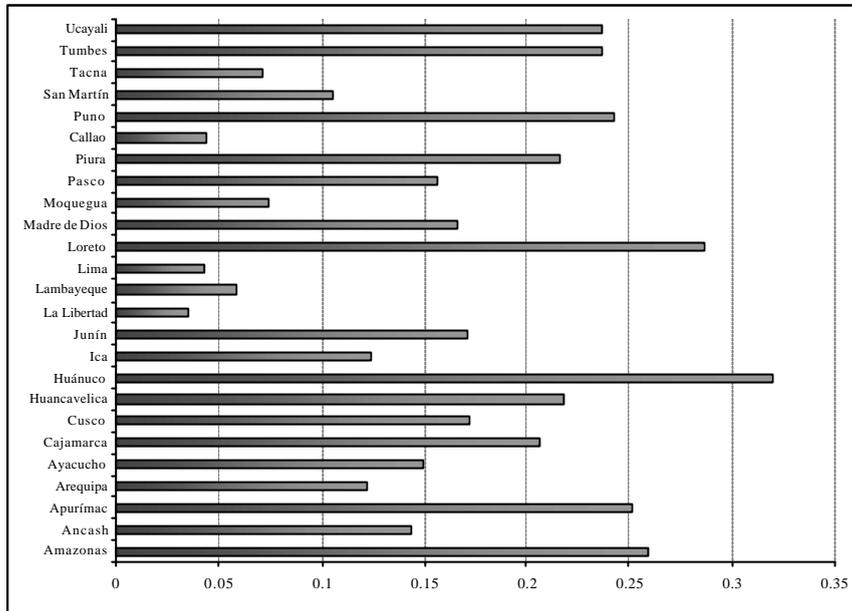
<b>GASTO (cont.)</b>	
<b>8</b>	<b>OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES</b>
<b>1</b>	<b>OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES</b>
5	GASTOS CORRIENTES
1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOC.
2	OBLIGACIONES PREVISIONALES
3	BIENES Y SERVICIOS
4	OTROS GASTOS CORRIENTES
6	GASTOS DE CAPITAL
5	INVERSIONES
6	INVERSIONES FINANCIERAS
7	OTROS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

**Cuadro A.2. Conceptos del Gasto: Hoja de Trabajo de la Programación y Ejecución del Presupuesto del Gasto (continuación)**

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

## Anexo B. Variabilidad de los ingresos a nivel departamental

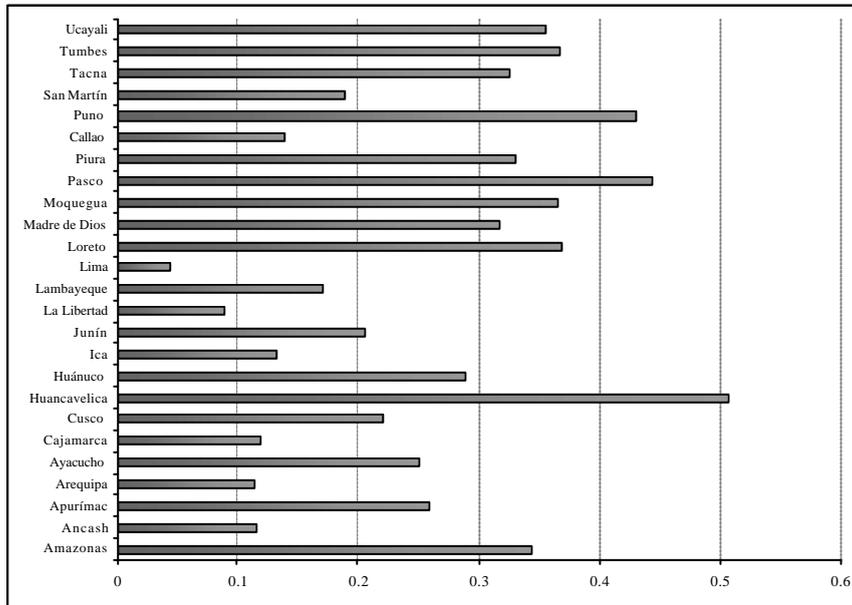
**Gráfico B.1. Variabilidad de los ingresos por concepto de Recursos directamente recaudados a nivel departamental (coeficientes de variación). 1998-2002.**



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

Elaboración: Propia

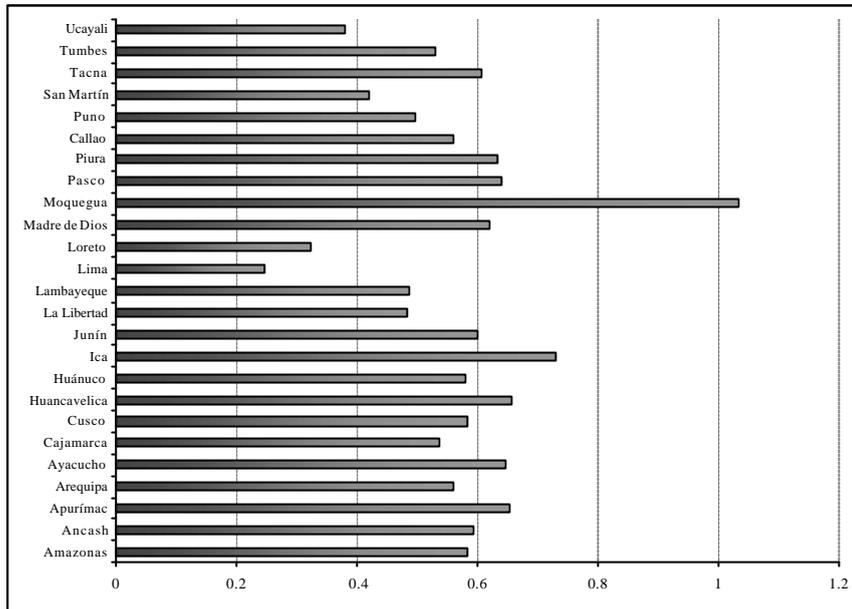
**Gráfico B.2. Variabilidad de los ingresos por concepto de Impuestos a nivel departamental (coeficientes de variación). 1998-2002.**



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

Elaboración: Propia

**Gráfico B.3. Variabilidad de los ingresos por concepto de Recursos por operaciones de Crédito a nivel departamental (coeficientes de variación). 1998-2002.**



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