

Transferencias gubernamentales en el Perú

El caso de la región minera Ancash en un contexto de cambios (2003-2015)

Luis Amado Sánchez Alcalde

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa
luis.sanchezalcalde@gmail.com

Resumen

El periodo 2003-2015 representó un tiempo de cambios para las transferencias gubernamentales en el Perú, no sólo por su incremento (producto del boom de las materias primas), o su posterior declive (debido a la crisis internacional), sino también por los cambios en el marco legal de su uso. Bajo este contexto, el objetivo de este trabajo fue determinar el efecto de las transferencias gubernamentales Canon y FONCOMUN sobre el gasto público local en una de las

Algunos de los resultados hallados fueron presentados en calidad de póster de investigación en *el 9º Seminario de Economía Pública Local* en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, ciudad de Morelia, Michoacán, México (2017); y como ponencia en el 2º Congreso de Posgrados de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México (2017).

Se agradece los comentarios a los dos lectores anónimos y de forma particular a la economista Dra. (c) Silvia Pérez Huamán y al Dr. Roberto Gutiérrez Rodríguez; así como a la licenciada Ana Elena González Guzmán por la asistencia en la corrección de estilo. Sin embargo, cualquier error u omisión es responsabilidad íntegra del autor.

Fecha de recepción:
12/03/2018
Fecha de aprobación:
12/05/2018

regiones mineras más importantes del Perú, Ancash. A través de distintos modelos de datos de panel (*two-way effects*) se estimaron las elasticidades del gasto público local respecto a dichas transferencias, observándose una estrecha relación entre el Canon y gasto de capital, lo mismo para el FONCOMUN y el gasto corriente; pero a la vez se determinó que los ingresos propios quedan relegados, siendo este escenario sensible dado que dichos ingresos deberían ser protagonistas en el proceso de descentralización fiscal de la región.

Palabras clave: Transferencias gubernamentales, descentralización fiscal, Perú, Ancash, minería.

JEL: H23, H5, H7

Introducción

El proceso de descentralización del Estado peruano aconteció a inicios del año 2002, esto con el objetivo de que los diferentes niveles de gobierno, central, regional y local apliquen correctamente políticas públicas en favor de la población. En este contexto, el gobierno central ha transferido responsabilidades a los gobiernos subnacionales que están clasificados en regionales y locales (municipios), y acompañó estas responsabilidades con una significativa transferencia de recursos públicos. Una de las transferencias más significativas que han recibido tanto gobiernos regionales como locales es el Canon, que tiene origen en los impuestos que el gobierno central recauda por la extracción de recursos naturales como minerales, hidrocarburos, bosques, entre otros, que las empresas privadas realizan a lo largo de todo el Perú. El uso legal de esta transferencia está ligada al gasto de capital, es decir, al financiamiento de proyectos de inversión. Cabe precisar que, el Canon ha tenido oscilaciones producto de choques externos positivos y negativos, como el *boom* de las materias primas que el Perú experimentó luego del 2003 beneficiando el incremento de esta transferencia, pero también ha atravesado bajas debido a las consecuencias que la crisis internacional tuvo sobre el precio de los *commodities*; por lo que, aunque sus beneficios en términos monetarios sean muy significativos, puede existir momentos de bajas considerables. Otra transferencia importante es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que proviene en gran parte del Impuesto General a las Ventas (IGV) y se distribuye a todos los gobiernos locales (municipalidades) con base en las condiciones de ruralidad y pobreza de cada distrito. El FONCOMUN ha transcurrido por diferentes cambios respecto a su uso y a partir del año 2002, es de libre discrecionalidad por lo que su uso queda a la libre gestión del Consejo Municipal. Ambas transferencias, Canon y FONCOMUN tienen el objetivo de mejorar la inversión en las regiones y que los gobiernos subnacionales puedan asignar mejor sus recursos.

En este marco se pone en observación el comportamiento de una de las regiones mineras más importantes del Perú, Ancash, que es una importante productora de cobre y zinc del país (MINEM, 2016). La minería ha beneficiado a Ancash en la recaudación de ingresos debido a que su gobierno regional y los distintos gobiernos locales (mu-

nicipio provincial y municipios distritales) han recibido importantes sumas de Canon, en especial Canon minero, que el gobierno central le ha transferido todos los años; por ejemplo, durante el periodo de estudio, la región ha recibido como promedio anual alrededor de USD 240 millones por Canon minero (SNMPE, 2017). Tomando en cuenta ambas transferencias, el aporte del Canon y FONCOMUN a los ingresos totales de los municipios de la región representa un poco más del 50% como promedio anual durante el mismo periodo. No obstante, también debe mencionarse la importancia de los ingresos propios en la región, y aunque estos han aumentado, su aporte sobre el total de ingresos que reciben los gobiernos locales ha oscilado hasta menos del 13%. Dado esto, la pregunta de investigación que se planteó fue la siguiente: durante el periodo 2003-2015, ¿cuál ha sido el efecto del Canon, el FONCOMUN y los ingresos propios sobre la ejecución del gasto público en la región Ancash? Esta pregunta llevó a plantear el siguiente objetivo: determinar el efecto de estas tres variables sobre el gasto público de los municipios de la región para el periodo 2003 - 2015, tomando en cuenta el *boom* de las materias primas para el Perú luego del año 2003, el contexto de crisis económica mundial y sus consecuencias sobre el precio de los *commodities* y las consecuencias del cambio de legislación del uso FONCOMUN. Por último, la hipótesis de trabajo que se basó en la revisión teórica y la revisión de casos similares en otras regiones del Perú, fue determinada de la siguiente manera: El Canon y FONCOMUN tienen un efecto positivo pero diferenciado sobre el gasto público local de la región, dada la naturaleza distinta de ambas transferencias; mientras que los ingresos propios, aunque se han incrementado en el tiempo, tienen un efecto nulo sobre dicho gasto debido a su poca participación sobre los ingresos totales.

I. Referentes teóricos

1.1 Descentralización fiscal y transferencias gubernamentales

Se ha escrito abundante literatura sobre la descentralización fiscal, sus beneficios y la forma de cómo la aplicación de los programas de descentralización en los países ha ayudado a aplicar mejores políticas públicas. Desde el teorema de la descentralización de Oates (1972) hasta las críticas de Weingast (2009), se ha desarrollado una serie de teorías de cómo un sistema descentralizado de gobierno puede, a través de la asignación de recursos, mejorar el bienestar de la población. Una mención particular merece el trabajo realizado por Trujillo (2008), en donde partiendo de los postulados de la teoría de la Hacienda Pública realiza un análisis valioso sobre el gasto público local, las transferencias gubernamentales y la descentralización fiscal. La presente sección de la investigación pretende ubicarla dentro del contexto teórico necesario para validar posteriormente la hipótesis de trabajo y poder tener conclusiones pertinentes. Primero se explica la descentralización fiscal en el contexto de las teorías del federalismo fiscal (primera y segunda generación), luego la clasificación de las transferencias gubernamentales y posteriormente sus efectos anómalos.

Como punto de partida, el teorema la descentralización de Oates representa la prin-

cipal teoría sobre la descentralización fiscal dentro de los aportes del federalismo fiscal de primera generación, y es que a partir de su teorema publicado en la primera mitad de la década de los años setenta (Oates, 1972), los conceptos de descentralización y federalismo fiscal han sido estudiados y revisados ampliamente. El teorema indica que bajo ciertos supuestos es más eficiente que los bienes públicos locales sean provistos en sus propios límites jurisdiccionales, es decir, por los gobernantes locales, en vez de ser provistos por el gobierno central que por el contrario ofrecería niveles no diferenciados de dichos bienes (Oates, 2006). Aquí cabe recordar que las tres funciones del sector público que plantea Musgrave & Musgrave (1992), y que también son referidas en el trabajo de Trujillo (2008), son la asignación, distribución y estabilización, y es justamente la primera de estas tres la que se comparte entre los diferentes niveles de gobierno en un sistema descentralizado como por ejemplo el federal. En este sentido, desde el punto de vista presupuestal el concepto de federalismo fiscal podría definirse como “... un sistema de reparto de ingresos tributarios y compromisos de gasto público entre un gobierno central y los gobiernos estatales”. (Rutherford, 2002, p. 230). Trujillo (2008) indica que “a partir 1950, la teoría económica ha respaldado cada vez más la descentralización a través de las contribuciones del hoy llamado “federalismo fiscal”. Esta teoría busca justificar normativamente la descentralización y a su vez establecer criterios de eficiencia económica para este proceso. El concepto de eficiencia en esta teoría implica que las decisiones del Estado sobre el uso de recursos y producción de bienes y servicios públicos tomen en cuenta las preferencias de los individuos (Trujillo, 2008, pp. 457,458). En este sentido y en base a Eduardo Wiesner, Trujillo indica que el federalismo fiscal: “... tiene que ver básicamente con la capacidad de los gobiernos –y de sus distintos niveles– para utilizar eficientemente los recursos públicos puestos a su disposición. De esta eficiencia va a depender, en gran medida, el crecimiento a largo plazo de los países y la calidad de vida de la mayoría de los habitantes” (Wiesner, 1992 en Trujillo 2008. p.458).

Respecto al federalismo de segunda generación, Prud’homme indica que el eje central de los peligros de la descentralización no es en sí la ejecución de esta, sino los inconvenientes en el diseño del programa. Para este autor, las medidas de descentralización es el símil de la aplicación de una medicina, dado que de ser aplicada correctamente se obtendrán beneficios, en caso contrario empeorará las cosas (Prud’homme, 1995). El aporte significativo de Prud’homme para la región de América Latina se basa en observar el incumplimiento de los supuestos de la teoría tradicional del federalismo fiscal, como por ejemplo en los países en vía de desarrollo. Mientras que la teoría tradicional indica que los ciudadanos se desplazan entre las diferentes jurisdicciones con el objetivo de encontrar cual se ajusta mejor a sus necesidades, en la práctica los países en vías de desarrollo tienen un problema de oferta, de desigualdad de ingresos de las familias e ingresos fiscales (Prud’homme, 1995). Asimismo, el supuesto tradicional de que la descentralización se justifica por la ganancia de bienestar puede ser discutido debido a la débil gestión de los gobernantes locales, lo que conllevaría a que la asignación de los bienes y servicios no sean realizados de manera eficiente, y en vez

de concretarse una ganancia del bienestar, la descentralización provocaría una pérdida (Prud'homme, 1995). Dado este enfoque, la descentralización debe entenderse como un proceso complejo que si bien es cierto mejoraría la aplicación de políticas públicas (Parodi, 2005), también puede generar efectos adversos.

Por otro lado, un aspecto importante en el programa de descentralización son los recursos que el gobierno central otorgará a los gobiernos subnacionales para que estos últimos cumplan sus funciones, ya que en las primeras etapas de la descentralización la independencia financiera de los gobiernos subnacionales no se logrará (Rufian, 1993) y por lo tanto el gobierno central deberá transferir no solo funciones, sino también recursos. Estos recursos se denominan transferencias gubernamentales las cuales pueden ser de varios tipos y se pueden clasificar en aquellas que tienen un rol pasivo y activo. El primero se basa en acortar las brechas existentes entre el presupuesto del gobierno central y los gobiernos subnacionales (Boadway, 2007) lo que conlleva a una descentralización del gasto público, en vez de una descentralización de la recaudación tributaria que podría generar inequidad a nivel interjurisdiccional (Boadway, 2007). Por el lado del rol activo, la literatura indica que existen dos funciones (i) el equilibrio interjurisdiccional, es decir un equilibrio horizontal, y (ii) el logro en los objetivos de la economía nacional. Wallace Oates (1999) da una clasificación general en función del uso, distinguiendo a las transferencias condicionadas y no condicionadas. La primera se refiere a una transferencia con restricciones de gasto, mientras que la segunda a una transferencia de suma fija que puede ser gastada a libre discreción. Respecto a las transferencias condicionadas Trujillo (2008) describe lo siguiente: “... *Son transferencias específicas que el Gobierno Central debe asignar para el financiamiento de programas que involucran beneficios a los municipios. Este tipo de aportes se justifica con el argumento de subsidiar a los individuos cuyas actividades generan externalidades positivas, pues esto induce a internalizar los beneficios producidos a terceros, y de esta misma forma el gobierno local tendrá en cuenta los beneficios generados a residentes de otras jurisdicciones dentro del cálculo de su decisión. Si lo que se busca es incrementar la disponibilidad de una categoría concreta de un bien público, como educación y salud, los aportes condicionados son más idóneos que los aportes generales o no específicos*” (Trujillo, 2008, pp. 463,464).

Rosen (2008) indica que hay diversos tipos de transferencias condicionadas, (i) las compensatorias, en donde por cada unidad monetaria transferida el gobierno local debe gastar una cierta cantidad de dinero; y (ii) las no compensatorias, que representan una transferencia de suma fija. Trujillo (2008) también hace una observación respecto a esta clasificación: “*Dentro de los aportes condicionados, se encuentran también los aportes con contrapartida (matching grants), los cuales actúan como un incentivo para el gobierno local y se justifican en el principio de escasez de los recursos y por la necesidad de utilizarlos donde se maximice su rendimiento. De acuerdo con Wiesner (1992,61), los aportes con contrapartida tienen dos objetivos: primero, buscan un esfuerzo fiscal propio, y segundo, hacer más transparentes la accountability (rendición de cuentas) presupuestal horizontal y vertical. De esta forma, las transferencias*

tendrán un efecto multiplicador sobre el ahorro y la inversión pública y contribuirán al desarrollo institucional y político de los gobiernos locales; es decir, se busca evitar que las transferencias actúen como impuestos negativos, al inducir a la “pereza fiscal” en las jurisdicciones...” (Trujillo, 2008, p. 464). Y por el lado de las transferencias no condicionadas: “...*Son aquellos de tipo general, es decir de libre asignación por parte del receptor, cuya justificación reside en cuestiones de equidad. Son transferencias de nivelación o igualación, dirigidas a las jurisdicciones más pobres que presentan grandes carencias en los servicios sociales o bases tributarias muy débiles, con el propósito de cumplir con el objetivo de redistribución del ingreso en la sociedad. Así pues, los aportes no condicionados pretenden redistribuir el ingreso de las regiones ricas a las regiones pobres de un país*” (Trujillo, 2008, p. 463).

Sin embargo, para que exista una verdadera descentralización, es necesario que los gobiernos subnacionales puedan asumir el gasto con sus ingresos propios y con el tiempo dejar de lado las transferencias (Rufian, 1993). La evidencia empírica muestra que las transferencias gubernamentales no siempre generan efectos positivos en los gobiernos locales, sino efectos que repercuten en la gestión pública como la pereza fiscal y otras anomalías. Uno de los efectos más estudiados es el *flypaper*, atribuido a un problema de comportamiento de los gobernantes locales, en donde estos aumentan el gasto público en una cuantía mucho mayor al recibir transferencias, que cuando aumentan los ingresos propios. La razón de este comportamiento puede deberse a distintas razones, Inman (2008) así como Hines & Thaler (1995) comparten la idea de que el efecto aparece por un problema de análisis de los datos a nivel econométrico, que los economistas investigadores del tema han obviado, como, por ejemplo, las características propias del gobierno local que se analiza. Sin embargo, existe una explicación que tiene respuestas más allá del análisis metodológico, y que recae en las instituciones políticas y los incentivos propios de los burócratas (Inman, 2008), es decir, el problema recae en las fallas del sistema político, pero también en el comportamiento de los ciudadanos, ya que estos tienen aversión a la pérdida de ingresos por un aumento de impuestos (Hines & Thaler, 1995). Por lo tanto, es más conveniente para los gobernantes locales incrementar el gasto financiado con transferencias, que a través de los ingresos propios recaudados por impuestos. Trujillo (2008) expone la explicación de este efecto a través de dos enfoques: (i) el votante mediano, que indica que el efecto *flypaper* es “...una consecuencia del comportamiento racional del votante mediano en situaciones de ilusión fiscal” (Trujillo, 2008, p. 473); y (ii) el burócrata maximizador de presupuesto en donde “la función de utilidad del burócrata se considera sujeta de manera automática a transformaciones monótonas y positivas ante aumentos en el tamaño del presupuesto vía transferencias” (Trujillo, 2008, p. 475). Para Inman (2008), la razón fundamental de la aparición del efecto *flypaper* recae en la esfera política, en la relación incompleta entre los ciudadanos y los gobernantes; asimismo, el referido autor menciona que este efecto debe observarse como una realidad de la política fiscal, siendo su estudio necesario para entender mejor la relación entre los distintos niveles de gobierno (Inman, 2008).

II. Antecedentes Empíricos

El efecto de las transferencias gubernamentales en el Perú ha tomado importancia entre investigadores y hacedores de políticas durante la última década, esto en parte por las reformas que el Estado peruano ha experimentado a partir del inicio del presente siglo. Esta sección toma como referencia dos estudios realizados sobre el efecto de las transferencias gubernamentales en el comportamiento de los municipios peruanos, uno a nivel nacional y otro a nivel regional.

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) realizó una investigación cuyo objetivo fue analizar el efecto de las transferencias condicionadas y no condicionadas sobre el ingreso y gasto público de los municipios en todo el Perú (Alvarado, et al., 2003). Como punto de partida, esta investigación explica que entre los años 60 y 80 el aumento de las transferencias disminuyó el esfuerzo fiscal en los municipios. Ante estos antecedentes, las preguntas planteadas fueron: “... *¿qué ha sucedido por el lado de los ingresos municipales en las municipalidades en general?, ¿qué ha sucedido con el gasto financiado con ingresos propios? y ¿qué comportamiento han tenido las que han resultado mayormente beneficiadas?*” (Alvarado, et al., 2003, p. 50). Para responder a estas preguntas se elaboraron ciertos modelos econométricos que explicaron la relación entre las transferencias y los ingresos y gastos municipales para el año 2000. Se analizaron alrededor de 1400 observaciones correspondientes a las municipalidades distritales y provinciales del Perú. Se elaboraron tres modelos para la variable ingresos (total ingresos per-cápita, impuestos per-cápita y tasas per-cápita) y un modelo para la variable gasto de capital financiado por ingresos propios. En el modelo de ingresos propios totales las transferencias tuvieron un efecto negativo, es decir, a un mayor nivel de transferencia una menor cantidad de ingresos propios. Lo mismo resultó para los modelos de impuestos y tasas, siendo estos resultados similares a los hallados durante la década de los años 60 y 80. Un aspecto importante en estos modelos fue la inclusión de la variable cuadrática de las transferencias, cuyo coeficiente resultó positivo, sugiriendo que las municipalidades con un mayor nivel de transferencia son las más pequeñas o rurales, o que las municipalidades tienen un monto mínimo de recaudación (Alvarado, et al., 2003). Por el lado del modelo de gasto, el coeficiente de las transferencias también resultó negativo, infiriendo así que a un mayor nivel de transferencias se genera una disminución en el gasto de capital financiado con ingresos propios. En suma, los modelos determinaron un efecto sustitución en donde las transferencias parecen generar un estado de pereza fiscal en la gestión municipal del Perú.

Otra investigación pertinente fue realizada por Neyra & Baldárrago (2005) en donde los autores buscaron realizar una aproximación de la conducta fiscal de los gobiernos municipales en la región Arequipa en Perú. El objeto de estudio fueron las municipalidades de la ciudad de Arequipa, mientras que el objetivo principal fue determinar la correspondencia fiscal tomando en cuenta el cambio de legislación del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), en donde esta transferencia pasó de ser una condicionada a una no condicionada. Los datos se analizaron para un periodo

total de 5 años y 13 observaciones. A través de un análisis de elasticidades se demostró que el FONCOMUN repercute sobre el gasto público de forma diferenciada, es decir, tuvo un efecto distinto antes y después de la modificación legal. Para el periodo 1999 – 2001 (antes del cambio de uso del FONCOMUN) la elasticidad del gasto de inversión respecto al FONCOMUN fue de 2,73 mientras que para el periodo 2002 – 2003 la elasticidad disminuyó a 0,16. Respecto al gasto corriente, su elasticidad respecto al FONCOMUN fue de 0,04 para el periodo 1999 – 2001; sin embargo, para el periodo 2002 – 2003 su elasticidad aumenta a 2,07. Los resultados de Neyra y Baldárrago (2005) muestran que el cambio de uso de la transferencia FONCOMUN puede modificar las elasticidades del gasto público evidenciándose en este caso en el gasto corriente. Las conclusiones a las que llegan los autores es que la correspondencia fiscal respecto a este tipo de gasto es que una vez que la ley permite usar el FONCOMUN como una transferencia no condicionada, esta pareciera sustituir automáticamente a los ingresos propios. Para el caso del gasto de capital, ahora es el Canon minero el encargado de suplirlo, debido no sólo al cambio de uso del FONCOMUN como un efecto indirecto, sino por el incremento sustancial de las rentas por extracción minera. Sin embargo, un aspecto destacable es que, tanto para el gasto de capital como para el corriente, la participación de los ingresos propios se ha vuelto complementaria y ha reducido su participación, no porque estos ingresos hayan disminuido, sino porque simplemente no se gastan creándose un superávit, por lo que la investigación concluye que no se afectó el esfuerzo fiscal en los municipios analizados.

III. Contexto peruano

En esta sección se explica el contexto de las finanzas públicas modernas en el Perú, los tipos de transferencias gubernamentales, así como una breve caracterización de la economía de la región Ancash. Por último, se describe brevemente el efecto macroeconómico de la crisis económica del año 2008 y sus repercusiones sobre el Canon minero.

3.1 Las finanzas públicas en el Perú

Según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Perú tiene un gobierno unitario y descentralizado (CRP, 2007), que desde el año 2002 viene ejecutando una política de descentralización a través de sus gobiernos subnacionales que se clasifican en gobiernos regionales y gobiernos locales. El proceso de descentralización se ha ejecutado acompañado de transferencia de recursos financieros como el Canon y el Fondo del Compensación Municipal (FONCOMUN), así como la asignación de otros recursos. Con base en la información de las leyes promulgadas por el Congreso de la República del Perú respecto al Canon (CRP, 2001) y al FONCOMUN (CRP, 2002), el cuadro 1 presenta las principales características de estas dos transferencias.

Cuadro 1. Características de las transferencias Canon y FONCOMUN

	Canon	FONCOMUN
Receptor	Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales donde se explotan los recursos naturales.	Total de los Gobiernos Locales en función a sus niveles de ruralidad, pobreza y otros indicadores socioeconómicos.
Origen	Representa el 50% del impuesto a la renta que el gobierno central grava cada año a las empresas explotadoras de recursos naturales. Existen 6 tipos de canon: minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal.	Recaudación por: Impuesto de Promoción Municipal (IPM), Impuesto al Rodaje e Impuesto a las Embarcaciones de Recreo. Más del 90% se recauda por IPM asociado al Impuesto General a las Ventas (IVA en otros países).
Marco Legal	Ley N.º 27506 – Ley del Canon y su reglamento promulgado por Decreto Supremo N.º 005-2002-EF, (9 de enero del 2002).	Ley N.º 27630 – Ley que modifica el artículo 89 del Decreto Legislativo N.º 776, Ley Tributación Municipal (11 de enero 2002).
Uso	Financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública que comprendan intervenciones orientadas a brindar servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad, es decir, gasto de capital.	Promover la inversión en las municipalidades con criterio redistributivo (gasto de capital o gasto corriente).

Fuente: Elaboración propia en base al marco legal del CRP y MEF. Revisado en junio 2017.

En el caso del FONCOMUN se debe precisar que esta transferencia ha sufrido distintas modificaciones. En los años noventa, con base en la Ley de Tributación Municipal, el Decreto Legislativo N.º 776, artículo 89, indicaba que los recursos que perciban las municipalidades por este concepto no podrán ser empleados en el gasto corriente (CRP, 1993). Para el año 1994 se permitió emplear el 20% en gastos corrientes y para 1999, la discrecionalidad municipal fue de un 30% (Neyra & Baldarrago, 2005). Finalmente, en el año 2002, mediante la Ley N.º 27630 se modifica el Art. N.º 89 del Decreto Legislativo N.º 776 donde se indica que el uso del FONCOMUN es de libre discrecionalidad por parte de los municipios y su gasto será gestionado por el Consejo Municipal (CRP, 2002). En conclusión, hoy en día por un lado el Canon representa una transferencia condicionada, mientras que el FONCOMUN representa una transferencia no condicionada.

3.2 La región Ancash

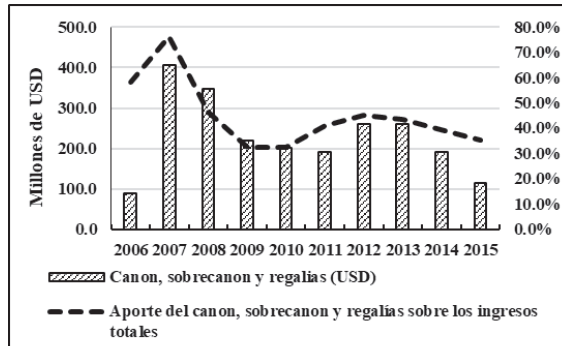
Ancash es una región que se encuentra al norte - centro del Perú, tiene 20 provincias, 146 distritos y más de un millón de habitantes. Es mayoritariamente andina con una

altura que llega hasta los 3910 m.s.n.m. Es una de las regiones con más producción minera en el Perú y desde hace más de 15 años representa una de las regiones que más ha impulsado el crecimiento macroeconómico del país a través de sus diferentes proyectos mineros. Según el Atlas Catastral Minero Nacional del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico del Perú (INGEMMET), la región tiene alrededor de 39 unidades mineras en producción y 59 en exploración (INGEMMET, 2014). Bajo un panorama general, las estadísticas anuales del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) indican que el crecimiento de la producción de cobre en el Perú fue del 38,4% (2016/2015) mientras que del oro fue de 4,21%. Los niveles de producción cuprífera ubicaron al Perú en el segundo puesto a nivel mundial (MINEM, 2016). Al respecto, tres empresas mineras producen un poco más del 50% de la producción de cobre total en el Perú, siendo la Compañía Minera Antamina S.A. la segunda más importante con un aporte del 18,85% encontrándose esta en la región Ancash. Como consecuencia de esto, actualmente la región es la segunda productora de cobre a nivel nacional con una producción de 454447 TMF que representa un aporte del 19,31% a la producción de cobre nacional (MINEM, 2016).

Respecto a la transferencia de recursos financieros que provienen del gobierno central, Ancash representa la región que en los últimos años ha recibido una mayor transferencia de Canon, en especial Canon minero. Según la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía (SNMPE), en base a los datos del MEF, la región recibió un total de S/. 314 millones (aproximadamente un millón de dólares¹) para el año fiscal 2016, siendo la región que más Canon minero recibió ese año (SNMPE, 2017). Durante la última década, el aporte del Canon, Sobrecanon y Regalías mineras sobre el total de los ingresos de los municipios de la región ha oscilado entre el 30% y 70% (INEI, 2017). En el gráfico 1 se puede apreciar que en el año 2007 la región recibió el mayor nivel de Canon, Sobrecanon y Regalías en la última década. Respecto al FONCOMUN, esta transferencia ha tenido un crecimiento casi constante durante los últimos diez años. Para el año 2015, el FONCOMUN ascendió a USD 61 millones aproximadamente (INEI, 2016) aunque su aporte sobre los ingresos totales ha sido por debajo del 20% (ver Gráfico 2). Por último, respecto a los ingresos propios, que representan los ingresos recaudados directamente por los municipios de la región, son los menos significativos dentro de la partida de ingresos totales, puesto que durante los últimos diez años estos han representado menos del 13%, aunque pareciera que la tendencia, tanto absoluta como relativa es creciente (ver Gráfico 3).

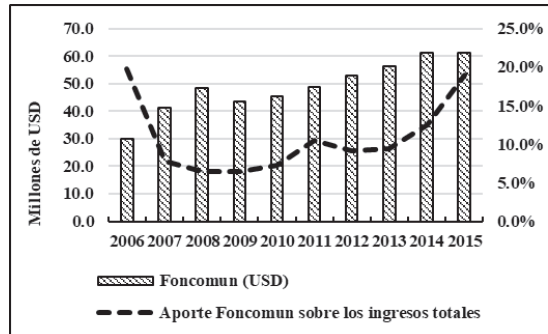
1 En el presente estudio se tomó en cuenta un tipo de cambio de 1 dólar norteamericano por S/. 3.00 nuevos soles.

Gráfico 1. Ancash: Transferencia de Canon, Sobrecanon y Regalías, 2006-2015



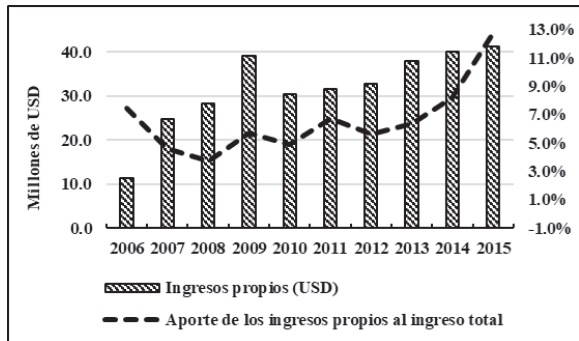
Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2017.

Gráfico 2. Ancash: Transferencia de FONCOMUN, 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2017.

Gráfico 3. Ancash: Ingresos propios, 2006-2015



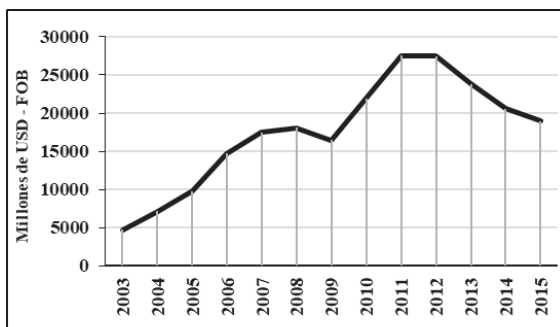
Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2017.

3.3 Efecto económico de la crisis en el Perú

Las exportaciones de minerales en el Perú tuvieron un crecimiento significativo luego del año 2003, teniendo un punto de inflexión para el 2006 creciendo en 214,17% y llegando al punto más alto en el 2008 con un poco más de USD 18 mil millones. Pero luego de un crecimiento constante estas exportaciones caen para el año 2009 producto de la crisis del año anterior y el decaimiento del precio de las materias primas a nivel mundial. Según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), las exportaciones mineras cayeron en 8,9% entre 2008 y 2009 (ver gráfico 4). Uno de los minerales más afectados fue el cobre, puesto que representa entre el 27% y 43% del total de minerales exportados. Su exportación cayó en 18,4%, lo mismo para la plata con una caída más aguda llegando al 64%. En el caso del zinc, este tuvo una caída del 42,2% entre el 2007 y 2008 y del 16% en entre el 2008 y 2009 (ver gráfico 5). Este deterioro en las exportaciones de minerales también se reflejó en la tendencia del índice de términos de intercambio, que es el índice de precios de exportación entre el índice de precios de importación y que refleja el poder adquisitivo de las exportaciones respecto de los productos de importación (BCRP, 2018). En el gráfico 6 se muestra como el índice cayó desde el 2008 profundizando en el primer trimestre del año 2009, experimentándose luego una recuperación que cae nuevamente².

Se debe mencionar que los gráficos 4, 5 y 6 no sólo muestran la caída del 2008 y 2009, sino también la recuperación de las exportaciones en los años 2010, 2011 y 2012, siendo importante precisar que luego de esta recuperación se aprecia también un decaimiento constante para las exportaciones que hasta el corte del periodo parece no cambiar de tendencia.

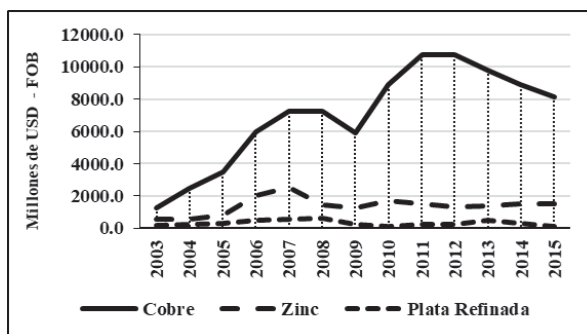
Gráfico 4. Exportaciones - FOB productos tradicionales mineros (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en BCRP, 2018.

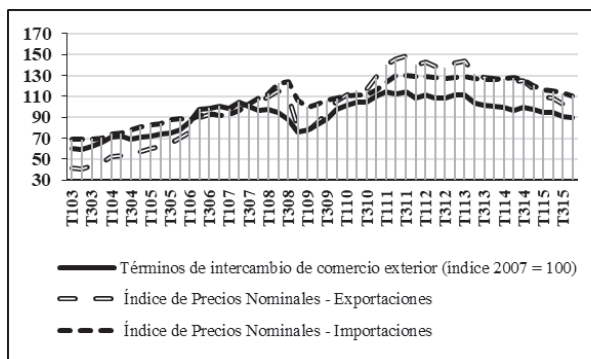
² Un análisis completo sobre los efectos de la crisis en la economía peruana fue realizado por Dancourt & Mendoza, (2009) quienes presentan la relación entre la caída de los términos de intercambio y las recesiones, además de analizar el choque externo cambiario y real.

Gráfico 5. Exportaciones - FOB del cobre, zinc y plata refinada (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en BCRP, 2018.

Gráfico 6. Índice de términos de intercambio (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en BCRP, 2018.

Ahora bien, estos cambios en las exportaciones también se han dejado sentir en el ámbito microeconómico, específicamente en la recaudación del Canon minero, puesto que esta transferencia proviene del impuesto a la renta que pagan las empresas extractoras de minerales cada año. La relación se basaría en que existiendo una caída de las exportaciones de minerales entre el año 2008 y 2009 tal y como se muestran en los gráficos 4 y 5, en el gráfico 1 se observa que el Canon minero también cae después de alcanzar su pico máximo en el año 2007, agudizándose para los años 2009, 2010 y 2011, pero al igual que las exportaciones se recuperaron este también se recupera en los años 2012 y 2013, para volver a caer en los años sucesivos de la misma manera que caen las exportaciones. En este sentido, se podría desprender que el Canon y no sólo el minero, va a depender de las oscilaciones del mercado externo que a su vez depende de otras variables que se consideran exógenas para la economía peruana, incidiendo de esta forma en el presupuesto público y por ende en el gasto público local.

IV. Metodología

En esta sección se explican los datos y métodos que se utilizaron para responder a los objetivos de la investigación. La unidad de análisis fueron las municipalidades distritales de la región. Asimismo, los datos sobre ingresos recaudados y gastos ejecutados por los municipios fueron obtenidos del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) del INEI (INEI, 2016) que a su vez se basa en la información de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública del MEF. Se debe mencionar que se trabajó con un total de 76 municipios, dado que, por un lado, no se encontró información completa para los municipios de Sucha, Coris, La Pampa, Huacachi, Huayán, San Cristóbal de Raján, Cabana, Huandoval, Lacabamba, Parobamba, Hayllapampa, Tapacocha y Ragash; y por otro, durante el periodo de estudio, el INEI agregó nuevos municipios por cuestiones de delimitación política. Sin embargo, el número de observaciones con la que se realizó el estudio se consideró asintótica (76 observaciones por 13 años dieron un total de 988 observaciones) y representativa para los objetivos planteados.

El análisis preliminar de los datos fue realizado a través de la obtención de estadísticos descriptivos del promedio (a nivel per cápita) del gasto de capital, gasto corriente, Canon, FONCOMUN e ingresos propios para los 76 municipios. Se tomó en cuenta el periodo de estudio total (2003–2015) y los periodos antes de la crisis mundial (2003–2007) y durante - después de esta (2008–2015). Luego se realizaron estimaciones econométricas del tipo datos de panel con base en los estudios de Alvarado (2003) y Neyra & Baldarrago (2005), y se tomó en cuenta la identificación de efectos temporales con base a las referencias de Hsiao (2003) y Baltagui, (2005), por lo que las estimaciones se realizaron usando el componente temporal del error, es decir, regresiones en datos panel del tipo *Two Way - Time Effects*. La especificación de los modelos se realizó en logaritmos (una forma sencilla de obtener las elasticidades) usando las variables en términos per cápita de forma que se pueda comparar entre municipios. Las ecuaciones se muestran a continuación:

Modelo	Especificación
---------------	-----------------------

Ec. 1	$GCp_{it} = \beta_0 + \beta_1 Cp_{it} + \beta_2 FCp_{it} + \beta_3 IPP_{it} + \text{error}_1$
Ec. 2	$GOp_{it} = \delta_0 + \delta_1 Cp_{it} + \delta_2 FCp_{it} + \delta_3 IPP_{it} + \text{error}_2$

Donde:

i =i-ésima observación, t =unidad de tiempo

GCp: Logaritmo natural del gasto de capital per cápita.

GOp: Logaritmo natural del gasto corriente per cápita.

Cp: Logaritmo natural del canon per cápita.

FCp: Logaritmo natural del FONCOMUN per cápita

IPP: Logaritmo natural de los ingresos propios per cápita

La relación esperada entre las variables es positiva, es decir, en el caso de la ecuación 1 el aumento del 1 % del Canon, el FONCOMUN o los ingresos propios aumentaría en tanto por ciento el gasto de capital; mientras que para la ecuación 2 el aumento del 1 % del Canon, el FONCOMUN o los ingresos propios aumentaría en tanto por ciento el gasto corriente. Se asumió una distribución normal de los errores estimados y se estimó usando errores estándar robustos.

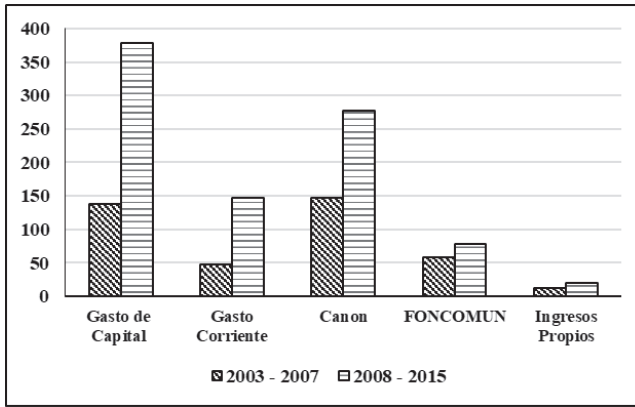
V. Resultados

Estadísticos descriptivos

Comparando los periodos 2003-2007 y 2008-2015, los resultados mostraron un crecimiento promedio de todas las variables. Por ejemplo, el gasto corriente fue la variable que más creció obteniendo un 207 %, siguiéndole el gasto de capital con 174 %. Respecto a las transferencias, el Canon creció más que el FONCOMUN (89 % versus 34 %), mientras que los ingresos propios crecieron en 63 %. A pesar de la diferencia del crecimiento relativo entre el gasto de capital y el corriente, en el gráfico 7 se puede observar que en términos absolutos el gasto de capital resultó mayor en ambos periodos, así también que la transferencia más significativa fue el Canon y que los ingresos propios fue el tipo de ingreso más pequeño que percibieron los gobiernos locales de la región. Sin embargo, a pesar de que el promedio de las variables de interés creció entre los periodos especificados, también se realizó un análisis anual para observar los cambios en el *boom* de las materias primas luego del 2003. Como resultado de esto, se observó que el Canon creció de una forma más que significativa entre los años 2003 y 2007, siendo la variación en estos años de 1689 %; sin embargo, para los años de crisis se muestra un deterioro, y tomando como referencia el año 2007, en donde alcanzó su punto máximo, esta transferencia cae en 15,6 % para el año 2008 y 46 % para el año 2009. Finalmente, para el año 2015 cae en un 72 %.

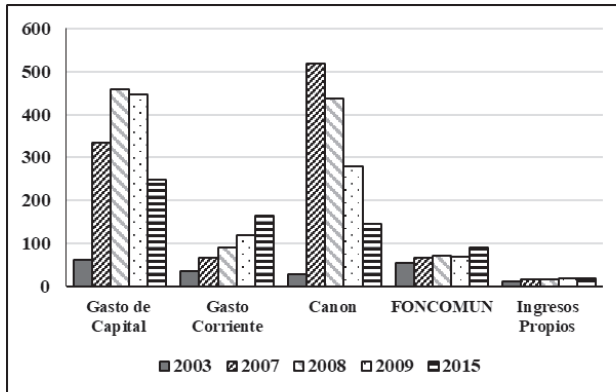
En el caso del gasto de capital llega a un punto máximo en el año 2008 con USD 459 per cápita para también decaer en los próximos años. Entre los años 2003 y 2008 este gasto creció en un 640 %, cayendo respecto a este último en 45 % para el año 2015. Cabe precisar que la tendencia de este gasto fue similar a la del Canon (ver gráfico 8). Por el contrario, las variables que no decayeron y mostraron una tendencia creciente fueron el FONCOMUN, los ingresos propios y el gasto corriente, pues entre los años 2003 y 2015 crecieron en 65 %, 48 % y 367 % respectivamente, llamando la atención el crecimiento de este último (ver gráfico 8). Sin embargo, tal y como se precisó párrafos arriba, en términos absolutos el Canon y gasto de capital resultaron ser más significativos que el FONCOMUN, los ingresos propios y el gasto corriente.

Gráfico 7: Variables per cápita por periodos (en USD)



Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2016.

Gráfico 8: Variables per cápita por año (en USD)



Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2016.

En el caso de los estadísticos de dispersión, los resultados en el Cuadro 2 muestran que la desviación estándar también creció entre periodos, indicando que para 2008 – 2015 existió una mayor dispersión en las variables de interés. En el caso del coeficiente de asimetría, este resultó positivo para todas las variables y en ambos periodos, indicando que los valores se concentraron hacia la izquierda de la media, donde destaca el FONCOMUN por ser la variable con el menor valor.

Cuadro 2. Estadísticos de dispersión: Desviación Estándar y Asimetría (2003-2015)

Variable	2003 - 2007		2008 - 2015	
	Desviación Estándar	Coefficiente de Asimetría	Desviación Estándar	Coefficiente de Asimetría
Gasto de capital per cápita	203,62	5,13	454,97	4,39
Gasto corriente per cápita	33,33	3,56	158,50	6,36
Canon per cápita	396,01	7,61	423,0	4,96
FONCOMUN per cápita	36,9	1,28	44,04	1,49
Ingresos propios per cápita	37,5	7,68	45,62	7,88

Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2016.

Modelo de regresión para el gasto de capital

Los resultados del modelo de datos de panel para el gasto de capital mostraron elasticidades positivas en todas las variables explicativas. Tomando en cuenta el componente de tiempo en el error, en el cuadro 3 se muestra que a través de una regresión *Two Way - Time Effects* se pueden evidenciar efectos temporales en los años 2008, 2009 y 2010, siendo estos positivos, es decir, algún efecto inobservable hizo incrementar el gasto de capital en esos años. El efecto temporal del año 2008 fue de 0,48 (efectos fijos) y 0,32 (efectos aleatorios), incrementándose en el año 2009 a 0,67 (efectos fijos) y 0,53 (efectos aleatorios), cayendo para el año 2010 a 0,59 (efectos fijos) y 0,47 (efectos aleatorios). A pesar de que estos resultados se consideraron estadísticamente adecuados, se observó que los estimadores de las transferencias resultaron inversamente distintos cuando se estimaron por efectos fijos y aleatorios, por lo que antes de decidir con el test de Hausman qué modelo fue el correcto, se obtuvieron las elasticidades para cada periodo de análisis. De esta manera se estimaron modelos para los periodos 2003 – 2007 y 2008 – 2015. Luego del test de Hausman el cual indicó que el mejor modelo fue el de efectos aleatorios, se pudo inferir que para el periodo 2003 – 2007 un incremento del 1 % del Canon incrementó en promedio 0,46 % el gasto de capital, mientras que el FONCOMUN lo hizo en 0,50 %. Sin embargo, en el periodo 2008 – 2015, las elasticidades se invierten significativamente, con un incremento del 0,69 % por parte del Canon y 0,13 % ligado al FONCOMUN.

Cuadro 3: Modelo de datos de panel del gasto de capital (2003-2015)

Variables	Efectos Fijos	Efectos Aleatorios	Efectos Fijos		Efectos Aleatorios	
	<i>Two Way - Time Effects</i>		2003 - 2007	2008 - 2015	2003 - 2007	2008 - 2015
<i>C_p</i>	0,4371*** (0,0557)	0,5224*** (0,0544)	0,4556*** (0,0358)	0,5937*** (0,1006)	0,4608*** (0,0333)	0,6945*** (0,0350)
<i>FC_p</i>	0,5890*** (0,1661)	0,3279*** (0,0472)	0,5968 (0,3050)	-0,0690 (0,1990)	0,5061*** (0,0569)	0,1354** (0,0484)
<i>IP_p</i>	0,0245 (0,0130)	0,0160 (0,0097)	0,0609* (0,0257)	-0,0042 (0,0164)	0,0177 (0,0157)	0,0091 (0,0112)
Constante	0,3207 (0,8370)	1,1441*** (0,2564)	0,3161 (1,1117)	2,7758* (1,1037)	0,6863*** (0,2411)	1,3667*** (0,2823)
<i>Two Way - Time Effects significativos</i>						
Año 2004	0,2138*** (0,0735)	0,1758* (0,0748)	--	--	--	--
Año 2008	0,4839*** (0,1596)	0,3219* (0,1371)	--	--	--	--
Año 2009	0,6747*** (0,1463)	0,5390*** (0,1237)	--	--	--	--
Año 2010	0,5917*** (0,1428)	0,4795*** (0,1200)	--	--	--	--
Año 2013	0,3627* (0,1725)	0,2697 (0,1433)	--	--	--	--
Año 2014	0,5749*** (0,1733)	0,5225*** (0,1397)	--	--	--	--
Número de Observaciones	985	985	378	607	378	607
Coefficiente de Determinación R ²						
<i>Within</i>	0,69	0,68	0,72	0,12	0,72	0,12
<i>Between</i>	0,63	0,79	0,64	0,79	0,68	0,84
<i>Overall</i>	0,67	0,70	0,70	0,42	0,71	0,44

*Errores estándar robustos entre paréntesis. Nivel de significancia: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.*

Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2016.

La diferencia de las elasticidades entre periodos y los efectos temporales llevó a profundizar el análisis estimándose de forma transversal nuevas elasticidades. Los resultados indicaron que al inicio del periodo de estudio (2003) el FONCOMUN obtuvo una mayor elasticidad sobre el gasto de capital en comparación al Canon; sin embargo, al llegar a los años 2008 y 2009 el Canon mostró un mayor efecto que el FONCOMUN, siendo que este último deja de ser significativo. Sin embargo, aunque el Canon obtiene un mayor efecto, este se reduce al llegar al año 2015. Por el lado de los ingresos propios, estos no presentaron significancia estadística en ningún año (ver cuadro 4).

Cuadro 4: Modelo de corte transversal del gasto de capital

Variables	Inicio del periodo 2003	Crisis Mundial		Post-Crisis 2015
		2008	2009	
<i>Cp</i>	0,3436*** (0,0853)	0,7958*** (0,1103)	0,7717*** (0,0736)	0,2669* (0,1249)
<i>FCp</i>	0,6212*** (0,1108)	0,0924 (0,0987)	0,0256 (0,1029)	0,3288 (0,2381)
<i>IPp</i>	0,0631 (0,0529)	-0,0141 (0,0180)	-0,0072 (0,0226)	0,0030 (0,0497)
Constante	0,4393 (0,6518)	1,0632 (0,6687)	1,6418 (0,6553)*	2,7502 (1,4680)
Número de Observaciones	76	76	76	76
Coefficiente de Determinación - R ²	0,50	0,67	0,60	0,0781

*Errores estándar robustos entre paréntesis. Nivel de significancia: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.*

Fuente: Elaboración propia con base en INEI, 2016.

Modelo de regresión para el gasto corriente

Ahora bien, el hecho de que el FONCOMUN haya menguado en su aporte al gasto de capital dio indicios de que su efecto haya sido trasladado al gasto corriente. Los resultados del modelo de este gasto mostraron que efectivamente el FONCOMUN obtuvo una elasticidad mayor que el Canon y aún más que los ingresos propios. Luego de realizar el test de Hausman se determinó que el mejor modelo fue el de efectos fijos, de donde se puede inferir que el incremento de un 1 % del FONCOMUN incrementó en 0,50 % el gasto corriente, mientras que el incremento del Canon sólo logra el 0,10 % y los ingresos propios quedan relegados con un incremento en menos del 0,04 %. Este modelo no necesitó estimarse por periodos dado que su estimación de efectos fijos y aleatorios dio elasticidades similares; asimismo, el efecto temporal fue significativo para casi todos los años (excepto 2006 y 2007), en concordancia al crecimiento de sus variables explicativas de forma casi constante (ver cuadro 5).

Cuadro 5: Modelo del gasto corriente (2003-2015)

Estimadores	Efectos Fijos <i>Two Way - Time Effects</i>	Efectos Aleatorios <i>Two Way - Time Effects</i>
<i>Cp</i>	0,1043* (0,0491)	0,1226* (0,0533)
<i>FCp</i>	0,5061*** (0,1070)	0,4652 *** (0,0591)
<i>IPp</i>	0,0406*** (0,0106)	0,0485*** (0,0098)
Constante	1,5476** (0,5556)	1,6613*** (0,3033)
Número de Observaciones	988	988
Coeficiente de Determinación R ²		
<i>Within</i>	0,79	0,79
<i>Between</i>	0,49	0,55
<i>Overall</i>	0,70	0,71

Errores estándar robustos entre paréntesis. Nivel de significancia: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0$,

Elaboración propia con base en INEI, 2016.

VI. Conclusiones y reflexiones finales

En términos generales se pudo contrastar la hipótesis de trabajo y concluir que las elasticidades del Canon y FONCOMUN sobre el gasto público de la región fueron positivas, pero con variaciones en el tiempo. Asimismo, la elasticidad de los ingresos propios sobre el gasto corriente resultó muy pequeña y estadísticamente no significativa sobre el gasto de capital. Por otro lado, los resultados encontrados muestran una tendencia similar al trabajo de Neyra & Baldarrago (2005) lo que podría indicar que los gobiernos subnacionales en las regiones del Perú siguen un mismo patrón de comportamiento en cuanto al uso de las transferencias sobre gasto público local y el poco efecto que tienen los ingresos propios sobre este último. A la luz de la teoría, en particular a lo mencionado por Prud'homme (1995), lo sucedido en Ancash podría poner en peligro los efectos deseables de la descentralización fiscal.

De manera específica, el gasto de capital ha tenido variaciones ligadas estrechamente al incremento del Canon minero y al cambio de uso del FONCOMUN. Esto se desprende de (i) las elasticidades diferenciadas por periodos 2003 – 2007 y 2008 – 2015, (ii) la variación de las elasticidades anuales y (iii) la tendencia estadística a lo largo del periodo. Antes del periodo de crisis el Canon tuvo un efecto relativamente menor que el FONCOMUN, pero luego el efecto se revierte significativamente. Esta variación se puede atribuir a que luego del 2002 el FONCOMUN ya pudo ser ejecutado en otro tipo de gasto alejándose del capital, pero también puede deberse al incremento monetario del Canon cuyo gasto se restringe al gasto de capital por ser una transferencia condicionada, reflejándose esto en el incremento de su elasticidad anual y en la tendencia

similar que comparte con este tipo de gasto. Cabe resaltar que en los años de crisis existieron variables no observables que tuvieron un efecto positivo sobre este tipo de gasto público; sin embargo, lo que se hubiera esperado es que en estos años el efecto hubiera sido negativo por el decremento del Canon, lo que conlleva a la idea de que el *boom* del Canon minero que se experimentó en el año 2007 amortiguó su posterior caída. Por último, debe preocupar que al acercarse el final del periodo de estudio la elasticidad anual del Canon – gasto de capital resultó cada vez más pequeña, relacionándose con el decaimiento de este tipo de gasto.

Por el lado del gasto corriente, el hecho de que el FONCOMUN sea una transferencia de libre discrecionalidad logró un efecto significativo sobre este tipo de gasto, siendo este resultado preocupante, ya que el efecto sobrepasó el de los ingresos propios, y es que si bien la teoría indica que las transferencias son necesarias para llevar a cabo la descentralización, el hecho de que una transferencia tenga un mayor efecto que estos ingresos podría dar indicios de la presencia de un efecto *flypaper*, poniendo en peligro la función original del FONCOMUN, así como la aplicación del programa de descentralización fiscal. No obstante, la determinación de un efecto *flypaper* en los municipios de la región debe ser materia de una futura investigación, ya que en el análisis de tendencia estadística se mostró que los ingresos propios han crecido, lo que no permite evidenciar algún tipo de pereza fiscal, sino un posible superávit de ingresos propios en similitud a lo encontrado por Neyra & Baldárrago (2005) para la región Arequipa.

Como reflexión final, el programa de descentralización aplicado en el Perú, basado en este caso en el desempeño de las transferencias estudiadas, debería prestar atención a los siguientes cuatro puntos: (i) el gasto del Canon debe considerarse como un costo de oportunidad, dado que al proceder de la extracción de recursos naturales como los minerales puede provocar pasivos ambientales y sociales afectando ciertos componentes de la estructura social y económica de la región, siendo esta mayormente andina. (ii) Dado que Ancash es una región cuprífera y con un alto nivel de Canon, se debe priorizar que el gasto de capital ligado a esta transferencia sea un gasto sostenible, teniendo en cuenta que el Canon tiene una tendencia a disminuir tal y como mostró el gráfico 8. (iii) Observar el crecimiento de los ingresos propios y su elasticidad sobre el gasto corriente, ya que se esperaría que, así como crecen los ingresos también su elasticidad crezca y evitar un superávit. Por último, (iv) el gobierno central debe revisar la discrecionalidad del FONCOMUN que, aunque permite solventar una importante parte del gasto público local, su elasticidad no debería ser tan importante luego de más de diez años de su modificación.

Bibliografía

- Alvarado, B., Rivera, B., Porras, J. & Vigil, A., 2003. *Transferencias gubernamentales en las finanzas municipales del Perú*. Primera ed. Lima: Universidad del Pacífico.
- Baltagui, B., 2005. *Econometric Analysis of Panel Data*. Third ed. Chippingham, Wiltshire: John Wiley & Son, Ltd.

- BCRP, 2018. *Glosario*. [En línea]
Available at: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/glosario/i.html>
[Último acceso: 28 Febrero 2018].
- BCRP, 2018. *Series estadísticas*. [En línea]
Available at: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>
[Último acceso: 28 Febrero 2018].
- Boadway, R., 2007. Grants in a Federal Economy: A conceptual perspective. En: R. Boadway & A. Shah, edits. *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, pp. 55 - 74.
- CRP, 1993. *Ley de Tributación Municipal - Decreto Legislativo N° 776*. [En línea]
Available at: https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/tbl_imp_er/DL_00776.pdf
[Último acceso: 17 Junio 2017].
- CRP, 2001. *Ley N° 27506 - Ley de Canon*. [En línea]
Available at: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-instrumento/leyes/6566-ley-n-27506-1/file>
[Último acceso: 18 Junio 2017].
- CRP, 2002. *Ley de Tributación Municipal - Ley N° 27630*. [En línea]
Available at: <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27630-jan-11-2002.pdf>
[Último acceso: 17 Junio 2017].
- CRP, 2007. *Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. [En línea]
Available at: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>
- Dancourt, Ó. & Mendoza, W., 2009. Perú 2008-2009: del auge a la recesión. Choque externo y respuestas de política macroeconómica. En: *Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 59 - 88.
- Hines, J. R. & Thaler, R. H., 1995. Anomalies: The Flypaper Effect. *The Journal of Economic Perspectives*, IX(4), pp. 217 - 226.
- Hsiao, C., 2003. *Analysis of Panel Data*. Second ed. United State of America : Cambridge University Press.
- INEI, 2016. *Estadísticas Municipales*. [En línea]
Available at: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1417/index.html
[Último acceso: 02 Junio 2017].
- INEI, 2016. *Microdatos - Registro Nacional de Municipalidades*. [En línea]
Available at: <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>
[Último acceso: 26 Enero 2017].
- INEI, 2017. *Producto Bruto Interno por Departamentos*. [En línea]
Available at: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>
[Último acceso: 02 Septiembre 2017].
- INEI, 2017. *www.inei.gob.pe*. [En línea]
Available at: /media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1417/index.html

[Último acceso: 23 Agosto 2017].

INGEMMET, 2014. *Atlas Catastral Minero del Perú (al 31 d diciembre del 2014)*, Lima: Ministerio de Energía y Minas - Instituto Geológico Minero y Metaleúrgico.

Inman, R. P., 2008. The Flypaper Effect. *NBER*, Issue 14579, pp. 1 - 15.

MINEM, 2016. *Boletín Estadístico del Sector Minero - Reporte Anual*, Lima: Ministerio de Energía y Minas.

Musgrave, R. & Musgrave, P., 1992. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. Quinta ed. Madrid: Mc Graw Hill.

Neyra, G. & Baldarrago, E., 2005. Una aproximación a la conducta fiscal de los gobiernos municipales de Arequipa.. *Universidad San Agustín - Consorcio de Investigación Económica y Social*, pp. pp 41,42.

Oates, W., 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W., 1999. A essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp. 1120 - 1140.

Oates, W., 2006. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *Institute for federalism & intergovernmental Relation*, Issue 2006 - 05, pp. 1 - 35.

Parodi, C., 2005. *Economía de las políticas sociales*. Primera ed. Lima: CIUP.

Prud'homme, R., 1995. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201 - 220.

Rosen, H., 2008. *Hacienda Pública*. Séptima ed. Madrid: Mc Graw Hill.

Rufian, D., 1993. El financiamiento en los procesos de descentralización. *Revista de CEPAL*, Issue 50, pp. 109 - 126.

Rutherford, D., 2002. *Routledge Dictionary of Economics*. Second ed. London - New York: Routledge - Taylor and Francis Group.

SNMPE, 2017. www.snmpe.org.pe. [En línea]

Available at: <http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/canon/canon-minero.html> [Último acceso: 12 Octubre 2017].

Trujillo, L., 2008. Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura. *Gestión y Política Pública*, XVII (2), pp. 451-486.

Weingast, B. R., 2009. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives.. *Journal of Urban Economics*, Issue 65, pp. 279 - 293.

Wiesner, E., 1992. *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. , s.l.: Informe Final de la Misión para la Descentralización, Presidencia-DNP.