

# GOBERNANZA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN LA DIVERSIDAD Y EN LA CRISIS

Teófilo Lauracio Ticona  
Jarol Teófilo Ramos Rojas  
José Luís Morales Rocha  
Claudia Jessica Lauracio Lope



# GOBERNANZA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN LA DIVERSIDAD Y EN LA CRISIS

© Autores

Teófilo Lauracio-Ticona

Docente de la Universidad José Carlos Mariátegui. Perú

Jarol Teófilo Ramos-Rojas

Docente de la Universidad Nacional de Moquegua. Perú

José Luís Morales-Rocha

Docente de la Universidad Nacional de Moquegua. Perú

Claudia Jessica Lauracio-Lope

Doctorando en ciencias de la salud en la Universidad  
Nacional de Puno. Perú



Casa Editora del Polo - CASEDELPO CIA. LTDA.

Departamento de Edición

Editado y distribuido por:

**Editorial:** Casa Editora del Polo

**Sello Editorial:** 978-9942-816

Manta, Manabí, Ecuador. 2021

**Teléfono:** (05) 6051775 / 0991871420

**Web:** www.casedelpo.com

**ISBN:** 978-9942-816-62-7

**DOI:** <https://doi.org/10.23857/978-9942-816-62-7>

© Primera edición

© Mayo - 2021

Impreso en Ecuador

**Revisión, Ortografía y Redacción:**

Lic. Jessica Mero Vélez

**Diseño de Portada:**

Michael Josué Suárez-Espinar

**Diagramación:**

Ing. Edwin Alejandro Delgado-Veliz

**Director Editorial:**

Dra. Tibusay Milene Lamus-García

Todos los libros publicados por la Casa Editora del Polo, son sometidos previamente a un proceso de evaluación realizado por árbitros calificados. Este es un libro digital y físico, destinado únicamente al uso personal y colectivo en trabajos académicos de investigación, docencia y difusión del Conocimiento, donde se debe brindar crédito de manera adecuada a los autores.

© **Reservados todos los derechos.** Queda estrictamente prohibida, sin la autorización expresa de los autores, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de este contenido, por cualquier medio o procedimiento, parcial o total de este contenido, por cualquier medio o procedimiento.

Comité Científico Académico

Dr. Lucio Noriero-Escalante  
Universidad Autónoma de Chapingo, México

Dra. Yorkanda Masó-Dominico  
Instituto Tecnológico de la Construcción, México

Dr. Juan Pedro Machado-Castillo  
Universidad de Granma, Bayamo. M.N. Cuba

Dra. Fanny Miriam Sanabria-Boudri  
Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, Perú

Dra. Jennifer Quintero-Medina  
Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín, Venezuela

Dr. Félix Colina-Ysea  
Universidad SISE. Lima, Perú

Dr. Reinaldo Velasco  
Universidad Bolivariana de Venezuela, Venezuela

Dra. Lenys Piña-Ferrer  
Universidad Rafael Beloso Chacín, Maracaibo, Venezuela

Dr. José Javier Nuvaez-Castillo  
Universidad Cooperativa de Colombia, Santa Marta,  
Colombia



## Constancia de Arbitraje

La Casa Editora del Polo, hace constar que este libro proviene de una investigación realizada por los autores, siendo sometido a un arbitraje bajo el sistema de doble ciego (peer review), de contenido y forma por jurados especialistas. Además, se realizó una revisión del enfoque, paradigma y método investigativo; desde la matriz epistémica asumida por los autores, aplicándose las normas APA, Sexta Edición, proceso de anti plagio en línea Plagiarisma, garantizándose así la científicidad de la obra.

## Comité Editorial

Abg. Néstor D. Suárez-Montes  
Casa Editora del Polo (CASEDELPO)

Dra. Juana Cecilia-Ojeda  
Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela

Dra. Maritza Berenguer-Gouarnaluses  
Universidad Santiago de Cuba, Santiago de Cuba, Cuba

Dr. Víctor Reinaldo Jama-Zambrano  
Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ext. Chone

# Contenido

PRÓLOGO.....	17
PREÁMBULO.....	19
INTRODUCCIÓN.....	21
CAPITULO I	
CRISIS DE LAS FINANZAS EN LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS.....	31
1.1 Introducción.....	34
1.2 Método.....	36
1.3 Crisis de las Finanzas Municipales 2015-2018.....	37
1.4 Crisis de las Finanzas Municipales 2020.....	40
CAPITULO II	
DE LA TEORÍA DE ELECCION PUBLICA A LA GOBERNANZA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.....	49
Resumen.....	51
Abstract.....	51
2.1 Introducción.....	52
2.2 Método .....	53
2.3 Weberianismo y Neoweberianismo.....	54
2.4 Teoría de la elección publica.....	55
2.5 Nueva Gerencia Pública.....	63
2.6 Presupuesto participativo.....	65

2.7 Presupuesto por resultados .....	67	4.5 Transferencias por cánones y similares y sostenibilidad financiera .....	116
2.8 Gobernanza.....	70	4.6 Conclusiones .....	120
2.9 Reflexiones, a manera de síntesis.....	73		
<b>CAPITULO III</b>		<b>CAPITULO V</b>	
<b>FINANZAS DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS Y SU DIVERSIDAD.....</b>		<b>GOBERNANZA DE PARTICIPACIÓN VECINAL Y VOCACIÓN FUNCIONAL Y PRODUCTIVA.....</b>	
	77		123
Resumen.....	79	Resumen.....	125
Abstract.....	80	Abstract.....	126
3.1 Introducción .....	81	5.1 Introducción .....	127
3.2 Método .....	82	5.2 Método.....	128
3.3 Finanzas municipales .....	84	5.3 Gobernanza de participación vecinal.....	129
3.4 Tipología de las municipalidades peruanas .....	92	5.4 Vocación funcional y productiva.....	134
3.5 Diversidad de la capacidad financiera municipal .....	96	5.5 Conclusiones .....	143
3.6 Conclusiones .....	98		
<b>CAPITULO IV</b>		<b>CAPITULO VI</b>	
<b>DEPENDENCIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA MUNICIPAL.....</b>		<b>GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA.....</b>	
	101		145
Resumen.....	103	Resumen.....	147
Abstract.....	104	Abstract.....	147
4.1 Introducción .....	104	6.1 Introducción .....	148
4.2 Método .....	106	6.2 Método.....	151
4.3 Dependencia financiera municipal.....	109	6.3 Gobernanza de los servicios municipales..	153
4.4 Sostenibilidad Financiera .....	113	6.4 Efectividad de la política redistributiva.....	166
		6.5 Efectividad de la política redistribuirá en los servicios municipales .....	170

6.6 Conclusiones.....	174	8.5 Propensión a la digitalización municipal .....	216
CAPITULO VII		8.6 Vinculación del entorno macroeconómico y la inversión municipal en I+D.....	219
GOBERNANZA DE RECURSOS HUMANOS E INNOVACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INTERNOS.....		8.7 Conclusiones .....	220
175		CAPITULO IX	
Resumen.....		ACCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL SECTOR SALUD.....	
177		223	
Abstract.....		Resumen.....	
177		225	
7.1 Introducción .....		Abstract.....	
178		226	
7.2 Método .....		9.1 Introducción.....	
181		227	
7.3 Gobernanza de Recursos Humanos.....		9.2 Método .....	
183		229	
7.4 Innovación de procedimientos administrativos internos.....		9.3 Situación de sector salud y reforma .....	
192		230	
7.5 Modalidades de vinculación laboral y la innovación de los procedimientos administrativos internos.....		9.4 Inversión en el sector salud.....	
195		236	
7.6 Conclusiones .....		9.5 Eficiencia del sistema de salud .....	
199		240	
CAPITULO VIII		9.6 Efecto de COVID 19 en el sistema de salud .....	
PROPENSIÓN A LA INVERSIÓN MUNICIPAL EN I+D E INNOVACIÓN INFORMÁTICA.....		242	
201		9.7 COVID 19 en el Perú .....	
Resumen.....		245	
203		9.8 Funciones de las municipalidades durante la emergencia sanitaria.....	
Abstract.....		248	
204		9.9 Rol de los Gobiernos Locales frente al Coronavirus en el Perú.....	
8.1 Introducción .....		250	
205		9.10 Relación del gobierno local con el sector salud.....	
8.2 Método.....		253	
207		9.11 Actuación del gobierno local frente al coronavirus.....	
8.3 Entorno macroeconómico de la inversión municipal en D+I.....		255	
208		9.12 Conclusiones.....	
8.4 Propensión municipal en I+D.....		256	
211			

<b>CAPITULO X</b>	
<b>ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA RESILIENTES</b>	
<b>A LA CRISIS FINANCIERA DE LAS</b>	
<b>MUNICIPALIDADES PERUANAS CONSECUENTE</b>	
<b>AL COVID 19.....</b>	<b>259</b>
RESUMEN.....	261
ABSTRACT.....	261
10.1 Introducción.....	262
10.2 Método.....	265
10.3 Crisis de las Finanzas Municipales	
en 2020.....	268
10.4 Factores resilientes a la crisis de las	
Finanzas Municipales en 2020 .....	271
10.5 Factores de la gobernanza de las	
finanzas e ingresos municipales.....	274
10.6 Conclusiones .....	278
BIBLIOGRAFÍA .....	281

## PRÓLOGO

El libro: “Gobernanza de las finanzas municipales en la diversidad y en la crisis,” ha sido escrito por investigadores de trayectoria académica e investigativa de relevancia universitaria, abordando temas de capital fundamento, en el área de la administración de políticas públicas, en un marco de interacción armónica entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, que permite el alcance de un desarrollo económico, social, político e institucional en forma estable.

Desde esta perspectiva, el tema de la gobernanza es vital para los gobiernos e instancias de carácter público porque les posibilita el fortalecimiento del gobierno y el cumplimiento de sus funciones. De allí, que cobren relevancia los procedimientos administrativos relativos a contrataciones, el manejo y la administración del erario público, la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno electrónico en tiempos de pandemia, el confinamiento, las prácticas de gobernanza, la respuesta financiera municipal o de los Gobiernos Autónomo Democráticos (GAD), y el Sistema Integrado de Administración Financiera.

En este texto, el lector podrá encontrar temas que le permitirán hacerse una idea consolidada de los aspectos fundamentales acerca de la gobernanza y su relación con la administración de los recursos públicos en Perú; y todo ello en el contexto de la pandemia. Este contexto marcó la pauta de un decrecimiento económico; así como de la producción, lo cual incidió en el incremento en la tasa de

desempleo, el decrecimiento de la actividad económica, el comercio, y el consumo, entre otros temas de interés.

Los embates que ha dejado tras de sí la pandemia han sido devastadores, no solo por las bajas de vidas humanas, y la magnitud de la cantidad de contagios registrados sino también por la baja significativa de ingresos por concepto del Producto Interno Bruto (PIB), la caída de los precios internacionales de materia prima durante el 2015 y el 2020. El decrecimiento financiero municipal de 2020, que se corresponde con la ocurrencia del COVID 19, se hizo una valoración efectuando una contrastación entre la aplicación del presupuesto de ingresos y gastos municipales mensuales correspondientes al año 2019 en relación al año 2020, esto con especial énfasis en los del periodo de la cuarentena nacional peruana. Resultados que podrán visualizarse en la consulta de este interesante texto, que con datos objetivos da cuenta de las incidencias que han afectado y se han revertido en una crisis financiera en la gobernanza, en el seno de las formas municipales de gobierno en todo el territorio peruano.

La crisis que ahora se ha concretado y hace estragos en la administración pública data de principios de siglo, y comporta consigo ciertas dificultades que se habían presentado en el gobierno del Perú, que se delimitó a realizar procesos de extracción de los recursos naturales, con su consecuente dependencia. De allí, que el financiamiento para la implementación de los programas sociales creados por los gobiernos del Perú en los últimos años, obtienen su subvención de las aportaciones fiscales de la minería. Todo ello se concreta en la asunción de un paradigma de crecimiento económico eminentemente basado en la exportación de los recursos naturales y en una escala menor, en la aplicación libre de los mercados. Desde estas consideraciones, los autores de este trabajo aspiran que, con la revisión de esta obra que el lector tiene en sus manos, se pueda conformar para los estudiosos de la materia financiera, en un texto de obligada consulta en aras de realizar ejercicios de:

- a) Comprensión de la información analizada en este texto acerca de los estados de cuenta de las municipalidades peruanas del último quinquenio, lo que permite inferir que el desplome de los precios internacionales de materias primas naturales, aunado específicamente al confinamiento sanitario, han imbricado y han suscitado un colapso en las finanzas de los gobiernos sub-nacionales peruanos.
- b) Conocimiento del fundamento epistémico que sustenta la gobernanza de las finanzas municipales, a partir de los problemas financieros a resolver. Revisión de fundamentos sobre el denominado weberianismo, la Teoría de la Elección Pública, la nueva gerencia

pública, la modernización del Estado, Estado y liderazgo económico, entre otros.

c) Análisis sobre las finanzas de los gobiernos municipales de Perú, el impacto de la caída de los precios internacionales de materia prima, sobre la disminución de la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos municipales a julio de 2020 respecto al mismo periodo del año anterior, 9.4 y 6.2 puntos porcentuales, la tendencia es a decrecer: 0.31% y 0.05% mensuales, respectivamente; son atribuibles a la gestión financiera municipal bajo restricciones impuestas por la cuarentena sanitaria y la caída de los precios internacionales de materias primas.

d) Exploración de la gobernanza propiamente dicha como interacción equilibrada entre Estado, gobierno municipal, sociedad Civil y organizaciones sociales y vecinales y su co-participación y corresponsabilidad en la ejecución de sus presupuestos.

e) Conocimiento y análisis de los procesos administrativos en la modernización de los elementos y dimensiones de los servicios municipales, entornos macroeconómicos, digitalización, gastos e inversiones intangibles, competitividad, contribuciones y pagos de impuestos.

Todo lo anterior se enmarca dentro del propósito de identificar los elementos multifactoriales de la gobernanza municipal peruana, que han tenido que configurarse en resilientes a la crisis de sus finanzas, que se corresponde con la instauración del confinamiento social, de cuyo estudio, se obtuvo que existe una disminución generalizada de los ingresos municipales en todos los departamentos del Perú.

## INTRODUCCIÓN

La gobernanza suele considerarse una fortaleza de los gobiernos y las entidades públicas para gobernar o cumplir sus roles en democracia, esto es en el marco de la participación, rendición de cuentas, transparencia, integridad, efectividad y responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Son las interrelaciones económicas, sociales, entre otras, entre el gobierno y los gobernados en el entorno de las tradiciones e instituciones para formular e implementar políticas públicas. Hay evidencias empíricas que demuestran la efectividad de la gobernanza para los resultados previstos.

A primera vista, la reciente crisis financiera municipal es atribuible a la gobernanza bajo restricciones impuestas por la cuarentena sanitaria y la caída de los precios internacionales de materias primas, cuyo final aún no se avizora; pero también se observa cierto margen de variabilidad en la respuesta financiera entre las municipalidades.

El confinamiento aceleró la adopción de prácticas de gobernanza municipal que estaban latentes como el uso intensivo de las TIC, el gobierno electrónico (Agudelo, y otros, 2020), el teletrabajo, la teleconferencia; los tramites, las participaciones, los reclamos, la vigilancia y el control virtuales; las adquisiciones, las contrataciones, cobranzas y pagos digitales, etc.; por supuesto, se restringieron los servicios, las inversiones, también la participación y vigilancia ciudadana; igual el ancestral y engorroso trámite documentario que justificaba muchos

puestos de trabajo.

Las municipalidades asumieron esta celeridad al menos en cuanto a captación de ingresos, con relativa facilidad porque el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF-GL, es de uso obligatorio en los gobiernos locales desde 2003. En el trabajo se encontró que el posicionamiento previo respecto al uso de las TIC contribuye a la resiliencia a la crisis financiera; igualmente la tenencia de computadoras con acceso a internet, medio indispensable para usar el SIAF-GL, explica de manera significativa la ejecución del presupuesto. Otros factores que contribuyen a ello son la capacitación en gobierno electrónico, la ratio RDR, entre otras.

En este libro se examina las condiciones o factores estructurales o coyunturales, que, de manera directa o indirecta, sentaron las bases para la gobernanza de las finanzas municipales en tiempos de crisis financiera provocada por la caída de los precios internacionales de materias primas y por el COVID19. En síntesis, se plantea más problemas que soluciones.

En el primer capítulo se presenta el análisis de la data sobre los ingresos y gastos de las municipalidades peruanas del último quinquenio. Se encontró que los recursos provenientes de la participación en los cánones y similares y el FONCOMUN, en 2014 representaban el 80% del presupuesto municipal, se redujeron a menos

---

de 60% en 2018; también disminuyeron los recursos directamente recaudados (RDR) a menos de la mitad; en cambio, los recursos provenientes de las operaciones de crédito se multiplicaron por 12; entre enero y julio 2020, los ingresos y los gastos municipales se redujeron en 9.4 y 6.2%, respecto al mismo periodo del año anterior, y la tendencia es a seguir decreciendo. Evidencias de crisis de las finanzas municipales, desde las perspectivas de Estado Benefactor o Neoliberal, son atribuibles a la caída de los precios internacionales de materias primas naturales y, en especial al confinamiento sanitario.

En el segundo capítulo revisa las teorías y los hallazgos inherentes a la construcción de la gobernanza de las finanzas municipales, a partir de los problemas sociopolíticos y financieros que pretendieron resolver. El weberianismo aporta el formalismo y la legalidad a la gobernanza, la Teoría de la Elección Pública explica la racionalidad de los gobernantes a la hora de decidir sobre las finanzas municipales, la Nueva Gerencia Pública impulsa la modernización del Estado también en las finanzas, el presupuesto participativo y el presupuesto por resultados son sus herramientas operativas, aunque con ambos a la actualidad no se ha logrado los resultados esperados. La gobernanza aporta el co-gobierno, en este caso, entre los vecinos y la autoridad edil, las experiencias son poquísimas. A raíz de las crisis de los precios internacionales de materias primas naturales y la provocada por él COVID 19, los académicos y los actores políticos han vuelto su mirada



hacia un Estado con mayor liderazgo en la economía, al cual se le cataloga como neoweberianismo.

La descripción de las finanzas de las municipalidades peruanas, tema del tercer capítulo, resalta la reducción de la principal fuente de financiamiento cual es recursos determinados de 82.4% en 2014, 56.4% en 2018, igualmente de recursos directamente recaudados de 18.6% en 2014, 7% en 2018; lo que es atribuible a la caída de precios los internacionales de los recursos naturales; como era previsible, los gobiernos locales compensaron esta disminución con el incremento de la deuda pública, que pasó de 2.6% en 2014, 31.8% en 2018; las donaciones y transferencias se mantuvieron estables 5.3% y 4.4% respectivamente. Los gastos corrientes fueron 39% en 2014 y 41.3% en 2018, los gastos de capital 59.8% en 2014 y 56.7% en 2018, la diferencia es servicio de la deuda. Es evidente la compleja heterogeneidad de las municipalidades peruanas desde la perspectiva legal, grado de urbanismo, grado de modernidad, grado de pobreza y por su capacidad financiera, las municipalidades provinciales capitales de departamento gastan 91 veces más que las municipalidades distritales de menores gastos. Esta diversidad nos obliga a reflexionar y cuestionar si las leyes y las directivas emanadas del gobierno nacional nos conducen necesariamente a una mejor gobernanza de las finanzas municipales.

En cuarto capítulo se abordó el impacto de la caída de los precios internacionales de materias primas

naturales y confinamiento sanitario, en la dependencia y en construcción de la sostenibilidad financiera de las municipalidades peruana y si las transferencias por los cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones han contribuido a mejorar la sostenibilidad financiera de las municipalidades que más recibieron estos recursos. Se estableció un ratio de dependencia financiera de 84.2% en 2014, 84.1% en 2018 y 89.2% en 2020; los de sostenibilidad fueron 15.8%, 15.9% y 12.3% respectivamente. Estas municipalidades no tienen autonomía financiera ni sostenibilidad suficiente como para liderar y financiar programas y proyectos de desarrollo local autónomo, las crisis sacaron a luz la fragilidad de sus finanzas municipales y la vocación reactiva de sus gobernantes. Además, los recursos provenientes de los cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones al parecer crean dependencia financiera de alto riesgo.

En el quinto capítulo se exploró la gobernanza de la participación vecinal al borde de la crisis de los precios internacionales de materias primas y cómo los gobiernos locales orientaron la ejecución de su presupuesto de gastos. Se empleó información oficial de INEI y MEF. Se aprecia el interés de los vecinos por participar en la gobernanza de sus municipalidades, aunque los gobiernos locales no son dinámicos para conformar las juntas vecinales; pero la participación vecinal no se correlaciona con la ejecución del presupuesto municipal. Los gobiernos locales de 2011-2018 gastaron en desarrollo urbano 41.2%, gestión institucional 32.9%, en

desarrollo humano 13.6%, en infraestructura y asistencia técnica productiva 6.9% y en atención a la población vulnerable 5.4%; denotándose que la vocación de las autoridades ediles, incluso los representantes de la sociedad civil, es atender a los electores con capacidad de negociación, concordante con la Teoría de Elección Pública y los mecanismos de la participación ciudadana.

En el sexto capítulo se describe la gobernanza de los servicios municipales y la efectividad de las políticas redistributivas para mejorar y equilibrar dichos servicios en los gobiernos locales del Perú del periodo 2015-2018. La mayoría de los indicadores de servicios locales han crecido, a excepción de reciclaje de basura: -18.2% y los de desarrollo económico local; sin embargo se percibe la atención deficiente de los servicios de agua potable y electricidad al ámbito rural, el desinterés de los gobiernos locales por mejorar la sostenibilidad financiera y la dependencia de la mejora de los servicios locales de los recursos adicionales, provenientes de los cánones y similares, pese al rol benéfico de la política redistributiva de la rentas para homogeneizar dichos servicios.

En el séptimo capítulo se exploró la respuesta de los gobiernos locales de 2015-2018 a la modernización de la administración pública, referente la profesionalización de su personal y su propensión a la innovación de los procedimientos administrativos. Se evaluó la incorporación de trabajadores por modalidades y la disponibilidad de instrumentos de gestión. Solo el 15.4%

de los trabajadores de las municipalidades peruanas son profesionales, proporción por demás insuficiente para emprender la modernización del Estado en las municipalidades peruanas. Hay un largo trecho para que los modernos instrumentos de procedimientos administrativos internos lleguen a implementarse a plenitud y una apreciable relación entre la incorporación de profesionales por CAS o por STP con la adopción e implementación de esos instrumentos.

En el octavo capítulo se exploró el entorno macroeconómico y la propensión de las municipalidades peruanas en la inversión en I+D y su vinculación con la digitalización, entre 2015-2018. Dicha inversión se asoció con el crecimiento marginal de la adquisición de equipos de TIC) y gastos en inversiones intangibles. Las municipalidades peruanas, entre 2015 y 2018; sin embargo, invirtieron en intangibles: sistemas de inversión tecnológica, mejoramiento de procesos y diseños de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios invirtieron el 0.1% y en la adquisición de equipos de TIC 0.3% de su presupuesto de gastos. En el país es insuficiente la oferta de los servicios de la información, base de la digitalización, lo que provoca desencanto en las autoridades y trabajadores para emplear esos instrumentos. La competitividad impulsa más que medianamente inversión en I+D, tanto en intangibles como en la adquisición de equipos de las TIC; en cambio, el crecimiento del PBI y las inversiones mencionadas se desenvuelven en cuerdas separadas.

En el noveno capítulo se describe la contribución de las municipalidades de la Región de Puno a la contención del COVID 19. La pandemia COVID 19 ha evidenciado la vulnerabilidad y las grandes falencias de nuestro sistema de salud, deficiencias en todos los niveles de atención desde el primer nivel que incluye centros de salud (I-1,2,3,4) con servicios de salud preventivo – promocional – recuperativos y con personal de salud acorde a la población asignada, hasta establecimientos de salud del cuarto nivel de atención con servicios especializados y profesional altamente capacitado. Este virus posee algunas características únicas como su velocidad de transmisión y su alta letalidad especialmente en los grupos de riesgo; además de representar un gran reto para un sistema de salud deficiente en servicios e infraestructura. El Perú registra la tasa más alta de muertes a nivel global, así como casos confirmados de contagios; cifras alarmantes considerando que fue el primer país en Latinoamérica en decretar la cuarentena general y obligatoria, esto se relaciona directamente con una baja inversión en salud durante décadas, un sistema de salud fragmentado, con déficit en médicos, camas de hospitalización, informalidad generalizada y una población obesa son algunas de las razones que hacen que sea uno de los países con la mayor mortalidad relativa del mundo por COVID 19.

En décima y última, se sondea las estrategias de gobernanza de las finanzas municipales que resultaron resilientes a la crisis financiera provocada por el COVID

19. El objetivo de este trabajo fue identificar algunos factores de la gobernanza municipal peruana fueron resilientes a la crisis de sus finanzas consecuente al confinamiento sanitario. Se ha empleado la data por departamentos elaborada por los organismos oficiales de informática y finanzas del país. Se encontró que hubo una disminución generalizada de los ingresos municipales en todos los departamentos del Perú, algunos factores mejor posicionados y otros menos, algunos factores de las finanzas municipales que podrían contribuir a explicar mejor la dinámica de las finanzas municipales; pero a excepción de la implementación de TUPA con costos, no se ha logrado identificar a plenitud algún otro factor de la gobernanza municipal peruana resiliente a la crisis de las finanzas municipales de 2020.

Teófilo Lauracio Ticona, Jarol Teófilo Ramos Rojas, José Luís Morales Rocha,

Claudia Jessica Lauracio Lope



## CAPITULO I

### CRISIS DE LAS FINANZAS EN LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS

## **Resumen**

*En este capítulo se presenta el análisis de la data sobre los ingresos y gastos de las municipalidades peruanas del último quinquenio. Se encontró que los recursos provenientes de la participación en los cánones y similares y el FONCOMUN, en 2014 representaban el 80% del presupuesto municipal, se redujeron a menos de 60% en 2018; también disminuyeron los recursos directamente recaudados (RDR) a menos de la mitad; en cambio, los recursos provenientes de las operaciones de crédito se multiplicaron por 12; entre enero y julio 2020, los ingresos y los gastos municipales se redujeron en 9.4 y 6.2%, respecto al mismo periodo del año anterior, y la tendencia es a seguir decreciendo. Evidencias de crisis de las finanzas municipales, desde las perspectivas de Estado Benefactor o Neoliberal, son atribuibles a la caída de los precios internacionales de materias primas naturales y, en especial al confinamiento sanitario.*

***Palabras claves:** finanzas municipales, crisis fiscal, crisis finanzas municipales, efectos fiscales COVID 19.*

## **Abstract**

*This chapter presents the analysis of the data on the income and expenses of the Peruvian municipalities of the last five years. It was found that the resources from participation in fees and the like and FONCOMUN, in 2014 represented 80% of the municipal budget, were reduced to less than 60% in 2018; Directly collected*

*resources (RDR) also decreased to less than half; On the other hand, the resources from credit operations were multiplied by 12 times; Between January and July 2020, municipal revenues and expenses were reduced by 9.4 and 6.2%, compared to the same period of the previous year, and the trend is to continue decreasing. Evidence of a crisis in municipal finances, from the perspectives of the Welfare or Neoliberal State, attributable to the fall in international prices of natural raw materials and, especially, sanitary confinement.*

**Keywords:** *municipal finance, fiscal crisis, municipal finance crisis, COVID 19 fiscal effects.*

## **1.1 Introducción**

El gobierno del Perú por el D. S. N° 44-PCM (Presidente de la República, 2020) dispuso aislamiento social en todo el país por 15 días para proteger la salud de la población ante los brotes del COVID 19, restringiendo toda actividad en las instalaciones públicas y privadas, a excepción de las vinculadas al cuidado de la salud y servicios básicos. La medida se prolongó en todas las regiones hasta el 30 de junio. A partir del siguiente mes se focaliza en las regiones y provincias con mayor incidencia de la pandemia. Esta paralización de la economía exacerbó la crisis de las finanzas públicas del país, en particular a las finanzas municipales, que se venía gestando desde años antes. En el aspecto económico, la consecuencia inmediata del confinamiento fue la paralización de actividades empresariales e institucionales, la economía

peruana perdió su capacidad de generación de ingresos de las tres cuartas de las familias (Jaramillo & Ñopo, 2020). La tasa de desempleo en Lima metropolitana aumentó de 6.3% en febrero a 7.1% en marzo, 7.8% en abril, 9% en mayo, 13.1% en mayo, alcanzando 16.3% en junio (INEI, 2020).

La pandemia provocada por el COVID 19 paralizó las actividades sociales, económicas, etc., de todo el planeta durante varios meses. Ello fue letal para América Latina, además está acompañada por la caída de precios internacionales de las materias primas (CEPAL, 2020). El confinamiento mundial ha provocado el desplome de la producción, el empleo, el comercio nacional e internacional (Sanahuja, 2020), el consumo, las finanzas, etc., consecuentemente la recaudación fiscal.

Retornando al Perú. Hasta agosto de 2020 el PBI decreció en un 12% y pudo haber llegado a -20% (Alva, 2020). Los ingresos tributarios llegaron disminuir en 47.0% en junio de 2020; mejoró algo en julio, fue menos 20.6% (SUNAT, 2020). Es innegable que el COVID 19 ha provocado una crisis económica de grandes dimensiones. La experiencia peruana más próxima de este fenómeno es la 1988-1990, aunque las razones y el contexto internacional eran otras. En ese entonces el PBI cayó el 30%, el déficit fiscal 15% y la inflación llegó a 7649%. El país se empobreció, se necesitaron 20 años para alcanzar la relativa solidez fiscal actual (Benavides, 2020). En esta ocasión, al Estado peruano le fue posible destinar el

12% de su PBI para enfrentar la crisis provocada por la pandemia (Diez Canseco, 2020).

En vidas humanas, las consecuencias de la pandemia fueron funestas para la población peruana, oficialmente: 30344 fallecidos, 710067 contagiados al 10 de setiembre de 2020 (MINSA, 2020). Han transcurrido ocho meses de la declaración del confinamiento en el Perú y casi un año de la irrupción del COVID 19 en China (Quispe, Vela, Meza, & Moquillaza, 2020); sin embargo, el virus no cede, se informa de una segunda ola y nuevas cepas (Periodico El Tiempo, 2020). Al parecer se ha de requerir más sacrificio, más tiempo y más recursos para superar la crisis sanitaria y la consecuente crisis económica.

## **1.2 Método**

En este capítulo se explora las consecuencias de la caída de los precios internacionales de materias primas naturales y, en especial el confinamiento sanitario en la crisis de las finanzas de las municipalidades peruanas, mediante revisión bibliográfica y el análisis de la data disponible en (MEF, 2020), (INEI, 2019) y otras. En el marco de la economía del bienestar (Roldan, 2018), o del estado benefactor (Ramírez, 2014), con algunas variantes conceptuales, la crisis fiscal es la disminución o pérdida de la capacidad del gobierno, en este caso local, para financiar la atención de las demandas sociales, las inversiones públicas, etc.; a éstas, la tercera vía añade la protección de las libertades individuales (Fernández-Santillán, 2018). Para el neoliberalismo es la insolvencia

financiera (Vargas, 2016).

La crisis fiscal consecuente de la caída de los precios internacionales de materias primas que enfrentaron los gobiernos locales de 2015-2018 se estimó comparando en percentiles y quintiles la obtención de ingresos por fuentes de financiamiento de 2018 con respecto a 2014.

La crisis financiera municipal de 2020, consecuente al CONVID 19, se estimó comparado la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales mensuales de 2019 y 2020, en particular los del periodo de la cuarentena nacional. Se calculó por departamentos el porcentaje del avance mensual de la ejecución presupuestal utilizando lo recaudado en caso de ingresos y lo devengado en gastos, se elaboraron series mensuales con ellos. Se empleó la regresión múltiple para establecer la correlación entre la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos. La información se agrupó por quintiles sobre la base del total de la variación marginal de ingresos entre enero a setiembre de 2020 (ver tabla N° 1).

## **1.3 Crisis de las Finanzas Municipales 2015-2018**

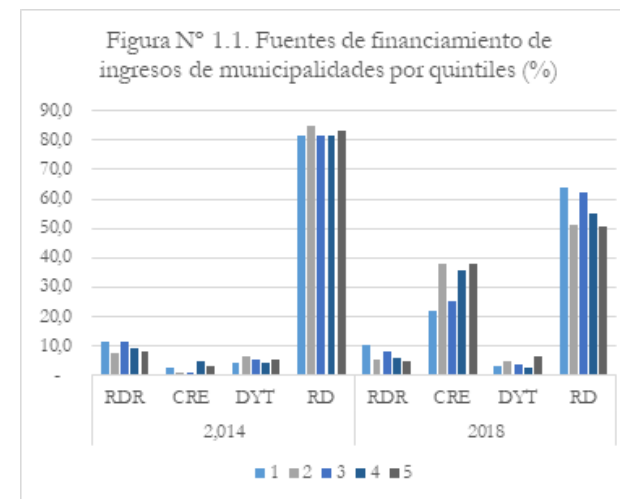
En los países andinos el efecto de la caída internacional de los precios de los commodities en el valor de las exportaciones de 2020 respecto a 2019 fue del 15% (BID INTAL, 2020); esta tendencia internacional a la baja se manifestó desde 2017, llegando a la recesión a mediados de 2019 (BCRP, 2019).

El crecimiento económico peruano está vinculado a las variaciones del precio de oro y cobre durante el periodo 2004-2017 (Gutierrez, 2019), pero es importante reconocer que su precio, en particular del cobre, depende de la demanda de China, el principal productor de los derivados de ese metal. Esta dependencia también se manifiesta en cuentas fiscales en todos los niveles de gobierno. La volatilidad de esos precios impacta directamente en los ingresos tributarios (Gomero, 2017).

Desde a inicios del siglo XXI a 2014, las economías latinoamericanas disfrutaron del boom de los precios internacionales de los recursos naturales; algunos gobiernos como el Perú, se limitaron a promocionar la extracción de los recursos naturales, otros aprovecharon para dinamizar su economía y mejorar las condiciones socioeconómicas de sus pobladores (Burchardt, Domínguez, Larrea, & Péters, 2016). El financiamiento de los programas sociales emprendidas por los gobiernos del Perú en las dos últimas décadas provienen principalmente de las contribuciones fiscales de la minería; el mismo modelo de desarrollo económico del país se sustenta en la exportación de los recursos naturales y en menor medida en funcionamiento libre de los mercados, evidencia de peso que tienen en la correlación de las fuerzas el capital extractivo (Lust & Denegri, 2019).

La crisis fiscal consecuente de la caída de los precios internacionales de materias primas hizo mella

en las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales de 2015-2018 (ver la figura N° 1.1). En 2014 los recursos determinados (RD) de todos los quintiles rodeaban el 80%, en 2018 se redujeron a menos de 60%; también disminuyeron los recursos directamente recaudados (RDR) a menos de la mitad; en cambio, los recursos provenientes de las operaciones de crédito se multiplicaron por 12 (ver mayor detalle en el apartado 3.3).



Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, 2020).

Los RD son relevantes para todas las municipalidades e insostenibles sus RDR. Sus significativas disminuciones ante también la disminución del precio internacional de los denota la fragilidad de las finanzas de las municipalidades. Este hecho incontrolable por cierto por el gobierno nacional, menos los gobiernos locales,



puede derivar en la ingobernabilidad institucional; especialmente si ante las expectativas de bonanza financiera, las autoridades ediles asumieron compromisos en el marco del presupuesto participativo o por resultados. Al parecer ello explica el crecimiento inusual de las operaciones oficiales de crédito (CRE).

#### 1.4 Crisis de las Finanzas Municipales 2020

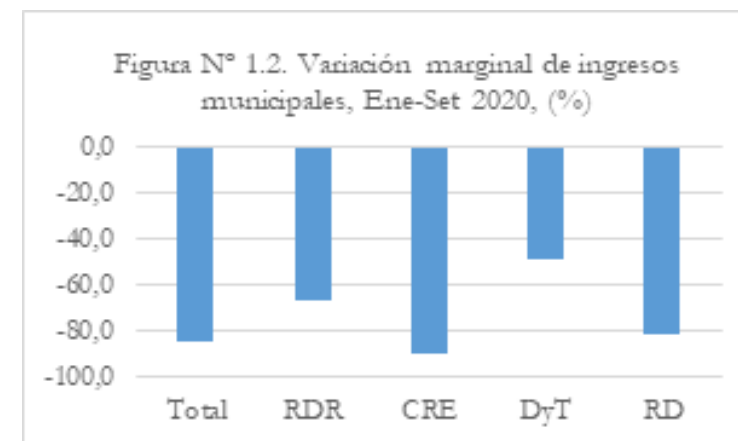
Las consecuencias de la pandemia del COVID 19 fueron y son funestas para las finanzas públicas (CAN, 2020). No solo escasean los ingresos fiscales, sino que los gastos aumentan, el Estado Peruano hubo de destinar un presupuesto de 10 858 millones de soles para la contención de la crisis sanitaria, de los cual el 4.1 % fue destinado a los gobiernos locales (MEF, 2020) y ha comprometido en su plan de recuperación económica 138 768 millones de soles, de los cuales el 23.2% corresponde al gasto público (MEF, 2020).

TABLA N° 1.1. VARIACION MARGINAL Y ESTRUCTURA DEL INGRESO MUNICIPAL (en %)

Quintil	DEPARTAMENTOS	VARIACION MARGINAL Ene-Set 2020					ESTRUCTURA 30.9.2020				
		Total	RDR	CRE	DyT	RD	RDR	CRE	DyT	RD	
1	Tumbes, Ancash, Tacna, Apurímac y Ayacucho	-94.5	-62.4	-96.1	-38.6	-94.2	3.9	22.5	4.6	68.9	
2	Piura, La Libertad, Huancavelica, Huánuco, San Martín	-88.8	-77.8	-92.2	-83.5	-86.1	5.3	33.0	6.1	55.5	
3	Arequipa, Lambayeque, Ucayali, Puno, Pasco	-85.7	-77.9	-95.6	-7.5	-86.9	10.4	22.1	3.9	63.6	

4	Moquegua, Madre de Dios, Loreto, Amazonas, Junín	-79.5	-40.2	-89.4	-87.8	-70.2	5.5	23.1	16.3	55.0
5	Ica, Cajamarca, Cusco, Lima, Callao	-70.6	-71.8	-75.1	-55.9	-67.9	14.3	15.0	2.8	68.0
	Media	-83.8	-66.0	-89.7	-48.9	-81.0	7.9	23.1	6.8	62.2
	Desviación Estándar	9.0	33.5	19.4	81.6	12.5	7.0	15.7	14.1	14.9

Abreviaturas: RDR: Recursos Directamente Recaudados; CRE: Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito; DyT: Donaciones y transferencias; RD= Recursos Determinados.



Fuente: (MEF, 2020)

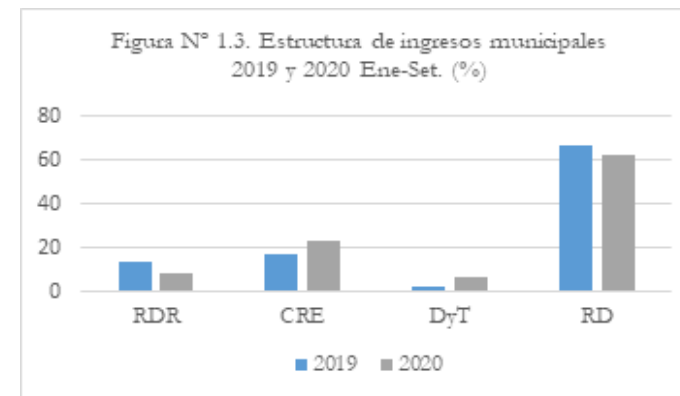
La caída de los ingresos fiscales también impacta en las finanzas municipales (López & Onrubia, 2020). En 2019 el 28% de los ingresos de las municipalidades peruanas provino de cánones, regalías y similares, 30.3%, de FONCOMUN: 28.9% fueron RDR y otros: 12.8% (MEF,

2020). La escasa recaudación de los ingresos propios municipales es el principal escollo para que alcancen la sostenibilidad financiera (Bueno, Netzahualt, & Sánchez, 2017). Los cánones dependen del precio internacional de los recursos naturales (Landa, 2017) y el FONCOMUN proviene del Impuesto de Promoción Municipal que se cobra junto con el Impuesto General a las Ventas (SUNAT, 2020). Ambos están ligados de manera directa con la dinámica de comercio nacional e internacional. Su desplome, descrito por (CAN, 2020), (CEPAL, 2020) y otros, tiene efectos catastróficos en las municipalidades provinciales y distritales cuyos ingresos provienen casi exclusivamente de las transferencias de los cánones y el FONCOMUN.

La crisis de las finanzas municipales se evidencia en la disminución traumática de los ingresos. Entre enero y setiembre de 2020, la variación marginal de los ingresos municipales fue negativa en todas las fuentes de ingresos y en todos los departamentos (véase la tabla N° 1.1 y la figura N° 1.2).

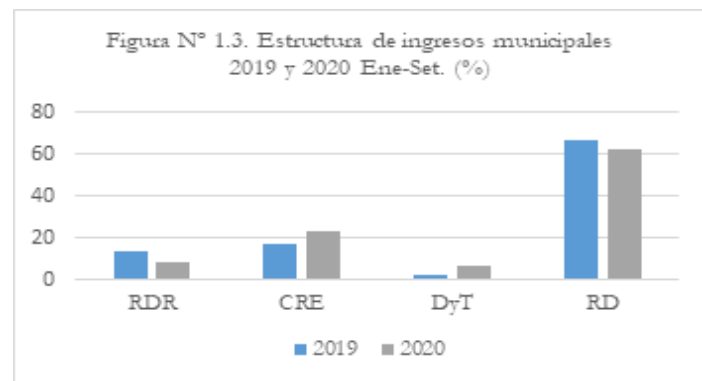
Los ingresos totales se redujeron en un 83.8%, los recursos directamente recaudados (RDR) en 66%, los recursos por operaciones oficiales de crédito (CRE) en 89.7%, donaciones y transferencias (DyT) en 48.9% y los recursos determinados en 81%. La desviación estándar del total de los ingresos es relativamente menor por el fuerte impacto generalizado del confinamiento; es mayor en las fuentes de financiamiento, supuestamente por las

diferencias en la gobernanza entre las municipalidades, previas y concurrentes, las cuales se examinarán en este libro. El caso de la elevada desviación de DyT, se explica por las mayores donaciones recibidas en septiembre respecto a enero 2020 en las regiones de Amazonas e Ica.



Fuente: Tabla 1

La estructura de las fuentes de financiamiento también ha variado. Respecto a 2019, los RDR se redujeron de 13.5% a 7.9%, los recursos determinados de 67% a 62.2%; en cambio recurrieron a más crédito, de 17.1% pasó a 23.1% y las DyT, de 2.4% a 6.8%. Es notoria la disminución de las fuentes relativamente internas, aumentando la importancia de las fuentes externas; sin embargo, persiste la relevancia de los recursos determinados, que son las más sensibles a la recesión económica (ver figura N° 1.3).



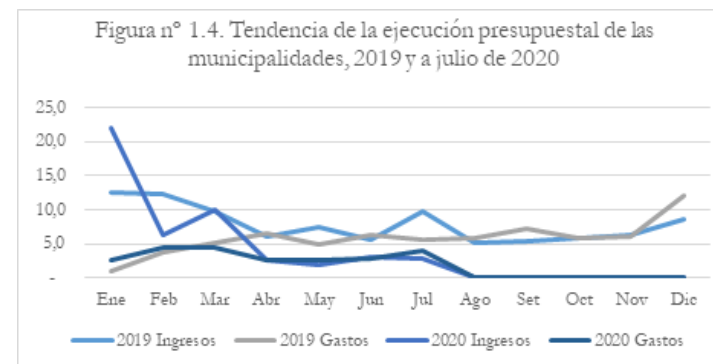
Fuente: Tabla 1

La comparación de la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos municipales de los de enero a julio de 20 con los correspondientes de 2019 muestra que el deterioro ocurre tanto en los ingresos como en los gastos, más en aquel que en este (ver la tabla N° 1.2).

TABLA N° 1.2. EJECUCION DE INGRESOS Y GASTO DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS, 2019 Y ENERO A JULIO DE 2020 (%)

Año	Partida	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
2019	Ingresos	12.5	12.3	9.9	6.1	7.4	5.5	9.9	5.2	5.4	5.9	6.2	8.7
	Gastos	1.1	3.8	5.1	6.6	4.8	6.3	5.7	5.8	7.3	5.8	6.0	12.0
2020	Ingresos	22.1	6.3	9.9	2.7	1.8	3.1	2.8	-	-	-	-	-
	Gastos	2.5	4.4	4.5	2.7	2.6	2.9	4.0	-	-	-	-	-

El año de 2020 empezó de manera similar a 2019, tanto en ingresos como gastos, la ruptura ocurre a partir de abril y prosigue en julio. La figura N° 1.4 ilustra la crisis financiera de las municipalidades a julio de 2020. Aunque aún se observa cierto margen de capacidad operativa, esta probablemente se deprima más en los siguientes meses.



Fuente: tabla N° 1.2

Con los datos de la tabla N° 1.2 se ha construido modelos de series de tiempo, la constante de ingresos mensuales es 10.68%, con tendencia a disminución de 0.31% cada mes; los de gastos son 5.46% y 0.052%, respectivamente.

$$\text{Ingresos} = 10.68421 - 0.312105 X$$

$$\text{Gastos} = 5.461404 - 0.051930 X$$

Donde: X es el tiempo (meses)

Las cifras antes expuestas revelan la disminución de los ingresos y gastos, así como la capacidad de la gobernanza de las finanzas municipales. Entre enero y setiembre de 2020 la disminución de ingresos fue del 83.8% y la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos municipales a julio de 2020 respecto al mismo periodo del año anterior, fue 9.4 y 6.2 puntos porcentuales menos, además su tendencia a decrecer es 0.31% y 0.05% mensuales, respectivamente. Sus consecuencias nefastas posiblemente se observarán no solo en los siguientes meses, sino años (López & Onrubia, 2020). En el Perú ya se discute una nueva normalidad, en los diversos aspectos de la convivencia social (Llerena & Sánchez, 2020).

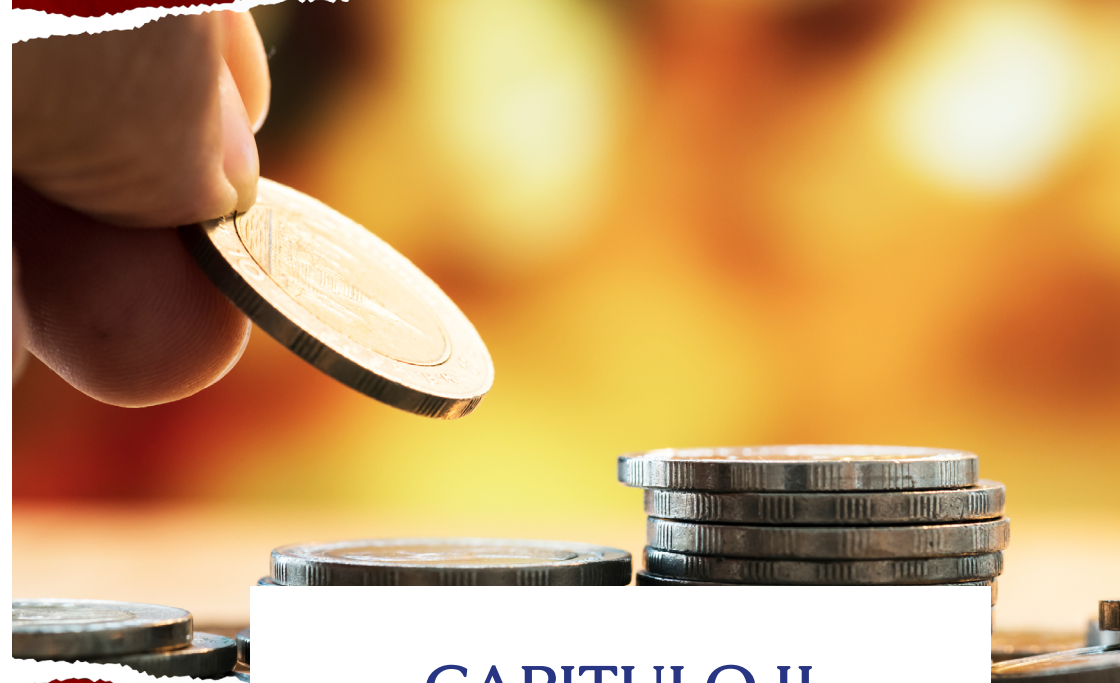
### 1.5 Conclusiones

a) El análisis de la data sobre los ingresos y gastos de las municipalidades peruanas del último quinquenio permiten confirmar que la caída de los precios internacionales de materias primas naturales y, en especial el confinamiento sanitario, también ha provocado una crisis en las finanzas de estos gobiernos sub-nacionales.

b) Los recursos de las municipalidades peruanas provenientes de la participación en los cánones y similares por el aprovechamiento de los recursos naturales y el Impuesto a la Promoción Municipal que se cobra junto al Impuesto General a la ventas, en 2014 representaba el

80% del presupuesto municipal, se redujo a menos de 60% en 2018; también disminuyeron los recursos directamente recaudados (RDR) a menos de la mitad; en cambio, los recursos provenientes de las operaciones de crédito se multiplicaron por 12; evidencia de crisis fiscal desde las perspectivas de Estado Benefactor o Neoliberal.

c) La disminución de la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos municipales a julio de 2020 respecto al mismo periodo del año anterior, 9.4 y 6.2 puntos porcentuales, la tendencia es a decrecer: 0.31% y 0.05% mensuales, respectivamente; son atribuibles a la gestión financiera municipal bajo restricciones impuestas por la cuarentena sanitaria y la caída de los precios internacionales de materias primas.



## CAPITULO II

DE LA TEORÍA DE ELECCION  
PUBLICA A LA GOBERNANZA DE LAS  
FINANZAS MUNICIPALES

## Resumen

*Se ha revisado las teorías y los hallazgos inherentes a la construcción de la gobernanza de las finanzas municipales, a partir de los problemas sociopolíticos y financieros que pretendieron resolver. El weberianismo aporta el formalismo y la legalidad a la gobernanza, la Teoría de la Elección Pública explica la racionalidad de los gobernantes a la hora de decidir sobre las finanzas municipales, la Nueva Gerencia Pública impulsa la modernización del Estado también en las finanzas, el presupuesto participativo y el presupuesto por resultados son sus herramientas operativas, aunque con ambos a la actualidad no se ha logrado los resultados esperados. La gobernanza aporta el co-gobierno, en este caso, entre los vecinos y la autoridad edil, las experiencias son poquísimas. A raíz de las crisis de los precios internacionales de materias primas naturales y la provocada por él COVID 19, los académicos y los actores políticos han vuelto su mirada hacia un Estado con mayor liderazgo en la economía, al cual se le cataloga como neoweberianismo.*

*Palabras claves: weberianismo, Teoría de la Elección Pública, Nueva Gerencia Pública, presupuesto participativo, presupuesto por resultados, gobernanza, neoweberianismo.*

## Abstract

*The theories and findings inherent to the construction of the governance of municipal finances have been reviewed, based on the sociopolitical and financial problems that they tried to solve. The weberianism brings formalism and legality to governance, the Theory of Public Election explains the rationality of the rulers when deciding on municipal finances, the New Public Management promotes the modernization of the State*

*also in finances, the budget Participatory and results-based budgeting are its operational tools, although with both, the expected results have not been achieved at present. The governance provides the co-government, in this case, between the neighbors and the municipal authority, the experiences are very few. As a result of the international price crises of natural raw materials and the one caused by COVID 19, academics and political actors have turned their gaze towards a state with greater leadership in the economy, which is classified as neo-Weberianism.*

*Key words Weberianism, Theory of Public Choice, New Public Management, participatory budgeting, performance budgeting, governance, neo-Weberianism.*

## 2.1 Introducción

El Estado Neoliberal fue incapaz de responder con éxito la crisis financiera internacional de 2008, en Latinoamérica a la crisis consecuente a la caída del precio internacional de materias primas, probablemente ocurra lo mismo con la crisis económica, y por ende fiscal, desatada por COVID 19. Para muchos académicos y estadistas, es hora de avizorar el Estado Neoweberiano (Larrouqué, 2018). El propósito de este capítulo es revisar las teorías y estrategias más difundidas, vinculadas a la gobernanza pública, en particular a las finanzas municipales.

La ejecución de los gastos públicos debe orientarse al logro de los resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad (Congreso de la República, 2004); sin embargo ello no siempre ha ocurrido así en las municipalidades peruanas: las transferencias de los cánones, regalías y similares les resultaron abrumadoras, no lograron gestionar con eficacia ni eficiencia con las capacidades corrientes que disponen (Arnao, 2011); originalmente el

30% del FONCOMUN se destinaba a gastos corrientes y el 70% a inversión, la ley de Tributación Municipal, les faculta a los propios municipios decidir esa distribución, en la actualidad lo emplean para financiar las remuneraciones del personal a veces innecesario (Arista, 2018). En ese entendido, en este capítulo también se pretende explicar la lógica de los decisores de la ejecución presupuestal de los gobiernos locales de 2011-2014 y 2015, en el marco de la Teoría de Elección Pública (TEP), que principalmente estudia cómo adoptan sus decisiones los gobernantes (Zaremborg, 2014).

El siguiente tema que se aborda en este capítulo es la Nueva Gerencia Pública (NGP), del cual derivan el presupuesto participativo y el presupuesto por resultados (PpR), incluso la gobernanza (García & Suárez, 2015), (Larrouqué, 2018).

La NGP, en el ámbito de la gobernanza de las finanzas municipales, procura superar la insatisfacción de los vecinos por el desempeño de sus gobiernos locales respecto a la provisión de servicios públicos como el transporte, cuidado del medio ambiente, vivienda, seguridad, alumbrado, agua y alcantarillado, limpieza pública, entre otras (Torres, 2012). Reiterando, para el 61% de las familias, la gestión municipal no es la adecuada, el presupuesto es deficiente, la productividad es baja, también la cobertura (Lopez Rodriguez, 2019).

## 2.2 Método

La temática se ha abordado mediante revisión bibliográfica, a excepción de la contribución a la exploración empírica de la TEP para explicar la lógica de la toma de decisiones de los gobernantes ediles. Para ello se ha tomado una muestra ponderada y estratificada de 329 de una población de 1851 municipalidades, 44 provinciales y 285 distritales. Las municipalidades

son heterogéneas en el Perú, en cuanto a su ámbito geográfico, población, presupuesto, urbanidad, entre otras variables; por ello sus necesidades y objetivos de desarrollo también son distintos (Muñoz Chirinos, 2010). La muestra se ha estratificado en siete conglomerados de acuerdo al volumen de gasto. El propósito fue verificar si las autoridades ediles cumplieron sus planes de gobierno con las que accedieron al sillón municipal. Estos se obtuvieron de (Jurado Nacional de Elecciones, 2019), que las listas ganadoras presentaron en ambos procesos electorales: 2010 para la gestión de 2011-2014 y el 2014 para 2015-2018. Estos planes, mayormente contienen los principios, valores y la estrategia de desarrollo que los propusieron en las dimensiones: social, económico, territorio ambiental e institucional. La ejecución presupuestal se obtuvo de (MEF, 2019).

### **2.3 Weberianismo y Neoweberianismo**

Una investigación hermenéutica que vincula la gobernanza con las teorías administrativas es de (Díaz, Pereira, & Suárez, 2018). Señalan que los postulados básicos de la escuela estructuralista o burocrática de Max Weber son la formalización de normas y procedimientos, la centralización jerárquica de la autoridad, sustentada en la racionalidad formal y en la legalidad; los cuales tenían el propósito de garantizar la búsqueda de calidad, la eficiencia y la transparencia, criterios de desempeño en la gobernanza. En las dos décadas finales se dejó de lado al Estado intervencionista, típicamente weberiano por uno cuyo eje el mercado, Estado Neoliberal, y restringía las intervenciones del Estado en la Economía (Fuentes, Güemes, & Izasa, 2009); sin embargo, pronto empezó a hacer agua.

El neoweberianismo es un modelo que combina los postulados estructurales con los de la NGP, el formalismo con la agilidad institucional; por ejemplo, en las

finanzas públicas, corresponde aplicar la legalidad y la racionalidad sin dejar de la oportunidad, el pragmatismo y de coherencia. Lo particular de este enfoque es la revaloración de Estado como agente fundamental la acción pública (Larrouqué, 2018).

Quizás por su planteamiento reciente, este enfoque aún no tiene evidencias empíricas, a excepción de Uruguay. En la primera década del siglo XXI, en este país llegó al gobierno un partido político con un discurso anti neoliberal y una propuesta que permitiría al Estado cumplir un rol proactivo en la economía nacional, procurando sostenibilidad, mayor valor agregado y la expansión de derechos sociales universales, antes que programas sociales focalizados (Narbondo, 2015); en cambio abundan las experiencias basadas en otros enfoques como el neoliberal.

### **2.4 Teoría de la elección pública**

La Teoría de Elección Pública (TEP) fue desarrollada por Buchanan, Wicksell, Knigh, North y otros (López Jiménez, 2008) en el siglo XX. Emplea básicamente las hipótesis y metodología de la teoría económica para explicar el comportamiento de las autoridades gubernamentales, pero también de los electores, por supuesto en un régimen democrático. Las investigaciones se llevaron a cabo en las escuelas de pensamiento de Rochester, Chicago y Virginia y desembocaron en tres enfoques teóricos: el neo-institucionalismo histórico destaca que la estructura y normas fundacionales influyen en las opciones políticas del futuro; el institucionalismo sociológico analiza las formas y procedimientos institucionales como prácticas culturales con el propósito de generalizarlas y aprovechar su racionalidad; el neo-institucionalismo de elección racional postula que los actores se fijan un conjunto de preferencias y ajustan sus comportamiento para lograrlos. El individualismo



metodológico y la racionalidad de las autoridades y los electores se sustentan en este enfoque. Para el neo-institucionalismo económico, desarrollado por North, las instituciones definen y limitan las elecciones y las interacciones humanas, a través de contraprestaciones (López Sandoval, 2016).

En ese marco, las decisiones de las autoridades gubernamentales, así sean colectivas, por ejemplo, en el Consejo Municipal, son de carácter individual, racional e interesada (López Sandoval, 2016). El pragmatismo es lo que determina la racionalidad de los políticos a la hora de decidir los cursos alternativos de acción en las entidades públicas. Adaptando el núcleo del TEP (Buchanan, 2005) a las municipalidades, puede decirse que las autoridades y funcionarios ediles deciden de prioridad aprobar y ejecutar los ingresos y gastos del presupuesto municipal si son compatibles, primero con sus intereses políticos; luego con los de su entorno inmediato, por ejemplo, los integrantes de su partido político; solo en tercer término, con los de la localidad.

En efecto, el factor político influye de manera diferenciada en la eficiencia de la gestión municipal en el Perú, más en las provinciales que en las distritales (Muñoz Chirinos, 2010); una razón política relevante es la sostenibilidad del gobierno edil, otra es la aspiración del alcalde por repetir el mandato. En las épocas electorales los gobernantes-candidatos reaccionan, hasta procuran anticiparse a la demanda de sus electores, respecto a la provisión de un entorno económico y social favorable (Lopez Sandoval, 2016); aunque estos aprecian medianamente esas intervenciones, pues sólo un 45% de 875 vecinos encuestados en la ciudad de Arequipa consideraron que el accionar de los gobernantes le podría ayudar a resolver sus problemas (Arias, Imaná, Melgar, Sota, & Portilla, 2018).

En una investigación precedente hemos confrontado las acciones señaladas en los planes de gobierno de las listas ganadoras de las elecciones municipales para 2011-2014 y 2015-2018 con la ejecución presupuestal de esos años, para evaluar si esas autoridades orientaron la aprobación y la ejecución del presupuesto municipal al cumplimiento de las acciones previstas y prometidas en esos planes.

También examinamos si los gobiernos ediles otorgaron prioridad a las inversiones. La Ley Orgánica de las Municipalidades encarga a los gobiernos locales el desarrollo de sus localidades (Congreso de la República, 2003); a ello coadyuvan también las leyes que amparan los recursos determinados: Leyes 27506, 28077, 28322, 28258, etc., establecen que estos solo pueden utilizarse para financiar o cofinanciar inversiones públicas, más no así gastos corrientes, con algunas excepciones puntuales; originalmente, el 70% FONCOMUN estaba destinado a la inversión, actualmente esa distribución lo deciden los propios municipios (Art. 89 de la D. Leg. 776).

Las inversiones frecuentemente son de larga maduración, probablemente los electores de la próxima contienda aun no aprecien sus beneficios como lo harían si fuesen bienes y servicios de uso inmediato. Entonces podría suponerse que a las autoridades reeleccionistas otorgarán prioridad a los gastos corrientes, menos a las inversiones o gastos de capital.

La tabla N° 1 muestra la diferencia entre la frecuencia de las funciones señaladas en los planes de gobierno y la ejecución del presupuesto de gastos, en cada periodo de gobierno local (cuatro años), agrupados por quintiles.

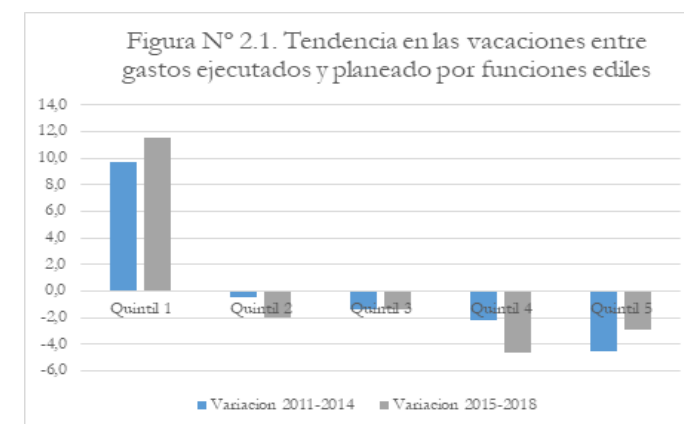
TABLA N° 1. EJECUCION DE GASTOS POR FUNCIONES MUNICIPALES, SU FRECUENCIA EN LOS PLANES DE GOBIERNO LOCAL Y VARIACION ENTRE AMBOS (en porcentajes)

Quintil	FUNCIONES	Periodo 2011-2014			Periodo 2015-2018		
		Gastado	Planeado	Variación	Gastado	Planeado	Variación
1	03 Gestión institucional, 15 Transporte, 18 Saneamiento, 25 Deuda Publica	15.2	5.4	9.7	15.4	3.8	11.5
2	06 Justicia, 24 Previsión Social, 22 Educación, 05 Orden Público y Seg.	2.8	3.3	-0.5	3.4	5.3	-2.0
3	17 Ambiente, 16 Comunicación, 21 Cultura y deporte, 11 Pesca	2.8	4.2	-1.4	2.5	3.9	-1.4
4	19 Vivienda y Dlllo Urbano, 12 Energía, 10 Agropecuaria, 07 Trabajo	2.2	4.4	-2.2	2.0	6.6	-4.6
5	14 Industria, 23 Protección Social, 09 Turismo, 08 Comercio, 20 Salud	1.7	6.3	-4.6	1.5	4.4	-2.9

Varianza	49.52	7.65	49.53	8.50
F calculada	6.472		5.824	
F tabla a 20 gl y 1% error	2.934			
	2.934			

Fuentes: Gastado: (MEF, 2019); Planeado: (Jurado Nacional de Elecciones, 2019).

Las funciones consideradas en los planes de los gobiernos municipales todas guardan cierta proximidad, pero a la hora de su ejecución se destinaron más recursos a las actividades del primer quintil: 03 Gestión institucional, 15 Transporte, 18 Saneamiento, 25 Deuda Publica; y menos a los demás. Funciones sensibles como 17 Ambiente 19 Vivienda y desarrollo Urbano o 23 Protección Social, se encuentran en el tercer, cuarto y último quintil, respectivamente. Los gastos ejecutados en las actividades del primer quintil triplican lo planeado, ocurre lo opuesto en el último quintil. La figura N° 2.1 ilustra la variación entre lo gastado y lo planeado en las funciones ediles.



Fuente: Tabla N° 2.1

El análisis de la igualdad de las varianzas planeado con lo ejecutado son significativamente diferentes (ver tabla N° 2.1), confirmándose de esta manera que los planes de gobierno local de las autoridades electas para los periodos 2011-2014 y 2015-2018 son diferentes a la ejecución del presupuesto de gastos durante su mandato, podría decirse que mayormente no cumplieron a cabalidad con las actividades que prometieron durante la campaña electoral (Vitale, 2005).

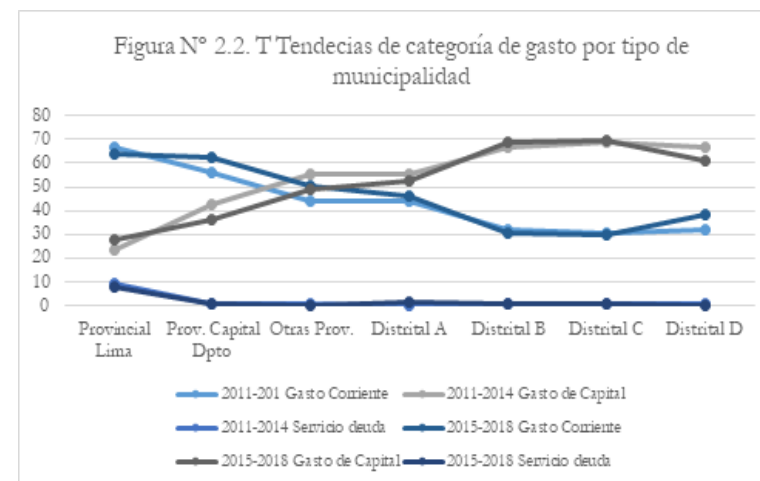
TABLA Nº2. 2: EJECUCION DEL PRESUPUESTO POR CATEGORÍA DE GASTO Y CLASE DE MUNICIPALIDAD (en porcentajes)

TIPO DE MUNICIPALIDAD	PERIODO 2011-2014			PERIODO 2015-2018		
	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Servicio de deuda	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Servicio de deuda
Provincia de Lima	67.0	23.8	9.3	64.2	27.7	8.1
Provincia capital de departamento	56.4	42.7	0.8	62.4	36.6	1.0
Otras provinciales	43.8	55.1	1.1	50.5	49.0	0.5
Distrital A	44.2	55.6	0.3	46.0	52.5	1.5
Distrital B	32.3	66.8	1.0	30.6	68.8	0.6
Distrital C	30.4	68.6	1.0	30.1	69.3	0.7
Distrital D	32.0	66.9	1.1	38.5	61.2	0.3
Promedio Muestra	43.7	54.2	2.1	46.1	52.1	1.8

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, 2019).

Los gastos corrientes son menores en las municipalidades distritales con menos recursos y obviamente, sus gastos de capital son mayores (ver tabla Nº 2.2). La municipalidad provincial de Lima es la que ejecuta más gastos corrientes (67%) y menos inversiones (23.8%), la diferencia es servicio de la deuda. El punto de inflexión ocurre a partir de las otras municipalidades provinciales (OMP). En las municipalidades distritales C los gastos corrientes y de capital alcanzan la mejor proporcionalidad, 30.4% y 68.9%, respectivamente (ver figura Nº 2.1).

Posiblemente esa tendencia a la mayor inversión en las municipalidades distritales podría explicarse por la menor carga burocrática en estas, o porque la vigilancia y participación de los vecinos es mayor, coadyuvando de esta manera a la mejor comprensión del TEP. Este hallazgo confirma la mayor inclusión de proyectos participativos en los presupuestos de las municipalidades distritales (Remy, Urrutia, & Veas, 2020).



Fuente: Tabla Nº 2.2

El Art. 9 de la LOM asigna al Concejo Municipal la aprobación del programa de inversiones, el Art. 28 de la Ley de Elecciones Municipales (Congreso de la República, 1997), establece que la lista ganadora obtiene la mitad más uno de regidores, además del alcalde; de esta manera se garantiza la gobernabilidad y obviamente pueden implementar sus planes de gobierno. Que no lo hicieran, como se ha mencionado anteriormente, es porque los concejeros ediles, incluido el alcalde, optaron por el pragmatismo a la hora de aprobar los presupuestos y los programas de inversión anuales. Es decir, procuraron atender las demandas inmediatas de la ciudadanía, sea

con el afán de garantizar la gobernabilidad, buscar una reelección; o quizás en el mejor de los casos, cumplir con los acuerdos concertados en el marco de la ley del presupuesto participativo (Congreso de la República, 2003), modificado por la Ley N° 29298 (Congreso de la República, 2008).

Reiterando, los hallazgos de este trabajo confirman que la TEP también explica que la lógica de las autoridades ediles, cuando deciden acerca de la aplicación de los recursos financieros municipales, es la inmediatez y el desinterés por implementar sus planes de gobierno. Esta ruptura entre plan y acción suele ocasionar una deficiente gestión pública, también el inmediatismo dificulta la planeación estratégica necesaria para un desarrollo sostenible (Maissbluth & Larrain, 2009). Para el 61% de las familias, la gestión municipal no es la adecuada, el presupuesto es deficiente, la productividad es baja, también la cobertura (Lopez Rodriguez, 2019).

La racionalidad de los gobernantes ediles plantea la necesidad de mejorar, quizás no solo las leyes, sino las estrategias de la gestión municipal para coadyuvar a la construcción de la democracia local. Dicha estrategia tiene su origen en la misma teoría. Buchanan propone la cooperación entre los actores: gobernantes y gobernados, entidades públicas y privadas, etc.; y North propone la formación de instituciones, es decir estrategias, para regular las acciones individuales de los gobernantes (Pont Vidal, 2016), a los que habría que añadir de los personajes influyentes en la comuna: dirigentes barriales, por ejemplo. La cooperación pública-privada ha demostrado mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos en los municipios españoles (Garrido-Rodríguez, Pérez López, & Zafra-Gómez, 2018). Hay experiencias que demuestran que la democracia representativa, a través de los regidores, complementada con la democracia directa: participación de la población

en la gestión municipal (Vitale, 2005); pero ello implica profundizar la implementación de los mecanismos pertinentes como el gobierno eléctrico, la gestión con puertas abiertas (transparencia), la capacitación permanente a la población sobre los procedimientos de su participación en la gestión municipal.

## **2.5 Nueva Gerencia Pública**

La NGP surgió en la segunda mitad del siglo XX, con el propósito de modernizar la gestión de los gobiernos, de modo que puedan responder con eficacia la demanda de la población. Es una adaptación de estructura y la dinámica de la gestión de lo privado a lo público, se rige por las fuerzas del mercado en sustitución de la burocracia, el enfoque es el empresarial donde los electores y los usuarios de los servicios gubernamentales son los clientes, la estrategia es la gerencia por objetivos y resultados, se busca la eficiencia y la efectividad en la aplicación de los recursos públicos por una plana de trabajadores profesionales, se hace uso intensivo de las TIC rendición de cuentas, planeación estratégica, etc. (Martínez Vilchis, 2005), (García & Suárez, 2015) y otros. En contraposición a la aureola de políticos entregados por completo al bienestar colectivo cuando la racionalidad es otra, la NGP es una visión romántica de un gobierno sin política (Guerrero, 2003).

En efecto, la NGP propone cambios la estructura orgánica institucional, una horizontal y funcional frente a la vertical y jerárquica en la administración pública tradicional, para agilizar las comunicaciones y empoderar a los trabajadores municipales por ejemplo; profundizar la descentralización para empoderar a los municipios alejados de los centros de poder como las rurales, mejorando de esta manera la interrelación Estado-Ciudadano; la simplificación, flexibilidad e innovación en los procedimientos; innovar los

procedimientos mediante el uso intensivo de las TIC y a la par de mejora de éstas; calidad, efectividad, productividad, incluso competitividad en los servicios gubernamentales, lo que implica trato equitativo entre los proveedores de bienes y servicios privados y públicos; recogiendo a Guerrero citado antes, disociar lo político de lo operativo; y descentralización acompañada de delegación (Vargas & Zabaleta, 2020).

La efectividad (combinación de la eficiencia y la efectividad) y la democracia son los pilares que otorgan legalidad a la acción pública en el ámbito local. La Nueva Gestión Pública trasciende la prestación de los servicios públicos per se, sino que enfatiza en el cómo se logra ello; rescata las teorías del institucionalismo económico (Maserá, Palma, & Calgagno, 2017) y la elección pública (López Sandoval, Elección Pública y análisis institucional de la acción gubernamental, 2016); otorgándole un rol activo a los gobiernos en el desarrollo económico de su ámbito. En ese enfoque, se reconoce que las autoridades, funcionarios y servidores municipales, no solo son proveedores de servicios públicos, sino que son actores activos en la economía local.

El Estado peruano se impuso la tarea de modernizar su gestión mediante la Ley N° 27658, disponiendo priorizar el desarrollo social de los sectores menos favorecidos, concertar la participación de la sociedad civil a través de planes estratégicos y sustentables, profundizar la descentralización, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos del Estado, eliminar la duplicidad de las competencias entre entidades y trabajadores, revalorizar la Carrera Pública, institucionalizar la evaluación de la gestión por resultados, la rendición de cuentas y la transparencia, además de otras (Congreso de la República, 2002).

Han transcurrido casi dos décadas desde la dación de la Ley N° 27658, en estos años los intentos de modernización del Estado Peruano han transcurrido en un complejo proceso de ensayo y error. Las políticas públicas que han dispuesto e implementado los gobernantes, pero no son necesariamente tienen orientación estratégica y sostenibilidad (Pasco, 2015). Los expertos-becarios en las mejores universidades del mundo convocados por (SERVIR, 2019) resaltaron los siguientes problemas que retardan la modernización del país: la brecha tecnológica que nos aleja de la eficiencia, entidades reguladoras reactivas cuando debieran prevenir las desviaciones perjudiciales, marco jurídico inestable, ausencia de una cultura de integridad, desigualdad territorial en el gasto, la ejecución del presupuesto no corresponde a las necesidades de la población, entre otras; en la mesa de gobiernos sub-nacionales la escasez, la dependencia y la descoordinación en la ejecución del gasto, la excesiva carga burocrática y escasez de funcionarios calificados, carencia de data confiable y actualizada, entre muchos otros.

Más bien pareciera que el confinamiento sanitario para detener el COVID 19 activo algunas estrategias propias de la modernidad que estaban latentes como el gobierno electrónico, el trabajo remoto, la virtualización y simplificación de los procedimientos administrativos (Agudelo, y otros, 2020).

## **2.6 Presupuesto participativo**

El presupuesto participativo responde al cuestionamiento a la democracia representativa a finales del siglo pasado en varios de países de América Latina. Dicho cuestionamiento proviene de la incapacidad de la clase política para recoger las aspiraciones de sus electores, tampoco promueve ni la eficiencia, ni la eficacia ni la economía en el uso de los recursos públicos, que ha

desembocado su deslegitimación (Montecinos, 2009).

En el Perú fue una iniciativa del gobierno central. Según la Ley N° 28056, el presupuesto participativo es la instrumentalización de la participación de la sociedad civil en la programación, vigilancia y fiscalización de la aplicación de los recursos públicos en el marco de los planes de desarrollo concertados regionales o locales (Congreso de la República, 2003). Procura superar la deslegitimación impulsando la eficiencia, la equidad y la gestión estratégica como ejes rectores del presupuesto participativo para lograr los objetivos de desarrollo concertado, cuya temporalidad, por lo general es a largo plazo (CEPLAN, 2012).

Sin embargo, a un par de años después de dado la Ley 28056, en el 2005 (Arroyo & Irigoyen, 2005) hallaron que solamente el 10% de los municipios aplican el presupuesto participativo por convicción, el 35% lo hacen por cumplir con la Ley y el 55% están rezagados. Diez años más tarde (Koechlin Costa, 2017) observó que la esencia deliberativa del presupuesto participativo se había perdido, incluso su carácter estratégico, es decir su multi-anualidad. En Cusco y en San Miguel (Lima), los municipios instauraron un proceso de presupuesto participativo sumario. Este hallazgo condice con el descenso del Índice de Desarrollo Democrático en los gobiernos locales, aunque el Perú se ubica entre los de desarrollo medio (Andara Martos, 2016).

Un estudio reciente (Remy, Urrutia, & Veas, 2020) resalta la poca participación de los agentes de la sociedad civil en la formulación de los planes por la escasa incorporación de los proyectos participativos en los presupuestos públicos, porque lo perciben distante de las necesidades locales, a excepción paradójicamente de las municipalidades distritales cuyos agentes lograron que se incluya un 60% de proyectos participativos en esos presupuestos. Contribuye a mejorar la participación

las organizaciones sociales, la zonificación y una mejor convocatoria. La nota perniciosa lo introducen los funcionarios ediles alejados de las necesidades vecinales, pero principalmente la corrupción. No es extraño escuchar, dicen (Remy, Urrutia, & Veas, 2020) que existen funcionarios que negocian los proyectos a través de testaferros que fungen de representantes. La corrupción diluye la participación y la confianza de los vecinos, no solo los recursos siempre insuficientes. La variable más influyente que impulsó a un modelo que se proponía erigirse más deliberativo está terminando por ceder a la voluntad política de los alcaldes y los funcionarios (Montecinos, 2009).

## **2.7 Presupuesto por resultados**

El presupuesto por resultados es una herramienta de la NGP y la gestión por resultados, que propugna la aplicación eficiente, eficaz, productivo y equitativo de recursos públicos para brindar bienes y servicios de calidad a la ciudadanía; asegurar la transparencia, la confianza de sociedad, la rendición de cuentas íntegra y oportuna, así como el desempeño eficiente y responsable de las autoridades y funcionarios públicos (Franciskovic, 2013).

En el Perú, el capítulo IV la Ley N° 28927 (Congreso de la República, 2006) dispone la gestión presupuestaria basada en resultados en las entidades de los tres niveles de gobierno: central, regional y local, estableciendo la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación.

El Ministerio de Economía y Finanzas de encargó de la capacitación, coordinación e implementación a través de las siguientes herramientas de gestión: programas presupuestales, seguimiento, evaluación independiente

e incentivos a la gestión. Asigna a los gobiernos locales el rol de lograr el bienestar de los habitantes del municipio que gobiernan, validar los modelos operacionales de los programas presupuestales con articulación territorial, proveer los bienes y servicios gubernamentales que requieren los pobladores y gestionar la ejecución de los proyectos de inversión pública, comunicar a las partes vinculadas: la sociedad civil, las entidades públicas, los proveedores y otros, sobre la ejecución y el logro de las metas físicas y financieras del presupuesto municipal, aprovechar los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones independientes y, obviamente cumplir las metas presupuestales (MEF, 2015).

Los gobiernos regionales y locales no apreciaron con claridad la lógica de los proyectos que contribuyen al logro de los resultados de los programas, dice (Delgado, 2013), pues las estructuras presupuestarias no están claramente, las metas de desempeño no son coherentes con el financiamiento; además las municipalidades son muy heterogéneas entre sí, sea por tamaño, urbanidad, vocación económica de la población, etc., por ello es más complejo definir articular los programas presupuestales, coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación. A 2014, solamente el 37.9% de las municipalidades fueron clasificados en los programas, el promedio nacional es 50.6%, el cumplimiento de metas solo alcanzaba el 35.6%. La asignación del presupuesto por pliego, genéricas e insumos dificulta la ejecución del gasto por programas.

En 2019 el 80% del presupuesto nacional se gestionó empleando el presupuesto por resultados, pero no se logró los resultados esperados (Arana & Huaman, 2020). Por su parte (Vargas & Zabaleta, 2020) consideran que una gestión pública efectiva obtiene logros benéficos evidentes y perdurables para la sociedad, obtiene retornos sociales que superan los costos. Ante esta situación corresponde preguntarse si las limitaciones

para una gestión pública efectiva provienen de la herramienta que se emplea, en este caso el presupuesto por resultados; o de su implementación, las directivas del MEF; o de quienes lo aplican, es decir las autoridades y los funcionarios públicos de los gobiernos nacional, regional y local.

La experiencia austriaca demostró la utilidad del presupuesto por resultados durante la crisis financiera de 2008 por su carácter flexible, pese a la rigidez impuesta por las autoridades presupuestarias. Sin embargo, esa utilidad se diluyó cuando algunas instancias implementaron enmiendas (Steger, 2020). Posiblemente la herramienta deba adecuarse a la realidad del país, pero quizás lo medular en su corta efectividad para lograr sus objetivos la falta de orientación de la cultura organizacional a los resultados en las instancias gubernamentales, que va de la mano con la práctica usual de los gobernantes para decidir de manera subjetiva, sin evidencias, sin leer las aspiraciones de la calle y con la elusión de la cadena de valor de los recursos públicos (Arana & Huaman, 2020). Las autoridades y los funcionarios ediles no logran transitar de la gestión pública tradicional a la moderna.

Otro hecho que debilita la efectividad del presupuesto como herramienta de gestión pública es su origen, fue impuesta por ley; ora es la resistencia de los propios implantadores para adecuar la estructura presupuestal a las exigencias del presupuesto por resultados. El presupuesto de los gobiernos locales, dicen (Vargas & Zabaleta, 2020) no está enfocado en los beneficios que deban proporcionar al ciudadano.

## 2.8 Gobernanza

La gobernanza tiene su origen en el buen gobierno, preocupación que tiene sus raíces en Platón y otros filósofos de la antigüedad. El buen gobierno, al que se percibía como ejercido con justicia, ética y bajo el imperio de la Ley, en el siglo pasado se ha dado paso a la gobernabilidad, es decir regida y justificada por la razón del Estado. La crisis de gobernabilidad en los regímenes democráticos por la pérdida de legitimidad – deterioro de reconocimiento al gobernante, en particular en los países latinoamericanos – ha motivado a retomar el tradicional sentido del buen gobierno, esta vez bajo el concepto de gobernanza. (Abellán, 2017). El término emerge en Francia en el siglo XV, recalca entre los anglosajones en el XVII y se retoma alrededor de 1980 para unificar la extensa literatura sobre gestión pública tradicional y moderna vinculada a los problemas de desarrollo (Cornejo, 2014).

La gobernanza es sinónimo de co-gobernabilidad y co-gestión de los diversos asuntos del estado: políticos, económicos, administrativos, etc. (Abellán, 2017). Gobernabilidad es la capacidad y el comportamiento que tiene el gobierno para ejercer la autoridad; en cambio en la gobernanza, el gobierno es un agente necesario, pero sus recursos son insuficientes para identificar y atender las demandas de la población, de ahí la necesidad de compartir el gobierno con otros agentes (Ríos Céspedes, 2020).

Desde una perspectiva más operativa, la gobernanza es el conjunto de interacciones políticas, económicas y sociales entre el gobierno y los gobernados en el marco de las tradiciones e instituciones para formular e implementar políticas públicas (Oliveira, Araújo, & Saeed, 2019). La Gobernanza desplaza la organización y funcionamiento burocrático del Estado por uno articulador, dinámico y propositivo en la toma de

decisiones consensuadas y transparentes, coadyuvando a la efectividad de la gestión pública en todos los temas de la agenda nacional, regional o local (García & Suárez, 2015); sin dejar de lado el concurso equitativo de la sociedad civil en el gobierno y gestión estratégica del Estado a través de una responsable rendición de cuentas, en el marco del estado de derecho.

La gobernanza es el actor de la tercera vía entre el estado benefactor y el estado neoliberal, que empuja a la concertación entre la sociedad civil y el gobierno a movilizar recursos y esfuerzos para alcanzar propósitos comunes (Fernández, 2018), (García & Suárez, 2015). El autor considera que el estado benefactor fue gestionado bajo la administración pública tradicional basado en la organización burocrática por Max Weber (Martinez, 2016) cuya eficiencia y profesionalismo en las instituciones públicas, se consideró por derivaría en un eficiente servicio a la sociedad; que evidentemente no ocurrió con el correr de los años, pues se le atribuye entre otras haber provocado la crisis fiscal debido al paternalismo, la ineficacia debido al burocratismo y la corrupción. La gestión del Estado Neoliberal corresponde a la nueva gerencia pública, que involucra entre otras, el achicamiento del Estado mediante privatizaciones, despidos de trabajadores y disciplina fiscal. Los servicios públicos se rigen por las leyes del mercado (García & Suárez, 2015). Ambos modelos pronto resultaron insuficientes para la gestión pública en un entorno cada exigente de participación, efectividad, calidad de los servicios; la deslegitimación de los gobiernos en América Latina se hizo patente. A la gobernanza, en tanto no ocurrió la pandemia del COVID 19 se le consideró una alternativa ante el agotamiento del intervencionismo como del neoliberalismo, cuyos actores como el Estado y el mercado fueron rebasados, en la gobernanza cobra protagonismo la sociedad civil (Fernández, 2018). Ello es posible al reconocerse el valor público – lo que es



importante para el público (Cornejo, 2014) - como un puente entre el Estado y el mercado y que éstos no son excluyentes entre sí, y la sociedad civil entendido como un mecanismo para acrecentar la legitimidad.

La estrategia básica de la gobernanza implica el ejercicio de la autoridad, pero con un estilo de liderazgo, con habilidades la negociación y manejo de conflictos (García & Suárez, 2015), en un entorno que reconoce iguales a la sociedad civil, a las otras entidades públicas y demás partes vinculadas. En el aspecto financiero son invalorable la participación de ellos en la planificación, ejecución, control y sostenibilidad de los proyectos de desarrollo, prestación de servicios a la comunidad, así como gestión municipal en su conjunto.

La gobernanza municipal se ha empleado en varios países de América Latina, por lo general empleando como instrumento el presupuesto participativo. En Chile integraron en el plan de desarrollo comunal (PLADECO) el programa de modernización municipal y en el presupuesto participativo (Montecinos, 2007). En diez años lograron algunos éxitos en los aspectos operativos y en reducción de costos de transacción, pero la participación ciudadana sigue siendo un desafío, aunque mejora cuando se aleja de las prácticas impuestas por PLADECO. En Guatemala encontraron que la participación ciudadana se ve limitada por los menores recursos de poder que poseen los ciudadanos (Flores & Gómez, 2010). En Ecuador la gobernanza posibilitó la inclusión de la población indígena tradicionalmente postergada en compromiso con el desarrollo y con la reivindicación sus temas urgentes y prioritarios; en México, gracias a los compromisos y cooperación coadyuvaron a la superación de la pobreza; en Colombia, el acuerdo “reinventar” contribuyó a la erradicación de cultivos ilegales, los afectados optaron por actividades productivas que les permitieran mejores

condiciones de vida; en El Salvador el modelo facilitó superar los efectos de la guerra como el aislamiento y el abandono (Jorquera, 2011).

En el Perú la experiencia de gobernanza alternativa lo protagoniza la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), al cual están asociados el 38.2% de municipalidades rurales y urbanas de 19 regiones del país. Impulsa un modelo alternativo pero complementario a la relación Estado-sociedad; es un espacio que procura participar en el diseño de políticas públicas locales, que permita incorporar la lógica de la tradición andina, sin dejar los principios de la gobernanza como la efectividad, legalidad, transparencia, rendición de cuentas, entre otras (Quispe, 2013).

Algunos factores vinculados al análisis de la gobernanza municipal son el contexto electoral, la normatividad municipal, la dinámica de la toma de decisiones, las redes comunitarias, las interacciones del gobierno local con la ciudadanía y otros agentes del Estado y la sociedad civil, la capacidades financieras, humanas y tecnológicas (Valdivieso, 2017), a los que se añade la innovación, la digitalización (Thorne, 2020).

El escenario de la gobernanza durante el confinamiento ha impulsado nuevos modelos en ciernes: el gobierno electrónico, el acceso al internet, la simplificación administrativa (Agudelo, y otros, 2020); sin dejar de lado las inseguridades y las contingencias que abrió la pandemia en la gobernanza, incorporando la complejidad del mundo actual a su análisis (Pont Vidal, 2020).

## **2.9 Reflexiones, a manera de síntesis**

- a) La neoweberianismo, al igual que la gobernanza, recoge principalmente el formalismo y la legalidad del weberianismo, añadiendo

participación ciudadana, concertación, efectividad, entre otras; sin embargo, no son lo mismo ambos. El primero reconoce el liderazgo del Estado en la economía, en cambio la gobernanza apuesta por co-gobierno y la concertación entre agentes de la sociedad civil y el Estado. A partir de los hallazgos de (Arana & Huaman, 2020), puede deducirse que probablemente hasta en un 20% de las municipalidades aún persista el modelo de administración tradicional, es decir, weberiana; dada lo centralista y reglamentaria que es la administración pública peruana, quizás pronto estudiemos las experiencias neoweberianas con enfoque de mercado.

b) La Teoría de Elección Pública también explica la racionalidad de los gobernantes ediles peruanos deciden la aplicación de los recursos financieros municipales: si son compatibles, primero con sus intereses políticos; luego con los de su entorno inmediato, por ejemplo, los integrantes de su partido político; solo en tercer término, con los de la localidad. En los dos periodos de gobierno local entre 2011 y 2018 se estableció que en las municipalidades con más recursos otorgaron prioridad a los gastos corrientes y menos a las inversiones, tampoco cumplieron los planes que propusieron en sus campañas electorales. En la misma Teoría se encuentra el germen de las estrategias para superar esas limitaciones: la gobernanza, la cooperación o co-gobierno entre los actores: gobernantes y gobernados, entidades públicas y privadas; además la formación de instituciones que regulen las acciones individuales de los gobernantes.

c) Han transcurrido casi dos décadas desde

la iniciativa legal de modernización del Estado Peruano en el tema de las finanzas: el presupuesto participativo, propuesto por resultados; así como en otros aspectos coadyuvantes, profundización de la descentralización, SERVIR, entre muchas otras, según (Pasco, 2015) en un complejo proceso de prueba-error, con resultados poco alentadores.

El presupuesto participativo ha perdido su propósito inicial, quizás no lo lograra desde el inicio, a tres años sólo el 10% de los municipios lo aplicaban por convicción en el 2005 (Arroyo & Irigoyen, 2005), casi 20 años después participación de los agentes de la sociedad civil en la formulación de los planes es poquísima por la escasa incorporación de los proyectos de ese origen en presupuesto municipal.

En la actualidad el Perú aun transita por el presupuesto por resultados, uno de pilares operativos de la Nueva Gerencia Pública, en 2019 el 80% del presupuesto nacional se gestionó empleando ese presupuesto por resultados (Arana & Huaman, 2020), pero tampoco lograron los resultados esperados.

d) En el Perú, las experiencias con la gobernanza municipal son poquísimas. La de REMURPE es una de ellas. Es un espacio colectivo que alcanza las municipalidades de varias impulsando las prácticas alternativas de gobernanza con enfoque andino. (Quispe, 2013).



## CAPITULO III

### FINANZAS DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS Y SU DIVERSIDAD

## Resumen

*La descripción de las finanzas de las municipalidades peruanas resalta la reducción de la principal fuente de financiamiento cual es recursos determinados de 82.4% en 2014, 56.4% en 2018, igualmente de recursos directamente recaudados de 18.6% en 2014, 7% en 2018; lo que es atribuible a la caída de precios los internacionales de los recursos naturales; como era previsible, los gobiernos locales compensaron esta disminución con el incremento de la deuda pública, que pasó de 2.6% en 2014, 31.8% en 2018; las donaciones y transferencias se mantuvieron estables 5.3% y 4.4% respectivamente. Los gastos corrientes fueron 39% en 2014 y 41.3% en 2018, los gastos de capital 59.8% en 2014 y 56.7% en 2018, la diferencia es servicio de la deuda. Es evidente la compleja heterogeneidad de las municipalidades peruanas desde la perspectiva legal, grado de urbanismo, grado de modernidad, grado de pobreza y por su capacidad financiera, las municipalidades provinciales capitales de departamento gastan 91 veces más que las municipalidades distritales de menores gastos. Esta diversidad nos obliga a reflexionar y cuestionar si las leyes y las directivas emanadas del gobierno nacional nos conducen necesariamente a una mejor gobernanza de las finanzas municipales.*

*Palabras claves: finanzas municipales, fuentes de financiamiento, categorías de gasto, tipología municipal, heterogeneidad municipal, diversidad de la capacidad financiera.*

## Abstract

*The description of the finances of the Peruvian municipalities highlights the reduction of the main source of financing which is determined resources of 82.4% in 2014, 56.4% in 2018, also of directly collected resources of 18.6% in 2014, 7% in 2018; what is attributable to the fall in international prices of natural resources; As expected, local governments compensated for this decrease with the increase in public debt, which went from 2.6% in 2014, to 31.8% in 2018; donations and transfers remained stable at 5.3% and 4.4% respectively. Current expenses were 39% in 2014 and 41.3% in 2018, capital expenses 59.8% in 2014 and 56.7% in 2018, the difference is debt service. The complex heterogeneity of Peruvian municipalities is evident from the legal perspective, degree of urban planning, degree of modernity, degree of poverty and due to their financial capacity, provincial capital municipalities of the department spend 91 times more than district municipalities with lower expenses. This diversity forces us to reflect and question whether the laws and directives issued by the national government necessarily lead us to better governance of municipal finances.*

*Key words: municipal finances, financing sources, expenditure categories, municipal typology, municipal heterogeneity, diversity of financial capacity.*

## 3.1 Introducción

Las municipalidades son los órganos de gobierno local de las provincias y distritos, que constituyen las reparticiones de la organización territorial del Estado. Ejercen las atribuciones, funciones y competencias que les otorgan la Constitución Política del Estado, en los artículos 194 al 199 (Oficialía Mayor del Congreso, 2017), la Ley Orgánica de las Municipalidades (Congreso de la República, 2003), la Ley de Bases de Descentralización (Congreso de la República, 2002), entre otras. Las municipalidades se crean por mandato del Congreso de la República sobre las bases de un territorio demarcado.

Los gobiernos locales representan al vecindario, tienen autonomía política, económica y administrativa en el marco de la Ley, promueven el desarrollo integral local en el marco de las políticas y planes nacionales; aprueban su organización interna, su presupuesto, el plan de desarrollo local concertado, administran sus bienes y rentas, crean, modifican o suprimen las contribuciones y demás derechos municipales, gestionan los servicios públicos locales, planifican el desarrollo urbano y rural, fomentan en la ejecución de las obras públicas locales, los servicios de salud, educación, vivienda y otros servicios públicos locales (Oficialía Mayor del Congreso, 2017). La gestión del presupuesto de ingresos y gastos públicos de los gobiernos locales están reguladas por el Sistema Nacional de Presupuesto Público (Presidencia de la República, 2018).

Además de las funciones antedichas, las municipalidades provinciales cumplen competencias exclusivas como la aprobación del plan de adecuación territorial y sus planes de desarrollo urbano y rural, regulación de licencias y acciones de control y fiscalización en su ámbito territorial. En el caso de las municipalidades rurales, aquellas cuya población rural supera el 50%, deben privilegiar el desarrollo rural sostenible (Congreso de la República, 2003).

En este capítulo se describe las finanzas municipales desde la perspectiva de la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos, señalando además las principales fuentes de ingresos y categorías de gastos; así como la tipología de las municipalidades peruanas desde la perspectiva legal, de programa para la modernización, el grado de urbanismo y pobreza y capacidad financiera.

### **3.2 Método**

Se ha desarrollado a partir de la revisión del marco legal, los artículos científicos, libros e informes académicos sobre esos temas; a los que se añade los resultados de dos indagaciones propias, cuyas metodologías se expone sucintamente a continuación.

Las finanzas de las municipalidades peruanas se describen en porcentajes del total de ingresos y egresos según (INEI, 2019) de los 25 departamentos en los que está dividido el Perú políticamente, incluido la provincia constitucional de Callao. Se ha organizado por quintiles

en función al volumen de ingresos de 2014, 2018 y 2020. Los dos primeros corresponden al último año del mandato del gobierno local de turno y 2020 es el año del COVID 19. El motivo fue además de comparar, observar el impacto del confinamiento sanitario.

La tipología de las municipalidades peruanas se construyó partir de la LOM, la clasificación que presenta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Programa de Modernización Municipal y (Herrera & Francke, 2007) que combina urbanismo y pobreza. De nuestra parte añadimos otra basada en la capacidad de gasto.

La heterogeneidad municipal desde la perspectiva de la capacidad de gasto se examinó empleando una muestra ponderada y al azar de 329 municipalidades de un total de 1851, compuesta por 44 provinciales y 285 distritales. La muestra se clasificó en seis conglomerados a base del volumen de sus gastos (ver tabla N° 1). Se recogieron los datos sobre a la división política y la población electoral de (JNE, 2019), la condición de urbano o rural se determinó por descarte utilizando la información proporcionada por (Presidencia Consejo Ministros, 2011) y lo referente a los gastos ediles totales y funcionales se obtuvo (MEF, 2019) y se consolidaron por cada periodo de gobierno local 2011-2014 y 2015-2018. Se empleó el análisis de la varianza de un solo factor para establecer la diferencia entre los conglomerados la sostenibilidad financiera de la muestra.

### **3.3 Finanzas municipales**

Las finanzas municipales se refieren a la captación y colocación de los recursos financieros públicos por los gobiernos locales, una de las funciones relevantes inherentes a la gobernanza municipal vinculada a la prestación de los servicios públicos y promoción del desarrollo comunal a través de la inversión pública.

Las fuentes de los que obtienen esos recursos son los impuestos, contribuciones y tasas que los recauda directamente (RDR); las operaciones oficiales de crédito, donaciones y transferencias y los recursos determinados (ver tabla N° 3.1). La emplea para pagar los gastos corrientes: gastos de personal activo y cesante, adquisición de bienes y servicios, donaciones y transferencias y otros gastos corrientes; gastos de capital: adquisición de activos financieros y no financieros, donaciones y transferencias y otros gastos de capital y servicio de la deuda pública (ver tabla N° 3.2). Los gastos municipales a su vez se suelen reclasificar por función en planeamiento, gestión y reserva de contingencia; orden público y seguridad; trabajo; comercio; turismo; agropecuaria; pesca; energía; industria; transporte; comunicaciones; ambiente; saneamiento; vivienda y desarrollo urbano; salud; cultura y deporte; educación; protección social; previsión social; y, deuda pública (MEF, 2019). Esta última clasificación se ha empleado para la aproximación a la vocación funcional y productiva que se presenta en el cuarto capítulo.

La Constitución Política del Perú (Congreso Constituyente, 1993) les otorga autonomía fiscal a las municipalidades dentro de su jurisdicción para legislar sobre las contribuciones y tasas, en el marco de la Ley; no así sobre los tributos municipales. El D. Leg. 776 establece los impuestos de administración distrital como el predial, a los juegos, alcabala y a espectáculos públicos no deportivos; y administración provincial como al patrimonio vehicular, a las apuestas y a las loterías. Bajo ambas administraciones, la contribución especial de obras públicas y las tasas por servicios públicos o arbitrios, servicios administrativos, licencias de apertura de establecimientos, estacionamiento de vehículos, transporte público y por actividades sujetas a fiscalización municipal ( Presidencia de la Republica, 2004).

Los recursos determinados provienen de los impuestos nacionales, responden a la política redistributiva, básicamente orientados a financiar los proyectos de desarrollo municipal. El FONCOMUN, tiene el propósito de compensar a las municipalidades con menor desarrollo urbano y menores potencialidades socioeconómicas; está conformado por el Impuesto de Promoción Municipal: 2% de las operaciones afectas al IGV, al Rodaje: 8% del precio ex-planta de la gasolina de la venta en el país o del valor CIF si es importación y el 5% del valor de las embarcaciones de recreo. Los cánones, regalías, las rentas de aduana y participaciones se distribuyen a las regiones y los distritos afectados por las adversidades ocasionadas por la extracción de los recursos naturales,

entre otros (Congreso de la República, 2001), con el propósito de financiar o cofinanciar proyectos de inversión orientados al desarrollo local. Las principales fuentes de financiamiento de las municipalidades peruanas son los recursos determinados, 82.4% en 2014; sin perder su relevancia se redujo a 56.4% en 2018 (ver tabla N° 1), explicable por la caída de precios los internacionales de los recursos naturales, fuente a su vez de los cánones, uno de los componentes de los recursos determinados. Como era previsible, los gobiernos locales compensaron esta disminución con el incremento de la deuda pública, de 2.6 al 31.8%. También se redujo considerablemente los RDR, de 18.6 al 7%.

TABLA N° 3.1. INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES POR DEPARTAMENTOS (en millones de soles) POR FUENTES DE FINANCIAMIENTOS (%)

Quintil	DEPARTAMENTO	2014				2018							
		Media mill S/	%	RDR	CRE	DYT	RD	Media mill S/	%	RDR	CRE	DYT	RD
1	Lima, Cusco, Arequipa, Cajamarca, Ancash	13,224	51.1	11.7	2.9	4.1	81.4	14,660	49.6	10.5	22.1	3.4	64.0
2	La Libertad, Piura, Puno, Junín, Ayacucho	5,585	21.6	8.0	1.0	6.5	84.6	6,785	22.9	5.6	38.0	5.0	51.4
3	Ica, Huánuco, Tacna, Huancaavelica, Callao	3,183	12.3	11.7	1.1	5.5	81.7	3,367	11.4	8.1	25.3	4.1	62.5
4	Loreto, Moquegua, Apurímac, Lambayeque, San Martín	2,505	9.7	9.1	5.0	4.6	81.3	3,242	11.0	5.9	36.0	2.9	55.2

5	Ucayali, Pasco, Tumbes, Amazonas, Madre de Dios	1,358	5.3	8.0	3.1	5.7	83.2	1,531	5.2	5.0	37.8	6.6	50.7
TOTALES		25,855	100.0					29,585	100.0				
MEDIA				18.6	2.6	5.3	82.4			7.0	31.8	4.4	56.8
DESV. ESTANDAR				6.7	3.9	3.4	8.6			6.1	12.9	4.8	11.4
Coeficiente variabilidad				0.4	1.5	0.6	0.1			0.9	0.4	1.1	0.2

Fuente: elaboración propia con datos de (MEF, 2019)

Los ingresos por los recursos determinados en el presupuesto municipal son relevantes para la generalidad de las municipalidades, su coeficiente de variación (CV) es 0.2 en 2014 y 0.1 en 2018; no ocurre lo mismo con la captación de RDR, era 0.4 en 2014, alcanzó 0.9 en 2018; además su relevancia se redujo alrededor de tres puntos porcentuales en las municipalidades de segundo al último quintil.

Estas tendencias denotan la fragilidad de la autonomía financiera municipal y la dependencia de las fuentes externas; es más, no hay propensión a mejorar la situación. El CV de los recursos por operaciones oficiales de crédito fue 1.5 en 2014, se redujo a 0.4 en 2018; es decir, en este último año la mayoría de las municipalidades recurrieron al crédito para financiar las inversiones concertadas en años de bonanza. Es importante



recordar que la incapacidad financiera para atender las demandas vecinales puede ser el caldo de cultivo de la ingobernabilidad. Por categoría de gasto, en promedio, las municipalidades peruanas devengaron un 39% en 2014 y 41.3% en 2018 en gastos corrientes, un 59.8% en 2014 y 56.7% en 2018 en gastos de capital. La diferencia es servicio de la deuda (ver tabla N° 3.2) insignificante en el primer año, crece ligeramente en el segundo.

TABLA N° 3.2. GASTOS DE LAS MUNICIPALIDADES POR DEPARTAMENTOS (en millones de soles) POR CATEGORIAS DE GASTO (%)

Quintil	DEPARTAMENTOS	2014		2018		Media mill S/	Media %	Co - rrien - te	Ser - vicio Deuda	Co - rrien - te	Ca - pi - tal	Ser - vicio Deuda
		Media mill S/	%	Co - rrien - te	Ser - vicio Deuda							
1	Lima, Cusco, Arequipa, Cajamarca, Ancash	11,945	48.2	39.8	59.1	1.1	13,306	49.1	41.0	58.3	0.7	
2	La Libertad, Piura, Puno, Junín, Ayacucho	5,633	22.8	34.3	64.4	1.3	5,941	21.9	38.1	59.1	2.8	
3	Ica, Huánuco, Tacna, Huancavelica, Callao	2,981	12.0	43.6	55.4	1.0	3,136	11.6	47.5	51.3	1.9	
4	Loreto, Moquegua, Apurímac, Lambayeque, San Martín	2,718	11.0	37.8	61.0	1.2	3,285	12.1	38.7	59.3	2.0	

5	Ucayali, Pasco, Tumbes, Amazonas, Madre de Dios	1,477	6.0	39.4	59.0	1.6	1,436	5.3	41.3	55.6	4.1
TOTALES		24,754	100.0				27,104	100.0			
MEDIA				39.0	59.8	1.3		41.3	56.7	2.3	
DESV. ESTANDAR				13.7	13.8	0.8		11.7	12.2	3.3	
Coeficiente variabilidad				0.4	0.2	0.6		0.3	0.2	1.4	

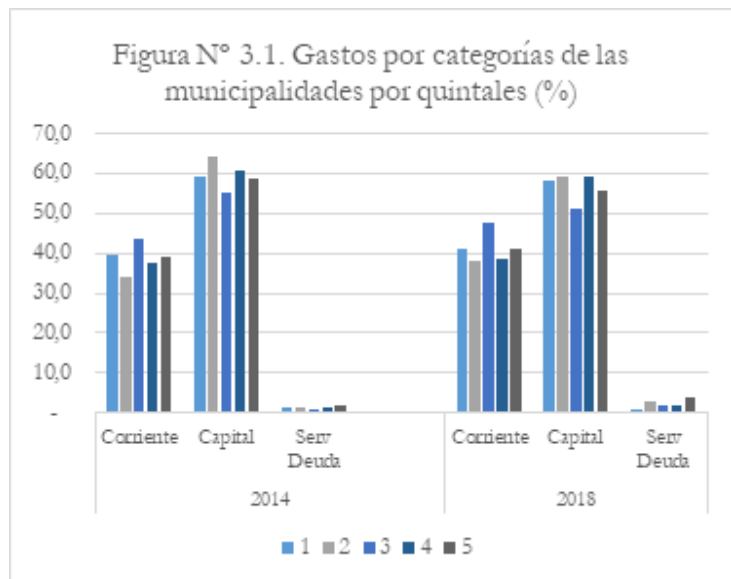
Fuente: elaboración propia con datos de (MEF, 2019)

Las municipalidades que destinan más recursos financieros a la inversión o gastos de capital son las de segundo y cuarto quintil (ver figura N° 3.1). Al parecer la inversión no está necesariamente relacionado con el volumen de los ingresos.

Los ingresos de municipalidades del primer quintil duplican a las del segundo (ver tabla N° 3.1), casi ocurre lo mismo a las del tercero con el cuarto, pero sus gastos de capital son menores. Probablemente son otras las variables que motivan la inversión, entre ellas puede mencionarse la mayor participación ciudadana y el peso de los gastos administrativos.

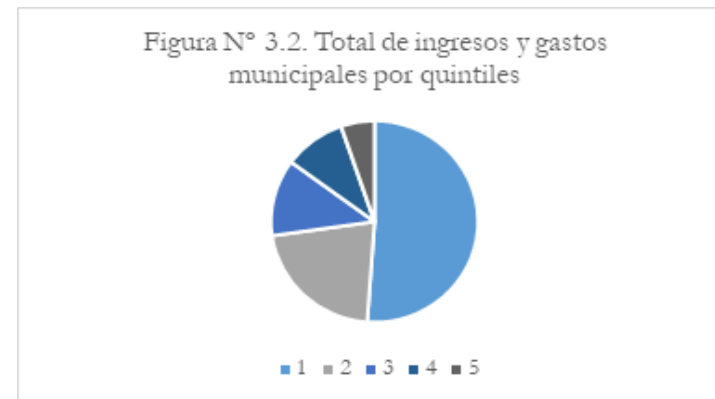
Proporcionalmente, es decir en porcentajes, los gastos por categorías son parecidos entre los quintiles en las cuales fueron agrupados las municipalidades, el CV de gasto corriente como el de capital se aproximan a cero en ambos años; por cierto, el CV del servicio

de la deuda de 2018 aumenta considerable debido al incremento de los créditos asumidos en cuantías concordantes con la heterogeneidad de la capacidad.



Fuente: tabla N° 3.2

Alrededor del 50% de los ingresos y los gastos lo ejecutan las municipalidades del primer quintil (ver figura N° 3.2), entre el primero y el segundo ejecutan el 70%, el último quintil ejecuta una décima parte del primero.



Fuente: tabla N° 3.2

El criterio para la distribución del FONCOMUN es la magnitud población y el grado desarrollo económico de las municipalidades (MEF, 2010), los distritos urbanos reciben más y las rurales mucho menos. Los cánones y similares tienen el propósito de mitigar los efectos negativos de la extracción de los recursos naturales (Congreso de la República, 2001). Los afectados suelen recibir cantidades considerables de recursos financieros por este concepto, son los casos de las municipalidades de las regiones de Tacna y Moquegua, que se encuentran en el tercer quintil, pese a su menor población. En el apartado 3.5 se presenta los ingresos municipales per cápita, son relativamente homogéneos. La magnitud poblacional, el grado de urbanismo y el de desarrollo socioeconómico también explican la recaudación de los RDR, tema que será motivo de otra indagación.

### **3.4 Tipología de las municipalidades peruanas**

En la Ley Orgánica de las Municipalidades - LOM (Congreso de la República, 2003) se encuentra una primera clasificación de municipalidades: provinciales, distritales, metropolitana, rurales, fronterizas y de los centros poblados; cuyas características difieren sustancialmente en rango político, población, grado de urbanización vocación productiva de sus pobladores, ubicación geográfica, etc. Sus gobiernos tienen algunas atribuciones específicas, por ejemplo, en cuanto a la cobranza de impuestos municipales entre las provinciales y distritales, o entre distritales y centros poblados, en cuanto a la administración del presupuesto público; pero todos ellos tienen el encargo de promover el desarrollo integral de la población referente, representación de la ciudadanía, la prestación de servicios públicos locales.

La heterogeneidad también está presente dentro de una clase de municipalidad; por ejemplo, entre las provinciales hay municipalidades cuya población supera el millón de habitantes y otras con una población de pocas decenas de miles; las diferencias son aún mucho más notorias en las distritales, de pocas centenas a varias decenas de miles.

En el país tenemos 1851 gobiernos locales con autonomía presupuestal (pliego), 196 son provinciales y 1655 distritales (INEI, 2019). Esta cifra varía con el correr del tiempo debido a la creación de las nuevas circunscripciones, atribución que le corresponde al

Congreso de la República. En el marco de la LOM, la categoría de municipalidad metropolitana corresponde a la provincia de Lima, las municipalidades fronterizas están subsumidas entre las provinciales y distritales, pero además beneficiarias de los programas de desarrollo e integración fronterizos (Congreso de la República, 2011). El 80% de las municipalidades de los centros poblados se encuentran en la sierra; están en franco crecimiento por el ambiente de descentralización que empieza a gestarse en el país; pero hay que reconocer que están alejados de la institucionalidad y de la capacidad de gestión autónoma (Bonfiglio, 2017).

El D. S. 002-2010-EF (Presidencia de la República, 2010), que regula la modernización municipal, clasifica a los municipios en cuatro grupos: 40 distritos con ciudades principales tipo A (2%), 209 distritos con ciudades principales tipo B (12%), 555 distritos con más de 500 viviendas urbanas (30%) y 1030 distritos con menos de 500 viviendas urbanas (56%). La clasificación A y B responde a los criterios sociales, demográficos y geoeconómicos. Este programa estuvo orientado a la generación de condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible a partir del incremento de la recaudación tributaria municipal y una mejoría en los procesos y prestación de servicios e infraestructura públicos.

TABLA N° 3.3. TIPOLOGIA DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS

TERRITORIAL - LOM	PROGR. MODERNIZACION	URBANISMO Y POBREZA	DISTRITO		
DIVISION	N	CON	N	CLASE	N
Provinciales	196	Ciudades principales A	40	Provincial metrópoli	33
Distritales	1655	Ciudades principales B	209	Provincial intermedia	55
Pliegos	1851	>500 viviendas urbanas	555	Provincial semi-rural	65
Metropolitana	1	<500 viviendas urbanas	1030	Provincial rural	32
Rurales	1303			Distrital metrópoli	73
Fronterizo Provincial	29			Distrital urbano	181
Fronterizo distrital	84			Distrital semiurbano	295
Centros poblados	2337			Distrital urbano pobre	178
				Distrital rural pobre	608
				Distrital rural pobre extremo	166

Fuente: INEI y MRE Fuente: MEF Fuente: (Herrera & Francke, 2007)

Otra tipología municipal basada en tamaño poblacional, grado de urbanidad y nivel de pobreza presentan (Herrera & Francke, 2007), que posteriormente lo adopta (Muñoz Chirinos, 2010) para analizar el aspecto de su incidencia política. Entre las municipalidades provinciales existen los siguientes conglomerados: 55 ciudades intermedias, 33 metrópolis, 32 rurales y 65 semi-rurales; entre las distritales: 295 semi-urbanos, 178 urbano pobre, 181 urbanos, 73 ciudades metropolitanas, 608 rural pobre y 166 rural pobre extremo, en total 10 categorías.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas solo el 14% de los municipios son ciudades, es decir conglomerados principalmente urbanos; en cambio, el 86% son mayormente rurales. Otra que se aproxima al anterior es de (Herrera & Francke, 2007), basada en dos variables, urbanismo y socioeconómica: 20% son urbanos, 23% son rurales o semi-rurales o semiurbanos y 56% son pobres.

Establecer una tipología operativa para diseñar e implementar las políticas públicas es evidentemente compleja dada la heterogeneidad en las municipalidades peruanas; son tan diversas por su extensión y ubicación territorial, el tamaño de su población, la vocación ocupacional de éstos, la diversidad cultural y lingüística, las finanzas en sus diversos componentes, los programas de desarrollo y subsidio en los que están involucrados, entre muchos otros. La efectividad de estas políticas, al menos en parte, está condicionada por esas variables. Generar políticas efectivas y pertinentes a las demandas

por el desarrollo local requiere conocer y comprender esa diversidad territorial, cultural y potencialidades económicas y productivas de los municipios (Wobke, 2017).

### 3.5 Diversidad de la capacidad financiera municipal

La capacidad financiera puede determinarse por el volumen de ingresos recaudados o por el volumen de gastos ejecutados, por el principio del equilibrio presupuestal. En este trabajo se propone una clasificación basada en el segundo componente (ver tabla N° 4).

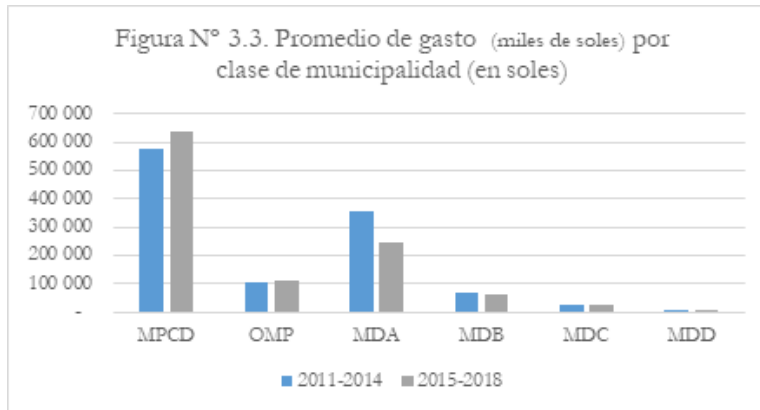
TABLA N° 3.4. GASTO TOTAL Y PERCÁPITA (en miles de soles) Y % DE POBLACION URBANA POR TIPO DE MUNICIPALIDAD SEGUN CAPACIDAD FINANCIERA

CLASE DE MUNICIPALIDAD	2011-2014							% Pobl. Urbana 2007	2011-2014					
	n	GASTO TOTAL		Población	Gasto per cápita		n		GASTO TOTAL		Población	Gasto per cápita		
		Miles S/.	N° veces		Miles S/.	N° veces			Miles S/.	N° veces		Miles S/.	N° veces	
Provincial capital de departamento (MPCD)	25	573.862	91	138.639	4,14	1,3	93,1	25	636.180	98	140.012	4,54	1,2	
Otras provinciales (OMP)	19	107.502	17	38.631	2,78	0,9	70,6	19	109.958	17	39.830	2,76	0,8	
Distrital A (MDA)	18	355.998	56	105.181	3,38	1,1	72,0	25	247.315	38	87.635	2,82	0,8	
Distrital B (MDB)	31	66.636	11	23.712	2,81	0,9	50,5	37	62.657	10	19.222	3,26	0,9	
Distrital C (MDC)	151	23.290	4	7.397	3,15	1,0	40,0	164	24.718	4	6.415	3,85	1,1	
Distrital D (MDD)	85	6.301	1	1.994	3,16	1,0	50,1	59	6.474	1	1.768	3,66	1,0	
TOTAL n	329							329						

Fuente: Elaborado con datos de (MEF, 2019), (INEI, 2009) y (INEI, 2007).

Las diferencias de los gastos ejecutados por los gobiernos locales de 2011-2014 y 2015-2018 por categorías son abismales. Las MDC gastaron 4 veces más que las MDD en ambos periodos, las MDB gastaron 11 y 10 veces que las MDD, respectivamente; y así, entre los otros conglomerados (ver tabla 1). Es notable que las MDA superaron en tres veces a las OMP en 2011-2014 y más de dos veces en 2015-2018; es decir, la capacidad financiera de un solo distrito supera largamente al de una provincia. La reducción de tres a dos se explica porque hubo reducción de los precios de los recursos naturales (Chosgo, 2017).

Es notoria la heterogeneidad de la capacidad financiera entre las distintas categorías de municipalidades como lo ilustra la figura N° 4, lo que se confirmó con el análisis de la variancia entre los seis tipos de municipalidades en los cuales se agruparon las 329 municipalidades de la muestra. Sin embargo, esa heterogeneidad no se aprecia en el gasto per cápita, ésta varía entre 1,0 a 1,3 en el primer periodo y entre 1,0 y 1,2 en el segundo; lo cual, desde la perspectiva del gasto, confirma que la política redistributiva municipal adoptada por el gobierno central tiende a equilibrar las finanzas municipales per cápita.



Fuente: Tabla N° 3.4.

Desde la perspectiva de los gastos totales las municipalidades son heterogéneas, ( $F = 15,891$  en 2011-2014 y  $F = 14,062$  en 2015-2018, altamente significativos). En promedio, las municipalidades provinciales capitales de departamento gastan 91 veces más que las municipalidades distritales de menores gastos. Esta evidente heterogeneidad nos conduce a reflexionar sobre cómo diseñar una estrategia de gobernanza de las finanzas municipales efectiva y pertinente en un Estado unitario, donde el diseño de dichas políticas es una atribución del Gobierno Central (Congreso de la República, 2018).

### 3.6 Conclusiones

a) Las fuentes de financiamiento de las municipalidades peruanas son: recursos directamente recaudados (RDR): 18.6 en 2014, 7% en 2018; operaciones oficiales de crédito: 2.6% en 2014, 31.8% en 2014;

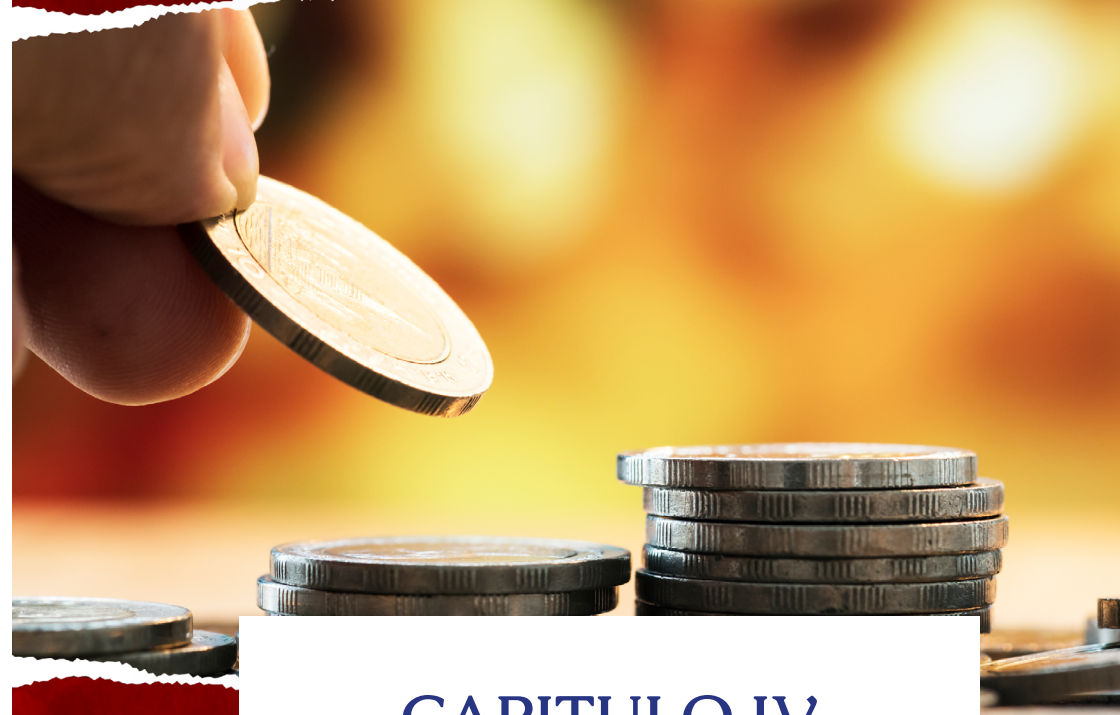
donaciones y transferencias: 5.3% y 4.4% respectivamente y recursos determinados (RD): 82.4% en 2014, 56.4% en 2018. La reducción de RDR y RD es atribuible a la caída de precios los internacionales de los recursos naturales; como era previsible, los gobiernos locales compensaron esta disminución con el incremento de la deuda pública.

b) Por categoría de gasto, en promedio, las municipalidades peruanas devengaron un 39% en 2014 y 41.3% en 2018 en gastos corrientes, un 59.8% en 2014 y 56.7% en 2018 en gastos de capital. La diferencia es servicio de la deuda, insignificante en el primer año, crece ligeramente en el segundo.

c) Es evidente la compleja heterogeneidad de las municipalidades peruanas desde la perspectiva legal, grado de urbanismo, grado de modernidad, grado de pobreza, por supuesto por su capacidad financiera. En efecto, desde la perspectiva de los gastos totales las municipalidades son heterogéneas, ( $F = 15,891$  en 2011-2014 y  $F = 14,062$  en 2015-2018, altamente significativos). En promedio, las municipalidades provinciales capitales de departamento gastan 91 veces más que las municipalidades distritales de menores gastos; sin embargo, en términos per cápita no varían sustancialmente, está entre 1 a 1.3 veces en el primer periodo y 1 a 1.2 veces en el segundo periodo.

La compleja heterogeneidad de las municipalidades peruanas nos obliga a reflexionar y cuestionar si las

leyes y las directivas emanadas del gobierno central no conducen necesariamente a una mejor gobernanza de las finanzas municipales, menos a garantizar la regulación y control adecuados. Es hora de reconocer como lo pide (Bonfiglio, 2017) que una parte importante, quizás no en importancia económica o demográfica, están alejadas de la institucionalidad y de la capacidad de gestión autónoma.



## CAPITULO IV

### DEPENDENCIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA MUNICIPAL

## Resumen

*Se abordó el impacto de la caída de los precios internacionales de materias primas naturales y confinamiento sanitario, en la dependencia y en construcción de la sostenibilidad financiera de las municipalidades peruana y si las transferencias por los cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones han contribuido a mejorar la sostenibilidad financiera de las municipalidades que más recibieron estos recursos. Se estableció un ratio de dependencia financiera de 84.2% en 2014, 84.1% en 2018 y 89.2% en 2020; los de sostenibilidad fueron 15.8%, 15.9% y 12.3% respectivamente. Estas municipalidades no tienen autonomía financiera ni sostenibilidad suficiente como para liderar y financiar programas y proyectos de desarrollo local autónomo, las crisis sacaron a luz la fragilidad de sus finanzas municipales y la vocación reactiva de sus gobernantes. Además, los recursos provenientes de los cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones al parecer crean dependencia financiera de alto riesgo.*

*Palabras claves: dependencia financiera, sostenibilidad financiera, ratio de dependencia financiera, ratio de sostenibilidad financiera impacto de cánones en las finanzas, finanzas municipales.*



## Abstract

*The impact of the fall in international prices of natural raw materials and sanitary confinement was addressed, on the dependency and construction of the financial sustainability of the Peruvian municipalities and if the transfers for royalties, royalties, customs rents and participations have contributed to improve the financial sustainability of the municipalities that received the most these resources. A financial dependency ratio of 84.2% in 2014, 84.1% in 2018 and 89.2% in 2020 was established; those of sustainability were 15.8%, 15.9% and 12.3% respectively. These municipalities do not have financial autonomy or sufficient sustainability to lead and finance autonomous local development programs and projects, the crises brought to light the fragility of their municipal finances and the reactive vocation of their leaders. In addition, the resources from royalties, customs fees, and participations appear to create high-risk financial dependence.*

*Key words: financial dependence, financial sustainability, financial dependence ratio, financial sustainability ratio, impact of royalties on finances, municipal finances.*

## 4.1 Introducción

Los gobiernos locales requieren capacidad financiera para liderar, sino al menos coadyuvar, efectivamente

al desarrollo económico, social, institucional, etc., de sus municipios, pero no siempre tienen o desarrollan esa capacidad por, entre otras, la baja recaudación de tributos municipales debido a la escasez de la base imponible de los tributos municipales y/o a la ineficiente gestión tributaria; volatilidad de las transferencias del gobierno central cual es el caso las transferencias ligadas al precio internacional de las materias primas; el centralismo o paternalismo financiero cuando hay un solo sistema de administración tributaria a nivel nacional al cual delegan las municipalidades la cobranza de tributos (Reyes Guevara, 2015).

La construcción de la autonomía y la sostenibilidad de las finanzas municipales es uno de los principios de la Ley de Bases de la Descentralización como responsabilidad fiscal de los gobiernos sub-nacionales (Congreso de la República, 2002). La sostenibilidad financiera, principalmente la capacidad para generar los ingresos propios, garantiza a mediano y largo plazo la capacidad para cumplir con las razones de ser de las municipalidades, cuales son: gobiernos locales con autonomía económica, entre otras, incluido lo financiero; promotor de desarrollo social, económico, y otras que les asigna la LOM (Congreso de la República, 2003); además asegurara la gobernabilidad y una gobernanza eficaz, eficiente y participativa.

En este capítulo se aborda el impacto de la caída de los precios internacionales de materias primas naturales y, en especial el confinamiento sanitario, en la dependencia y en construcción de la sostenibilidad financiera de las municipalidades peruana; además se examina si las transferencias por los cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones han contribuido a mejorar la sostenibilidad financiera de las municipalidades que más recibieron estos recursos.

## 4.2 Método

La dependencia financiera y sostenibilidad financiera tienen connotaciones distintas pero relacionadas; la primera se refiere a la supeditación del gobierno local a las fuentes de financiamiento externas para cubrir sus gastos corrientes y de capital; en cambio, la sostenibilidad financiera es la capacidad del gobierno local para asegurar el financiamiento de sus obligaciones en el mediano y largo plazo. En este capítulo se examinan ambos para los años fiscales 2014, 2018 y 2020, antes de caída de precios internacionales de materias primas naturales, durante este y en la emergencia por el COVID 19.

La sostenibilidad financiera se suele relacionar con los ingresos propios recaudados por las municipalidades (Bueno, Netzahualt, & Sánchez, 2017) porque evidencian su capacidad de gestión o gobernanza y porque una vez cimentada la base imponible y la cultura tributaria,

probablemente siga fluyendo en el futuro. En ese entendido, los ratios de sostenibilidad (RS) y de dependencia (RD) pueden expresarse inicialmente como sigue:

$$RS = RDR / \text{Total de ingresos.}$$

$$RDR = \text{Recursos directamente recaudados}$$

$$RD = 1 - RS; \text{ es decir: } RD = (CRE + DYT + RD) / \text{Total de ingresos}$$

Donde:

$$CRE = \text{Operaciones oficiales de crédito}$$

$$DYT = \text{Donaciones y transferencias}$$

$$RD = \text{Recursos determinados}$$

Los recursos determinados (RD), el rubro más importante (ver capítulo 3, tabla N° 1), está constituido por las transferencias de los recursos provenientes de los cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones (RDN), las transferencias de impuestos municipales recaudados por el gobierno central (IM) y el FONCOMUN; es decir:

$$RD = RDN + IM + \text{FONCOMUN}$$

Los impuestos municipales recaudados por el gobierno central y luego transferidos a los gobiernos locales son propiamente de éstas; a diferencia del impuesto de promoción municipal, no responden a políticas fiscales del gobierno central. En ese sentido, para obtener indicadores más reales (r) corresponde deducir los IM del ratio de dependencia financiera, quedando este como sigue:

$$RDr = (RDN + FONCOMUN + CRE + DYT) / \text{Total de ingresos}$$

Y el de la sostenibilidad financiera como sigue:

$$RSr = (RDR + IM) / \text{Total de ingresos}$$

Respecto a si los recursos determinados por concepto de cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones han contribuido a mejorar la sostenibilidad financiera, se han examinado las finanzas de 56 municipalidades cuyos ingresos fueron más de cien millones de soles en los dos períodos gubernamentales entre 2011 y 2018, identificados en una muestra de 329 de una población de 1851 municipalidades (INEI, 2019). Se estimó si hay alguna relación entre esos recursos (RDN) y la sostenibilidad financiera empleando el ratio RDN/RD. Fueron de particular interés las 12 municipalidades distritales A (MDA) que más recibieron más recursos en por esos conceptos.

### **4.3 Dependencia financiera municipal**

La dependencia financiera municipal es un fenómeno que ocurre en varios países de América Latina. En México hay una fuerte dependencia de las finanzas municipales a las transferencias federales, debido a la poca o nula capacidad para recaudar los impuestos internos (Bueno, Netzahualt, & Sánchez, 2017). En el Perú, las transferencias ligadas al aprovechamiento de los recursos naturales y los créditos oficiales son fuentes casi insustituibles para las finanzas de varias municipalidades (Sánchez, 2017). Respecto al crédito, (Jiménez & Montoro, 2018) hallaron que 134 municipalidades, las más grandes de 1851, concentraron el 82% de la deuda municipal en 2015. Los créditos municipales no son un riesgo financiero por sí mismos ni crean dependencia, si coadyuvan a generar las condiciones para aumentar la recaudación de recursos propios, sea mediante la mejora de la base imponible de los tributos municipales o mediante la ampliación de la oferta de bienes y servicios. Respecto a esta última, en una investigación del mercado de capitales, (Sosa, Bucio, & Cabello, 2016) encontraron que hay interdependencia entre el mercado financiero y el de bienes y servicios.

En las municipalidades peruanas, la media de ratio de la dependencia financiera en 2014 fue 84.2%, en 2018 fue 84.1% y en 2020 89.2% (ver tabla N° 4.1). El salto de 2020 se explica por los fenómenos económicos adversos a la recaudación fiscal. El análisis por

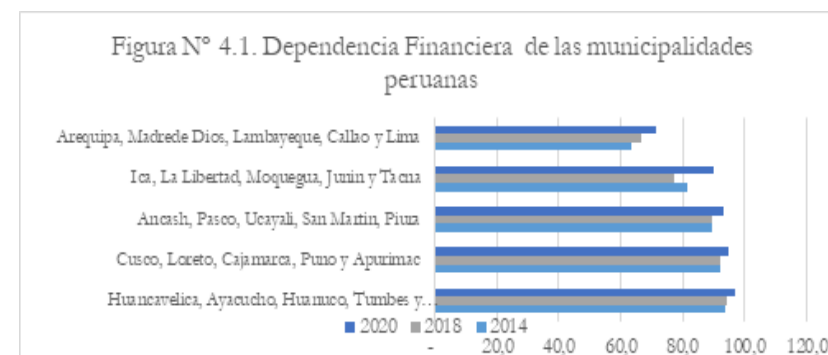
quintiles muestra que nueve de cada diez soles de los tres primeros quintiles proviene de fuentes externas, incluso sin considerar los tributos municipales que recauda el gobierno central y luego los transfiere a las municipalidades. Esta proporcionalidad es algo menor en los dos últimos, pero están lejos de alcanzar la autonomía en la generación de sus ingresos. Dado que el coeficiente de variabilidad (CA) es 0.2 en 2014, se reduce a 0.1 en los siguientes años, la dependencia financiera de las municipalidades peruanas es generalizada.

TABLA N° 4.1. RATIOS DE DEPENDENCIA FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS (En %)

Quintil	DEPARTAMENTO	2014	2018	2020
1	Huancavelica, Ayacucho, Huánuco, Tumbes y Amazonas	93.9	94.4	96.7
2	Cusco, Loreto, Cajamarca, Puno y Apurímac	92.4	92.0	94.9
3	Ancash, Pasco, Ucayali, San Martín, Piura	89.4	89.8	93.2
4	Ica, La Libertad, Moquegua, Junín y Tacna	81.6	77.4	89.8
5	Arequipa, Madre de Dios, Lambayeque, Callao y Lima	63.6	66.6	71.5
	Media	84.2	84.1	89.2
	Coefficiente variabilidad	0.2	0.1	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, *Transparencia Económica*, 2020).

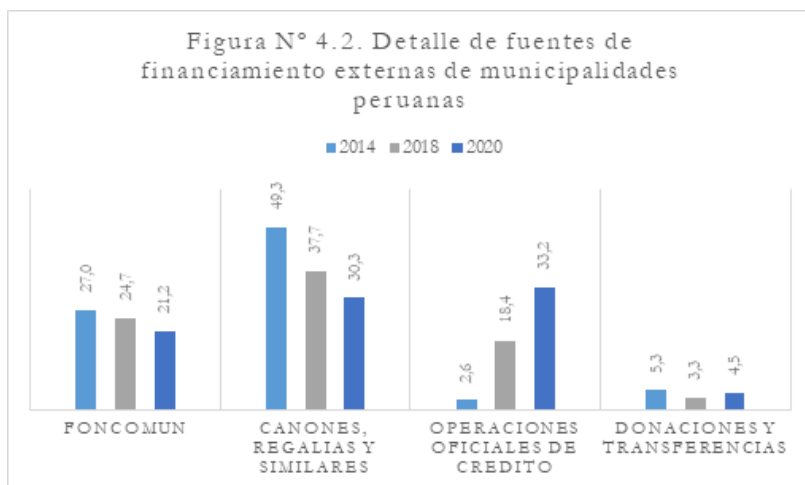
Además, la tendencia de la dependencia de las municipalidades peruanas es creciente en todos los quintiles (ver figura N° 4.1). Podría argumentarse que ello es consecuencia de las dos crisis mencionadas, siendo por ello coyuntural, pasajero; pero incluso si fuese así, es evidencia de la carencia o ineficacia de las políticas públicas locales y las correspondientes acciones previsoras que estuvieron facultados de adoptar e implementar los gobiernos locales en el periodo de bonanza que le antecedió.



Fuente: Tabla N° 4.1

El análisis de la dependencia financiera por sus fuentes, antes de la crisis internacional de materias primas (2014) revela que los recursos provenientes de los cánones, regalías, rentas de aduana y participación son lo más relevantes, se confirma lo concluido por (Sánchez, 2017); seguido de FONCOMUN; en cambio son irrelevantes los créditos obtenidos y las donaciones y transferencias recibidas (ver figura N° 4.2) Esta estructura de financiamiento externa se modifica ante la primera crisis en 2018 y se

derrumba ante la crisis fiscal provocada en 2020. Se detraen los cánones y similares, así como FONCOMUN y se disparan los créditos, en reemplazo a esa detracción. En este escenario, estos créditos no necesariamente están destinados a mejorar los bienes o servicios municipales o la base imponible de los tributos sino a cumplir los compromisos políticos asumidos con anterioridad y que son garantía de gobernabilidad. El servicio de estos créditos detraerá la disponibilidad financiera para los gastos corrientes e inversiones en futuro.



Fuente: elaboración propia con datos de (MEF, Transparencia Económica, 2020).

Acaba de esclarecerse que las municipalidades peruanas no tienen independencia financiera suficiente como para liderar y financiar programas y proyectos de desarrollo local autónomo, quizás distinto en el diseño y proceso, dada la heterogeneidad de las

vocaciones funcionales y productivas. Las ciudades crisis internacionales han sacado a luz la fragilidad de las finanzas municipales, la vocación reactiva de los gobernantes ediles; además de deteriorar gravemente la independencia financiera municipal, las operaciones oficiales de crédito comprometen la gobernanza futura de las finanzas municipales.

#### 4.4 Sostenibilidad Financiera

La construcción de la autonomía y la sostenibilidad de las finanzas municipales es uno de los principios de la Ley de Bases de la Descentralización como responsabilidad fiscal de los gobiernos sub-nacionales (Congreso de la República, 2002). El ratio de sostenibilidad financiera de las municipalidades peruanas, en promedio, es 15.8% en 2014, 15.9% en 2018 y 12.3% en 2020; hay una detracción de 3.6 puntos porcentuales (ver tabla N° 2). A diferencia de los ratios de dependencia, se observa una elevada variabilidad entre los ratios de sostenibilidad, el del primer quintil duplica al de segundo, este al de tercero, en adelante se reduce en dos puntos porcentuales; los CV de 2014 y 2018 son 0.8 y el de 2020 es 1.0.

El rango varía entre 5 al 35%, denotando que las municipalidades del último, incluso de cuarto quintil son insostenibles financieramente, las de tercer quintil caen en esa situación en 2020. Las del primer y segundo quintil son relativamente sostenibles,

aunque las crisis de 2020 los han golpeado rudamente.

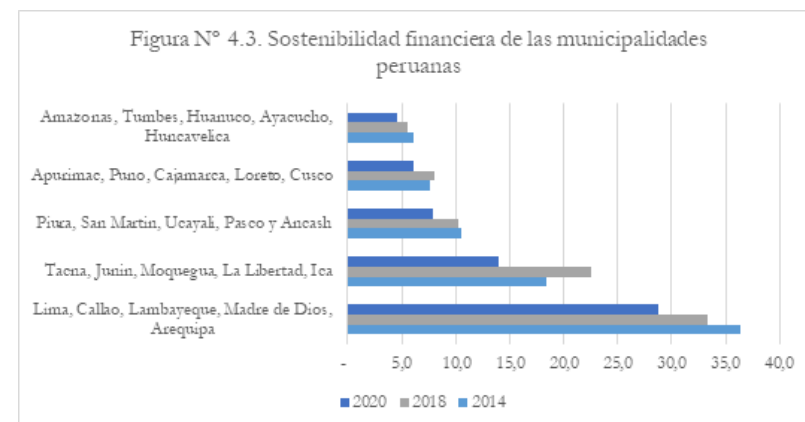
TABLA N° 4.2. RATIOS DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS (En %)

Quintil	DEPARTAMENTOS	2014	2018	2020	% Población Urbana
1	Lima, Callao, Lambayeque, Madre de Dios, Arequipa	36.4	33.4	28.8	90.7
2	Tacna, Junín, Moquegua, La Libertad, Ica	18.4	22.6	14.0	88.1
3	Piura, San Martín, Ucayali, Pasco y Ancash	10.6	10.2	7.8	71.0
4	Apurímac, Puno, Cajamarca, Loreto, Cusco	7.6	8.0	6.1	52.9
5	Amazonas, Tumbes, Huánuco, Ayacucho, Huancavelica	6.1	5.6	4.5	55.2
	Media	15.8	15.9	12.3	
	CV	0.8	0.8	1.0	

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, *Transparencia Económica*, 2020) y (INEI, 2018)

El comportamiento de los RS también es dispar, el de primer quintil disminuye entre 2014 y 2018, pero el de segundo aumenta, aunque de ambos se derrumban en 2020. La caída de RS de los demás quintiles es menor (ver figura N° 4.3), explicable por lo deprimido de los

ingresos propios y porque son relativamente marginales de la economía urbana golpeada fuertemente por el confinamiento. El porcentaje de la población urbana de último es quintil es 55.2% y del penúltimo 52.9% frente a 90.7% del primer quintil (ver tabla N° 4.2).



Fuente: Tabla N° 4.2

Además de las políticas fiscales redistributivas de las rentas municipales que relajan el interés de los gobiernos locales a buscar ingresos propios por parte (Bueno, Netzahualt, & Sánchez, 2017) y relajan la cultura tributaria municipal en los vecinos (Reyes Guevara, 2015), un factor que interviene en la sostenibilidad financiera municipal es el grado de urbanismo. Hay una alta correlación ( $r = 0.752$ ,  $R^2 = 0.565$ ) entre el porcentaje de población y el ratio de sostenibilidad financiera municipal. El hallazgo tiene una arista positiva y negativa. La primera es la contribución del urbanismo

a la sostenibilidad, la segunda es la marginación de los pobladores rurales de los servicios municipales.

#### 4.5 Transferencias por cánones y similares y sostenibilidad financiera

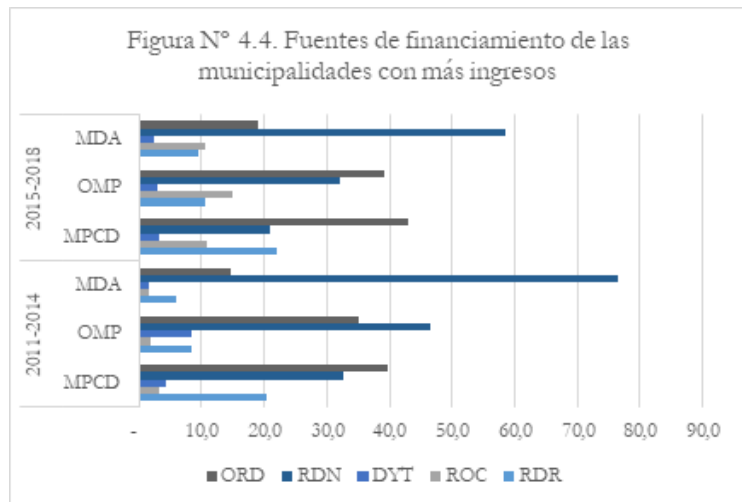
Por el volumen de sus ingresos las municipalidades distritales A (MDA), la de mayor ingreso entre las distritales, son comparables con las municipalidades provinciales precisamente en cuanto a ingreso; no así en cuanto a la población, tienen una décima parte de las MPCD y un más de la mitad de las OMP (ver tabla N° 4.3); ello explica la ínfima recaudación de RDR en las MDA. Al parecer, el crecimiento exponencial de generación de empleo por las obras y las actividades administrativas municipales de las MDA, no va acompañado necesariamente del crecimiento de la población en la misma proporción; posiblemente por la expectativa de la volatilidad de esos empleos, sea por razones políticas o por la disminución de ingresos como ocurrió en el período 2015-2018. Ello refuerza la idea de generar fuentes de empleo sostenibles a través del desarrollo industrial y de servicios; vale decir, direccionar la inversión hacia ese extremo.

TABLA N° 4.3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES CON MAS INGRESOS (%)

	2011-2014		2015-2018			
	MPCD	OMP	MDA	MPCD	OMP	
Tamaño muestra	25	19	12	25	19	12
Población promedio	468153	56617	29914	525135	64174	34754
FUENTES DE RECURSOS						
Directamente recaudados (RDR)	20.3	8.3	5.9	21.9	10.7	9.5
Operaciones oficiales de crédito (ROC)	3.1	1.8	1.5	10.9	14.9	10.7
Donaciones y transferencias (DYT)	4.2	8.3	1.5	3.2	3.0	2.3
Determinados: canon y similares (RDN)	32.7	46.5	76.4	21.0	32.2	58.4
Otros recursos determinados (ORD)	39.7	35.1	14.7	43.0	39.2	19.1
Ratio RDR/RDN	0.62	0.18	0.08	1.04	0.33	0.16

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, *Transparencia Económica*, 2020).

Tampoco son comparables las MDA con las municipalidades provinciales en cuanto a las fuentes de financiamiento (ver figura N° 4.4), las MPCD los obtienen casi en la misma proporción los RDN, ORD y RDN, ocurre algo menos en las OMP respecto a RDN; pero en las MDA, los RDR son irrelevantes, son casi la décima parte de los RDN y las ORD una quinta parte.



Fuente: Tablas N° 3

Lo dicho los confirma el ratio de solvencia RDR/RDN, en las MPCD es 0.62 en el primer periodo, incluso supera la unidad en el segundo; en cambio, en las MDA es 0.06 en el primero y 0.16 en el segundo; es decir, los RDR solo representan el 6% de las RDN en bonanza o normalidad de los precios internacionales de materias primas y el 16% cuando estas se deprimen como ocurrió en el segundo periodo.

En la tabla N° 4.4 se presenta la correlación bivariada de Pearson entre las distintas fuentes de financiamiento de la muestra de municipalidades con mayor ingreso, el propósito es estimar la orientación positiva o negativa entre RDR y RDN.

TABLA N° 4.4. CORRELACIÓN BIVARIADA ENTRE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES CON MAS INGRESOS

	2011-2014					2015-2018				
	RDR	ROC	DYT	RDN	ORD	RDR	ROC	DYT	RDN	ORD
RDR	1					1				
ROC	0.032	1				-0.402	1			
DYT	0.119	0.059	1			0.131	-0.129	1		
RDN	-0.679**	-0.375*	-0.272*	1		-0.492**	-0.136	-0.234	1	
ORD	0.298*	-0.118	-0.028	-0.840**	1	0.116	-0.212	-0.021	-0.745**	1

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, Transparencia Económica, 2020)

En ambos periodos hay una correlación negativa entre RDN y RDR, lo que muestra que, en esos años, a más transferencias de recursos por concepto de cánones, regalías y similares se redujeron los ingresos obtenidos directamente, en particular en las 12 DMA; ello más bien crearía una dependencia de alto riesgo.

Está demostrado que los recursos provenientes de los recursos naturales está vinculado al mercado internacional de estos bienes, cuyo comportamiento en cuanto a precio y volumen son muy volátiles (Jiménez & Montoro, 2018), sobre los cuales no tiene control el gobierno central, menos los gobiernos locales; también que las transferencias públicas incentivan el crecimiento



del gasto en los gobiernos locales para que asuman más compromisos de gasto; crea expectativas de más fuentes y volúmenes de negocios en los empresarios, de más empleos y mejoras de servicios en la población, etc.; pero además también puede desalentar la generación de ingresos propios en los municipios, la automotivación para el desarrollo local, siendo su consecuencia la dependencia financiera (Bueno, Netzahualt, & Sánchez, Dependencia financiera de las Transferencias Federales en los municipios de México, 2017). Si estas transferencias se ralentizan o disminuyen o se detienen, podrían provocar protestas sociales, consecuentemente ingobernabilidad en los gobiernos locales. En este escenario parece urgente que los gobiernos locales de las MDA sienten las bases para que su localidad se convierta en un polo de desarrollo productivo, urbanístico, incluso cultural.

#### **4.6 Conclusiones**

a) En las municipalidades peruanas, la media de ratio de la dependencia financiera en 2014 fue 84.2%, en 2018 fue 84.1% y en 2020 89.2% Estas municipalidades no tienen independencia financiera suficiente como para liderar y financiar programas y proyectos de desarrollo local autónomo. Las crisis de los precios internacionales de materias primas naturales y la provocado por él COVID 19 han sacado a luz la fragilidad de las finanzas municipales, la vocación reactiva de los gobernantes ediles; además de deteriorar

gravemente la independencia financiera municipal, las operaciones oficiales de crédito comprometen la gobernanza futura de las finanzas municipales.

b) El ratio de sostenibilidad financiera de las municipalidades peruanas, en promedio, es 15.8% en 2014, 15.9% en 2018 y 12.3% en 2020. A diferencia de los ratios de dependencia, se observa una elevada variabilidad entre los ratios de sostenibilidad, el del primer quintil duplica al de segundo, este al de tercero, los del cuarto y el último quintil son insostenibles financieramente, las de tercer quintil caen en esa situación en 2020.

c) En los periodos de gobierno local se observa una correlación negativa entre los recursos provenientes de los cánones, regalías, rentas de aduana y participaciones y los recursos directamente recaudados, con mayor énfasis en las municipalidades distritales que reciben más, ello parece que crea más dependencia, de alto riesgo.



## CAPITULO V

GOBERNANZA DE PARTICIPACIÓN  
VECINAL Y VOCACIÓN FUNCIONAL Y  
PRODUCTIVA

## Resumen

*Se exploró la gobernanza de la participación vecinal al borde de la crisis de los precios internacionales de materias primas y cómo los gobiernos locales orientaron la ejecución de su presupuesto de gastos. Se empleó información oficial de INEI y MEF. Se aprecia el interés de los vecinos por participar en la gobernanza de sus municipalidades, aunque los gobiernos locales no son dinámicos para conformar las juntas vecinales; pero la participación vecinal no se correlaciona con la ejecución del presupuesto municipal. Los gobiernos locales de 2011-2018 gastaron en desarrollo urbano 41.2%, gestión institucional 32.9%, en desarrollo humano 13.6%, en infraestructura y asistencia técnica productiva 6.9% y en atención a la población vulnerable 5.4%; denotándose que la vocación de las autoridades ediles, incluso los representantes de la sociedad civil, es atender a los electores con capacidad de negociación, concordante con la Teoría de Elección Pública y los mecanismos de la participación ciudadana.*

*Palabras claves: gobernanza municipal, participación vecinal, vocación productiva, desarrollo urbano, asistencia técnica municipal,*

## Abstract

*The governance of neighborhood participation on the brink of the international commodity price crisis and how local governments guided the execution of their spending budget were explored. Official information from INEI and MEF was used. The interest of residents to participate in the governance of their municipalities is appreciated, although local governments are not dynamic in forming neighborhood councils; but neighborhood participation does not correlate with the execution of the municipal budget. The local governments from 2011-2018 spent 41.2% on urban development, 32.9% institutional management, 13.6% on human development, 6.9% on infrastructure and productive technical assistance, and 5.4% on vulnerable population care; denoting that the vocation of the municipal authorities, including the representatives of civil society, is to serve voters with the ability to negotiate, in accordance with the Theory of Public Choice and the mechanisms of citizen participation.*

*Key words: municipal governance, neighborhood participation, productive vocation, urban development, municipal technical assistance*

## 5.1 Introducción

La Ley Orgánica de las Municipalidades - LOM (Congreso de la República, 2003) establece que los vecinos de un municipio intervienen en forma individual o colectiva en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo social, de presupuesto y de gestión municipal (INEI, 2018). Los gobiernos locales promueven la participación ciudadana a través de las juntas vecinales, los comités de obras, asociaciones, comunidades y otras organizaciones vecinales. La razón de la participación vecinal es la generación de acciones colectivas que coadyuven a la mejor gobernanza de la realidad social, productiva y espacial del municipio (Schroeder, 2020).

La participación vecinal en la diversidad municipal peruana, por su extensión y ubicación territorial, el tamaño de su población, la principal vocación ocupacional de éstos, la diversidad cultural y lingüística, entre otras, es mucho más compleja. La efectividad de las políticas públicas orientadas a ellas, al menos en parte, está condicionada por esa variable (Wobke, 2017).

En este capítulo se pretende explorar la gobernanza de la participación vecinal al borde de la crisis de los precios internacionales de materias primas; además, cómo orientaron la ejecución de su presupuesto de gastos al cumplimiento de sus funciones y a coadyuvar la vocación productiva de los vecinos.

## 5.2 Método

La gobernanza de la participación vecinal se ha asociado al porcentaje de municipalidades de un departamento que han declarado dicha participación; las áreas en los que hicieron, los cuales se agruparon en planeamiento y gestión presupuestal, rendición de cuentas y acciones operativas (seguridad, gestión alimentaria, comités de obras; la participación en los espacios de concertación y; conformación de juntas vecinales. La información se obtuvo de (INEI, 2018) para los 25 departamentos en los que está dividido el Perú políticamente, incluido la provincia constitucional de Callao. Se organizó por quintiles en función a la participación en los espacios de concertación.

La vocación funcional de la municipalidad y la vocación productiva de los vecinos se ha asociado a los gastos que destinaron a las distintas categorías funcionales, en el entendido que su cuantía revela la prioridad que otorgaron los gobiernos locales al cumplimiento de sus funciones (vocación funcional) como a la promoción de en un horizonte de dos gobiernos ediles, entre 2011 y 2018, siendo por ello su diseño longitudinal. Se tomó una muestra ponderada y al azar de 329 municipalidades de un total de 1851, compuesta por 44 provinciales y 285 distritales. Con esta muestra se conformó siete conglomerados en función al volumen de sus gastos. Luego se recogieron los datos respecto a la división política

y la población electoral de (JNE, 2019), la condición de urbano o rural se determinó por descarte utilizando la información proporcionada por (Presidencia Consejo Ministros, 2011) y lo referente a los gastos ediles totales y funcionales se obtuvo (MEF, 2019) y se consolidaron por cada periodo de gobierno local. La heterogeneidad municipal se analiza empleando el ANOVA de un solo factor. Para establecer la prioridad o vocación funcional o productiva se ha calculado el porcentaje del gasto en cada función respecto al total y luego se han consolidado estos porcentajes por cada conglomerado municipal.

## 5.3 Gobernanza de participación vecinal

En la encuesta realizada por (INEI, 2018), el 97.4% de las municipalidades informaron que los vecinos participan en su gestión; sin que sean respuestas excluyente, el 47.2% lo hacen en planeamiento y gestión del presupuesto, el 56.3% en las asambleas de rendiciones de cuentas, el 33.6% apoyan en actividades operativas como seguridad ciudadana, gestión alimentaria, comités de obra, etc.; el 66.3% han participado en los espacios de concertación; aunque solo el 44.9% tienen conformado las juntas vecinales, de los cuales funcionan el 93.5% (ver tabla N° 5.1). En general, los CV varían de 0.0 a 0.3, la participación vecinal es generalizada, se observa el interés de los vecinos por participar en la gobernanza de sus municipalidades; pero los gobiernos locales no siempre son dinámicos para conformar las juntas vecinales,

estas una vez constituidas participan activamente.

TABLA N° 5.1. PARTICIPACIÓN VECINAL EN LAS MUNICIPALIDADES (En %)

Quintil	DEPARTAMENTOS	Total	Plan y Ppto	Re-nunciadas	Acciones operativas	En espacios concertación	Conformación Junta vecinal
1	Piura, Tumbes, Ucayali, Pasco, Madre de Dios	99.3	55.5	56.1	39.4	88.2	59.8
2	Huánuco, Apurímac, Callao, Lima, Ayacucho	98.3	48.2	57.6	39.2	73.3	53.8
3	Ica, San Martín, Lambayeque, Huancavelica, Cusco	98.4	47.8	56.1	38.9	68.3	55.0
4	La Libertad, Moquegua, Tacna, Cajamarca, Arequipa	96.0	46.2	41.4	30.3	62.8	34.8
5	Loreto, Puno, Amazonas, Ancash y Junín	97.3	44.4	58.2	28.2	57.1	41.5
	Nacional	97.4	47.2	56.3	33.6	66.3	44.9
	CV	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2018)

Un análisis más detallado revela que las municipalidades del primer quintil, es decir aquellas que reciben mayor participación en los espacios de concertación y en los de planeamiento y gestión presupuestal y demás, son las que han promocionado las juntas vecinales. Llama la atención que pasaran a un segundo quintil, las municipalidades de los departamentos más urbanizadas, menos dependientes y más sostenible financieramente. Otra notoriedad es la ralentización de la conformación de las juntas vecinales en las municipalidades del tercer quintil, solo lo hicieron un 34.8%.

Desde la perspectiva financiera, se desprende de la LOM (Congreso de la República, 2003) que la razón de la participación ciudadana es también coadyuvar a la gobernanza efectiva del presupuesto municipal; en ese entendido, se ha procurado relacionar el porcentaje de avance del presupuesto de gastos de las municipalidades por departamentos de 2017 (ver tabla N° 5.2) con grado de participación vecinal (tabla N° 5.1).

TABLA N° 5.2. EJECUCION DE PRESUPUESTO MUNICIPAL DE GASTOS 2017 (% de avance)

Quintil	DEPARTAMENTOS	Ejecución Total Gastos	Orden Público Seguridad	Protección Social	Construcción Edificios y Estructuras
1	Piura, Tumbes, Ucayali, Pasco, Madre de Dios	67.8	73.9	87.9	56.6

2	Huánuco, Apurímac, Callao, Lima, Ayacucho	68.8	68.1	90.3	57.2
3	Ica, San Martín, Lambayeque, Huancavelica, Cusco	69.9	68.4	87.1	63.6
4	La Libertad, Moquegua, Tacna, Cajamarca, Arequipa	70.2	69.9	81.8	65.4
5	Loreto, Puno, Amazonas, Ancash y Junín	67.4	78.0	87.9	58.9
	Nacional	68.8	71.6	87.0	60.3
	CV	0.1	0.2	0.0	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, 2019)

A diciembre de 2017, se aprecia que los porcentajes de avance de la ejecución del presupuesto total de gastos y de los rubros correspondientes a los aspectos de participación vecinal consignados en la tabla N° 5.2 son bastante homogéneos, a diferencia de participación vecinal. Pareciera que no hay correspondencia entre ellos. En efecto, los coeficientes de correlación entre las variables pertinentes (ver tabla N° 5.3) muestran que no hay relación al menos moderada entre participación vecinal y ejecución del presupuesto municipal de gasto, a excepción de la participación en acciones operativas con la ejecución total del gasto, que se diluye cuando se confronta parcialmente.

TABLA N° 5.3. COEFICIENTES DE CORRELACIÓN BIUNICA ENTRE PARTICIPACIÓN VECINAL Y EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO DE GASTO 2017

PARTICIPACION VECINAL	Ejecución Total Gastos	Orden		Construcción Edificios y Estructuras
		Publico y Seguridad	Protección Social	
Total	0.121			
En planeamiento y gestión presupuestal	-0.075			
Rendición cuentas	-0.204			
Acciones operativas	0.366	-0.277	0.196	-0.154
En espacios concertación	-0.062			
Conformación Junta vecinal	0.248			

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2018) y (MEF, 2019).

Estos resultados confirman el deterioro del presupuesto participativo, la pérdida de carácter deliberativo que reportó (Koechlin Costa, 2017), convirtiéndose en un acto sumario, solo para cumplir con la Ley. En las grandes ciudades, como se evidencia en este estudio, la participación vecinal es poquísimas (Remy, Urrutia, & Veas, 2020) porque son también muy pocos los proyectos de origen participativos incorporados en los presupuestos municipales, a diferencia de los municipios pequeños cuyos agentes lograr que se

incluya hasta el 60% de proyectos participativos en los presupuestos municipales; pero por lo general, tanto los agentes y obviamente los funcionarios ediles suelen terminar cediendo a la voluntad política de los alcaldes y los funcionarios (Montecinos, 2009). La Teoría de Elección Pública contribuye a explicar esta desavenencia: los vecinos desean y participan en la gobernanza de las finanzas municipales, las autoridades los aceptan, pero a la hora de decidir y ejecutar el presupuesto de gastos prima sus aspiraciones políticas de su partido, quizás económicas (ver apartado 2.4 de este libro).

#### **5.4 Vocación funcional y productiva**

La vocación funcional y productiva de una unidad territorial, en este caso un distrito o municipio, se refiere a la concentración de ciertas actividades económicas a los que suelen abocarse sus habitantes (Ubilla, 2016). Dichas actividades están condicionadas por los recursos a los que tienen acceso como por potencialidades que pueden desarrollar. Dada la heterogeneidad territorial, financiera, cultural, etc., inherente a las municipalidades peruanas, se presume que dicha vocación también es diversa. En este acápite, el concepto se amplía también a la propensión de las autoridades locales por ciertos de gastos municipales.

Tanto la Teoría de la Elección Pública como la Nueva Gerencia Municipal, a través de presupuesto participativo o por resultados (ver capítulo 2) permiten deducir que la ejecución del presupuesto municipal revela los intereses de los gobernantes locales (vocación funcional) y los representantes de la sociedad civil (vocación productiva). En ese sentido podría ser válido aproximarnos a esas vocaciones a través del análisis de los gastos realizados por los gobiernos locales de 2011-2014 y 2015-2018, los cuales se agruparon en seis categorías, como sigue:

a) Vocación institucional: considera planeamiento, gestión y reserva de contingencia, orden público y seguridad y deuda pública. Son los gastos en el cumplimiento de las funciones más relacionadas con la administración municipal.

b) Vocación a la atención de la población vulnerable: justicia, trabajo, protección social y previsión social. Son los gastos vinculados a mitigar las necesidades de la población vulnerable como asistencia legal, generación de empleo, subsidio alimentario.

c) Vocación al desarrollo humano: salud, cultura y deporte, educación. Son los gastos vinculados a la mejora de los servicios públicos mencionados, por lo general en contrapartida al sector correspondiente.

d) Vocación al desarrollo urbano: transporte,



comunicaciones, ambiente, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano. Son gastos de la construcción, mejora, mantenimiento u operación de la infraestructura vial, sistemas de agua y alcantarillado y demás servicios tendientes a la mejora del habitat urbano, ocasionalmente rural.

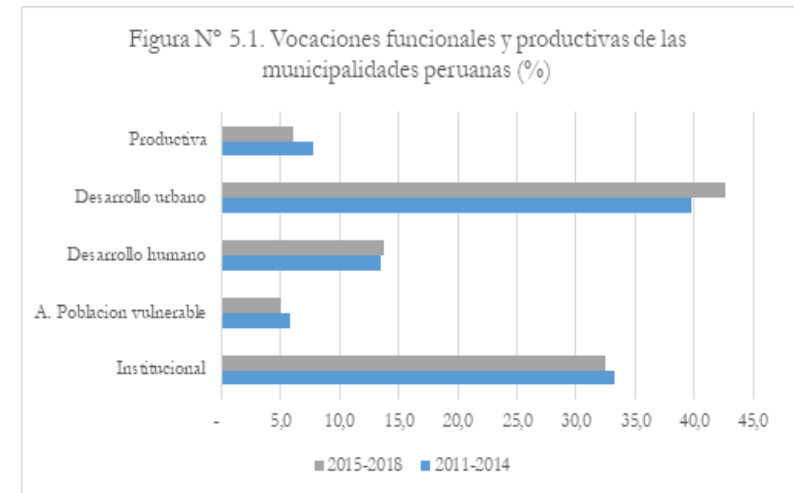
e) Vocación productiva: comercio, turismo, agropecuaria, pesca, energía e industria. Son los gastos vinculados a la infraestructura y asistencia técnica a las a actividades de producción de bienes y servicios.

Los gastos realizados por los gobiernos locales de ambos periodos (ver tabla N° 5.4), en términos porcentuales, revelan que gastaron más en desarrollo urbano: 41.2%, seguido de gestión institucional: 32.9%, desarrollo humano: 13.6%, menos en infraestructura y asistencia técnica productiva: 6.9% y aún menos en la atención a la población vulnerable: 5.4%; reflejándose de esta manera la vocación de las autoridades ediles, incluso los representantes de la sociedad civil, por atender a los electores con capacidad de negociación, concordante con la Teoría de Elección Publica y los mecanismos de la participación ciudadana.

TABLA N° 5.4. GASTOS RELATIVOS (%) POR VOCACIONES FUNCIONALES Y PRODUCTIVAS DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS

VOCACION	2011_2014						2015-2018						CV
	MPCP	OMP	MDA	MDB	MDC	MDD	MPCP	OMP	MDA	MDB	MDC	MDD	
Institucional	33.0	34.0	30.5	29.4	33.8	38.6	36.3	33.6	31.0	25.4	29.1	39.8	0.1
Atención población vulnerable	7.8	6.5	5.5	4.8	5.1	4.9	7.5	5.3	5.3	3.6	3.8	4.4	0.2
Desarrollo humano	9.1	12.8	14.4	15.3	15.8	13.2	6.8	10.9	15.9	20.7	17.3	11.3	0.3
Desarrollo urbano	45.1	38.7	41.8	42.8	37.6	32.6	45.5	44.7	41.4	45.9	42	36.1	0.1
Productiva	5.0	8.0	7.8	7.7	7.7	10.7	3.9	5.5	6.4	4.4	7.8	8.4	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, 2019)



Fuente: Tabla N° 5.4

El coeficiente de variabilidad (CV) de los gastos ejecutados en las funciones institucionales y en desarrollo urbano son 0.1, el de atención a la población vulnerable es 0.2, el de desarrollo humano y en apoyo a la producción de bienes y servicios 0.3. Según (Escobar, 1998) hay menor diversidad cuando el CV es próximo a cero y más si se aleja de ese valor. Por su parte, (Gordón & Camargo, 2015) consideran que a partir de 0.3, ya la variabilidad es notoria, en particular en los experimentos. Con las reservas debidas a esta última acotación, puede adelantarse que hay cierta semejanza en algunas vocaciones funcionales en términos generales, mas no así a nivel de detalle.

El análisis detallado de la vocación por el desarrollo urbano es la más significativa revela que el componente que más concentra son los gastos en transporte: 17.5%, principalmente inherente a infraestructura vial; seguido de obras y servicio de saneamiento: 13.9%. En conservación de medio ambiente y conexos se gastó 6.5 %, en vivienda y desarrollo urbano 3.1% y en comunicaciones solo 0.2%, de un total de 41.2 % en esta categoría vocacional. Al parecer, la tendencia compartida es la infraestructura las comunicaciones viales, menos las comunicaciones digitales (ver la figura N° 5.2).

TABLA N° 5.5. DETALLE DEL GASTO RELATIVO (%) EN  
DESARROLLO URBANO

VOCACION	2011_2014						2015-2018						CV
	MPCP	OMP	MDA	MDB	MDC	MDD	MPCP	OMP	MDA	MDB	MDC	MDD	
Transporte	22.8	18.8	15.7	19.1	13.6	13.5	18.9	22.7	18.3	20.1	12.7	14	0.2
Comunicación	0.1	0.4	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.6	0.1	0	0.2	0.1	0.8
Ambiente	12.1	4.4	11.2	5.8	3.3	2.5	13.3	5.7	10.4	4.2	2.9	2.1	0.6
Saneamiento	6.7	12.8	11.2	15.4	18.4	14.2	8.2	12.3	9.4	18.9	22.6	17.1	0.3
Vivienda y Desarrollo Urbano	3.4	2.3	3.6	2.3	2.1	2.2	5	3.4	3.2	2.7	3.6	2.8	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, 2019)

El coeficiente de variabilidad (CV) de los gastos en desarrollo urbano es 0.2, revelados de esta manera el interés compartido por los seis tipos de municipalidades, en ambos periodos de gobierno local en el desarrollo de la infraestructura vial. Son las otras municipalidades provinciales, por lo general ciudades intermedias, las interesadas en mejorar las comunicaciones digitales y son las MPCD las preocupas por el medio ambiente; en cambio, son las municipalidades distritales y las otras provinciales las que apuestan por el saneamiento (ver tabla N° 5.2). Estos hallazgos concuerdan con las carencias de estas poblaciones.

En vocación institucional, en el componente planeamiento, gestión y reserva de contingencia se gasta 28.7% de 32.9%, su CV es 0.1; es decir, todas

las municipalidades, un poco más las distritales, gastan casi una tercera parte de su presupuesto para cumplir con las actividades administrativas. Gastan 3.3% en orden público y 0.9% en servicio de la deuda pública. Sus CV son respectivamente 0.4 y 0.4.

La LOM (Congreso de la República, 2002), aparte de otorgar autonomía a los gobiernos regionales y locales, trajo consigo ciertas exigencias administrativas orientadas a la regulación y control de la gestión de éstos. El gobierno central habitualmente establece, a través de leyes, ciertos procedimientos administrativos que deben cumplir los municipios para realizar las funciones que le son inherentes (Calderón & Ascue, 2018). Cumplir con leyes, directivas, etc., demanda asumir una carga administrativa de por sí onerosa para las municipalidades de menores recursos, requieren entre 6 a 15 funcionarios para gestionar un presupuesto a veces inferior al millón de soles por año (Romero & Reátegui, 2019). A ello, se añade el mercado de bienes y servicios, de capacidades humanas y prácticas comerciales incipientes de estos municipios.

La siguiente vocación importante es el desarrollo humano. Gastaron en coadyuvar a la educación el 8.3% de su presupuesto, 3.8% en cultura y deporte y 1.6% en salud. Sus CV son 0.4, 0.2 y 0.3, respectivamente; a excepción de cultura y deporte, hay dispersión de intereses. Son las municipalidades distritales

las más preocupadas en mejorar la educación.

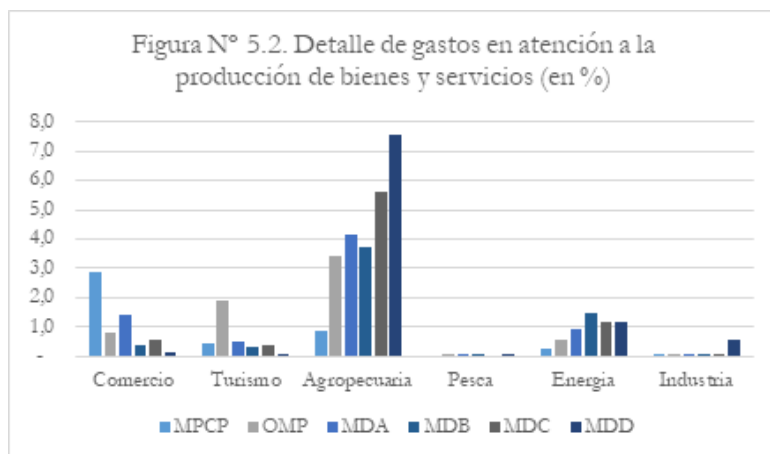
Los gastos vinculados a la infraestructura y asistencia técnica a las actividades de producción de bienes fueron solo el 6.9% del presupuesto, pese a su capacidad para coadyuvar al crecimiento de la base imponible de los impuestos y tasas municipales (Presidencia de la República, 2004), la mejor estrategia para mejorar la sostenibilidad financiera de gobiernos locales. La diversidad de la vocación productiva de la población se observa en esta categoría.

TABLA Nº 5.6. DETALLE DEL GASTO RELATIVO (%) EN INFRAESTRUCTURA Y ASISTENCIA TECNICA A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

VOCACION	2011-2014						2015-2018						CV
	MPCP	OMP	MDA	MDB	MDC	MDD	MPCP	OMP	MDA	MDB	MDC	MDD	
Comercio	3.2	0.6	1.2	0.6	0.7	0.2	2.5	1	1.6	0.2	0.4	0.1	0.9
Turismo	0.4	1.9	0.3	0.3	0.4	0.1	0.5	1.9	0.7	0.3	0.4	0.1	1.0
Agropecuaria	1	4.5	5.2	4.6	5.2	7.8	0.7	2.3	3.1	2.9	6	7.3	0.5
Pesca		0.1	0	0.2	0	0.1	0	0	0.1	0	0	0	1.4
Energía	0.3	0.8	1.1	1.9	1.3	1.4	0.2	0.3	0.7	1	1	0.9	0.5
Industria	0.1	0.1	0	0.1	0.1	1.1	0	0	0.2	0	0	0	2.1

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, 2019)

El coeficiente de variabilidad (CV) de los gastos en el apoyo a la producción de bienes y servicios es 0.3, que revela su heterogeneidad. Ello se observa con mayor nitidez en los CV de los componentes de esta categoría (ver tabla N° 3). El apoyo es insignificante a la actividad industrial pese a su alto valor agregado, apuestan por el comercio las MPCD, por el turismo las MOPD, por la agricultura todas las distritales y las OMP.



Fuente: Tabla N° 5.6

Esta diversidad también se explica por el porcentaje de la población urbana municipal: mayor al 70% en las provinciales, también en las distritales cuyos gastos totales superan los cien millones de soles en cada periodo de gobierno local. En las demás distritales bordean el 50%. Es decir, el 30% de la población de aquellas es rural y la de éstas, el 50% (ver acápite 3.5). Aunque en actualidad la tendencia es la complementación (Pérez-

Martínez, 2016), por lo general la población rural desarrolla principalmente las actividades agrarias y la población urbana las de servicios y la industria.

La LOM (Congreso de la República, 2003) dispone que una de las funciones de las municipalidades es promover del desarrollo económico, vale decir, las actividades productivas que constituyen la vocación productiva de la población del municipio. Si en cumplimiento de esas funciones no se incluye el de transportes, podría concluirse que la promoción del desarrollo productivo no es prioridad para los gobiernos locales.

## 5.5 Conclusiones

a) Se aprecia el interés de los vecinos por participar en la gobernanza de sus municipalidades; pero los gobiernos locales no siempre son dinámicos para conformar las juntas vecinales, estas una vez constituidas participan activamente. No hay relación al menos moderada entre participación vecinal y ejecución del presupuesto municipal de gasto, coeficientes de correlación tienden a cero.

Los gastos realizados por los gobiernos locales de ambos periodos revelan que gastaron en desarrollo urbano 41.2%, gestión institucional 32.9%, en desarrollo humano 13.6%, en infraestructura y asistencia técnica productiva 6.9% y en atención a la población vulnerable

5.4%; reflejándose de esta manera la vocación de las autoridades ediles, incluso los representantes de la sociedad civil, por atender a los electores con capacidad de negociación, concordante con la Teoría de Elección Pública y los mecanismos de la participación ciudadana.



## CAPITULO VI

### GOBERNANZA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA

## Resumen

*Se describe la gobernanza de los servicios municipales y la efectividad de las políticas redistributivas para mejorar y equilibrar dichos servicios en los gobiernos locales del Perú del periodo 2015-2018. La mayoría de los indicadores de servicios locales han crecido, a excepción de reciclaje de basura: -18.2% y los de desarrollo económico local; sin embargo se percibe la atención deficiente de los servicios de agua potable y electricidad al ámbito rural, el desinterés de los gobiernos locales por mejorar la sostenibilidad financiera y la dependencia de la mejora de los servicios locales de los recursos adicionales, provenientes de los cánones y similares, pese al rol benéfico de la política redistributiva de la rentas para homogeneizar dichos servicios.*

*Palabras claves: servicios municipales, políticas redistributivas, desarrollo de infraestructura urbana, saneamiento ambiental, desarrollo económico local, desarrollo social.*

## Abstract

*The governance of municipal services and the effectiveness of redistributive policies to improve and balance these services in local governments in Peru for the period 2015-2018 are described. Most of the local service indicators have grown, with the exception of*

*garbage recycling: -18.2% and those of local economic development; However, the deficient attention to potable water and electricity services in rural areas is perceived, as well as the lack of interest of local governments to improve financial sustainability and the dependence of improving local services on additional resources, from fees and charges, despite the beneficial role of the income redistributive policy to homogenize these services.*

*Key words: municipal services, redistributive policies, urban infrastructure development, environmental sanitation, local economic development, social development.*

## **6.1 Introducción**

La confianza en la gestión municipal depende de prestación de servicios públicos (Casiano & Cueva, 2020). A finales de siglo pasado (Castillo Maza, 1999) decía que los vecinos lo primero que perciben y aprecian es la calidad de los servicios municipales; si satisface sus necesidades oportunamente y a tasas razonables, probablemente les impulsara a participar en gestión municipal. Años más tarde, (Alvarado, Rivera, Porrás, & Vigil, 2003) hallaron que los vecinos visualizan a la municipalidad como la gestora de los servicios básicos. Entre estos priorizan el desarrollo de espacios públicos, pistas y veredas, luego la limpieza pública y el saneamiento; consideran que de los servicios como

salud y educación deben coordinarse con los sectores correspondientes del gobierno nacional o regional. Por el nivel socioeconómico, los de sectores alto y medio prefieren un ambiente grato para vivir, mientras los del nivel bajo demandan inversiones en agua y desagüe.

La Ley Orgánica de Municipalidades- LOM (Congreso de la República, 2003) atribuye a las municipalidades las competencias para brindar los servicios públicos de saneamiento ambiental, salubridad y salud; tránsito, circulación y transporte público; educación, cultura, deporte y recreación; programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos; seguridad ciudadana; abastecimiento y comercialización de productos y servicios; registros civiles en convenio con RENIEC; promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo, etc., sea directamente o a través de concesiones. Las municipalidades debieran financiar la prestación y la mejora de sus servicios con las respectivas tasas; sin embargo, la presencia de sectores vulnerables, marginadas o excluidas suele demandar el otorgamiento de subsidios, ello persiste así se disminuya la calidad de los servicios públicos (García, Sandoval, & Espinosa, 2018); creándose un círculo vicioso porque los sectores pudientes y mejor conciencia tributaria incurren en morosidad ante la deficiente calidad de los servicios municipales (Ruiz, 2017). Por lo dicho, y también por la magnitud de las inversiones para mejorar la infraestructura de los servicios, por lo

general resultan insuficientes las tasas. Las fuentes de financiamiento a los que se recurre en estos casos son los recursos determinados, transferencias de gobierno nacional orientadas a equilibrar el presupuesto de las que tienen mayor potencialidad de recaudación con las que tienen menos, mediante políticas redistributivas. El FONCOMUN tiene el propósito de compensar a las municipalidades con menor desarrollo urbano y menores potencialidades socioeconómicas (MEF, 2010). Los cánones, en cambio, se distribuyen a las regiones, provincias y distritos afectados por las adversidades ocasionadas por la extracción de los recursos naturales (Congreso de la República, 2001). La efectividad de las políticas públicas para resolver problemas de carácter público no solo son consecuencia de la calidad de su diseño, sino también de su implementación (Cejudo, 2016) y gobernanza. La puesta en marcha de las mencionadas políticas redistributivas corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y su gestión a los propios gobiernos locales.

En este contexto, el propósito de este capítulo es describir la gobernanza de los servicios públicos municipales entre 2014-2018; luego, explorar la efectividad de las políticas redistributivas de las rentas municipales para mejorar y equilibrar los servicios municipales.

## **6.2 Método**

Para describir la efectividad y la sostenibilidad de la gobernanza de los servicios públicos municipales se emplearon 20 indicadores de gestión municipal con los que se asoció, los cuales a su vez se agruparon en cuatro componentes: saneamiento ambiental, salubridad y salud; desarrollo de la infraestructura urbana y cobertura de electricidad; desarrollo económico local y control y promoción de la cultura y derechos y seguridad ciudadana (ver tablas N° 6.1, 6.2, 6.3, 6.4). Para medir la efectividad y la sostenibilidad a la vez se ha optado un método clásico, el índice de crecimiento marginal (Plata, González, & Calderon, 2017) porque permite combinar la mejora o la detracción con el ciclo de vida del producto, en este caso servicio municipal. Dichos indicadores corresponden a los 25 departamentos, en los que está políticamente dividido el Perú, incluido la Provincia Constitucional de Callao. Los datos se obtuvieron de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2019). Para explorar la relación entre los indicadores de gestión municipal y la recaudación del presupuesto de ingresos, también se ha calculado su índice de crecimiento marginal de 2015-2018. Los datos se obtuvieron del (MEF, Portal de Transparencia Económica, 2021) para el mismo periodo y se ordenaron por quintiles, de mayor a menor; también se calcularon los coeficientes de variabilidad, que ratificaron la diversidad en la gobernanza municipal.



Las propiedades que justifican la aplicación del índice de crecimiento marginal es su comportamiento, ascendente al principio hasta alcanzar un estado estacionario, luego empieza el declive (Plata, González, & Calderon, 2017); lo que hace presumir que a un nuevo o mejor servicio municipal, al inicio le acompaña una de alta productividad marginal positiva y creciente de los recursos presupuestales que se aplican en ello, su tasa de crecimiento es positivo, se aprovecha óptimamente los recursos públicos; en cambio, cuando la cobertura es plena o aparecen otras opciones más accesibles o de mejor calidad en la percepción del usuario, o deja de ser prioritario o de necesidad para la política pública local o para las autoridades ediles, disminuye su requerimiento en el vecindario o su promoción por los gobernantes, entonces esa productividad se estanca y declina, su índice de crecimiento marginal es cero o negativo, hasta es posible que sobrevenga una trampa de ineficiencia del uso de los públicos.

Para explorar la efectividad de las políticas redistributivas para mejorar y equilibrar los presupuestos municipales se ha empleado la evolución del coeficiente de variabilidad y el ratio de disparidad entre el quintil superior e inferior de los ingresos municipales per cápita de 2015 a 2018 de los 25 departamentos, en los que está políticamente dividido el Perú. Este indicador permite eludir la abismal diferencia entre municipalidades con pocos cientos de habitantes con

otros que cuentan con cientos de miles, por tanto, con presupuestos muy dispares. Los datos sobre los presupuestos recaudados se obtuvieron de (MEF, Portal de Transparencia Económica, 2021). Se consideraron cinco indicadores de gestión municipal, para los cuales de igual manera se calculó el ratio de disparidad.

Los datos se han organizado por quintiles con el fin de aplicar el análisis de valores extremos, se compara el extremo o quintil superior con el inferior. Este método no paramétrico se emplea por su capacidad de cuantificar el desenvolvimiento de los procesos de las colas de las distribuciones (Alba, Pineda, & Deaza, 2019).

### **6.3 Gobernanza de los servicios municipales**

Es preocupante el crecimiento marginal negativo (-18.2%) del reciclaje de la basura en las municipalidades peruanas cuando la conciencia ambiental colectiva se predispone incluso asumir costos adicionales para ello (Colquehuanca, Colquehuanca, Gallegos, & Calatayud, 2020). A excepción de las municipalidades de las regiones de Callao, Madre de Dios, Loreto, Tumbes y Tacna (ver tabla N° 6.1), las municipalidades de las demás regiones se desistieron de los programas y proyectos de reciclaje de basura, una de las estrategias reconocidas por su efectividad en la conservación ambiental (Meneses, Calderón, & Sotelo, 2020). Por cierto, no se debe a la saturación del servicio, porque

en promedio menos de una cuarta de ellas lo hacen; quizás la explicación plausible sea su alto costo, la poca colaboración del vecindario para predisponer la basura para el reciclado o la ausencia de la conciencia ambiental.

TABLA N°6.1. MUNICIPLIDADES PERUÑANAS: CRECIMIENTO MARGINAL (%) DE INDICADORES DE SANEAMIENTO AMBIENTAL, SALUBRIDAD Y SALUD

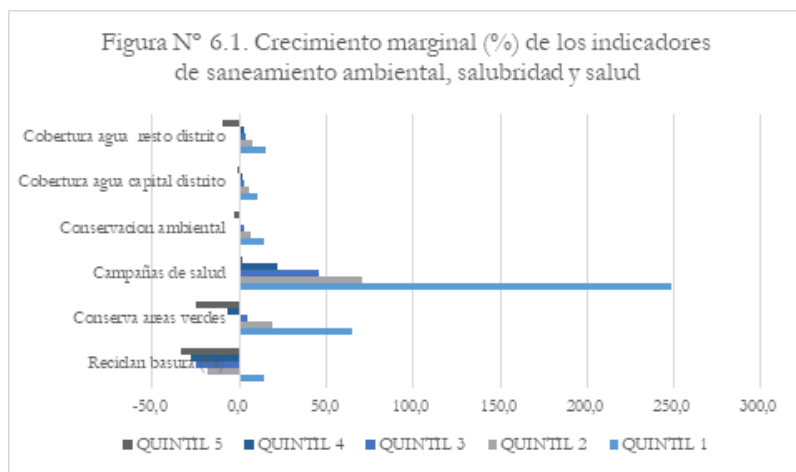
INDICADOR	Departamen- tos quintil su- perior	QUINTIL					Departamen- tos quintil in- ferior	Me- d i a país	CV
		1	2	3	4	5			
Municipalida- des que reci- clan basura (%)	Callao, Madre de Dios, Lo- reto, Tumbes, Tacna	14.5	-18.1	-25.2	-28.1	-34.1	H u á n u c o , Puno, Pasco, Huancavelica, Piura	- 18.2	1.1
Conservación de áreas ver- des	T u m b e s , Huancavelica, Ayacucho, Ica, Huánuco	65.2	18.7	5.0	-7.3	-25.4	M o q u e g u a , A m a z o n a s , Ancash, La Li- bertad, Pasco	11.3	2.9
Campañas de salud en mor- dicación con MINSA (N° ac- ciones)	Callao, Lam- bayeque, Pas- co, Ica, Ama- zonas	248.8	71.0	45.8	22.2	1.9	Lima, San Martin, Uca- yali, Cajamar- ca, Loreto	77.9	1.7
Acciones de promoción conservación ambiental	A p u r í m a c , Madre de Dios, Huanca- velica, Tacna, Ucayali	14.6	6.6	3.0	0.8	-3.5	Ayacucho, San Martin, Loreto, Piura, Pasco	4.3	1.5
Cobertura de agua al 75- 100% en capital distrito	Puno, Loreto, Moquegua, Tumbes y Pasco	10.2	5.5	2.8	1.8	-0.0	A y a c u c h o , A r e q u i p a , Callao, Lima, Cusco	4.1	0.9
Cobertura de agua al 75- 100% en resto del distrito	Madre de Dios, Puno, Ucayali, Piura, Huancavelica	14.7	7.5	4.1	2.3	-9.6	A r e q u i p a , Lambayeque, Lima, Junín, Tumbes	5.3	1.2

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2019)

En cambio, la mejora de la conservación de las áreas verdes acompaña a las municipalidades de más de la mitad de las regiones, en general su crecimiento marginal es el 11.3%; también el 80% de ellas han realizado acciones de promoción de conservación, aunque el crecimiento marginal es moderado: 4.3%. Dado estos resultados, resulta aún más incomprensible el retroceso del reciclaje de la basura. Se observa el interés por el cuidado de la salud de la población también es creciente, a través de las campañas en coordinación con el Ministerio de Salud. Esa estrategia responde al hallazgo de (Alvarado, Rivera, Porrás, & Vigil, 2003), pareciera que está cuajando la demanda sobre la especialización en la prestación de servicios públicos.

La dotación del agua potable y los servicios colaterales a la población son vulnerables desde hace varias décadas, agravado por el aumento de la densidad poblacional y la dinámica de la expansión urbana (Huaquisto & Chambilla, 2019). El problema es más notorio en la zona rural, el resto de distrito en los indicadores de gestión municipal del INEI. La media de la cobertura de agua al 75-100% de las capitales de los distritos bordea el 90%, en cambio dicha cobertura es menos de la mitad en las zonas rurales. Ante esa realidad, la gobernanza de este servicio ha procurado priorizar tímidamente la atención a las zonas rurales de distrito. La orientación hacia el decrecimiento ocurre en cuatro quintiles en el reciclaje de basura (ver figura N° 6.1), en

los demás indicadores la tendencia mayoritariamente es hacia el crecimiento; incluso en todos ellos: en las campañas de salud en coordinación con MINSA. Ello refuerza que los gobiernos locales son sensibles a las fuentes adicionales de recursos financieros, pero también al reconocimiento de la especialidad sectorial.



Fuente: Tabla N° 6.1.

El crecimiento marginal de los indicadores del desarrollo de la infraestructura urbana y electrificación de las municipalidades peruanas están en franco ascenso. Lo correspondiente a las licencias de edificación y las verificaciones técnicas, inherentes a la iniciativa edil, 11.2 y 89.6% respectivamente, revelan el interés creciente de estos gobiernos para formalizar la infraestructura privada local. Sorprende el crecimiento inusitado de la construcción de veredas y pistas en las municipalidades de los departamentos de Apurímac

y Madre de Dios, explicable porque las transferencias de canon minero crecieron exponencialmente. Estas obras son altamente populares y están más vinculadas a la concertación y mecanismos de participación vecinal, aunque desde la perspectiva de gestión e inversión son ineficientes (Ardiles, 2020).

La electrificación, insumo ineludible en la era de conocimiento, aun es deficitario en el Perú, solo alcanza al 88% de los potenciales usuarios (Benito, Huanachin, & Rodríguez, 2019); la brecha es aún mayor entre las zonas urbanas y rurales.

La cobertura de la electrificación al 75-100% en las capitales de distrito bordea el 90%, pero solo a la mitad de los usuarios rurales; es más, entre 2015-2018 el crecimiento marginal es 6.9% en las urbes y casi tres veces menos en las zonas rurales (ver tabla N° 6.2).

TABLA N° 6.2. MUNICIPLIDADES PERUÑANAS: CRECIMIENTO MARGINAL (%) DE INDICADORES DE INFRAESTRUCTURA URBANA Y ELECTRIFICACION

INDICADOR	Departamentos quintil superior	QUINTIL					Departamentos quintil inferior	Media país	CV
		1	2	3	4	5			
Licencia de edificación	Tumbes, Callao, Amazonas, Madre de Dios, Ucayali	43.4	16.3	4.6	-1.1	-7.2	Cajamarca, Puno, Lima, Huancavelica, Ica	11.2	1.8
Verificación Técnica	Tacna, Cajamarca, Loreto, Moquegua, Callao	285.3	95.3	52.4	23.3	-8.5	Amazonas, Junín, Ucayali, Cusco, Ayacucho	89.6	1.4
Construcción de pistas y veredas	Apurímac, Madre de Dios, Huánuco, Lima, Amazonas	1,884.4	93.4	-13.2	-52.7	-82.5	Callao, Moquegua, La Libertad, Ica, Piura	365.9	3.1
Cobertura eléctrica al 75-100% en capital distrito	Apurímac, Madre de Dios, Tumbes, Huancavelica, Ayacucho	15.8	3.9	5.6	3.9	1.1	Amazonas, La Libertad, Loreto, Lima, Callao	6.9	0.8
Cobertura eléctrica al 75-100% en resto del distrito	Madre de Dios, Huánuco, Huancavelica, Piura, Lambayeque	11.0	1.6	-1.4	-7.7	-15.9	Lima, Ancash, Loreto, Moquegua, Amazonas	-	-
								2.5	4.0

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2019)

Dos de los cuatro indicadores de crecimiento marginal de la promoción de desarrollo económico local son negativos, uno es próximo a cero; solo el de promoción de las PYMES es positiva y aceptable: 10.5%.

Los operativos de control decrecieron en 9.6%, pudiendo entenderse como que las autoridades ediles renunciaron a las atribuciones que les confiere la LOM en sus Art. 78, 79, 80, entre otros (Congreso de la República, 2003).

El registro de ambulantes decreció en 3.6%. Uno de los paradigmas de la informalidad es el comercio ambulatorio (Montes & Montes, 2011); aunque es moderada, lo relevante aquí es el descuido de la formalización, parte de la política nacional tendente a la competitividad y productividad; y extrañamente este deterioro ocurrió en los departamentos más ciudadanos como son Lima, Piura y otros (ver tabla N° 6.3).

El crecimiento de la promoción de las MYPES, al parecer no tendría los resultados esperados por lo dicho, pero también porque el crecimiento de las licencias de funcionamiento otorgadas es muy moderado.

TABLA N° 6.3. MUNICIPLIDADES PERUÑANAS: CRECIMIENTO MARGINAL (%) DE INDICADORES DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

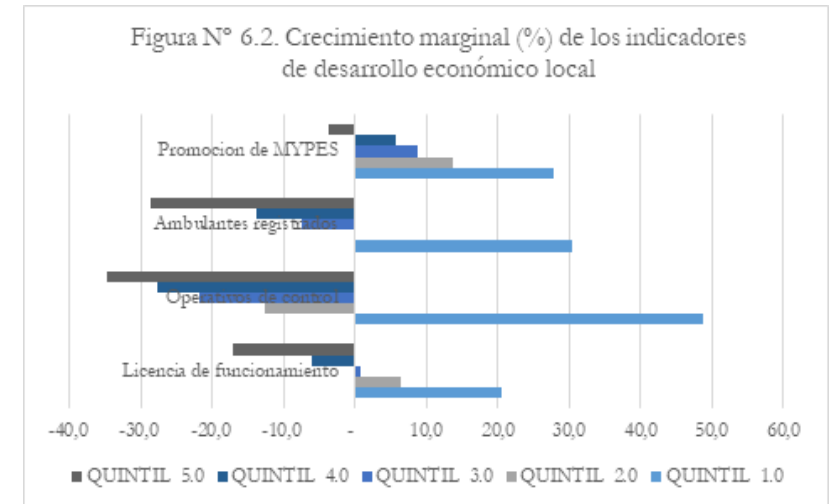
INDICADOR	Departamentos quintil superior	QUINTIL					Departamentos quintil inferior	Me- diana país	CV
		1	2	3	4	5			
Licencia de funcionamiento	Ucayali, Cajamarca, Loreto, Tumbes, Ayacucho	20.6	6.5	0.8	-6.2	-17.1	La Libertad, Ancash, Callao, Cusco, Madre de Dios	0.9	15.6
Operativos de control realizados	Moquegua, Ayacucho, Madre de Dios, Pasco, San Martín	48.7	-12.6	-21.8	-27.6	-34.7	Tumbes, Amazonas, Ucayali, Callao, La Libertad	-9.6	-3.7
Ambulantes registrados	Pasco, Loreto, Callao, Apurímac, Ucayali	30.4	-0.0	-7.5	-13.8	-28.5	Piura, Cajamarca, San Martín, Lima, Ayacucho	-3.9	-5.6
Promoción de MYPES	Tumbes, Callao, Madre de Dios, Huánuco, Moquegua	27.8	13.8	8.8	5.8	-3.6	San Martín, Ica, Amazonas, Lambayeque, Loreto	10.5	1.1

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2019)

A diferencia de los indicadores de saneamiento ambiental, salubridad, los indicadores de desarrollo económico local tienden mayormente hacia el decrecimiento (ver figura N° 6.1), a excepción de la promoción de las MYPES, aunque las municipalidades del primer quintil apuestan por mejorar este aspecto que le otorga sostenibilidad a sus finanzas; sin embargo, no ocurre con los demás quintiles, ratificando el hallazgo de (Bueno, Netzahualt, & Sánchez, 2017) sobre que las políticas fiscales redistributivas de las rentas

municipales relajan el interés de los gobiernos locales a buscar ingresos propios por su parte y relajan la cultura tributaria municipal en los vecinos (Reyes Guevara, 2015).

De nuestra parte hemos encontrado una correlación positiva más que aceptable entre el porcentaje de población urbana y el ratio de sostenibilidad financiera municipal (ver capítulo 4). Desde la perspectiva de la gobernanza local y nacional, no se observa un interés de todas las municipalidades hacia la promoción de desarrollo municipal como estrategia para lograr la independencia financiera.



Fuente: Tabla N° 6.2.

El crecimiento marginal de los indicadores digamos más sociales, en promedio todas son positivas (ver tabla N° 6.4). Las municipalidades de las regiones: Ica, Callao, Huancavelica, Moquegua y Puno, han promovido enfáticamente la digitalización de la población a través de la implementación de cabinas de internet. Si bien es bien modesto en crecimiento del acervo bibliográfico de las bibliotecas municipales: 1.9%, puede explicarse por la difusión acelerada de las bibliotecas virtuales; sin embargo, quizás también por escaso desarrollo en la gestión bibliotecaria: área reducida, pocos equipos tecnológicos, servicios limitado, personal poco calificado, consecuentemente escasa presencia de usuarios (Quispe, 2020).

El indicador de la defensoría del niño y el adolescente es una muestra de las otras acciones de la promoción de los derechos humanos por las municipalidades, su índice de crecimiento marginal nos revela que al menos es aceptable: 14.7%. Los serenos en el Perú se encargan de la seguridad ciudadana e igualmente las brigadas de defensa civil en situaciones de emergencia, ambos han crecido en las municipalidades de los departamentos que antes carecían de ellos por sus escasos recursos, que ahora les fluyeron por el canon minero; en cambio decrecieron en aquellos municipios que ya lo disfrutaban desde varios años antes, Moquegua, por ejemplo. Ello no implica que deba prescindirse del servicio sino mejorar su calidad, reinventarse

para revertir la tendencia del crecimiento marginal.

TABLA N° 6.4. MUNICIPLIDADES PERUANAS: CRECIMIENTO MARGINAL (%) DE INDICADORES DE PROMOCION CULTURAL, DERECHOS Y SEGURIDAD CIUDADANA

INDICADOR	Departamentos quintil superior	QUINTIL					Departamentos quintil inferior	Media país	CV
		1	2	3	4	5			
Cabinas públicas de internet municipales (N° PC)	Ica, Callao, Huancavelica, Moquegua, Puno	80.9	25.2	6.5	-5.8	-13.0	La Libertad, Apurímac, Cajamarca, Huánuco, Arequipa	18.8	2.2
Acervo bibliográfico	Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho	8.3	5.2	3.7	-2.2	-5.3	Puno, San Martín, Tarma, Tumbes, Ucayali	1.9	8.5
Defensoría del niño y adolescente	Ucayali, Madre de Dios, Callao, Apurímac, Huancavelica	47.4	15.4	8.2	4.9	-2.2	Lambayeque, Amazonas, Pasco, Ica, La Libertad	14.7	1.3
Efectivos de serenazgo	Apurímac, Madre de Dios, La Libertad, Loreto, Ayacucho	14.2	5.4	1.8	-0.8	-3.6	Callao, Ica, Pasco, Lambayeque, Moquegua	3.4	2.0
Efectivos de las brigadas de defensa civil	Huancavelica, Apurímac, Loreto, Cajamarca, Tumbes	104.4	63.6	41.5	4.6	-28.0	La Libertad, Ica, Lima, Ucayali, Moquegua	37.2	1.3

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2019)

Si bien, la gobernanza de los servicios municipales de 2015 a 2018 ha recogido algunas aspiraciones de los usuarios a la entrada del siglo XXI (Castillo Maza, 1999) y (Alvarado, Rivera, Porras, & Vigil, 2003), por ejemplo, la coordinación de las campañas de salud con el MINSA; no ha logrado superar la baja percepción y confianza en la gestión de los servicios públicos (Casiano & Cueva, 2020). Uno de los ejes de la confianza municipal se cultiva garantizando la sostenibilidad del servicio, así como su calidad a precios razonables; es decir, obteniendo crecimientos marginales positivos; ello es posible incluso si se alcanza el punto de saturación, señal de la necesidad de mejorar o reinventar el servicio. Las municipalidades de los departamentos de Moquegua, Ancash, Tacna, Cusco, entre otras, reciben recursos adicionales relevantes por canon y regalías mineras desde hace más de una década, pero se ubican en el último quintil en el crecimiento marginal de varios indicadores de gestión. Igual ocurre con las municipalidades de Lima y Callao, explicable porque alcanzaron estabilidad en la prestación de esos servicios, próximo al punto de saturación. Es importante reiterar el alto crecimiento marginal de los departamentos de Ancash y Madre de Dios cuyos ingresos acaban de crecer exponencialmente precisamente por las transferencias de los cánones; posiblemente ello persista en tanto los precios internacionales de las materias primas sean expectantes. En este espectro queda claro, que la sostenibilidad de los servicios municipales depende de las transferencias del

gobierno central, cuyos efectos colaterales son latentes.

En particular, en la confianza entre los gobernantes y la ciudadanía radica la gobernabilidad democrática; lo contrario facilita el cuestionamiento de la legitimidad, reduce la participación ciudadana, incluso alienta la emergencia de grupos opositores que suelen impulsar la vacancia (Moa, Innocenti, & Bustamante, 2016). Pese a la disponibilidad de recursos presupuestales persisten las barreras que impiden a las localidades y comunidades desarrollar sostenidamente sus servicios públicos, una de ellas son sus tarifas (García, Sandoval, & Espinosa, 2018). El crecimiento marginal positivo de los servicios municipales más sociales por así decirlo en los departamentos menos desarrollados urbanísticamente es un indicio del interés de sus gobiernos locales por subsidiar a las organizaciones barriales y comunidades vulnerables, marginadas o excluidas. El riesgo en estos casos es la dependencia de los usuarios al subsidio, a la exigencia de igual trato por parte de los vecinos que si pueden pagar las tarifas (Ruiz, 2017); incluso es posible la aparición de segmentos y dirigentes clientelares adictos a la autoridad edil a cambio de los subsidios u otras prebendas (García, Sandoval, & Espinosa, 2018). En este entorno sociopolítico se pierde toda racionalidad en la gobernanza de los recursos y servicios municipales.

## 6.4 Efectividad de la política redistributiva

Las políticas públicas redistributivas emergen en un atisbo del Estado de Bienestar por la década de los años 80 en varios países de Latinoamérica. Aprovechando el enfriamiento del neoliberalismo procuran re-democratizar y descentralizar el Estado en el marco de un neo-institucionalismo. Los gobiernos procuran disimular la pobreza y la desigualdad que agobia a importantes segmentos de la población transfiriendo algunas de sus rentas (Hermerson & Mlo, 2017).

En la actualidad, la justicia social justifica una distribución más igualitaria de la renta plausible vía redistribución; sin embargo, ésta alienta el riesgo de aumentar la ineficiencia, el clientelismo, hasta corrupción en el uso de los recursos redistribuidos. Además, el crecimiento económico tiene un moderado efecto reductor en la desigualdad (Teijeiro, 2017).

Las fuentes importantes de transferencias del gobierno nacional a las municipalidades son el Fondo de Compensación Municipal consignado en el Art. 196 de su Constitución Política de 1993, los cánones mediante la Ley N° 27506 en 2001, regalías mineras Ley 28258 en 2004, además de las Rentas de Aduanas Ley 27613, entre otras de menor cuantía.

El FONCOMUN tiene el propósito de equilibrar las

rentas de las municipalidades con menor desarrollo urbano y menores potencialidades socioeconómicas (MEF, 2010) y los cánones y regalías principalmente para atenuar los efectos negativos de la extracción de recursos naturales (Congreso de la República, 2001). Inicialmente el 70% del FONCOMUN era destinado a inversiones y el 30% a gastos operativos, luego esta distribución se encomendó a la discrecionalidad del Concejo Municipal; en cambio, los cánones y regalías siguen destinados a las inversiones, con algunos atenuantes operativos para coadyuvar la gestión de las inversiones. Las transferencias por ambos son gravitantes en los presupuestos municipales (ver capítulo 4: figura 4.2).

En un estudio previo (Lauracio, 2018) encontramos que en efecto el ingreso municipal per cápita en 2011 era altamente dispar. En ese año, el coeficiente de disparidad fue 0,91, el ratio de disparidad entre el quintil más alto y el más bajo era 6.1; esta distancia se fue reduciendo con el correr de los años, hasta llegar en 2017 el coeficiente a 0,40 en 2017 y el ratio a 2.1; atribuible principalmente a la política redistributiva de las rentas municipales.

En el análisis que realizamos para este trabajo, tomando como referencia 2015, se encontró que las municipalidades de los departamentos de Moquegua, Cusco, Tacna, Huancavelica y Pasco son las que recaudan ingresos por habitante; curiosamente las que menos recaudan por habitante son Callao, Lima,



Madre de Dios, Loreto y Lambayeque (ver tabla N° 6.5).

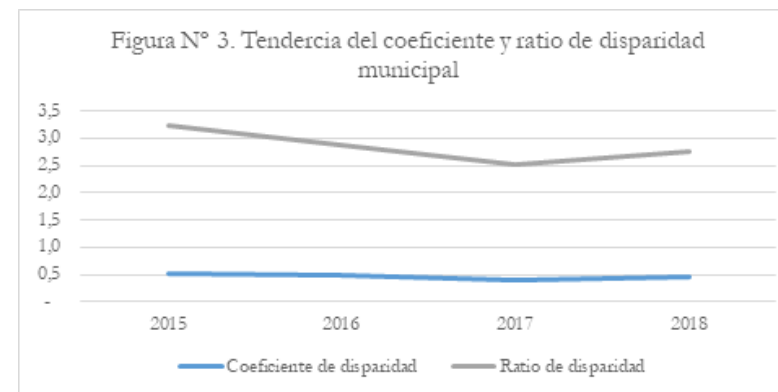
Los del primer quintil superan en 65% en 2015, pero le llevan una ventaja del 11% en 2018. En efecto, el coeficiente de crecimiento marginal de los ingresos de las municipalidades del segundo quintil sextuplica al del primero, ello puede atribuirse a la incorporación reciente de las municipalidades de Ancash a las transferencias por canon y regalías mineras.

TABLA N° 6.5. INGRESOS MUNICIPALES PERCAPITA ANUALES 2015-2018 (En soles)

Quintil	DEPARTAMENTOS	2015	2016	2017	2018	C Mg
1	Moquegua, Cusco, Tacna, Huancavelica, Pasco	1,769	1,795	1,630	1,855	3.2
2	Apurímac, Ayacucho, Arequipa, Tumbes, Ancash	1,013	1,222	1,363	1,673	18.1
3	Cajamarca, Huánuco, Puno, Ica, La Libertad	783	858	916	923	6.0
4	Amazonas, Junín, Ucayali, Piura, San Martín	643	744	820	910	12.2
5	Callao, Lima, Madre de Dios, Loreto, Lambayeque	547	624	644	671	7.4
Media		951	1,049	1,075	1,207	9.4
Coeficiente de disparidad		0.5	0.5	0.4	0.5	
Ratio de disparidad		3.2	2.9	2.5	2.8	

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2019)

Las disminuciones del coeficiente y el ratio de disparidad son más moderadas entre 2015 (nuevo año base) a 2018, respecto a 2011-2017, cuyo año base era 2011, pero la tendencia persiste, a excepción de 2018, probablemente debido a las menores transferencias del FONCOMUN, cánones y regalías debido a la caída de los precios internacionales de materias primas naturales (figura N° 6.3).



Fuente: Tabla N° 6.5.

Los hallazgos que acaban de exponerse ratifican que la política de redistribución del ingreso municipal tiene a homogeneizar el ingreso que recaudan las municipalidades por persona, al menos en los periodos de crecimiento o estabilidad de los precios internacionales de materias primas naturales. Probablemente en el largo plazo estas políticas logren su objetivo cual es reducir la brecha entre los municipios urbanos y mejor posicionados

con los de mayor presencia rural, tampoco es inoportuno rescatar la afirmación de (Cejudo, 2016) quien menciona que la calidad de las políticas públicas es efectiva si es adecuadamente implementada y gestionada.

### 6.5 Efectividad de la política redistribuirá en los servicios municipales

En este apartado se procura explorar la efectividad de las políticas redistributivas de las rentas municipales para mejorar y equilibrar los servicios municipales entre las municipalidades mejor posicionadas y las que aún no lo consiguen (ver tabla N° 6.6). Se escogieron cinco indicadores de gestión municipal y la cantidad de servicios municipales prestados se ordenaron de mayor tomando como referencia la recaudación de ingresos de 2015.

TABLA N° 6.6. RANKING DE SERVICIOS MUNICIPALES por cien mil habitantes y RATIO DE DISPARIDAD

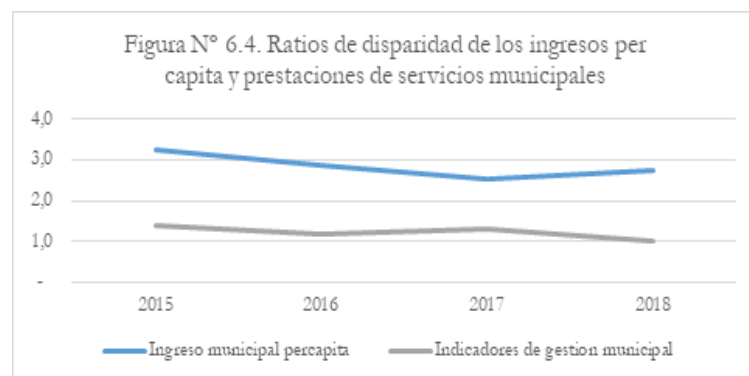
INDICADOR	QUINTIL	2015	2016	2017	2018
Licencias de edificación	Superior	165	204	152	149
	Inferior	164	169	125	144
	Ratio	1.0	1.2	1.2	1.0
Municipalidades reciclan basura (%)	Superior	22.6	27.8	26.7	18.4
	Inferior	17.5	32.5	20.6	27.6
	Ratio	1.3	0.9	1.3	0.7
Acervo bibliográfico (cantidad de material)	Superior	12,481	10,893	9,948	9,263
	Inferior	6,655	6,994	6,327	6,065
	Ratio	1.9	1.6	1.6	1.5

Defensoría del niño y adolescente (N° acciones)	Superior	1,038	1,300	1,356	977
	Inferior	681	1,191	1,071	1,151
	Ratio	1.5	1.1	1.3	0.8
Serenos (efectivos)	Superior	85	89	87	75
	Inferior	63	75	73	69
	Ratio	1.3	1.2	1.2	1.1
Promedio de ratio		1.4	1.2	1.3	1.0

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2019)

En el estudio previo (Lauracio, 2018) se encontró que la tendencia a la homogeneización de los ingresos municipales per cápita no trasciende de la misma manera en la calidad de la gestión, entre ellas, la prestación de los servicios municipales. Si bien hay una correlación positiva y moderada entre esas variables, solo en dos de ellas son significativas: serenos municipales y delegados vecinales. Ello se atribuyó a intervención de otros factores, además de la disponibilidad de los recursos; tales como el liderazgo. En cambio entre 2015 y 2018, tomando como referencia el ingreso municipal por habitante de 2015, la disparidad de la prestación de los servicios municipales se redujo de 1.4 a 1.0; incluso en 2018, en dos indicadores: municipalidades que reciclan basura y defensoría del niño y el adolescente, el orden se revirtió, la prestación de servicios del quintil inferior supera al

superior; paradójico, pero explicable porque la base de la jerarquización no la cuantía del servicio en sí mismo, sino el ingreso municipal per cápita. Si bien la muestra es pequeña, puede conjeturarse plausiblemente que la política redistributiva de las rentas municipales también contribuye al crecimiento de los servicios municipales.



Fuente: Tabla N° 6.6

La tendencia de los ratios de disparidad de los ingresos municipales por habitante disminuye de 2015 a 2017 y repunta ligeramente en 2018; de manera similar la disparidad de los servicios disminuye en 2016, para recuperar pero muy poco en 2017, para caer considerablemente en 2018 (vea la figura N° 6.4). Reiterando, si bien la muestra de indicadores es pequeña, se percibe un indicio de rol benéfico de la política redistributiva de las rentas también coadyuva a la homogeneización de los servicios municipales en el ámbito nacional.

TABLA N° 6.7. COEFICIENTES DE CORRELACION ENTRE EL TOTAL DE INGRESOS Y PRESTACION DE SERVICIOS MUNICIPALES DEPARTAMENTALES

INDICADORES	2015	2016	2017	2018
Licencias de edificación	0.593	0.686	0.866	0.710
Municipalidades reciclan basura (%)	0.143	0.221	0.318	0.186
Acervo bibliográfico	0.959	0.971	0.965	0.950
Acciones de defensoría del niño y adolescente	0.978	0.972	0.979	0.940
Efectivos de serenazgo	0.953	0.967	0.975	0.959

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, Portal de Transparencia Económica, 2021) y Tabla N° 6.6

Lo dicho anteriormente los ratifican los coeficientes de correlación de ingresos municipales y servicios municipales por departamentos (ver tabla N° 6.7). Excepto la baja correlación de los ingresos anuales con el porcentaje de municipalidades que reciclan la basura, hay una alta o casi alta correlación entre los ingresos y los servicios consignados. Se aproximan o superan al 95% los coeficientes de correlación entre ingresos y los servicios de serenazgo, defensoría del niño y el adolescente y acervo bibliográfico. En contraparte, el riesgo en estos casos es su alta dependencia de los ingresos, la disminución de este podría ocasionar

la reducción del servicio como ocurre en 2018.

## 6.6 Conclusiones

a) La prestación de los servicios municipales en el Perú, entre 2015 y 2018, mayormente han aumentado. El crecimiento marginal de los indicadores de servicios de saneamiento ambiental, salubridad y salud son positivos, aunque moderados, a excepción de reciclaje de basura: 18.2%. Los de desarrollo de la infraestructura urbana están en franco ascenso; en cambio, los de desarrollo económico local tienden mayormente hacia el decrecimiento, a excepción de la promoción de las MYPES. También crecieron de promoción cultural, derechos y seguridad ciudadana.

b) Algunas particularidades del análisis de los servicios municipales son la atención deficiente de los servicios de agua potable y electricidad al ámbito rural, el desinterés de los gobiernos locales por mejorar la sostenibilidad financiera y la dependencia de la mejora de los servicios locales de los recursos adicionales, provenientes de los cánones y similares.

Se percibe indicios de rol benéfico de la política redistributiva de la renta también coadyuva a la homogeneización de los servicios municipales en el ámbito nacional.



## CAPITULO VII

### GOBERNANZA DE RECURSOS HUMANOS E INNOVACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INTERNOS

## Resumen

*Se exploró la respuesta de los gobiernos locales de 2015-2018 a la modernización de la administración pública, referente la profesionalización de su personal y su propensión a la innovación de los procedimientos administrativos. Se evaluó la incorporación de trabajadores por modalidades y la disponibilidad de instrumentos de gestión. Solo el 15.4% de los trabajadores de las municipalidades peruanas son profesionales, proporción por demás insuficiente para emprender la modernización del Estado en las municipalidades peruanas. Hay un largo trecho para que los modernos instrumentos de procedimientos administrativos internos lleguen a implementarse a plenitud y una apreciable relación entre la incorporación de profesionales por CAS o por STP con la adopción e implementación de esos instrumentos.*

*Palabras claves: Recursos humanos, innovación de procedimientos administrativos, procedimientos administrativos interinos, modernización del Estado, instrumentos de gestión modernos.*

## Abstract

*The response of local governments from 2015-2018 to the modernization of public administration was explored, referring to the professionalization of its personnel and its propensity to innovate administrative*

*procedures. The incorporation of workers by modality and the availability of management instruments were evaluated. Only 15.4% of the workers in the Peruvian municipalities are professionals, a proportion that is insufficient to undertake the modernization of the State in the Peruvian municipalities. There is a long way to go for the modern instruments of internal administrative procedures to be fully implemented and there is an appreciable relationship between the incorporation of professionals by CAS or by STP with the adoption and implementation of those instruments.*

*Key words: Human resources, innovation of administrative procedures, interim administrative procedures, modernization of the State, modern management instruments.*

## **7.1 Introducción**

Al procedimiento administrativo se suele considerar una herramienta de gestión que nutre de información a las autoridades y funcionarios ediles y de las otras instancias públicas acerca de formalidades y precauciones imprescindibles para disponer un acto administrativo que satisfagan de la mejor manera los intereses públicos (Loo Gutiérrez, 2017). La legislación peruana precisa que dicho procedimiento conduce a la emisión de un acto administrativo con efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos

de los administrados en el marco de derecho público. Los actos de administración interna están orientadas a lograr la eficacia y eficiencia de los servicios y la misión institucional (Congreso de la República, 2017).

Los actos administrativos los declaran las autoridades ediles competentes, pero la información, los trámites, las diligencias y demás actividades inherentes los realizan los funcionarios y trabajadores municipales. Por ello, el recurso humano o capital humano o capital intelectual, como también se le conoce, es el componente medular en el accionar de las entidades públicas y privadas, las municipalidades no son la excepción. La efectividad de las políticas públicas del gobierno local, la calidad de los servicios, la productividad de los recursos, la responsabilidad, incluso el compromiso, entre otras cualidades laborales del personal municipal están vinculadas a la adecuada gobernanza del recurso humano. La efectividad y la democracia son los pilares que otorgan legalidad a la acción pública en el ámbito local. La gobernanza de los recursos humanos municipales rescata participación de sus autoridades, funcionarios y trabajadores trasciende la prestación de los servicios públicos per se, sino que enfatiza en el cómo se logra ello; se sustenta en las teorías del institucionalismo económico (Maserá, Palma, & Calgagno, 2017) y la elección pública (López Sandoval, 2016), otorgándole un rol activo a los gobiernos locales en el desarrollo económico, social y político de su localidad. En ese enfoque, se reconoce que

las autoridades, funcionarios y servidores municipales, no solo son proveedores de servicios públicos, sino que son actores activos en la economía local.

Las cualidades de legalidad, formalismo y otras cualidades que (Loo Gutiérrez, 2017) reconoce en los procedimientos administrativos nos aproximan a la teoría estructuralista de Weber (Díaz, Pereira, & Suárez, 2018); en efecto, hasta una década atrás, los procesos y procedimientos de las municipalidades peruanas respondían al modelo clásico de administración pública de corte weberiano. Aun a 2019 solo el 80% de las entidades públicas, entre ellas las municipalidades, empleaban el presupuesto público por resultados (Arana & Huaman, 2020), uno de los instrumentos de la Nueva Administración Pública. Los gobiernos locales de los últimos lustros asumieron la responsabilidad de modernizar la administración municipal, en sintonía con la Ley de modernización de la gestión del Estado (Congreso de la República, 2002), lo que no es contradictorio con la Ley de Procedimientos Administrativos, en particular lo que corresponde a la administración interna.

La modernización suele asociarse a la innovación, en este caso, de los procedimientos administrativos; es decir, el diseño, implementación, aplicación y socialización de un nuevo sistema de actuación de las autoridades y funcionarios ediles, en un nuevo proceso y los cambios tecnológicos implícitos en ello,

conducentes a mejorar los servicios al vecindario, otorgando un mayor valor agregado a menor costo (Morales, Barrera, Rodríguez, Romero, & Távora, 2014).

El propósito de este capítulo es explorar como los gobiernos locales de 2015-2018 han respondido a la modernización de la administración pública, desde la perspectiva de la profesionalización de su personal para optimizar su participación en la gobernanza municipal, también cual es la propensión a la innovación particularmente de los procedimientos administrativos y si hay alguna relación entre ambas variables.

## **7.2 Método**

La disponibilidad y la profesionalización de personal en las municipalidades peruanas, en el período de gobierno local 2015-2018, se describen por modalidad de vinculación laboral: nombrado o contratado bajo el régimen del D. Leg. 276 y 728 (POS, personal y obligaciones sociales según consulta amigable del MEF), contrato administrativo de servicios (CAS) y locación de servicios (SPT, servicios profesionales y técnicos) correspondientes a los 25 departamentos, en los que está políticamente dividido el Perú, incluido la Provincia Constitucional de Callao. Con el propósito de estimar la sostenibilidad de la gobernanza de personal se ha calculado el crecimiento marginal de la incorporación de trabajadores por modalidades y el requerimiento de asistencia técnica

y capacitación. Respecto a la innovación de los procedimientos administrativos se estimó el crecimiento marginal de la disponibilidad de instrumentos de gestión de desarrollo urbano y rural, gestión de presupuesto por resultados, texto único de procedimientos administrativos (TUPA) con costos, correo electrónico para atención ciudadana, sistemas de cobranza de tributos no tradicionales y sistemas informáticos de administración tributaria. Los datos se obtuvieron de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2018) y (INEI, 2019).

El criterio y el procedimiento para estimar el crecimiento marginal son los mismos que se mencionaron en el capítulo 6. Dada la diversidad de los tipos de asistencia técnica, capacitación e instrumentos de gestión de desarrollo urbano y rural se emplea el método de unidades equivalentes para estimar una medida que los equipare respecto a la totalidad (Wernke, Lembeck, & Junges, 2020). La frecuencia de requerimiento o disponibilidad de diversos tipos de asistencia o capacitación o instrumentos de expresaron a su equivalente al total de municipalidades.

Los datos se agruparon por quintiles para aplicar el análisis de valores extremos: ratio de quintil superior/ quintil inferior. Este método no paramétrico se emplea por su capacidad de cuantificar el desenvolvimiento de los procesos de las colas de las distribuciones (Alba, Pineda, & Deaza, 2019).

### **7.3 Gobernanza de Recursos Humanos**

Por modalidades de vinculación laboral, las municipalidades de los departamentos de Tumbes, Moquegua, Lambayeque, Cusco y Cajamarca cuentan con mayor porcentaje de personal nombrado y contratado: 63.8%; en el último quintil solo el 25.6% tiene esa condición (ver tabla N° 1); en cambio, estas últimos contratan más personal por las otras modalidades, las del quinto quintil 38.2% por CAS frente a 16.5% del primer quintil; igualmente, las de cuarto quintil y las del cuarto quintil 39.6% por SPT frente a 19.7% del primer quintil. La media nacional es 41.7% de personal nombrado y contratado en las municipalidades, 28.2% son de CAS y 30.1% STP. El coeficiente de dispersión, si bien no muestra homogeneidad, es aceptable en un entorno signado por alta diversidad.

El déficit de plazas orgánicas de personal en el último quintil puede explicarse por la presencia de Lima y Callao en ese quintil, por dos condicionantes, la primera por la prohibición de crear nuevas plazas orgánicas de personal, cuyo marco legal se menciona más adelante; y segundo por la necesidad de atraer nuevo personal con mejoras salariales, pues el personal CAS recibe retribuciones más elevadas (SERVIR, 2017). Entre las del cuarto quintil están las municipalidades de Apurímac, departamento emergente que en esos años ingresó al club exclusivo de los beneficiarios del canon y regalías mineras. La gestión



de más recursos requiere disponer de más personal.

TABLA 7.1. RELEVANCIA (en %) DE RECURSOS HUMANOS POR MODALIDAD DE VINCULACION LABORAL Y PROFESIONALIZACION

Vinculación Laboral	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Media	CV
TOTAL							
POS	63.8	46.9	39.2	32.8	25.6	41.7	0.3
CAS	16.5	26.2	32.2	27.6	38.2	28.2	0.4
SPT	19.7	26.9	28.6	39.6	36.2	30.1	0.4
PROFESIONAL							
POS	7.9	11.7	13.7	17.3	10.4	12.2	0.5
CAS	28.0	14.1	19.3	24.3	13.9	19.9	0.4
SPT	18.4	13.7	18.3	23.2	14.1	17.6	0.3
% del total	13.6	12.8	16.7	21.1	13.0	15.4	0.3
Departamentos	Tumbes, Moquegua, Lambayeque, Cusco, Cajamarca	Tacna, Arequipa, Piura, Loreto, Ica	Ancash, La Libertad, Amazonas, Huancavelica, Madre Dios	Pasco, Puno, Junín, Huánuco, Apurímac	Ayacucho, San Martín, Lima, Ucayali, Callao		

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2018), (INEI, 2018), (INEI, 2019).

La tercera disposición transitoria de la Ley N° 28411 (Congreso de la República, 2004), prohíbe crear plazas orgánicas de personal. Esta disposición suele reiterarse

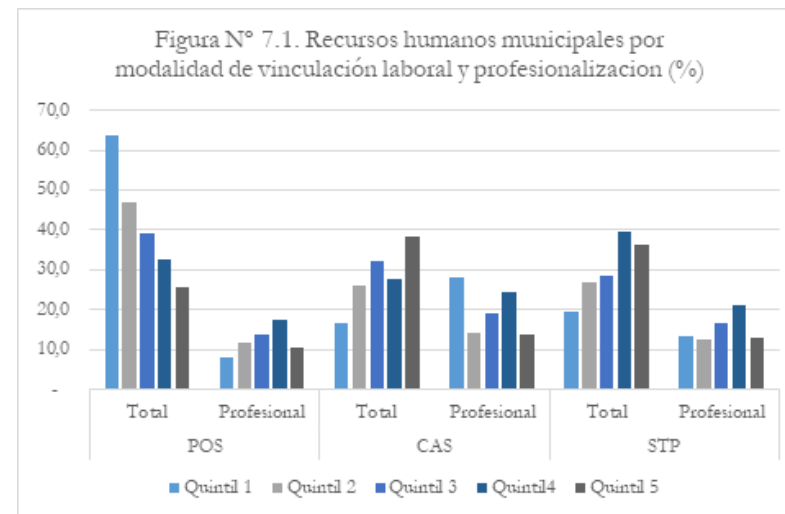
en las leyes anuales de presupuesto público (Congreso de la República, 2015). Esta política al parecer no condice con el crecimiento de la demanda de los servicios municipales posterior a 2004, año de la prohibición, en particular en las distritales, debido al crecimiento poblacional (Haller, 2017) y al aumento de la complejidad de los procesos administrativos. Los gobiernos locales distritales cubren este déficit con trabajadores eventuales mediante los CPT, en especial los que tienen menor capacidad de gasto. En un estudio previo encontramos que en 2011-2014, las municipalidades distritales con menos recursos asumieron el 13.18% de su presupuesto para contratar CPT y 19.15% en 2015-2018,

El principal activo que tienen los gobiernos locales para brindar los servicios públicos además de realizar sus procesos y procedimientos administrativos es la calidad del personal, que sea capaz de diseñar e implementar las políticas públicas y relacionarse eficazmente el vecindario (Díaz G., 10-13 nov. 2015). Además, el autor menciona que el Perú, entre otros 9 países, tiene un bajo desarrollo del servicio civil en cuanto a mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural. Entre los objetivos del proceso de modernización de la Gestión del Estado, la respectiva Ley (Congreso de la República, 2002) señala la necesidad de contar con servidores públicos calificados y adecuadamente renumerados.

La remuneración es una de las variables que influyen en la calidad de vida laboral; cuando la retribución es mayor, la calidad de vida aumenta (Loli, Danielli, Navarro, & Cerrón, 2018). Los derechos laborales, cuyo principal componente son las remuneraciones, es el principal factor de la calidad de vida laboral. Este factor incluso contribuye a la reducción del estrés laboral (Lauracio, 2019).

En un estudio previo establecimos que, en las municipalidades provinciales capitales de departamento, las retribuciones al personal fueron el 35.02% del total de los gastos municipales en el periodo 2011-2014 y 41.32% en 2018-2018. Se redujeron casi a la mitad en las municipalidades distritales, pero estos gastan más en retribuir al personal por CAS Y SPT. También se encontró que las municipalidades provinciales requieren una estructura administrativa más compleja para brindar los servicios municipales acordes con la magnitud poblacional y las atribuciones legales. Por ejemplo, (Municipalidad de Lima, 2020) cuenta con 23 gerencias y 63 subgerencias; la (Municipalidad Provincial de Chiclayo, 2016) con 10 gerencias y 20 subgerencias; la (Municipalidad Provincial de Tarma, 2013) 7 gerencias y 21 subgerencias; en cambio, las municipalidades distritales si bien aprueban una estructura similar a las provinciales, muchas de ellas no están cubiertas, la (Municipalidad Distrital de Yura, 2020) declara 10 gerencias y 19 subgerencias, cubiertas a veces; la (Municipalidad Distrital de Ascensión, 2020) declara 7

gerencias y 4 subgerencias, de los 11 sólo 4 están cubiertas.



Fuente: Tabla N° 1.

El otro componente de ese objetivo de la modernización del Estado es la calificación, que podría atribuirse a profesionalización. Examinando más allá de la falta de cobertura de las gerencias en las municipalidades distritales en el ejemplo anterior, sea por falta de recursos o de postulantes calificados, es notoria la insuficiencia de profesionales en ellas.

En efecto, los profesionales solo constituyen el 7.9% entre los nombrados y contratados en el primer quintil, en general son el 12.2% del personal de esa condición, menos de la sexta parte. Esta situación explica la necesidad de contratar profesionales a través de las otras modalidades

(ver figura N° 7.1). El 28.0% y el 18.4% de los trabajadores del primer quintil son por CAS y SPT, respectivamente; en general solo el 15.4% de los trabajadores de las municipalidades peruanas son profesionales, proporción por demás insuficiente para emprender la modernización del Estado en las municipalidades peruanas.

El panorama es más preocupante en las municipalidades alejadas de las grandes urbes donde están asentadas las mejores universidades y en donde aspiran laborar sus egresados. En este contexto, se justifica la exigencia de la calidad de la formación universitaria por el Estado.

El crecimiento marginal de vinculación del total de los trabajadores municipales en 2015-2018 es bastante moderada, en promedio 0.2% en POS, -0.3% en CAS, 7.3% en SPT (ver tabla N° 1).

Probablemente la prohibición de crear plazas orgánicas explica es casi nulo crecimiento del personal nombrado y contratado, igualmente el alto costo pudo haber influido en la vinculación de los trabajadores CAS; en cambio sí se aprecia un ligero crecimiento de SPT, cuya explicación plausible es el aumento de inversiones y exigencias administrativas a las municipalidades por parte del gobierno nacional y la insuficiencia del personal calificado para cubrir esas tareas.

TABLA N° 7.2. CRECIMIENTO MARGINAL (en %) DE PERSONAL Y REQUERIMIENTO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN

INDICADOR	Quintil superior						Quintil inferior	Media	CV
		1	2	3	4	5			
Total POS	Cusco, Cajamarca, Huánuco, Ica, Arequipa	6.6	4.0	1.7	-1.5	-9.6	San Martín, Puno, Pasco, Tacna, Moquegua	0.2	27.0
Total CAS	Callao, Loreto, Madre de Dios, Apurímac, Cusco	14.4	1.6	-1.1	-4.5	-12.1	Ica, Tumbas, Ucayali, Moquegua, Piura	-0.3	-28.3
Total SPT	Tacna, Ucayali, Amazonas, Lima, Apurímac	33.7	8.1	4.4	0.0	-9.9	Puno, Junín, Cusco, Piura, Lambayeque	7.3	2.6
Profesional POS	Tumbas, Cusco, Amazonas, Loreto, Ayacucho	16.4	9.5	2.4	-1.5	-8.8	Moquegua, Callao, Junín, Pasco, Cajamarca	3.6	2.6
Profesional CAS	Ucayali, Loreto, Callao, Madre de Dios, Puno	65.7	31.7	20.6	11.7	-11.0	Lima, Cajamarca, Pasco, Tumbas, Moquegua	23.7	1.2

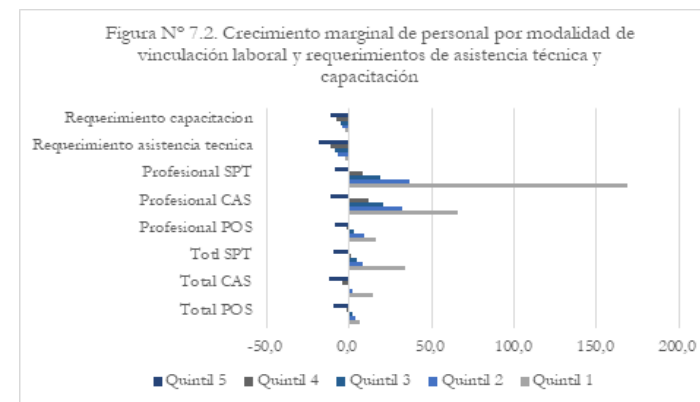
Profesional SPT	Tumbes, Tacna, Callao, Ucayali, Ica	169.1	36.3	18.5	7.9	-8.9	Arequipa, Cusco, Piura, Junín, Lambayeque, Loreto, Cajamarca, La Libertad, Callao	44.6	1.6
Requerimiento de asistencia técnica	Moquegua, Ucayali, Tacna, Lima	-2.7	-6.8	-8.6	-11.2	-18.5	Loreto, Puno, Ancash, Cajamarca, La Libertad	-9.6	-0.6
Requerimiento de capacitación	Tacna, Pasco, Ica, Moquegua, Ucayali,	-2.7	-4.5	-5.4	-8.1	-11.5	Loreto, Puno, Ancash, Cajamarca, La Libertad	-6.5	-0.5

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2018), (INEI, 2018), (INEI, 2019).

Ese mayor requerimiento de personal calificado se evidencia en el mayor crecimiento de la vinculación de profesionales: 3.6% en POS, 23.7% en CAS y 44.6% en SPT; incluso en el POS, en el primer quintil alcanza el 16% (ver figura N° 2). Contrataron más SPT las municipalidades de los departamentos de Tumbes, Tacna, Callao, Ucayali e Ica, los dos primeros se ubican en el primer quintil con mayor porcentaje de personal nombrado y contratado. Igualmente, vincularon más por CAS las municipalidades que tienen menor porcentaje de profesionales en plazas orgánicas. Al parecer en las plazas orgánicas están concentrados los trabajadores

no profesionales como son los técnicos y auxiliares, cuya movilidad hacia la profesionalización es limitada.

Paradójicamente, el crecimiento marginal de requerimientos de asistencia técnica y capacitación son negativas en todos los quintiles. Al parecer la demanda de ambos está dirigida a los profesionales que son la minoría en estas municipalidades. La asistencia técnica requerida es en planificación, presupuesto, formulación de estrategias, políticas de desarrollo, administración tributaria, acondicionamiento territorial, contabilidad, estadística, atención de salud, aplicaciones informáticas y algunas más, todas vinculadas a las actividades de los profesionales; ninguna relacionada a las actividades operativas, prestación de servicios y otras que realizan el grueso de los trabajadores municipales. Respecto a capacitación, el requerimiento se concentra igualmente en las actividades de los profesionales (INEI, 2017).



Fuente: Tabla N° 2.

Son indiscutibles las asistencias técnicas y las capacitaciones antes mencionadas, pero solo están enfocadas principalmente a las actividades administrativas, cuya ejecución por lo general está a cargo de profesionales. La gobernanza de la profesionalización por así decirlo implica ampliar no solo las líneas, sino incorporar a los técnicos y auxiliares, a los programas de asistencia técnica y capacitación. El profesionalismo se entiende como el desarrollo de la experticia para llevar a cabo con calidad, eficiencia, eficacia y responsabilidad.

#### 7.4 Innovación de procedimientos administrativos internos

Se escogió seis indicadores vinculados a los procedimientos administrativos internos, propensos a innovación en el contexto actual signado por la digitalización y sobre los cuales tienen discrecionalidad los gobiernos locales (ver tabla N° 3). El crecimiento marginal de la disponibilidad de instrumentos de desarrollo urbano y rural, en promedio, fue negativa en este período; el porcentaje de municipalidades que tenían este instrumento en 2015 era 50.4%, disminuyendo a 41.7% en 2018; evidentemente hay espacio para crecer, pero al parecer, algunos gobiernos locales descuidaron aplicar y actualiza esta herramienta, de vital importancia para el desarrollo estratégico.

TABLA N° 7.3. INNOVACION DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INTERNOS EN LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS

INDICADOR	D e p a r - t a m e n t o s quintil su- perior						D e p a r - t a m e n t o s quintil in- ferior	Me - dia	CV
		1	2	3	4	5			
Instrumentos de gestión de desarrollo urbano y rural	Junín, Ayacucho, Lima, Pasco, Huancavelica	-1.0	-4.3	-6.0	-7.9	-9.7	Áncash, Tumbes, Tacna, Arequipa	-5.8	-0.5
Implementación de presupuesto por resultados	Junín, Lambayeque, Arequipa, Tacna, Puno	-0.5	-2.1	2.4	0.6	2.4	Pasco, Ancash, Apurímac, Cajamarca, Callao	0.6	6.0
Texto Único de Procedimientos Administrativos con costos	Apurímac, Puno, Moquegua, La Libertad, Huancavelica	23.0	13.4	12.0	8.8	3.9	Tumbes, Pasco, Ucayali, Callao, Madre de Dios	12.2	0.6
Correo electrónico para atención ciudadana	Madre de Dios, Ucayali, Tumbes, Cajamarca, Piura	41.5	9.2	5.0	0.9	-10.6	Puno, Apurímac, Amazonas, Loreto, Pasco	9.2	2.6
Sistema no tradicional de cobranza de tributos	Moquegua, Madre de Dios, Áncash, Apurímac, Cajamarca	71.3	38.5	21.6	9.8	-15.8	Cusco, Tumbes, Lambayeque, Pasco, Amazonas	25.1	1.2
Sistema informático de Administración Tributaria	Lambayeque, Junín, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco	33.3	14.2	10.0	4.4	-2.0	La Libertad, Huancavelica, Puno, Loreto, San Martín	12.0	1.1

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2018), (INEI, 2018), (INEI, 2019).

La implementación del presupuesto por resultados (PpR) en las municipalidades bordea el 90% a 2017, superando lo encontrado por (Arana & Huaman, 2020) a 2019. La diferencia se debe al ámbito, los autores citados estudiaron todas las entidades públicas del país. El crecimiento marginal de este indicador es bajísimo (0.6%), por lo mismo que está a 10 puntos de llegar al punto de salud. Este hecho debería traducirse en la aplicación eficiente, eficaz, productivo y equitativo del presupuesto público, según (Franciskovic, 2013); sin embargo, como se ha mencionado en el capítulo 2, el presupuesto de los gobiernos locales no está enfocado en los beneficios que deban proporcionar al ciudadano (Vargas & Zabaleta, 2020).

La implementación de texto único de procedimientos administrativos con sus respectivos costos ha crecido 12.2% anualmente, era 66% en 2015, llegó a 88% en 2018. Al igual que PpR pronto llegará al punto de saturación debiendo innovarse por un instrumento más eficiente, contemporizado a la era de la digitalización.

El crecimiento marginal de la implementación de correo electrónico para la atención ciudadana es 9.2%, la de los sistemas no tradicionales de cobranza de tributos es 25.1% y del sistema informático de administración tributaria es 12%; sin embargo, solo el 48,12 y 38% de las municipalidades respectivamente lo hicieron. En la práctica, aún hay un largo trecho para que los instrumentos

de procedimientos administrativos modernos lleguen al punto de saturación en las municipalidades peruanas.

Estas mejoras no ocurrieron necesariamente por iniciativa propia de las autoridades y funcionarios municipales, mayormente fueron impuestos por los funcionarios del gobierno nacional. La generación y la gestión de la innovación en los gobiernos locales responden al determinismo normativo, que inhibe la creatividad y la experimentación; además estas no toman en cuenta la heterogeneidad municipal, que se manifiesta en la deficiente gestión de los gobiernos locales (Morales, Barrera, Rodríguez, Romero, & Távora, 2014).

### **7.5 Modalidades de vinculación laboral y la innovación de los procedimientos administrativos internos**

En este apartado se pretende explorar si hay una relación entre las modalidades de vinculación laboral y la innovación de los procedimientos administrativos internos; vale decir, un paso previo para establecer el papel de los trabajadores municipales en ese aspecto, que confluye principalmente en la mejora oportuna de los servicios públicos locales. Reiterando, la innovación municipal, es un proceso de cambios tecnológicos conducentes a mejorar los servicios al vecindario, otorgando un mayor valor agregado a menor costo (Morales, Barrera, Rodríguez, Romero, & Távora, 2014).

Sin embargo, o aún es prematuro su evaluación o en efecto las modalidades de vinculación laboral no influyen en la innovación de los procedimientos administrativos internos. Se reitera que estos procedimientos están orientadas a lograr la eficacia y eficiencia de los servicios y la misión institucional (Congreso de la República, 2017). En el entorno actual del quehacer público, dinámico, exigente, imbuid por la concertación, participación y control ciudadano; vale decir, en un entorno de gobernanza, las municipalidades requieren autoridades, funcionarios y trabajadores ediles dinámicos, dispuestos a repensar e innovar sus roles, estrategias y herramientas de gestión (Bedoya, Toro, & Arango, 2017).

Sin embargo, los coeficientes de correlaciones ( $r$ ) entre ambas variables, sean negativa o positivas, no revelan la asociación que se espera entre el crecimiento marginal de la vinculación de los trabajadores y la innovación de los procedimientos administrativos (ver tabla N° 4). Confirman nuestra apreciación las cinco excepciones notorias, de 48, cuyos valores están próximas a la mitad y que sus coeficientes de determinación ( $R^2$ ) podrían explicar alrededor de una quinta parte o más de la relación. Una primera excepción es el crecimiento marginal del total de personal por CAS y el de asistencia técnica,  $r = -0.625$  y  $R^2 = 0.391$ ; es decir, el crecimiento de personal por CAS puede explicar hasta el 39.1% de la disminución de requerimientos de asistencia técnica, lo cual podría ser razonable, pues a más personal calificado habrá menos necesidad de recurrir a la asistencia técnica. Una segunda es el crecimiento marginal de profesionales por SPT y el de disponibilidad de instrumentos de desarrollo urbano y rural,  $r = 0.446$  y  $R^2 = 0.199$ ; es positiva y más que baja correlación entre ambos y que la primera variable podría explicar hasta el 19.9% del comportamiento de la segunda. Consecuentemente, es probable que dicho personal contribuya a la implementación de esos planes y al desarrollo urbano y rural en los municipios. Un tercera con iguales valores que la segunda es crecimiento marginal del total personal nombrado y contratado y el de TUPA con costos, explicable por el interés que despierta la sistematización de los procedimientos, pues facilita el trabajo del personal que se aboca a ello,

TABLA N° 7.4. CORRELACION ENTRE CRECIMIENTO MARGINAL DE LAS MODALIDADES DE VINCULACIÓN LABORAL E INNOVACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INTERMUNICIPALES

	Asisten- cia Téc- nica	Capa- cita- ción	Instru- mentos Dllo ur- bano y rural	Adop- ción y PpR	T U P A c o n costos	Correo electró- nico p/ ate	Sistema no tra- dicional cobro	Sistema informá- tico Adm Trib
Total POS	-0.330	-0.320	-0.257	-0.077	-0.446	0.248	-0.275	0.248
Total CAS	-0.625	-0.318	-0.191	-0.325	-0.154	0.009	0.077	0.246
Total SPT	0.310	0.430	-0.224	0.102	-0.101	0.115	-0.049	-0.111
Profesio- nal POS	0.279	0.013	-0.295	0.056	-0.061	0.159	-0.264	-0.058
Profesio- nal CAS	-0.196	-0.154	-0.158	0.116	-0.263	0.418	0.065	-0.104
Profesio- nal SPT	0.014	0.319	-0.446	-0.212	-0.343	0.119	-0.088	-0.271

Fuente: tablas N° 2 y 3

que precisamente son los mencionados. Una cuarta, es el de total de trabajadores por SPT y capacitación,  $r = 0.430$  y  $R^2 = 0.185$ , positiva y más que baja; se explica por la eventualidad de los contratos y a la incorporación frecuente se personas con conocen muy poco la entidad y las funciones que han de desempeñar. Una quinta es él de profesionales por CAS e implementación de correos electrónicos para atención de los usuarios,  $r = 0.418$  y  $R^2 = 0.175$ , una reiteración de la importancia de los profesionales para innovación de los procedimientos. El  $R^2$  de las demás correlaciones es menor al 10% o cercano a ello, por tanto, contribuirían muy poco a explicar la relación

La nula o baja correlación confirma el al determinismo normativo que mencionan (Morales, Barrera, Rodríguez, Romero, & Tavera, 2014); aunque los mismos autores relatan varios casos de innovación de procedimientos administrativos municipales: servicio tributario Delivery desarrollado por la municipalidad distrital de Santiago de Surco, Miraflores inclusiva y accesible de la municipalidad distrital de Miraflores, entre otros; lo que revela su factibilidad, necesaria en una realidad municipal muy heterogénea a nivel del país.

## 7.6 Conclusiones

a) Solo el 15.4% de los trabajadores de las municipalidades peruanas son profesionales, proporción por demás insuficiente para emprender la modernización del Estado en las municipalidades peruanas. El crecimiento marginal de vinculación los trabajadores son bastante moderada, en promedio 0.2% en POS, -0.3% en CAS, 7.3% en SPT.

b) El crecimiento marginal de la implementación de correo electrónico para la atención ciudadana es 9.2%, la de los sistemas no tradicionales de cobranza de tributos es 25.1% y del sistema informático de administración tributaria es 12%; sin embargo, solo el 48,12 y 38% de las municipalidades respectivamente lo hicieron. Hay un largo trecho para que los modernos instrumentos de procedimientos administrativos internos lleguen a implementarse a plenitud.

Hay una apreciable relación entre la incorporación de profesionales por CAS o por STP con la adopción e implementación de modernos instrumentos de procedimientos administrativos internos.





## CAPITULO VIII

### PROPENSIÓN A LA INVERSIÓN MUNICIPAL EN I+D E INNOVACIÓN INFORMÁTICA

## Resumen

*Se exploró el entorno macroeconómico y la propensión de las municipalidades peruanas en la inversión en I+D y su vinculación con la digitalización, entre 2015-2018. Dicha inversión se asoció con el crecimiento marginal de la adquisición de equipos de TIC) y gastos en inversiones intangibles. Las municipalidades peruanas, entre 2015 y 2018; sin embargo, invirtieron en intangibles: sistemas de inversión tecnológica, mejoramiento de procesos y diseños de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios invirtieron el 0.1% y en la adquisición de equipos de TIC 0.3% de su presupuesto de gastos. En el país es insuficiente la oferta de los servicios de la información, base de la digitalización, lo que provoca desencanto en las autoridades y trabajadores para emplear esos instrumentos. La competitividad impulsa más que medianamente inversión en I+D, tanto en intangibles como en la adquisición de equipos de las TIC; en cambio, el crecimiento del PBI y las inversiones mencionadas se desenvuelven en cuerdas separadas.*

*Palabras claves: Inversión municipal en I+D, Innovación informática, digitalización, entorno macro de inversión en I+D, innovación municipal.*

## Abstract

*The macroeconomic environment and the propensity of Peruvian municipalities to invest in R&D and its link with digitization were explored, between 2015-2018. This investment was associated with the marginal growth of the acquisition of ICT equipment) and expenses in intangible investments. Peruvian municipalities, between 2015 and 2018; However, they invested in intangibles: technology investment systems, process improvement and instrument designs to improve the quality of services, they invested 0.1% and in the acquisition of ICT equipment 0.3% of their spending budget. In the country, the supply of information services, the basis of digitization, is insufficient, which causes disappointment in the authorities and workers to use these instruments. Competitiveness drives more than moderately investment in R&D, both in intangibles and in the acquisition of ICT equipment; on the other hand, the growth of the GDP and the investments mentioned are developed in separate strings.*

*Keywords: Municipal investment in R&D, Information technology innovation, digitization, macro environment of investment in R&D, municipal innovation.*

## 8.1 Introducción

La globalización penetra en todos los hábitats y actividades humanas, también en las entidades públicas, entre ellas las municipalidades. En la actualidad, los usuarios de los servicios municipales son cada vez más exigentes y los gobiernos locales tienen la urgencia de reconocimiento ciudadano. Algunas de esos requerimientos son la calidad, las tarifas, la velocidad con que se presta el servicio o se realizan los trámites, preferiblemente on line, acceso a la información cada vez más abierto y rápido, etc. Este escenario contrasta con aquel de hace pocas décadas, signada por la estabilidad (Acevedo Borrego, Cachay Boza, & Linares Barrantes, 2017), incluso por la resignación si la atención no era la adecuada.

Indudablemente este nuevo entorno dinámico y exigente requiere autoridades, funcionarios y trabajadores ediles dinámicos, dispuestos a repensar e innovar sus roles, estrategias y herramientas de gestión (Bedoya, Toro, & Arango, 2017). La propensión al cambio en las organizaciones y personas es una condición indispensable para la innovación tecnológica, y esta para para la competitividad y el desarrollo (Valde, Triana, & Boza, 2019). El entorno macroeconómico y la pro actividad institucional, en particular el financiero, son relevantes para invertir en investigación y desarrollo (Bedoya, Toro, & Arango, 2017) conducentes a la innovación. El primero

suele asociarse, entre otras, al crecimiento del PBI, al índice de competitividad y al índice de innovación. A nivel internacional, el Perú se ubica alrededor de los países evaluados como se describe más adelante. Al interior del país, los estudios sobre esas variables revelan que el crecimiento económico es mayor en los departamentos con alto grado de competitividad e integrados al comercio internacional (León-Mendoza, 2019). Hay una enorme brecha entre Lima y las demás regiones del país en cuanto a la innovación de ciencia y tecnología (Bernal, 2018).

El Estado peruano no está ajeno al interés a la inversión en I+D, necesaria para la innovación y la competitividad. El desarrollo de las capacidades para la innovación es el tercer objetivo prioritario de la Política Nacional de Competitividad y Productividad de Perú (MEF, 2018) y el enfoque territorial del crecimiento económico, competitivo y desarrollo sostenible, lo considera la Política Nacional del Gobierno del Perú al 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2018). Una reciente investigación revela que el rol del Estado como proveedor de financiamiento de la inversión en I+D está logrando su objetivo (Romero & Vargas, 2019).

En ese contexto, el propósito de este capítulo es explorar el entorno internacional y nacional de la inversión en I+D de las municipalidades peruanas entre 2015-2018, un periodo de gobierno local; asimismo la gobernanza municipal de esa

inversión y su vinculación con la digitalización.

## **8.2 Método**

El estudio abarca el periodo 2015-2018 de los gobiernos locales de los 25 departamentos, en los que está políticamente dividido el Perú, incluido la Provincia Constitucional de Callao. Respecto al entorno económico, comercial y de innovación los datos se obtuvieron de datos publicados por el Banco Central de Reserva del Perú, la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (WIPO), el Foro Económico Mundial, etc. La inversión municipal se obtuvo de (MEF, 2020) y data sobre los indicadores de digitalización de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2018), (INEI, 2018), (INEI, 2019).

La propensión a la inversión municipal en D+I se asoció con el crecimiento marginal de la adquisición de equipos de tecnología de información y comunicaciones (TIC) y gastos devengados en tres componentes de inversiones intangibles: sistemas de inversión tecnológica, mejoramiento de procesos y diseños de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios. Igualmente se ha utilizado en método de crecimiento marginal para estimar la propensión a la digitalización. El procedimiento y el criterio para interpretar los resultados del análisis del crecimiento marginal son los que se describieron en el capítulo 6. Para explorar la vinculación del entorno económico, comercial y de innovación

y el crecimiento marginal de la inversión municipal en I+D se ha calculado el coeficiente de correlación biunica ( $r$ ) y el coeficiente de determinación ( $R^2$ ).

### 8.3 Entorno macroeconómico de la inversión municipal en D+I

Desde el inicio del nuevo siglo hasta 2013, el Perú creció a un promedio del PBI de 6.1% anual; pero entre 2014 y 2019 se redujo al 3.1% (ver tabla N° 1) debido a la caída del precio internacional de las materias primas como el cobre, principal componente de la exportación del país, ocasionando considerable reducción de la recaudación fiscal, el consumo y la inversión en el sector público (Banco Mundial, 2021).

TABLA N° 8.1. PERU: INDICES DE CRECIMIENTO DE PBI, INNOVACION Y COMPETITIVIDAD

Año	Crecimiento de PBI	Índice de Innovación	de Índice de Competitividad
2015	3.3	34.9	60.5
2016	4.0	32.5	60.2
2017	2.5	32.9	60.3
2018	4.0	31.8	61.3
2019	2.3	32.9	61.7

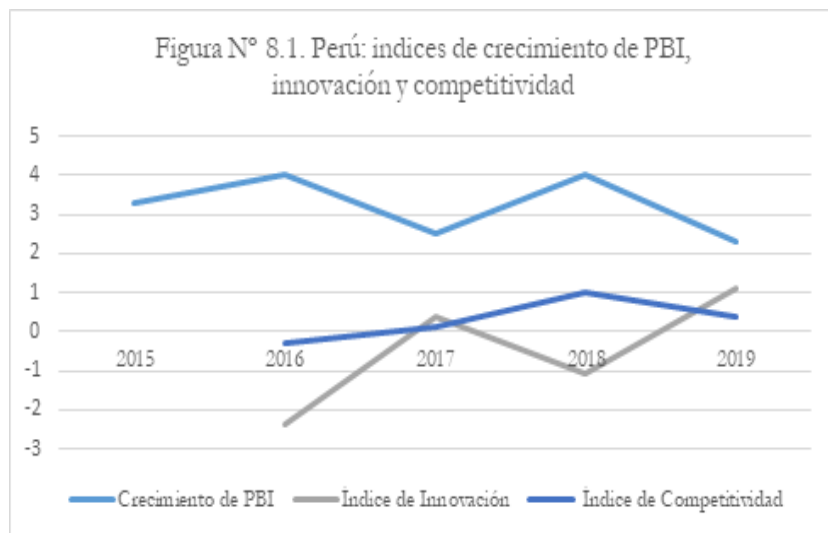
Fuente: (1) (Gerencia Central de Estudios de Estudios Económicos, 2020), (2) (WIPO, 2019), (3) (Foro Económico Mundial, 2020).

El índice de competitividad revela la idoneidad de las instituciones, políticas y factores para mejorar la productividad y consecuentemente a garantizar la prosperidad, de los habitantes de un ámbito geográfico. El índice de competitividad global del Perú creció ligeramente en 2019 respecto a 2018, de 61.26 a 61.66, en percentiles; aunque en términos relativos, entre 141 países evaluados, descendió dos posiciones a 89. Esta tendencia, con algunos altibajos, se mantiene en la última década (Foro Económico Mundial, 2020).

El índice de innovación revela la magnitud de las mejoras introducidas en el desarrollo de las actividades y procesos institucionales. El índice de innovación global, publicado por (WIPO, 2019), ubica al Perú en el puesto 69 de un ranking de 129 países; según el promedio de los componentes de innovación analizados solo alcanzó es 38.7%. En los tres últimos años, este índice no mejoró. En cuanto a la adopción de las TIC se encuentra en el puesto 94 de 140 países evaluados. Definitivamente el país está rezagado respecto a los otros, porque no se han adoptado y adaptado suficientemente las TIC, es notoria la carencia de instituciones de ciencia y tecnología de calidad, la inversión en I+D es bajísima (Editorial de El Peruano, 2019) como se evidencia más adelante para las municipalidades. Aunque la evidencia es muy poca, extrañamente en esta etapa recesiva el índice marginal de innovación aumenta (ver figura N° 1). Probablemente sea la consecuencia de la Política Nacional de

Competitividad y Productividad, donde la inversión en I+D es uno de los factores clave; conformándose de esta manera el hallazgo de (Romero & Vargas, 2019).

El índice de globalización mide la conectividad, integración e interdependencia entre países en los aspectos de cultura, economía, ecología, política, social, y por cierto en tecnología. Según (Gygli, Haelg, Potrafke, & Sturm, 2019), el Perú no mostró dinamismo en su proceso de globalización e informatización entre 2010 y 2017, el índice de la primera apenas creció 1.0 punto porcentual, pero el de la informatización creció 7.1; ello puede asociarse a la inversión en activos informáticos tangibles.



Fuente: Tabla N° 1

#### 8.4 Propensión municipal en I+D

Las municipalidades peruanas invirtieron anualmente en 2015-2018 en intangibles: sistemas de inversión tecnológica, mejoramiento de procesos y diseños de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios invirtieron el 0.1% y en la adquisición de equipos de TIC 0.3% de su presupuesto de gastos, en la fase de devengado. Estos conceptos no son exclusivamente inversiones en I+D, pero son un referente. Una información cuya base es el PBI y corresponde a todo el país es de (Almeida, 2019), quien atribuye al Perú una inversión del 0.08%. Evidentemente la no exclusividad del gasto sobredimensiona el índice, también la cobertura sectorial, pero revela el interés de las municipalidades para mejorar sus sistemas y procedimientos. Además, en el Perú, alrededor de la mitad de la inversión pública es ejecutada por los gobiernos locales (Jiménez, Merino, & Sosa, 2015).

Con esa atinencia, el análisis por quintiles revela que las municipalidades del primer quintil gastaron 0.8% de su presupuesto de gastos en este rubro, las del cuarto y quinto sólo el 0.2%. En el primer quintil son importantes tanto las inversiones intangibles como la adquisición de equipos de TIC; en cambio en las últimas, la inversión se concentra en la adquisición de equipos, confirmándose el hallazgo (Del Carpio & Miralles, 2019): la inversión en D+I en estas regiones estuvo concentrada en la adquisición de bienes de TIC.

Las municipalidades de las regiones cosmopolitas como Lima y Callao, se encuentran en el tercer y cuarto quintil, cuando por su inversión en D+I deberían estar mejor posicionadas según los hallazgos de (Bernal, 2018), al menos de manera generalizada. Hay ejemplos de innovación como la de servicio tributario Delivery desarrollado por la municipalidad distrital de Santiago de Surco, Miraflores inclusiva y accesible de la municipalidad distrital de Miraflores (Morales, Barrera, Rodríguez, Romero, & Távora, 2014), pero son puntuales.

Al parecer los datos reportados revelan que las municipalidades de las regiones cuyos recursos determinados, es decir los provenientes de los cánones son los que invierten más en I+I. En el primer quintil se ubican las municipalidades de los departamentos Tacna, Ica, Madre de Dios, Cusco, Moquegua, ciertamente los que reciben más canon y regalías mineras; en el ubican las de Ayacucho, Huánuco, San Martín, Amazonas, Apurímac. Este último departamento recibe esos recursos recientemente, por tanto, su aplicación será más adelante.

TABLA N° 8.2. CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL EN D+I (en %)

INDICADOR	1	2	3	4	5	Media	CV	
Municipalidades de los departamentos de:	Tacna, Madre de Dios, Moquegua	Ica, Cusco, La Libertad	Pasco, Arequipa, La Libertad	Ucayali, Puno, Junín	Tumbes, Lima, Loreto, Ancash, Junín	Piura, Lambayeque, Cajamarca, Callao	Ayacucho, Huánuco, San Martín, Amazonas, Apurímac	
Total inversión en I+D (% de total de gastos devengados)	0.8	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	1.0	
Inversiones intangibles (% de total de gastos devengados)	0.4	0.2	0.1	0.0		0.1	0.3	
Adquisición de equipos de TIC	0.4	0.3	0.2	0.2		0.2	0.5	
C Mg de Inversiones Intangibles	31.4	43.1	67.8	45.6		140.9	66.7	
C Mg de adquisición equipos TIC	23.4	-16.1	-17.1	-13.8		-21.1	-8.9	
C Mg de total de Inversiones I+D	19.3	-5.8	-11.6	-16.3		-21.5	-7.2	

Fuente: Elaboración propia con datos de (MEF, 2020)

El crecimiento marginal de las inversiones intangibles es altamente positiva, revela un crecimiento acelerado entre 2015-2018; no así el de adquisición de equipos de TIC, se redujo -8.9%; lo que ha llevado a una contracción general de -7.2%. Estos resultados son coherentes con las propiedades del índice de crecimiento marginal, el cual es ascendente al principio hasta alcanzar un estado estacionario, luego empieza el declive (Plata, González, & Calderon, 2017). Han crecido sustancialmente las inversiones intangibles de las municipalidades del último quintil (ver tabla N° 2), que corresponde a las municipalidades de los departamentos de Ayacucho, Huánuco, San Martín, Amazonas, Apurímac. Por así decirlo, las inversiones intangibles son una novedad, lo que les impulsa a invertir más en este rubro.

Las inversiones en la adquisición de equipos es la larga data, su crecimiento marginal alcanzó estabilidad; las nuevas adquisiciones son reposiciones, frecuentemente equipos de última generación. La cuantía tres veces mayor de estas adquisiciones respecto a las inversiones intangibles determina la tendencia negativa de la inversión total; sin embargo, probablemente ello se revertirá cuando las inversiones intangibles alcancen su madurez.

En la inversión en I+D, además de los recursos financieros, intervienen otros factores como el direccionamiento estratégico es un factor clave para motivar la vocación a innovar, los otros son incentivos y

cultura (Díaz, 2019), aunque (López, 2019) encontró que en el Perú no necesariamente se planifica la innovación de las TIC y, quizás por ello, contribuye muy poco a mejorar la competitividad. Otro factor importante es el capital social, vale decir los las autoridades, funcionarios y trabajadores municipales, en este caso; contribuyen y garantizan la propensión a la innovación perdurable (Avalos, Yague, & Canguala, 2016); sus actitudes personales desempeñan un rol decisivo (Barahona & Calderón, 2017). Un modelo de innovación basado en los factores organizacionales, como la participación de los agentes, en este caso, en la gobernanza municipal, percepción compartida e incentivos, propone (Camargo, 2017).

Por lo general se reconoce que el indicador más utilizado para medir la innovación es la inversión en I+D (Cobo, Rocha, & Villamizar, 2018); también que las redes sociales juegan un rol importante en ello (Muñoz & Sánchez, 2016). En buena cuenta, la innovación en las municipalidades descansa en la aplicación e innovación de las TIC (Competitividad, 2017), cuyas evidencias pueden apreciarse en la digitalización municipal.

En fin, la inversión en I+D es principalmente en la innovación de las TIC y está determinado por la disponibilidad de recursos financieros, en particular las provenientes de cánones y similares, las capacidades para planificar, presupuestar y ejecutar inversión pública y el ciclo político municipal (Jiménez, Merino, & Sosa, 2015)



y las capacidades de los recursos humanos municipales.

## 8.5 Propensión a la digitalización municipal

Al igual que las personas naturales, en la sociedad de la información y el conocimiento, las municipalidades requieren acceder y apropiarse de las TIC (Murolo, 2010); sin embargo, en el cuarto lustro del siglo XXI, solo el 73% de las municipalidades tiene implementado una red informática, el 89% tiene acceso a internet, el 44.5% tiene portal de transparencia, el 71.7% requiere capacitación en la tecnología de gobierno electrónico (Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2018), (INEI, 2018), (INEI, 2019)). Es evidente que sector importante aún permanece aislado de las TIC, posiblemente por el costo de las conexiones y por falta de apropiación de la tecnología por parte de sus funcionarios y trabajadores estables. El aislamiento geográfico lo sufren varias municipalidades, que además son poco atractivos para el personal calificado, sea por los niveles remunerativos o inestabilidad laboral o carencia de comodidades residenciales. Es la brecha digital la que sufren estas municipalidades, debido a la falta de oportunidades de alfabetización y adiestramiento cotidiano (Murolo, 2010).

En este contexto la digitalización es la aplicación permanente de las TIC, las mismas que a su vez deben actualizarse permanentemente, es un camino necesario hacia la globalización, la competitividad y la productividad,

obliga a convertir nuestras prácticas sociales, en particular las comunicaciones en informaciones al cual pueden acceder quienes lo necesitarán o desearán.

En este trabajo, la propensión a la digitalización se ha estimado empleando el método del crecimiento marginal. En su conjunto, entre 2015-2018, en las municipalidades peruanas el acceso y disponibilidad de telefonía fija y móvil no ha aumentado, dado que ya se encuentra en su etapa de saturación, no así el acceso a red informática y conexión a internet. Sorprende la disminución, aunque moderada de la implementación y actualización del portal electrónico estándar y el requerimiento de capacitación en el manejo de la herramienta de gobierno electrónico.

TABLA N° 8.3. PROPENSION A LA DIGITALIZACION

INDICADOR	Departamentos quintil superior						Departamentos quintil inferior	Media	CV
		1	2	3	4	5			
Disponibilidad de telefonía	Callao, Amazonas, Madre de Dios, Lambayeque, Arequipa	2.94	-0.19	-1.98	-5.50	-13.97	Tacna, San Martín, Cajamarca, Ucayali, Pasco	-3.7	-1.7
Dispone red informática	Cajamarca, Ayacucho, Huánuco, Tumbes, Puno	18.19	10.84	8.04	5.31	-1.72	Piura, Callao, Ucayali, Moquegua, Pasco	8.1	0.9
Conexión a internet	Apurímac, Amazonas, Madre de Dios, Ayacucho, Cajamarca	7.85	4.76	2.01	0.95	0.12	Huancavelica, Cusco, Pasco, Lambayeque, Callao	3.1	1.0

Disponible portal elec- trónico	Tumbes, Ayacucho, Ucayali, Cajamarca, Amazonas	6.33	0.75	-2.61	-9.31	-14.14	Arequipa, Áncash, Puno, Pasco, Huánuco	-3.8	-2.0
Capacita- ción en go- bierno elec- trónico	Apurímac, Huancave- lica, Tacna, Cusco, Ama- zonas	6.21	1.49	-0.83	-5.76	-13.22	Pasco, Lore- to, San Mar- tín, Lamba- yeque, Callao	-2.4	-2.9

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2016), (INEI, 2017), (INEI, 2018), (INEI, 2018), (INEI, 2019).

La digitalización se sustenta los servicios de la información (Murolo, 2010). En el Perú, la demanda de estos servicios crece aceleradamente, a un promedio del 2% trimestral, principalmente en sus componentes de telefonía móvil, internet y procesamiento de dato; sin embargo, la oferta es insuficiente, motivando también la brecha digital en el país (Quiso, 2020), particularmente en los municipios alejados geográficamente de las grandes ciudades. Al parecer, está calando cierto desencanto en la autoridades y trabajadores de esos municipios que explicaría el deterioro por ejemplo de la capacitación en manejo de esa herramienta digital llamada gobierno electrónico, que promete una contribución a una gobernanza local efectiva (Monroy, 2020).

## 8.6 Vinculación del entorno macroeconómico y la inversión municipal en I+D

Los coeficientes de correlación, aunque la muestra es pequeña, revelan que el crecimiento de PBI podría explicar negativamente el crecimiento de la innovación (ver tabla Nº 3), lo que corrobora la tendencia de estas dos variables en la figura Nº 1. Es una circunstancia muy particular, válida para el Perú en el periodo 2015-2018. Pareciera que la disminución del crecimiento del PBI a impulsado al Estado peruano a motivar la innovación; lo cual es acertado, pero tendrá efectos positivos si es a largo plazo.

Hay una baja correlación entre el crecimiento de innovación y el de competitividad y nula entre crecimiento de PBI y el de competitividad. Explicables, la primera por el impulso que origina la innovación en la competitividad, aunque son bajas en la economía peruana; la segunda también es una particularidad para el periodo señalado, normalmente el crecimiento del crecimiento del PBI debiera corresponderle también una mejora de competitividad.

TABLA Nº 8.5. COEFICIENTES DE CORRELACION ENTRE INDICES DEL ENTORNO Y CON LOS DE INVERSION EN I+D

INDICES	Crecimien- to de PBI	Índice de Innovación	Índice de Competitividad	Inver- siones de Intangi- bles	Adquisición de Equipos de TIC

Crecimien- to de PBI	1.000	-0.935	0.085	-0.614	-0.026
Índice de Innovación	-0.935	1.000	0.272	0.664	0.615
Índice de Competiti- vidad	0.085	0.272	1.000	-0.937	-0.826

Fuente: Elaboración propia

La competitividad impulsa más que medianamente inversión en I+D, tanto en intangibles como en la adquisición de equipos de las TIC; en cambio, el crecimiento del PBI y las inversiones mencionadas se desenvuelven en cuerdas separadas. Posiblemente la adquisición o renovación de los equipos de TIC respondan a las necesidades funcionales antes que a un planteamiento (López, 2019). Es un hallazgo extraño que la competitividad se relaciona de manera negativa con las inversiones en I+D, cuando debiera ser lo contrario, tema que lo dejamos pendiente para un próximo trabajo.

## 8.7 Conclusiones

a) Las municipalidades peruanas, entre 2015 y 2018, han procurado invertir en I+D, en un entorno nacional rezagado respecto a los otros países, porque no se han adoptado y adaptado suficientemente las TIC, hay carencia de instituciones de ciencia y

tecnología de calidad y la inversión en I+D es bajísima.

b) Las municipalidades peruanas invirtieron anualmente en 2015-2018 en intangibles: sistemas de inversión tecnológica, mejoramiento de procesos y diseños de instrumentos para mejorar la calidad de los servicios invirtieron el 0.1% y en la adquisición de equipos de TIC 0.3% de su presupuesto de gastos, en la fase de devengado. Estos conceptos no son exclusivamente inversiones en I+D, pero son un referente. Una información cuya base es el PBI y corresponde a todo el país es 0.08%.

c) La digitalización se sustenta en los servicios de la información, cuya oferta es insuficiente en el país, lo que provoca desencanto en la autoridades y trabajadores de las municipalidades para adoptar e implementar esos instrumentos.

La competitividad impulsa más que medianamente inversión en I+D, tanto en intangibles como en la adquisición de equipos de las TIC; en cambio, el crecimiento del PBI y las inversiones mencionadas se desenvuelven en cuerdas separadas.



## CAPITULO IX

ACCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES  
EN EL SECTOR SALUD

## Resumen

*La pandemia COVID 19 ha evidenciado la vulnerabilidad y las grandes falencias de nuestro sistema de salud, deficiencias en todos los niveles de atención desde el primer nivel que incluye centros de salud (I-1,2,3,4) con servicios de salud preventivo – promocional – recuperativos y con personal de salud acorde a la población asignada, hasta establecimientos de salud del cuarto nivel de atención con servicios especializados y profesional altamente capacitado. Este virus posee algunas características únicas como su velocidad de trasmisión y su alta letalidad especialmente en los grupos de riesgo; además de representar un gran reto para un sistema de salud deficiente en servicios e infraestructura. El Perú registra la tasa más alta de muertes a nivel global, así como casos confirmados de contagios; cifras alarmantes considerando que fue el primer país en Latinoamérica en decretar la cuarentena general y obligatoria, esto se relaciona directamente con una baja inversión en salud durante décadas, un sistema de salud fragmentado, con déficit en médicos, camas de hospitalización, informalidad generalizada y una población obesa son algunas de las razones que hacen que sea uno de los países con la mayor mortalidad relativa del mundo por COVID 19.*

*Palabras claves: municipalidades, pandemias COVID 19, políticas de salud, salud pública, sistema de salud.*

## Abstract

*The COVID 19 pandemic has evidenced the vulnerability and great shortcomings of our health system, deficiencies in all levels of care from the first level that includes health centers (I-1,2,3,4) with preventive health services - promotional - recuperative and with health personnel according to the assigned population, up to health establishments of the fourth level of care with specialized services and highly trained professionals. This virus has some unique characteristics such as its transmission speed and its high lethality, especially in risk groups; besides representing a great challenge for a health system deficient in services and infrastructure. Peru registers the highest rate of deaths globally, as well as confirmed cases of infections; alarming figures considering that it was the first country in Latin America to decree a general and mandatory quarantine, this is directly related to a low investment in health for decades, a fragmented health system, with a deficit in doctors, hospital beds, generalized informality and a Obese population are some of the reasons that make it one of the countries with the highest relative mortality in the world from COVID 19*

*Key words: COVID 19 pandemics, health policies, health system, municipalities, public health.*

## 9.1 Introducción

En los últimos meses la humanidad viene enfrentando una enfermedad altamente contagiosa y con elevadas tasas de mortalidad afectando en un inicio a la población considerada vulnerable como personas de la tercera edad o con comorbilidades tales como obesidad, diabetes; sin embargo el avance desconocido de esta enfermedad y sus complicaciones ha afectado en gran medida a la población en general causando la muerte de profesionales de primera línea, de diferentes grupos etarios y condiciones físicas. A través de la historia de la humanidad se han desatado muchas epidemias y enfermedades, provocando catástrofes para las personas, los gobiernos locales y nacionales; pero siempre se ha podido salir airoso de estas enfermedades. Hoy vivimos una pandemia porque ha traspasado fronteras y continentes; donde países están luchando para detener este virus denominado COVID 19, que apareció en una provincia de China, extendiéndose a nivel mundial en poco tiempo.

La pandemia se está moviendo como una ola, una que aún puede romper sobre los sistemas de salud y las personas menos capaces de hacerle frente, pero el COVID-19 es mucho más que una crisis de salud. Al poner a prueba a cada uno de los países que toca, la enfermedad tiene el potencial de crear crisis sociales, económicas y políticas devastadoras que dejarán profundas cicatrices, que se evidenciarán a largo plazo con repercusiones en

todos los niveles a nivel regional, nacional y mundial.

El desarrollo de la pandemia por COVID 19 ha conllevado una serie de impactos directos de la enfermedad relacionados con afección y muerte, e indirectos escalonados con retos considerables en todos los sectores de la sociedad. La mayoría de los países disponen de planes nacionales establecidos para una serie de eventos relacionados tales como pandemias, estructurados en base a la realidad nacional; sin embargo, muy pocos tienen planes en el ámbito municipal. Es muy importante que los planes municipales reflejen la planificación en el ámbito nacional y que todas las actividades de respuesta municipal concuerden con los objetivos, leyes y políticas estratégicas nacionales.

La pandemia ha reflejado una serie de falencias en cuanto al manejo estratégico y el papel de los municipios frente a problemas de salud de esta magnitud, si bien existen una serie de planes generales de respuesta frente a desastres en el ámbito nacional, municipal y distrital, no han sido adecuadamente desarrollados ya que pueden usarse como base para la creación de un propio plan de respuesta pandémica acorde a nuestro entorno y particularidades propias de la región.

La declaración de la emergencia sanitaria mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA trajo consigo una serie de especificaciones en las competencias de

las municipalidades en temas de salud pública en el contexto de la pandemia, como la construcción y equipamiento de postas médicas, botiquines y puestos de salud en coordinación con los órganos locales, regionales y nacionales competentes. En relación a las municipalidades provinciales y distritales, tienen la competencia para gestionar atención primaria de la salud, así como construir y equipar centros de salud, postas médicas, botiquines y puestos de salud, en coordinación con sus similares, centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes.

## **9.2 Método**

La temática del capítulo se ha abordado mediante revisión bibliográfica relacionada a las acciones que se realizaron por parte de las autoridades ediles en el marco de la pandemia por COVID 19. Mediante la realización del análisis de las acciones gubernamentales establecidas en el contexto de la pandemia COVID 19, con la previa revisión del estado del sistema de salud y de las reformas que se realizaron para su mejora, muchas de estas acciones ha sido un aporte para el afrontamiento de la pandemia, brindando un soporte en esta crisis que afectó a nivel económico y sobre todo a nivel salud a la población.

Dentro de la situación actual cabe realizar un análisis del gasto en salud en nuestro país, debido a que las tasas de mortalidad reflejan la situación del sistema

de salud a nivel de infraestructura, abastecimientos de recursos, recursos humanos, etc. mostrando de manera preocupante que la inversión en el sistema de salud es deficiente. Basado en la evaluación de las tasas de mortalidad, del cumplimiento de estrategias sanitarias, y más aun en el enfrentamiento a la pandemia COVID 19.

El análisis del cumplimiento del rol de las municipalidades se realizó mediante la comparación de las acciones asignadas y establecidas por parte del gobierno central, y el cumplimiento de las mismas por parte de las autoridades municipales a nivel de gestión, manejo presupuestal, distribución de bonos y canasta con presupuesto nacional, y fundamentalmente el trabajo multisectorial con las autoridades sanitarias territoriales.

### 9.3 Situación de sector salud y reforma

La reforma se inició en el Perú en el año 2013 con el objetivo de mejorar un sistema fragmentado, segmentado, con insuficiente inversión, elevado gasto en salud, bajo financiamiento, deficiente acceso a servicios de salud, distribución inequitativa de recursos humanos, bajas remuneraciones y población vulnerable sin cobertura de algún seguro. La descentralización puesta en marcha desde el 2002 limitaba a la autoridad sanitaria nacional a funciones normativas y de supervisión no vinculante, afectando la salud colectiva.

La reforma se realizó siguiendo los principios de la Constitución Política del Perú que considera a la salud como un derecho e impone al Estado realizar acciones necesarias para lograr que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud en condiciones de equidad y calidad. Es decir, que los ciudadanos puedan acceder a la protección social en salud y a un nivel de vida que asegure su bienestar y brinde iguales oportunidades para el despliegue de sus capacidades (Velásquez et al., 2016).

El diseño de la reforma estuvo a cargo del Consejo Nacional de Salud (C. Sanabria, n.d.), así como funcionarios y expertos nacionales y extranjeros, en dos conferencias internacionales en los años 2013 y 2014. El Acuerdo Nacional, en el cual se proponen políticas de Estado, debatió la Reforma en el 2015, luego del cual se elaboró un consenso denominado “Objetivos de la Reforma de Salud” (Figura 9.1) (Velasquez et al., n.d.).

Figura 9.1 Objetivos de la reforma del sector salud en el Perú



Fuente: Adaptado de lineamientos y medidas de reforma del sector salud Lima: Consejo Nacional de salud; 2013



Los 23 decretos legislativos (D.L.) que son base de la Reforma fueron autorizados mediante la Ley 30073, que otorgó facultades legislativas al poder ejecutivo, los objetivos principales fueron el fortalecimiento de la rectoría y gobernanza del sistema de salud, la protección de la salud individual, la protección de la salud colectiva, y la protección de los derechos en salud. La existencia de brechas de acceso a los servicios de salud se debe a diversos factores: déficit de recursos humanos, limitaciones de infraestructura y equipamiento, debilidades en la gestión de la inversión en salud, entre otros. El Estado durante muchos años dejó de invertir en establecimientos de salud, aun cuando la mayoría de hospitales tienen una antigüedad mayor de 50 años, además existe una insuficiente cantidad de establecimientos con capacidad resolutive básica y de hospitales de nivel intermedio (Mendoza et al., n.d.).

Por otra parte, la modernización de la infraestructura y equipamiento no son sencillos, pues requieren de un sistema complejo de gestión de la inversión que considere a la numerosa cantidad de instituciones involucradas (gobierno nacional y locales), así como las fases del proceso (planeamiento, diseño, ejecución y evaluación de la inversión), en el que el Ministerio de Economía actúa como el rector del sistema de inversiones (Velásquez et al., 2016). Las medidas de reforma estuvieron dirigidas a reducir las brechas entre la oferta y la demanda efectiva de los servicios de salud a nivel nacional, brindando

servicios accesibles geográficamente y con capacidad resolutive para una atención oportuna y de calidad.

Estas medidas regulan: el planeamiento multianual e intergubernamental de las inversiones para expandir la oferta, reestructurándola hacia la atención primaria de salud es decir al primer nivel de atención y construyendo el segundo nivel de atención, prácticamente inexistente en el sector público; la reducción de la fragmentación de los prestadores de servicios de salud, facilitando el intercambio prestacional; el uso de la capacidad instalada ociosa de la oferta del sistema, mediante la extensión de horarios y estrategias de atención móvil, particularmente de atención especializada para hacer frente al embalse de cirugías programadas; la implementación de políticas de remuneraciones que fomenten una distribución más equitativa del personal de salud en el país y premie el esfuerzo de los trabajadores por brindar una atención de mayor calidad y oportunidad (Ida, Oreggioni; Laura, 2007).

EI D.L. 1157 del año 2013, marco de la política sectorial de inversiones, establece condiciones para la modernización de la gestión de la inversión en salud, y determina los espacios de concertación intergubernamental como el CRIIS. Bajo el liderazgo del MINSA se ha desarrollado el plan multianual e intergubernamental 2016-2026 que contempla la construcción y puesta en operación de 468 establecimientos, con una ampliación de la oferta

que estará centrada en el primer y segundo nivel de atención (Tabla 9.1) (Huayanay-Espinoza et al., 2015).

TABLA 9.1 PROYECTOS DE INVERSIÓN E SALUD 2011 – 2016

	H o s - p i t a l e s N a c i o - n a l e s	H o s - p i t a l e s R e g i o - n a l e s	Hospitales Provincia- les (segun- do nivel de atención)	Centros y puestos de salud (primer nivel de atención)	Total
Culminados	2	6	21	139	168
Por culminar	0	4	7	24	51
En proceso	9	24	120	112	265
Total	11	34	148	275	468

Fuente Instituto Nacional de Estadística e informática

Esta planificación multianual permitió comprometer 8 mil 400 millones de soles para financiar la inversión de los establecimientos priorizados durante 2013 a 2016. Este fondo es administrado por el MINSA y puesto a disposición de los gobiernos regionales para financiar la construcción de establecimientos priorizados en los CRIIS (Huayanay-Espinoza et al., 2015; Ida, Oreggioni; Laura, 2007; Velásquez et al., 2016). Los gobiernos regionales deben elaborar los perfiles de inversión para la creación de establecimientos priorizados y que, de ser viables, podrán acceder a recursos para las siguientes fases (expediente técnico, ejecución de la obra, equipamiento y

operación). En la Ley de Presupuesto Anual se incluyen los montos que el MINSA transferirá a las regiones según nivel de avance de cada proyecto (Uceda del Campo, n.d.). Esta práctica permite un crecimiento más ordenado de la oferta y mejora la ejecución ya que la transferencia de recursos ocurre cuando se cumplen los estándares técnicos que el MINSA establece (H. Sanabria, n.d.).

El MINSA, a través del Programa Nacional de Inversiones en Salud (PRONIS, por Decreto Supremo 035-2014-SA), puede hacerse cargo del proyecto, construcción, equipamiento y supervisión de la obra, mediante convenio con el gobierno regional que no pueda realizar dicha función (C. Sanabria, n.d.). Asimismo, el PRONIS tiene la función de supervisar la ejecución de los proyectos de inversión, participando activamente en la Comisión Multisectorial de Inversión en Salud (CMIS) y en los CRISS. Durante periodo 2011-2016 se han puesto en operación 168 establecimientos de salud, 51 están por culminar y existen 265 proyectos que están en fase de expediente técnico o continuidad de obra (Tabla 9.1); en total significan una inversión ejecutada de más de 7 mil millones de soles. Además, se deja comprometida una cartera de proyectos de inversión de más de 13 mil millones (Ministerio de Salud, n.d.; Velasquez et al., n.d.).

La política de inversiones considera, además, la puesta en operación de establecimientos contratación de personal, mantenimiento, reposición de equipos,

insumos, y medicamentos (Seinfeld, n.d.). Durante el periodo 2013 a 2016 se han transferido más de 188 millones de soles para equipar y mantener los servicios y más de 100 millones para contratación de personal de establecimientos recién inaugurados. Para acelerar la inversión, la Ley 30167 permite la participación del sector privado mediante Asociaciones Público Privadas (APP) y obras por impuestos para el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación de servicios generales. La Reforma puso énfasis en mejorar las remuneraciones del personal asistencial (Ministerio de Salud, n.d.). Los D.L. 1153 y 1162 permitieron nivelar las remuneraciones de los trabajadores del interior del país con los de la capital. También se creó un sistema de compensaciones destinadas a dar incentivos para el trabajo especializado, en áreas críticas, en atención primaria de salud, en zonas alejadas y de frontera, zonas de emergencia, por responsabilidad de jefatura y al buen desempeño. A partir de la vigencia del D.L. 1153, se incrementó el presupuesto para remuneraciones de 1 500 millones de soles en 2013 a 2 350 millones en 2016 (Huayanay-Espinoza et al., 2015).

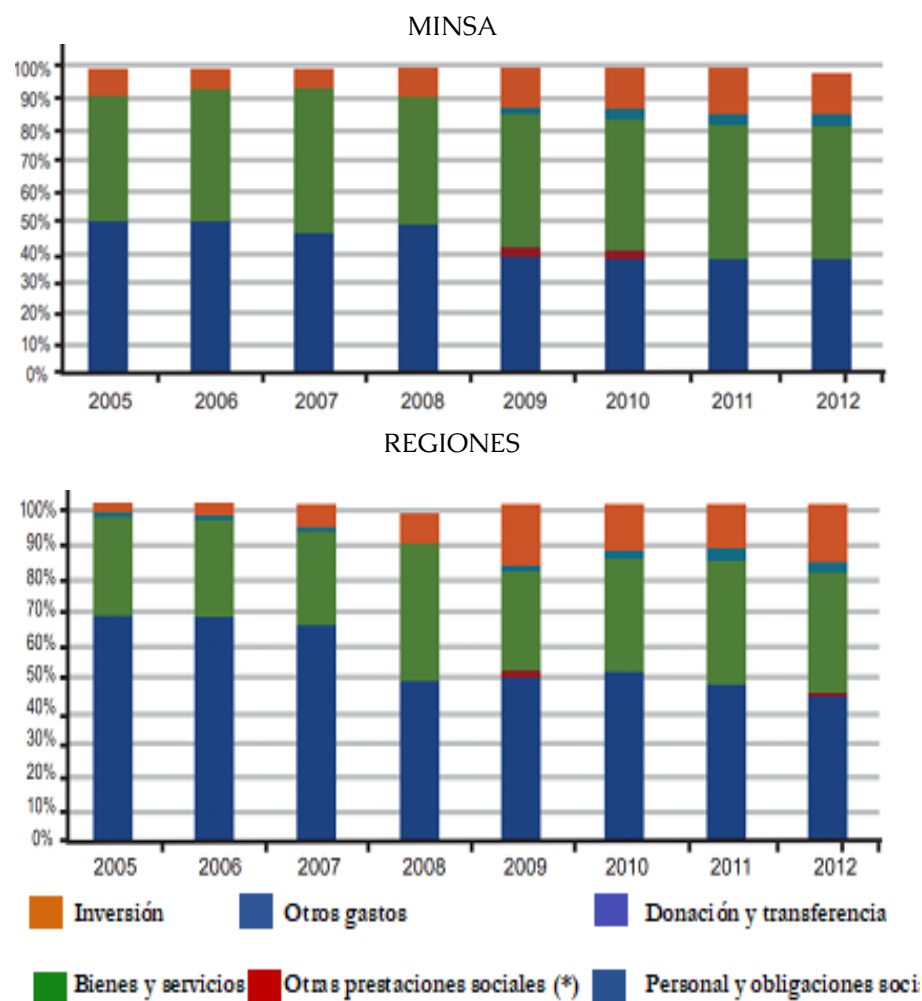
#### **9.4 Inversión en el sector salud**

El Ministerio de Economía y Finanzas define a un proyecto de inversión pública (PIP) como toda intervención limitada en el tiempo, que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar,

modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios, cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y sean independientes de los de otros proyectos. La implementación de políticas tales como la descentralización y el uso de instrumentos como el presupuesto por resultados han ido de la mano con cambios notables en la estructura del gasto de gobierno a través del tiempo (Huayanay-Espinoza et al., 2015; Ida, Oreggioni; Laura, 2007).

Dentro de este contexto, cobra relevancia realizar un análisis del gasto en salud en nuestro país, según el último estudio de Cuentas Nacionales en Salud, el gasto per cápita en salud se incrementó de 419,2 soles en el 2005 a 873,1 soles el 2012 (Ministerio de economía y finanzas, n.d.); sin embargo, este incremento debe examinarse dentro del marco más amplio de la evolución en la estructura del gasto. La Figura 9.1 muestra dicha estructura, tanto en el Ministerio de Salud (MINSA) como en las regiones. El porcentaje de gasto total del sector Salud en personal y obligaciones sociales pasó del 57% el año 2005 al 41% el año 2012, reducción que fue proporcionalmente similar tanto para el MINSA como a nivel regional (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF), n.d.).

Figura 9.2 Estructura del gasto de gobierno en salud a nivel del MINSA y de las regiones



Fuente: Cuentas Nacionales de Salud, Perú:1995-2012

El gasto ejecutado en inversión (PIP) en el MINSA se incrementó de 8,4% el 2005 a 14,0% el 2012, mientras que a nivel de las regiones se incrementó de 2,4% el 2005 a 19,1% el 2012 (Figura 9.2). Estos cambios en la estructura de la ejecución del gasto muestran la importancia creciente que se le ha dado a los PIP. Sin embargo, gastar más en PIP no significa necesariamente gastar mejor. Para tener el panorama completo, se necesita analizar si los PIP culminaron satisfactoriamente y se tradujeron, por ejemplo, en nuevos establecimientos de salud plenamente operativos, con infraestructura, equipos y recursos humanos adecuados en las zonas de mayor necesidad de atención en salud oportuna y con calidad. Por otra parte, la evolución del gasto en el sector salud debe ser relacionada con la evolución de los indicadores de cobertura de intervenciones relevantes y con la de indicadores de impacto (como nutrición y mortalidad), de modo que se tenga una idea más precisa de la eficiencia y la efectividad del gasto. Para capturar cuán equitativo fue el gasto, este análisis debe ser desagregado, según ámbitos rural y urbano y según quintiles de pobreza (Ministerio de economía y finanzas, n.d.; C. Sanabria, n.d.; H. Sanabria, n.d.). Estos aspectos deben ser considerados prioritarios en la discusión sobre financiamiento en salud, para que de esta manera se formulen presupuestos más eficientes y efectivos, con un enfoque de equidad y con una mejor cobertura de los servicios de salud.

## 9.5 Eficiencia del sistema de salud

La Reforma en salud permite el intercambio prestacional entre el MINSA y el Seguro Social de Salud (EsSalud), para que las administradoras de fondos puedan pagar por servicios prestados a sus afiliados. Entre el 2012 y el 2015 se han realizado más de 52 mil atenciones de afiliados de ESSALUD en establecimientos públicos, fundamentalmente de baja complejidad, y más de 2 mil atenciones de afiliados del SIS en EsSalud, básicamente de mediana y alta complejidad. Se empezó a aplicar un nuevo enfoque de entrega de servicios especializados a través del Plan Más Salud, que se caracteriza por enviar entre 20 a 30 especialistas a las regiones con más déficit de atención médica para realizar campañas médico-quirúrgicas sobre demanda programada. Más Salud ha llegado a todas las regiones y ha realizado más de un millón de atenciones, más de 1 432 cirugías, 21 534 procedimientos de diagnóstico y tratamiento especializado, incluyendo cirugías al corazón, intervenciones endoscópicas y el uso de equipamiento de última generación (Ministerio de Salud, n.d.; Velasquez et al., n.d.).

La Reforma incluyó la aprobación de la Ley de Telemedicina y Telesalud (Ley 30421). Actualmente, el MINSA está implementando un servicio de telemedicina desde hospitales de Lima, cuyos especialistas serán remunerados por el SIS, para dar asistencia en tiempo

real a pacientes que se encuentran en hospitales de La Libertad, Arequipa, Junín, Loreto, Cajamarca, Ucayali, Huánuco y Amazonas. Este servicio mejorará notablemente con la culminación de la red dorsal de fibra óptica que llegará a todas las provincias del país (Municipio Al Día | Gobierno Del Perú, n.d.; Seinfeld, n.d.).

Además, se busca un mayor acceso a los medicamentos, el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud actúa como una central de compras corporativas y desarrolla un sistema logístico de distribución efectiva, así como iniciativas que incluyen la entrega a usuarios SIS, de medicamentos en farmacias privadas, la creación de farmacias institucionales para la venta de genéricos, farmacias gratuitas para afiliados al SIS. Por otro lado, en el mismo contexto, se dictaron normas para adecuar la organización de los Fondos de Salud de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, a las disposiciones normativas vigentes que rigen el Sistema Nacional de Salud (D.L. 1173, 1174 y 1175). Así también, se establecieron medidas para mejorar la relación con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y EsSalud con los D. L. 1160, 1168, 1170, 1171 y 1172 (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020).

## 9.6 Efecto de COVID 19 en el sistema de salud

La pandemia viene sobrepasando la capacidad de los centros de salud pública debido a la gran demanda de las personas infectadas que acuden para ser atendidas generando una insostenibilidad en la atención; muchos de estos nosocomios no cuentan con infraestructura adecuada para atender a los pacientes que acuden, en algunos casos tienen que retornar a sus domicilios a pasar un aislamiento social, con el riesgo de contagiar a sus familiares, falleciendo en sus domicilios (Ministerio de Salud, 2019). En cambio, otros permanecen en los establecimientos de salud que están congestionado sin poder tener una atención adecuada, muriendo al poco tiempo; pocas son las personas que se recuperan totalmente.

Para enfrentar la pandemia por COVID 19, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha diseñado protocolos y estrategias para que los países del mundo puedan enfrentar y afrontar esta enfermedad (OMS, n.d.). Fases:

- **Fase 1, Preparación:** Se conoce de la existencia del virus en otros países y se realizan acciones preparatorias ante una posible llegada de casos: se definen protocolos, se establecen hospitales para la atención de posibles casos, se inician controles sanitarios en los aeropuertos y otros puntos de ingresos al país.

- **Fase 2, Contención:** Se identifican a las personas que traen el virus desde el extranjero y se aplican medidas de aislamiento de esos casos para evitar que contagien a más personas. Se enfatiza a la población sobre medidas preventivas como guardar distancia, evitar reuniones masivas, lavarse las manos constantemente, etc.

- **Fase 3, Contagio Comunitario:** Aparecen casos locales de personas que no han viajado a algún país infectado y que tampoco habían estado en contacto directo con los casos importados. Se dan medidas más drásticas como el cierre de algunos locales donde hay aglomeración de personas y se restringen la movilidad con medidas de cuarentena.

- **Fase 4, Transmisión sostenida:** Hay una dispersión comunitaria del virus. Se pierde en cierto modo la conexión entre los casos y estos se incrementan. Se establecen medidas más drásticas como el cierre de fronteras y una restricción más radical de la movilidad.

- **Fase 5, y Fase 6:** Se dan cuando los contagios se salen de control llegando a su pico más alto. Se toman medidas más extremas: en algunos casos se podría prohibir totalmente la movilidad o solo atender en hospitales a grupos determinados de personas afectadas, porque esto no se darían abasto.

La mayoría de países se encuentran entre la tercera y cuarta fase, como otros que están en fase 5 y 6,

lo cual está generando un incremento acelerado de personas contagiadas y fallecidas; particularmente las personas adultas mayores y vulnerables, debido a la baja defensas que tienen en sus cuerpos, como otros que tienen algunas enfermedades crónicas o sintomático respiratorio, son los más afectados (OPS/OMS, n.d.-a).

Se ha comenzado a generar una insostenibilidad en la atención médica; por lo que el fallecimiento de las personas en los hospitales supera los 100 diariamente. Desde el inicio de la pandemia muchos países han optado por una de las dos opciones o estrategias para enfrentarlo: la primera, no aceptar la epidemia y seguir la vida como si nada estuviera sucediendo, considerando que la epidemia llegará, tendrá un crecimiento hasta un determinado pico y posteriormente tendrá una caída con un nivel bajo países como Italia, España, Francia, Estados Unidos, Brasil, entre otros, que a pesar de estar en la fase tres y cuatro, no aceptaron que el COVID-19 este en su comunidad permitiendo que las actividades laborales y económicas sigan con normalidad. La segunda, es actuar con mucha energía bajo el modelo estadístico denominado “aplanamiento de la curva”, es decir evitar el crecimiento de la curva a menos del 10% de las muestras tomadas, esta segunda estrategia fue tomada por nuestro país, China y los países asiáticos que reconocen la existencia del virus en el país, tomando decisiones como: la declaración de “Estado de Emergencia”, el aislamiento social por un determinado tiempo,

suspensión de las actividades económicas, generando a mediano plazo una recesión económica, que difícilmente se va a recuperar prontamente (Gobierno de Perú, n.d.).

En conclusión, la primera opción busca mantener el crecimiento económico antes que la vida de las personas; y la segunda opción, está los países que priorizan la defensa de la vida humana antes que el crecimiento económico.

## **9.7 COVID 19 en el Perú**

Desde el inicio de la pandemia por COVID 19, el Perú ha venido actuando de una manera cautelosa con la organización de algunas acciones preventivas, sensibilización al personal de salud a nivel nacional, y estar preparado ante cualquier llegada de esta enfermedad. Sin generar algún tipo de alarma o desesperación. El 06 de marzo se identificó el primer caso de un peruano infectado que retornaba de Europa, para lo cual el Ministerio de salud decreto la alerta indicando que no encontrábamos en una fase 2. Tomándose una serie de medidas sin los resultados esperados (Villalobos, 2020), ya que el número de contagiados crecía alarmantemente. Se tomaron decisiones dentro del marco político, protección social y económica:

a. Decisiones políticas: Declaración de “Estado de Emergencia” a nivel Nacional por un periodo de 15 días (desde el 16 al 31 de marzo del presente año),

posteriormente se ha ido ampliando; aislamiento social e inamovilidad durante el “Estado de Emergencia”; suspensión de actividades educativas, laborales en los niveles productivos, industriales y de servicios; cierre de aeropuertos, fronteras terrestres y marítimas. Se permite atención en farmacias, mercados y centros bancarios; restricción de transporte urbano, interurbano, interprovincial, de vehículos privados permitiendo únicamente transporte de carga; tránsito de persona o vehículo sólo con “salvoconducto” autorizado por el Ministerio del Interior; suspensión de toda actividad social, deportiva; así como fijación de horario de “toque de queda”.

b. Decisiones en salubridad: Adquisición de pruebas rápidas, compra de pruebas moleculares; transferencia a los gobiernos regionales, de una cantidad de dinero, para que las regiones de salud puedan comprar implementos para el personal, acondicionar espacios para atender a las personas infectadas. Además de la modificatoria presupuestal de las regiones para poder inyectar dinero al sector salud y enfrentar desde las regiones al coronavirus; contratar más personal, cambiar el régimen laboral de “locación de servicios” y pasar a régimen de CAS para garantizar sus beneficios. Constitución de un Comando Nacional denominado “COVID-19”, creación de espacios dentro de hospitales para atención dirigida, ampliación de laboratorios para realizar las pruebas nucleares en hospitales, Universidades Nacionales y Privadas, clínicas particulares.

c. Decisiones económicas: Las decisiones políticas afectaron la economía por lo que el gobierno ha diseñado dos etapas para enfrentar la pandemia, la primera etapa en la que nos encontramos y la segunda es pos coronavirus. La primera, ha destinado 20 mil millones de nuevos soles, cerca del 12% de su PBI; buscando paliar la situación de inamovilidad de las personas. Esto está implicando la paralización de las actividades económicas, por ende, está perjudicando el crecimiento económico, generando una recesión que hasta el momento no se puede descifrar a cuánto va a llegar el déficit económico en nuestro país. Existe cerca del 70% de la población dedicada a las actividades informales, como: el comercio ambulatorio, que se encuentran impedidos de trabajar. Se dispusieron medidas como: suspensión laboral para todos los trabajadores del sector público y privado con goce haber, subsidio a todas las empresas con el 35% de los sueldos a los trabajadores; utilización de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), del aporte de sus Pensiones, apoyo económico a las micro y medianas empresas, incentivo económico, bono de 760 nuevos soles y por último, transferencia de 200 millones de nuevos soles a las 1,874 municipalidades provinciales y distritales, para que compren víveres (alimentos), otorgándoles una canasta a las familias vulnerables, y puedan sobrevivir en estos momentos de aislamiento social (Gobierno de Perú, n.d.).



## **9.8 Funciones de las municipalidades durante la emergencia sanitaria**

A través del Decreto Supremo N° 031-2020-SA, se amplía el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa (90) días calendario más, y dicta medidas de prevención y control a raíz de la pandemia del Coronavirus (COVID-19) (Presidencia del Consejo de Ministros, 2020). Con la emisión de estas medidas, se busca evitar la propagación del Coronavirus, por ello, se han extraído aquellos puntos en donde las municipalidades pueden intervenir según sus competencias:

Respecto a los espacios públicos y privados la municipalidad deberá contribuir con la difusión y sensibilización a los vecinos a fin de que eviten organizar o participar en actividades que supongan la aglomeración de personas. En caso de identificar lugares donde se realizan estas actividades, coordinar con la Policía Nacional a fin de que intervenga, en tanto el Ministerio del Interior es la entidad competente para brindar la autorización de eventos masivos (Perú, n.d.). Con el objeto de la prevención, pueden verificar que los establecimientos comerciales y mercados realicen acciones que contribuyan a evitar la propagación del COVID-19, así como regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas y otros lugares públicos (Comas, 2010; Perú, n.d.).

Las municipalidades deben adoptar medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19, el Decreto de Urgencia N° 026-2020 establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del virus del cual se desprenden también acciones complementarias como coordinar con la Autoridad de Salud las actividades de fiscalización del cumplimiento de las disposiciones establecidas por esta, en el marco de la Emergencia Sanitaria prorrogada por Decreto Supremo N° 031-2020-SA, así como contribuir a disminuir la afectación a la economía peruana para ello, deben adoptar las medidas correctivas para garantizar la vigencia efectiva de estas disposiciones como fiscalizar que todos los establecimientos comerciales y mercados en labores de prevención (OPS/OMS, n.d.-b; Villalobos, 2020).

Gestionar ante el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social la financiación de servicios relacionados con la organización y desarrollo de una Red de Soporte para el Adulto Mayor con Alto Riesgo y la Persona con Discapacidad Severa, que se requieran para la organización y desarrollo de un servicio de visitas domiciliarias y seguimiento nominal en sus jurisdicciones. En ese marco, se ha autorizado al Programa Nacional Plataformas de Acción para Inclusión Social (PAIS) brindar asesoría y asistencia técnica para la gestión territorial a cargo de los Gobiernos Locales, en la implementación de la Red de Soporte para el Adulto Mayor con Alto Riesgo y la

Persona con Discapacidad Severa. Solicitar al Ministerio del Ambiente la contratación de bienes y servicios para el manejo y tratamiento de residuos municipales y biocontaminados (Provincial, n.d.; Puno, 2013).

### **9.9 Rol de los Gobiernos Locales frente al Coronavirus en el Perú**

El Perú es uno de los países, en América Latina, al igual que otros que viene enfrentando al COVID 19 asumiendo la estrategia denominada “Aplanar la Curva” mediante la utilización del “martillazo”. Las decisiones que está tomando el gobierno central, se va articulando con los gobiernos subnacionales, que deberían cumplir una función importante y predominante en este proceso (Perú, n.d.; Presidencia del Consejo de Ministros, 2020). El presidente de la República pidió el apoyo, la participación y el compromiso de los gobiernos regionales y locales en la adecuación a las normas y su respectiva implementación de estas dentro de su territorio. Al principio los gobiernos locales no se adecuaban ni tampoco colaboraban con la implementación de las normativas; es decir, el sector salud, y la policía comenzaba a actuar sin el respaldo de los alcaldes municipales.

Los gobiernos locales se mostraban indiferentes a lo que venía sucediendo en el país como en su territorio, esto se debe a su estrecha concepción y percepción de lo que es la responsabilidad que tienen ellos con respecto

al desarrollo de su territorio y a la calidad de vida. Por lo que muchas autoridades locales, no asumieron el compromiso del desarrollo local o territorial, por el contrario, no se involucraron en la solución de los diferentes problemas existentes en su localidad actuando aisladamente sin coordinar y trabajar articuladamente con otros sectores públicos y privados dentro de su jurisdicción (Ministerio de Salud, 2019).

Los alcaldes de las municipalidades (Provincial o Distrital), junto a su concejo municipal y en base a los decretos en estado de emergencia deben de reestructurar el presupuesto anual destinando una partida para enfrentar la pandemia en su localidad (Gobierno del Perú, n.d.-a). Además de realizar coordinaciones con los jefes de los puestos de Salud de la provincia llámese MINSA y elaborar un plan de contingencia así como realizar visitas inopinadas a todos los centros de salud para que verificar si han considerado algunas habitaciones o espacios para realizar el aislamiento social por cuarentena de aquellas personas infectadas, además de transferir recursos a estos lugares para la adquisición de materiales como Vestimenta, medicamentos, etc (Gobierno de Perú, n.d.; INEI, n.d.; Puno, 2013).

Reuniones permanentes con encargados de la Policía Nacional y miembros de las Fuerzas Armadas, de los diferentes sectores y actores locales para realizar el seguimiento del Estado de emergencia en

todo su territorio, y que acciones se pueden tomar para reducir el alto índice de desacato al Estado de emergencia por parte de la población. Así como con las juntas vecinales y las presidentas de los Comités del Vaso de Leche y/o Comedores Populares, para hacer una Verificación de los padrones del SISFOH, elaborar un padrón oficial de beneficiarios que deben recibir la canasta de víveres tomando en cuenta a las personas en condiciones a nivel de pobre, extrema pobreza y vulnerable (Gobierno del Perú, n.d.-b).

Mantener informada a la población, mediante la difusión de los comunicados que debe realizar periódicamente la Municipalidad, indicando el número y la cantidad de personas que desacatan el Estado de Emergencia; y los resultados de las muestras que se van tomando para detectar los posibles infectados. Recomendar permanentemente el aislamiento social, el lavado de manos, el uso de mascarillas al salir al mercado, a la farmacia o al banco a realizar únicamente alguna actividad concreta y retornar en la brevedad posible a su domicilio (Huayanay-Espinoza et al., 2015; Provincial, n.d.). Mediante spots radiales, televisivos, redes sociales, etc. Trabajar con las promotoras de salud, enfermeras, técnicas, etc., para que se encargue de sensibilizar y hacer la promoción de la prevención ante la pandemia

Darles responsabilidades a los Regidores, por territorio para que ellos se encarguen de

monitorear todas las actividades que la comisión de contingencia va a implementar, de esa manera, y en forma organizada, y con el apoyo de la población enfrentar la pandemia, asumiendo su liderazgo y la conducción de la lucha contra el coronavirus en sus territorios por parte de las autoridades municipales.

### **9.10 Relación del gobierno local con el sector salud**

En algunas regiones se consideró la conformación de las Agendas Transectorial, como espacios de diálogo y concertación, para trabajar por el mejoramiento de la salud y la calidad de vida de las personas en los territorios. Espacio de diálogo y concertación dentro de una situación en que la salud, ha venido siendo maltratado por los diferentes gobiernos centrales, donde la asignación de recursos y presupuesto ha sido muy precario; por lo que, mediante este espacio buscaba comprometer al gobierno local y a instituciones privadas, en el financiamiento de algunas acciones y actividades preventivo promocionales en favor de la población. Con la elaboración de planes de trabajo, donde se consideraban realización de campañas de prevención y asistencia técnica, como: mejoramiento de la nutrición de las madres gestantes, lactantes, y de los recién nacidos; campañas de sensibilización para contrarrestar las diferentes epidemias; apoyo con mejoramiento o ampliación de infraestructura, contrato de personal médico, equipamiento de puestos de salud; fumigación de locales

escolares, antes del inicio de las clases; visitas a puestos de venta de comidas, tiendas, restaurantes, centros de abastos, etc (OPS/OMS, n.d.-b; Villalobos, 2020).

Hubo alcaldes distritales y provinciales, que se identificaron con la “Agenda Transectorial” trabajando coordinadamente, reduciendo altos índices de algunas enfermedades o epidemias; gracias a las actividades preventivas promocionales y campañas. En otros casos, las autoridades ediles que no se involucraron, mucho menos brindaron el apoyo logístico, generaron un alto incremento de una serie de problemas de salubridad. Desde antes de la pandemia en el país, los representantes del MINSA comenzaron a informar y solicitar coordinación con los gobiernos locales para informarles sobre lo que se venía lastimosamente, muchos de ellos ignoraron los llamados priorizando otros tipos de necesidades y demandas.

Conforme se fueron presentando los casos algunos gobernadores locales no sabían que hacer ni tampoco como enfrentar esta situación; por lo que, muchos de ellos adolecieron de iniciativa, ni tampoco coordinaron con los puestos de salud para actuar o hacer algunas acciones en conjunto (Gobierno de Perú, n.d.). Los gobiernos locales debieron coordinar con el sector salud, para adquirir indumentarias para los trabajadores de salud, trabajar con las juntas vecinales generando conciencia, sensibilizando y realizando campañas de educación a la ciudadanía para que puedan conocer la enfermedad

y comenzar a estar preparado para enfrentar esta pandemia, pero no fue así reflejándose su incapacidad.

### **9.11 Actuación del gobierno local frente al coronavirus**

Dentro de las medidas el gobierno central ha dispuesto el apoyo a los gobiernos locales mediante el apoyo con un bono de 760, todo gobierno local cuenta con un padrón socioeconómico, donde se encuentran identificadas todas las familias que viven en su jurisdicción (Gobierno de Perú, n.d.). Este padrón es elaborado por la municipalidad, que se encarga de visitar casa por casa y levantar una ficha socioeconómica de acuerdo a la observación y la entrevista que realiza a cada jefe de familia. Esta ficha tiene que ser actualizado semestral o anualmente; a la vez, la información que tiene la ficha debe ser introducida a un software que está conectado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Por lo que, cuando el Gobierno Central ha dispuesto el apoyo económico con 760 nuevos soles a las familias vulnerables a nivel nacional, y va a estar a cargo del MIDIS, esta solamente ha acudido al padrón de las municipalidades para que elabora la lista de las familias beneficiarias (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF], n.d.). El riesgo está en que existen familias que no están empadronadas, como otras que no han actualizado la información; porque las

municipalidades no han realizado la verificación, como en otros casos algunas familias no han acudido a la municipalidad para que los empadronen o los actualice.

Del mismo modo, se realizó la transferencia económica de 200 millones de nuevos soles que ha realizado el Gobierno Central a los gobiernos locales; para que estos adquieran víveres (alimentos) y entreguen a las familias que se encuentran en situación de pobreza, extrema pobreza y vulnerable por el coronavirus dentro de su jurisdicción de acuerdo a la disposición del gobierno, todo el proceso tiene que ser transparente, con la participación de los diversos actores locales existente en la comunidad; posteriormente, tiene que realizar una rendición de cuenta de la adquisición de los alimentos y la entrega de las canastas con evidencias (Ministerio de economía y finanzas, n.d.). El gobierno local tiene el encargo de realizar la distribución según el Padrón Socio Económico que tiene e identificar a las familias vulnerables y realizar la entrega a domicilio.

### **9.12 Conclusiones:**

a) Las acciones por parte de las autoridades municipales han sido claramente delimitadas y establecidas, por el gobierno nacional en el contexto de la pandemia; sin embargo, en la mayoría de las municipalidades estas actividades no han sido desarrolladas de manera adecuada

evidenciando la incapacidad de las autoridades municipales, así como de sus regidores.

b) La pandemia COVID 19 evidenció un sistema de salud fragmentado y deficiente; que a pesar de las acciones establecidas para su soporte mediante medidas municipales no fueron suficientes y esto se refleja en las altas tasas de mortalidad y en el colapso del sistema de salud.

Las autoridades municipales tienen un papel fundamental en el cumplimiento de las medidas establecidas por el gobierno local durante el estado de emergencia, sin embargo, no estuvieron a la altura de las circunstancias, mostrando sus limitaciones en gestión y trabajo intersectorial con las autoridades de salud locales.



## CAPITULO X

**ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA  
RESILIENTES A LA CRISIS FINANCIERA  
DE LAS MUNICIPALIDADES PERUANAS  
CONSECUENTE AL COVID 19**

## RESUMEN

*El objetivo de este trabajo fue identificar algunos factores de la gobernanza municipal peruana fueron resilientes a la crisis de sus finanzas consecuente al confinamiento sanitario. Se ha empleado la data por departamentos elaborada por los organismos oficiales de informática y finanzas del país. Se encontró que hubo una disminución generalizada de los ingresos municipales en todos los departamentos del Perú, algunos factores mejor posicionados y otros menos, algunos factores de las finanzas municipales que podrían contribuir a explicar mejor la dinámica de las finanzas municipales; pero a excepción de la implementación de TUPA con costos, no se ha logrado identificar a plenitud algún otro factor de la gobernanza municipal peruana resiliente a la crisis de las finanzas municipales de 2020.*

*Palabra Claves: resiliencia a COVID 19, gobernanza municipal, finanzas municipales, factores resilientes, ingresos municipales, municipalidades peruanas.*

## ABSTRACT

*The objective of this work was to identify some factors of Peruvian municipal governance that were resilient to the financial crisis resulting from the sanitary confinement. The data by departments prepared by the official information and finance organizations of the*

*country has been used. It was found that there was a generalized decrease in municipal revenues in all departments of Peru, some factors better positioned and others less, some factors of municipal finances that could contribute to better explain the dynamics of municipal finances; But with the exception of the implementation of TUPA with costs, it has not been possible to fully identify any other factor of Peruvian municipal governance that is resilient to the 2020 municipal finance crisis.*

*Keywords: resilience to COVID 19, municipal governance, municipal finances, resilient factors, municipal revenues, Peruvian municipalities.*

## **10.1 Introducción**

La declaración de confinamiento sanitario y la caída precio internacional de las materias primas han paralizado la economía peruana (Jaramillo & Ñopo, 2020) y de los demás países de Latinoamérica y el mundo (CAN, 2020). Las consecuencias de la pandemia fueron funestas para la población peruana, oficialmente: 30344 fallecidos, 710067 contagiados al 10 de setiembre de 2020 (MINSA, 2020). Hasta agosto de 2020 el PBI decreció en un 12% y pudo haber llegado a -20% según la ministra (Alva, 2020). Los ingresos tributarios del Perú llegaron a su nivel más bajo en junio de 2020:

-47.0% respecto al mismo mes de 2019, se percibe alguna mejoría en julio: -20.6% (SUNAT, 2020). La experiencia peruana más próxima de la crisis económica, aunque las razones y el contexto internacional eran otras, es la de 1988-1990, cuando el PBI cayó el 30%, el déficit fiscal 15% y la inflación llegó a 7649%. El país se empobreció, se necesitaron 20 años para alcanzar la solidez fiscal (Benavides, 2020). En 2020 le fue posible al gobierno peruano destinar el 12% del PBI para enfrentar la crisis provocada por la pandemia (Diez Canseco, 2020).

Ha transcurrido ocho meses de la declaración del confinamiento en el Perú y casi un año de la irrupción del COVID 19 en China (Quispe, Vela, Meza, & Moquillaza, 2020). En el Perú, a partir del 30 de junio de 2020, el confinamiento se focaliza en las regiones con más contagiados. Los tres niveles de gobierno del Estado Peruano: nacional, regional y local, debieron dirigir; mejor dicho liderar, la gobernanza inmediata de la salud pública, procurando mitigar el riesgo de más contagios y muertes, el riesgo de exacerbación de las desigualdades sociales (Freitas, Silva, & Cidade, 2020) y casi de inmediato, las políticas para contener la crisis y propender a la reactivación de la economía (Diez Canseco, 2020).

En el primer Webinar sobre el impacto del COVID19 en los gobiernos locales de Europa y América Latina (Carrion, 2020) participaron 183 funcionarios municipales. Respecto a las finanzas municipales,



mencionaron que los gobiernos locales, con escasos y decrecientes ingresos, sin experiencia y con muy pocas competencias y capacidades, debieron asumir en primera línea la gobernanza de la contención de la emergencia y la recuperación, que van más allá del esquema de descentralización y el presupuesto municipal.

La gobernanza son las interacciones económicas y sociales entre el gobierno y los gobernados en el marco de las tradiciones e instituciones para formular e implementar políticas públicas. Hay evidencias empíricas que vinculan la gobernanza con la generación de resultados efectivos como la reducción de la mortalidad infantil (Oliveira, Araujo, & Saeed, 2019). La gobernanza es el actor de la tercera vía entre el estado benefactor y el estado neoliberal, que empuja a la concertación entre la sociedad civil y el gobierno a movilizar recursos y esfuerzos para alcanzar propósitos comunes (Fernández-Santillán, 2018). Algunos factores vinculados al análisis de la gobernanza municipal son el contexto electoral, la normatividad municipal, la dinámica de la toma de decisiones, las redes comunitarias, las interacciones del gobierno local con la ciudadanía y otros agentes del Estado y la sociedad civil, las capacidades financieras, humanas y tecnológicas (Valdivieso, 2017), a los que se añade la innovación, la digitalización (Thorne, 2020). El escenario de la gobernanza durante el confinamiento ha impulsado nuevos modelos en ciernes: el gobierno electrónico, el acceso al internet, la simplificación

administrativa (Agudelo, y otros, 2020); sin dejar de lado las inseguridades y las contingencias que abrió la pandemia en la gobernanza, incorporando la complejidad del mundo actual a su análisis (Pont Vidal, 2020).

El objetivo de este trabajo fue evaluar si algunas de los factores de la gobernanza municipal peruana fueron resilientes a la crisis de sus finanzas consecuente al confinamiento sanitario.

## **10.2 Método**

Se relacionó la capacidad para el trabajo remoto, la participación vecinal, la propensión a la digitalización y la innovación (Thorne, 2020) con la magnitud de crisis financiera municipal para evaluar si contribuían a mitigarlo. La primera se asoció con la profesionalización de los trabajadores y la disponibilidad de un instrumento de gestión que asigna sus actividades; la segunda con la disponibilidad de un centro de operaciones emergencia local (COEL) y la rapidez con que ejecutaron el presupuesto asignado para detener los estragos del COVID 19 en su localidad, en el entendido que para ello requerían el concurso de las organizaciones vecinales principalmente; la tercera se asoció con la demanda de capacitación en el sistema de gobierno electrónico en 2019, el mantenimiento de un portal de transparencia estándar, líneas de telefonía activa y computadoras con acceso a internet; la cuarta con que contaban con un

plan de desarrollo de capacidades, un texto único de procedimientos administrativos (TUPA) con costos y si habían implementado modalidades de cobranza de tributos y otros distintos a la ventanilla de pago física (ver tabla N° 10.1). La información se obtuvo por departamentos de (INEI, Indicadores de Gestión Municipal 2019, 2019), a excepción de la ejecución del presupuesto de COVID 19. Respecto a la ejecución de ingresos municipales por departamentos y el gasto COVID 19 se obtuvo de (MEF, 2020). La crisis financiera municipal se estimó a partir de la variación marginal porcentual de los ingresos totales y de sus cuatro componentes entre enero y setiembre de 2020.

TABLA N° 10.1: OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

VARIABLE	DEFINICION	DIMENSION	INDICADOR	ESCALA
Estrategias de Gobernanza Municipal	Procedimientos orientados al logro de objetivos concertados con los gobernados	Profesionalización funcionarios	Categoría profesional Manual procedimientos de personal	Porcentaje de municipios del departamento que poseen ese atributo
		Participación vecinal	Centro de operaciones emergencia local - COEL	Ejecución presupuesto COVID 19
		Propensión a la digitalización	Capacitación gobierno electrónico	Portal de transparencia estándar
				Línea telefónica activa

		Computadoras con internet	
	Propensión a la innovación	Plan desarrollo de capacidades	
		Texto único de procedimientos administrativos (TUPA) con costos	
		Forma de cobranza no tradicional	
Recaudación de ingresos municipales	Recursos directamente recaudados (RDR)	Estructura de ingresos	Por ciento
	Operaciones oficiales crédito	Variación marginal de ingresos	$V=(I_9-I_1)/I_1$
	Donaciones y transferencias		1=enero
			9=setiembre
	Recursos determinados		

Fuente: elaboración propia

Se ha optado por un método clásico como el índice del crecimiento marginal para medir la efectividad y la sostenibilidad (Plata, González, & Calderon, 2017) de las cuatro fuentes de financiamiento municipal: RDR, créditos, donaciones y transferencias y recursos determinados; es decir, si existe alguna asociación entre los factores de gobernanza con la mejora o la detracción de una u otra fuente de ingreso municipal. Se calcularon los coeficientes

de correlación entre cada fuente y cada factor (ver tabla ambas el crecimiento marginal de las fuentes de ingreso y los factores de gobernanza de las finanzas municipales.

### 10.3 Crisis de las Finanzas Municipales en 2020

El crecimiento marginal es negativo en todas las fuentes de ingresos (ver tabla N 10.2), revelando de esta manera la crisis financiera en la que se encuentran las municipalidades peruanas, en lo que va de confinamiento sanitario, nacional a partir del 15 de marzo al 30 de junio de ese año y focalizada desde esa fecha, sin fecha de término.

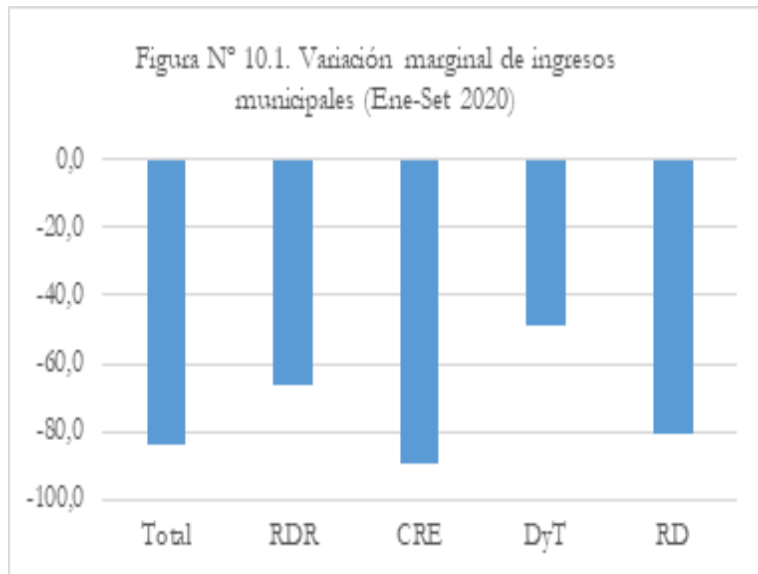
Quin-til	DEPARTAMENTOS	VARIACION MARGINAL Ene-Set 2020					ESTRUCTURA al 30.9.2020			
		Total	RDR	CRE	DyT	RD	RDR	CRE	DyT	RD
1	Tumbes, Ancash, Tacna, Apurímac y Ayacucho	-94.5	-62.4	-96.1	-38.6	-94.2	3.9	22.5	4.6	68.9
2	Piura, La Libertad, Huancaavelica, Huánuco, San Martín	-88.8	-77.8	-92.2	-83.5	-86.1	5.3	33.0	6.1	55.5
3	Arequipa, Lambayeque, Ucayali, Puno, Pasco	-85.7	-77.9	-95.6	-7.5	-86.9	10.4	22.1	3.9	63.6

4	Moquegua, Madre de Dios, Loreto, Amazonas, Junín	-79.5	-40.2	-89.4	-87.8	-70.2	5.5	23.1	16.3	55.0
5	Ica, Cajamarca, Cusco, Lima, Callao	-70.6	-71.8	-75.1	-55.9	-67.9	14.3	15.0	2.8	68.0
	Media	-83.8	-66.0	-89.7	-48.9	-81.0	7.9	23.1	6.8	62.2
	Desviación Estándar	9.0	33.5	19.4	81.6	12.5	7.0	15.7	14.1	14.9

Abreviaturas: RDR: Recursos Directamente Recaudados; CRE: Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito; DyT: Donaciones y transferencias; RD= Recursos Determinados.

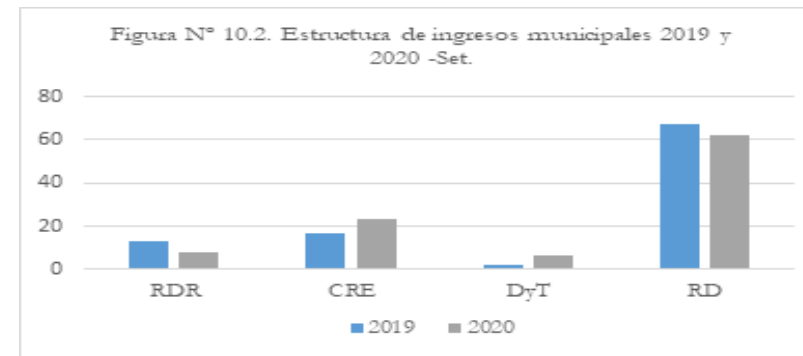
Fuente: (MEF, 2020)

Los ingresos municipales disminuyeron en todos los departamentos, la variación marginal del total de los ingresos es -83.8%, su desviación estándar 9%; RDR -66%; CRE -89.7%; DyT: 48.9% y RD-81%. Las desviaciones estándar revelan la generalidad de las disminuciones, excepto DyT, debido a mayores donaciones recibidas en septiembre respecto a enero 2019 en los departamentos de Amazonas e Ica. La figura N° 10.1 ilustra lo dicho.



Fuente: Tabla 10.2

La estructura de las fuentes de financiamiento también ha variado. Respecto a 2019, los RDR se redujeron de 13.5% a 7.9%, los recursos determinados de 67% a 62.2%; en cambio recurrieron a más crédito, de 17.1% pasó a 23.1% y las DyT, de 2.4% a 6.8%. Es notoria la disminución de las fuentes relativamente internas, aumentando la importancia de las fuentes externas; sin embargo, persiste la relevancia de los recursos determinados, que son las más sensibles a la recesión económica (ver figura N° 10.2).



Fuente: Tabla 10.2

#### 10.4 Factores resilientes a la crisis de las Finanzas Municipales en 2020

Los indicadores relacionados a los factores de gobernanza de las finanzas municipales mejor posicionados son las computadoras con internet: 85.2%, líneas con telefonía activa: 79.2%, TUPA con costos: 75.7% y ejecución del presupuesto asignado a las municipalidades para paliar los estragos del confinamiento: 75.1%. Los dos primeros corresponden a la propensión a digitalización, el tercero a innovación, el cuarto a participación (ver tabla N° 10.3). Los peor posicionados son la disponibilidad de un plan de desarrollo de capacidades: 11.3%, grado de profesionalización de los trabajadores municipales: 17.9% y modalidades de cobro de RDR no tradicionales implementados por las municipalidades: 24.6%. El primero y el tercero corresponden a innovación y el segundo a personal.

TABLA Nº 10.3. INDICADORES RELACIONADOS A LOS FACTORES DE GOBERNANZA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES (en %)

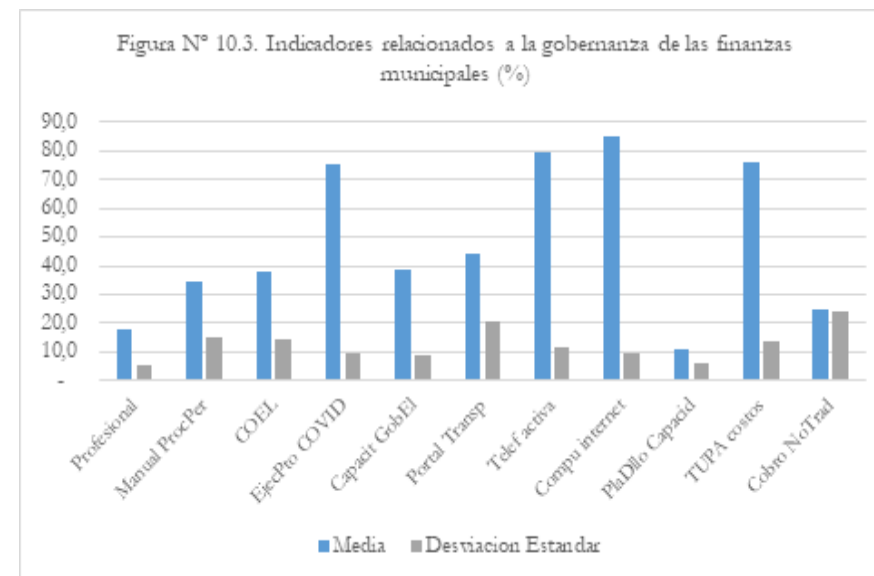
Quin-til	DEPARTAMENTOS	PERSONAL		PARTICIPACION	DIGITALIZACION				INNOVACION			
		Profes	Manual ProcPer		COEL	EjecPto COVID	Capacit GobEI	Portal Transp	Telef activa	Compu internet	PlaDillo Capacid	TUPA costos
1	Tumbes, Ancash, Tacna, Apurímac y Ayacucho	19.9	29.2	37.0	75.1	39.8	41.2	78.2	80.4	10.1	68.7	20.4
2	Piura, La Libertad, Huancaavelica, Huánuco, San Martín	19.6	32.2	31.8	77.0	40.3	38.4	71.8	88.3	12.3	72.6	15.3
3	Arequipa, Lambayeque, Ucayali, Puno, Pasco	19.1	28.6	41.9	71.7	41.2	48.9	84.8	89.4	9.1	79.0	17.2
4	Moquegua, Madre de Dios, Loreto, Amazonas, Junín	16.6	38.0	30.8	75.6	35.8	37.5	73.8	77.8	11.1	77.6	19.8
5	Ica, Cajamarca, Cusco, Lima, Callao	14.3	45.1	49.0	75.4	37.8	55.7	87.4	90.3	13.7	80.8	50.1
	Media	17.9	34.6	38.1	75.1	39.0	44.3	79.2	85.2	11.3	75.7	24.6
	Desviación Estándar	5.3	15.4	14.7	9.4	8.7	20.9	11.5	9.4	6.2	13.8	24.1

Abreviaturas: Profes: personal en la categoría profesional; Manual ProcPer: Manual de procedimientos de personal; COEL: Centro de operaciones de emergencia local; EjecPto

COVID: Ejecución del Presupuesto COVID 19 asignado a las municipalidades; Capacit GobEI: Capacitación en gobierno electrónico; Portal Transp: Portal de transparencia estándar; Telef activa: líneas telefónicas activas; Compu internet: computadoras con internet; PlaDillo Capacid: Plan de desarrollo de capacidades; TUPA costos: texto único de procedimientos administrativos con costos; Cobro NoTrad: modalidades de cobranza no tradicionales.

Fuente: (INEI, 2019), (MEF, 2020) solo EjecPto COVID.

Se observa cierta homogeneidad en la dispersión en los indicadores, a excepción de modalidades de cobranza no tradicional: 24.1 y portal de transparencia: 20.9; los demás se aproximan a la decena (ver Figura Nº3).



Fuente: tabla Nº 10.3

## 10.5 Factores de la gobernanza de las finanzas e ingresos municipales

Solamente tres coeficientes de correlación son relativamente significativos, aunque la mitad de ellos denotan más que un bajo nivel de correlación biunica entre las variables de ambos grupos (ver tabla10.4). Son los recursos provenientes de las operaciones oficiales de crédito las mejor determinadas por los factores de gobernanza municipal, prosiguen los RDR y las donaciones y transferencias. A excepción de la implementación de sistemas de cobranza no tradicionales, a través de plataformas de entidades financieras en lugar de las ventanillas únicamente de pago, inciden muy recatadamente en la captación de recursos determinados. Ello se explica porque las fuentes y las cuantías estos recursos son independientes de las gestiones de las autoridades y funcionarios ediles.

TABLA 10.4 COEFICIENTES DE CORRELACION DEL CRECIMIENTO MARGINAL DE INGRESOS Y LOS FACTORES DE GOBERNANZA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

CRECIMIENTO MARGINAL DE INGRESOS	TRABAJADORES		PARTICIPACION			DIGITALIZACION			INNOVACION		
	Profesional	Manual Pro-cPer	COEL	EjecPto COVID	Capacit GobEI	Portal Transp	Telef activa	Computernet	Plan Dillo Capacid	TUPA costos	Cobro NoTrad
RDR	-0.350	-0.155	0.288	0.057	-0.257	0.163	0.007	-0.067	-0.297	0.459	0.254
Crédito	-0.234	0.689	0.385	-0.199	0.011	0.494	0.272	0.211	0.157	0.422	0.824

Donaciones y Transferencia	-0.453	-0.226	0.083	0.210	-0.044	0.332	0.278	0.264	-0.271	0.280	0.321
Recursos Determinados	-0.232	0.235	0.179	0.063	-0.236	0.035	-0.070	-0.154	0.082	0.149	0.349

Fuente: Elaboración propia con datos de (INEI, 2019) y (MEF, 2020).

El modelo de regresión múltiple para identificar los indicadores relacionados a los factores de la gobernanza de las finanzas municipales que influyen en la recaudación de ingresos municipales ( $Y_i$ ) se sustenta principalmente en el grado de la implementación de sistemas de cobranza no tradicional ( $x_1$ ) en el departamento y la disponibilidad de manuales procedimientos de personal ( $x_2$ ) también en departamento, cuyo coeficiente de correlación ( $r$ ) es 0.707 y de determinación ( $R^2$ ) es 0.505; es decir, la recaudación de ingresos municipales está explicada en el 50.5% por los mencionados factores de las finanzas municipales. El modelo de regresión múltiple con estas variables es como sigue:

El Análisis de Varianza (ANOVA) ofrece información acerca de la adecuación del modelo de regresión para estimar los valores de la variable dependiente. A través del estadístico F de Snedecor tiene un p-valor = 0,000, menor a 0,05 de significancia, entonces podría asumirse que el modelo de regresión antedicho es significativo, además su error medio cuadrático es de 6.4.

Otra fuente de financiamiento que estratégicamente corresponde analizar son los recursos directamente recaudados – RDR ( $Y_2$ ). Esta fuente según el modelo de regresión múltiple está determinada por la disponibilidad de manuales procedimientos de personal ( $x_2$ ) y del texto único de procedimientos administrativos – TUPA con costos ( $x_3$ ), ambos a nivel departamental, cuyo coeficiente de correlación ( $r$ ) es 0.595 y de determinación ( $R^2$ ) es 0.295; es decir, la recaudación de ingresos municipales está explicada en el 29.5% por los mencionados factores de las finanzas municipales. El modelo de regresión múltiple con estas variables es:

El ANOVA denota que el estadístico F de Snedecor tiene un p-valor = 0,008, menor a 0,05; es decir el modelo de regresión es significativo, aunque el error medio cuadrático = 26.9 es elevado.

Otra fuente de financiamiento díscolo en este periodo de crisis fue los recursos provenientes de las operaciones oficiales ( $Y_3$ ), determinados por la implementación de sistemas de cobranza no tradicional ( $x_1$ ), disponibilidad de manuales procedimientos de personal ( $x_2$ ) y grado de profesional de personal ( $x_4$ ), cuyo coeficiente de correlación ( $r$ ) es 0.937 y de determinación ( $R^2$ ) es 0.862; es decir, la recaudación de ingresos municipales está explicada por el 86.2% de los mencionados factores de las finanzas municipales. El modelo de regresión múltiple con estas variables es:

El estadístico F de Snedecor tiene un p-valor = 0,000), menor a 0,05; por ello puede asumirse que el modelo de regresión es significativo, siendo su error medio cuadrático es de 6.8.

Se eludió construir modelos de regresión para recursos provenientes de donaciones y transferencias por su irrelevancia respecto a las otras fuentes. Pese a indiscutible importancia, no pudo construirse un modelo de regresión para explicar la dinámica de los recursos determinados a partir de los factores de gobernanza de las finanzas municipales, debido a la ausencia de correlación de estas variables con algunos factores de gobernanza de las finanzas municipales.

Pese a la limitación señalada en el párrafo anterior, los factores de las finanzas municipales que podrían contribuir a explicar mejor la dinámica de las finanzas municipales son: la implementación de sistemas de cobranza no tradicional ( $x_1$ ), disponibilidad de manuales procedimientos de personal ( $x_2$ ), la implementación del texto único de procedimientos administrativos – TUPA con costos ( $x_3$ ) y grado de profesional de personal ( $x_4$ ); pero es importante resaltar que solo uno de ellos está mejor posicionado, nos referimos a  $x_3$ , de lo que podría deducirse que la gobernanza de los factores que influyen en las finanzas municipales no es del todo efectiva. Las evidencias parecieran confirmar que los gobiernos locales del país enfrentaron la contención de la crisis

de sus finanzas e provocada por el COVID 19 sin aplicar a plenitud las políticas de gobernanza en ciernes como las redes comunitarias, las interacciones del gobierno local con la ciudadanía y otros agentes del Estado y la sociedad civil, las capacidades financieras, humanas y tecnológicas (Valdivieso, 2017), la innovación y la digitalización (Thorne, 2020), el gobierno electrónico, el acceso al internet, la simplificación administrativa (Agudelo, y otros, 2020); temas en los cuales es urgente que los gobiernos locales sean proactivos, pues la pandemia pareciera que se ha de prolongar y la recuperación económica posiblemente demandará varios años.

## 10.6 Conclusiones

a) En 2020, el primer año de la crisis provocada por el COVID 19, hubo una disminución generalizada de los ingresos municipales en todos los departamentos del Perú; la variación marginal del total de los ingresos es -83.8%, su desviación estándar 9%; RDR -66%; CRE -89.7%; DyT: 48.9% y RD-81%.

b) Los indicadores relacionados a los factores de gobernanza de las finanzas municipales mejor posicionados fueron las computadoras con internet: 85.2%, líneas con telefonía activa: 79.2%, TUPA con costos: 75.7% y la ejecución del presupuesto asignado a las municipalidades la contención del COVID 19: 75.1%; y los peor posicionados: tenencia de un

plan de desarrollo de capacidades: 11.3%, grado de profesionalización de los trabajadores municipales: 17.9% y modalidades de cobro de RDR no tradicionales implementados por las municipalidades: 24.6%.

c) Los factores de las finanzas municipales que podrían contribuir a explicar mejor la dinámica de las finanzas municipales son: la implementación de sistemas de cobranza no tradicional ( $x_1$ ), disponibilidad de manuales procedimientos de personal ( $x_2$ ), la implementación del texto único de procedimientos administrativos - TUPA con costos ( $x_3$ ) y grado de profesional de personal ( $x_4$ ).

A excepción de la implementación de TUPA con costos, no se ha logrado identificar a plenitud algún otro factor de la gobernanza municipal peruana resiliente a la crisis de las finanzas municipales de 2020.



## Bibliografía

Presidencia de la Republica. (15 de 11 de 2004). Aprueban TUO de la Ley de Tributación Municipal D. S. 156-EF-2004. El Peruano.

Abellán, M. Á. (2017). Del cielo normativo a la tosca materia. La transformación discursiva del buen gobierno en gobernanza. *Foro Interno: Anuario de Teoría Política*, vol. 17 , 55-72.

Acevedo Borrego, A. O., Cachay Boza, O., & Linares Barrantes, C. (2017). Enfoque de productividad y mejora en el ingeniero industrial de San Marcos. Estudioexploratorio para competitividad de categoría mundial. *Industrial Data*, vol. 20, núm. 1, 95-104.

Agudelo, M., Chomali, E., Suniaga, J., Núñez, G., Jordán, V., Rojas, F., . . . Jung, J. (2020). Las oportunidades de digitalización en América Latina frente al covid-19. New York: CAF-CAPAL.

Alba, M., Pineda, W., & Deaza, J. (2019). Análisis comparativo de las metodologías de estimación semiparamétricas y vía cópulas del Valor en Riesgo (VaR) en el mercado accionario colombiano. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas* .

Almeida, A. (19 de 6 de 2019). Investigación y desarrollo (I+D) en el Perú: ¿invertimos lo suficiente? RPP Noticias, págs. <https://rpp.pe/columnistas/alexandrealmeida/investigacion-y-desarrollo-id-en-el-peru-invertimos->

lo-suficiente-noticia-1204891.

Alva, M. A. (12 de 09 de 2020). MEF: Recuperación de la economía peruana es una realidad y crecerá 10% en 2021 . El Peruano , págs. <https://elperuano.pe/noticia-mef-recuperacion-de-economia-peruana-es-una-realidad-y-crecera-10-2021-video-101780.aspx>.

Alvarado, B., Rivera, B., Porrás, J., & Vigil, A. (2003). *Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú* . Lima: Universidad del Pacífico .

Andara Martos, A. E. (2016). Midiendo la calidad democrática de la gestión pública de los gobiernos locales de América Latina. *Provincia* N° 35, 11-46.

Arana, P., & Huaman, K. (2020). Análisis de los factores en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019. Lima: PUCP.

Ardiles, A. (2020). Evaluación de la gestión técnica y su relación con la productividad y eficiencia en la ejecución en obras de construcción vial en la ciudad de Puno, ejecutadas por la municipalidad provincial de Puno - 2019. Puno: UNA PUNO.

Arias, W., Imaná, C., Melgar, C., Sota, A., & Portilla, S. (2018). Actitudes hacia la política en Arequipa: a propósito de las elecciones regionales y municipales de 2014. *UNIFE*, 211-223.

Arista, J. (06 de junio de 2018). Los municipios están desnaturalizando el foncomún. *Gestión*, págs. <https://archivo.gestion.pe/noticia/298358/mef-gasto-foncomun-municipios-se-esta-desnaturalizando?ref=gesr>.

Arnao, R. (2011). *La eficiencia en la Gestión Pública: el caso de la gestión de la inversión pública local en el Perú*. Lima : Universidad Católica Sedes Sapientiae.

Arroyo, J., & Irigoyen, M. (2005). *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización: una lectura a partir de doce experiencias*. Lima: CARE.

Avalos, J., Yague, J., & Canguala, G. (2016). El capital social y la planificación adaptativa en una comunidad industrial innovadora del Perú. *Estudios Gerenciales*, [www.elsevier.es/estudiosgerenciales](http://www.elsevier.es/estudiosgerenciales).

Banco Mundial . (21 de 3 de 2021). Perú: Panorama General. Obtenido de El Banco Mundial en Perú: <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>

Barahona, J., & Calderón, A. (2017). La actitud del vendedor ante las innovaciones tecnológicas y su influencia en su desempeño en las ventas. *Innovar*, 27(66), , 29-39.

BCRP. (2019). *REPORTE DE INFLACIÓN Panorama actual y proyecciones macroeconómicas*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú .

Bedoya, M., Toro, I., & Arango, B. (2017). Emprendimiento Corporativo e Innovación: Una Revisión y Futuras Líneas de Investigación. *Espacios*, Vol. 38, N° 17, 20.

Benavides, I. (2020). Debemos proteger a las familias y a las empresas. *Economía Peruana: Contención y Reactivación en tiempos de COVID19* (págs. 32-41). Lima: Universidad San Ignacio de Loyola.

Benito, R., Huanachin, J., & Rodríguez, J. (2019). Una propuesta basada en Smart Grid para mejorar la electrificación rural en el Perú. Lima: Universidad ESAN.

Bernal, P. (2018). *TAXONOMÍA DE LOS SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN EL PERÚ*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

BIDINTAL. (20 de 06 de 2020). La caída en los precios de commodities afecta más a los países andinos. *Newsletter* 6, págs. <https://conexionintal.iadb.org/2020/06/26/la-caida-en-los-precios-de-commodities-afecta-mas-a-los-paises-andinos/>.

Bonfiglio, G. (2017). *Las Municipalidades de Centros Poblados en el Perú*. Lima: USPM.

Bueno, L., Netzahualt, M., & Sánchez, K. (2017). Dependencia financiera de las Transferencias Federales en los municipios de México. *Revista Global de Negocios*, 13-25.

Bueno, L., Netzahualt, M., & Sánchez, K. (2017). Dependencia financiera de las transferencias federales en los municipios de México. *Revista Global de Negocios*, Vol. 5, No. 4, 13-25.

Burchardt, H.-J., Domínguez, R., Larrea, C., & Péters, S. (2016). Nada dura para siempre: neoextractivismo tras el boom de las materias primas. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Calderón, A., & Ascue, A. (2018). Estandarización de los procedimientos administrativos y de TUPA como mecanismos de reducción de las barreras burocráticas municipales. *Forseti* N° 9, 108-126.

Camargo, M. (2017). *CONTRIBUCIÓN DE LAS ALIANZAS DE COLABORACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN PARA DESARROLLAR PROYECTOS DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN PRODUCTO EN PAÍSES EMERGENTES*. Lima: Universidad ESAN.

CAN. (2020). *El impacto del covid-19 en las economías de la Region*. Washington: BID.

Casiano, D., & Cueva, E. (2020). Gestión municipal, niveles de percepción y confianza: el caso para el distrito de Chachapoyas, Amazonas (Perú) 2019. *ACADEMO* Vol. 7 Nro. 2, 157-166.

Castillo Maza, J. (1999). *Reingeniería y gestión municipal*. *Gestión en el tercer milenio* Año 2 N° 2, 27-

35.

Cejudo, G. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo . *Gestion y Politica Publica*, 3-31.

CEPAL. (2020). Plan Sectorial de Energía del SICA para enfrentar la crisis de COVID-19. México : ONU.

CEPLAN. (2012). Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado regional y local. Lima: GIZ-CEPLAN.

Chosgo, A. (2017). El comercio internacional y los países subdesarrollados. *Ventana Científica Vol. 7 Num. 11*, 44-49.

Cobo, Á., Rocha, E., & Villamizar, M. (2018). Análisis de la innovación en las empresas manufactureras mediante un enfoque multicriterio. *Ingeniería Mecánica vol.21 no.1* , 01-09.

Colquehuanca, J., Colquehuanca, Á., Gallegos, N., & Calatayud, A. (2020). Disposición a pagar por eliminación de residuos urbanos (Municipalidad Provincial de Tambopata, Madre de Dios, Perú). *Rev. investig. Altoandin. vol.22 no.4*, [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S2313-29572020000400329&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S2313-29572020000400329&script=sci_arttext&tlng=en).

Competitividad, C. N. (2017). *Agenda de Competitividad 2014-2018, rumbo al Bicentenario* .

Lima: MEF.

Congreso Constituyente. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima: Editora Perú.

Congreso de la República . (2001). *Ley del Canon N° 27506*. El Peruano.

Congreso de la República . (27 de 07 de 2002). *Ley de Bases de la Descentralización*. El Peruano.

Congreso de la República . (17 de Enero de 2002). *Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado N° 27658* . El Peruano .

Congreso de la República . (12 de 12 de 2006). *Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal de 2007 N° 28927*. El Peruano , págs. 334317-334325.

Congreso de la República . (26 de 07 de 2011). *Ley Marco para el desarrollo de la integración fronteriza N° 29778*. El Peruano.

Congreso de la República . (10 de 2 de 2018). *Ley Orgnica del Poder Ejecutivo N° 29158*. El Peruano.

Congreso de la República. (27 de 09 de 1997). *Ley N° 26864 Ley de Elecciones Municipales*. El Peruano.

Congreso de la República. (20 de Julio de 2002). *Ley de Bases de Descentralización N° 27783*. El Peruano, págs. 2267716-226724.

Congreso de la Republica. (2002 de 01 de 2002). *Ley*

Marco de Modernización de la Gestión del Estado LEY N° 27658. El Peruano, págs. 216537-539.

Congreso de la República. (15 de 07 de 2003). Ley 28056 LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. El Peruano.

Congreso de la República. (08 de 08 de 2003). Ley N° 28056. Ley Marco del Presupuesto Participativo. El Peruano.

Congreso de la República. (2003). Ley Orgánica de Municipalidades N° 27792. Lima: El Peruano.

Congreso de la República. (27 de Mayo de 2003). Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. El Peruano, págs. 244876-900.

Congreso de la República. (2004). Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Lima: El Peruano.

Congreso de la República. (06 de 12 de 2004). Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público N° 28411 . El Peruano.

Congreso de la República. (16 de 12 de 2008). Ley N° 29298. Ley que modifica la Ley N° 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo. El Peruano.

Congreso de la República. (05 de 12 de 2015). Ley del Presupuesto Público del Sector Público para el año 2016 N° 30372. El Peruano.

Congreso de la República. (2017). TUO de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 2774. Lima : Editora Perú .

Cornejo, E. (2014). Valor Publico: una aproximación conceptual . 3C Empresa Vol.3 – N° 1, 30-41.

Del Carpio, J., & Miralles, F. (2019). Propensión a la innovación tecnológica de las empresas manufactureras peruanas que no desarrollan actividades de Investigación y Desarrollo (I&D). Universidad & Empresa, 21(37), 31-51.

Delgado, I. (2013). Avances y perspectivas en la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú . Lima: PUCP.

Díaz, G. (10-13 nov. 2015). La profesionalización de la función pública como articuladora de las necesidades del ciudadano en el contexto actual. *Forma del Estado y de la Administración Pública*, . Lima: XX Congreso Internacional del CLAD s.

Díaz, I. (2019). La innovación en Cuba: un análisis de sus factores clave. *Innovar*, 29(71), 43-54.

Díaz, J., Pereira, M., & Suárez, W. (2018). Gobernanza: una visión desde la teoría administrativa. *Opción*, Año 34, No. 86 , 326-357.

Diez Canseco, R. (2020). Si demoramos en salir de la crisis sanitaria, la economía sufrirá mucho más.

Economía Peruana: Contención y Reactivación en tiempos del COVID 19 (págs. 8-13). Lima: Universidad San Ignacio de Loyola.

Editorial de El Peruano. (07 de 09 de 2019). Innovación para el desarrollo. El Peruano.

Escobar, M. (1998). Desviación, desigualdad, polarización: medidas de la diversidad social. *Reis* N° 82, 9-36.

Fernández, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 78, 175-193.

Fernández-Santillán, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 78, 175-193.

Flores, W., & Gómez, I. (2010). La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder. *Salud Publica* 12(1), 138-150.

Foro Económico Mundial. (2020). Índice Global de Competitividad 2019.

Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance* N° 18, 28-32.

Fuentes, G., Güemes, M. C., & Izasa, C. (2009). Modernizar y democratizar la administración pública:

Una mirada desde la realidad latinoamericana. Enfoques Vol. VII N° 11, 55-84.

García, C., Sandoval, F., & Espinosa, F. (2018). EJES SOCIOPOLÍTICOS PARA LA GOBERNANZA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES. *Ciencias de la Comunicación Volumen 4/ Número 2*, 38-46.

García, E., & Suárez, W. (2015). GOBERNANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Experiencia del Administrador del Fondo de Inclusión Social Energético - FISE. Lima: FISE.

Garrido-Rodriguez, J. C., Pérez López, G., & Zafra-Gómez, J. L. (2018). Estimación de la eficiencia a largo plazo en servicios públicos locales mediante fronteras robustas con datos de panel. *Hacienda Pública española/ Review of Public Economics*, 11-36.

Gerencia Central de Estudios de Estudios Económicos. (06 de 07 de 2020). BCRP Data. Obtenido de PBI (variación porcentual): <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM04863AA/html>

Gomero, N. (2017). Volatilidad de los commodities mineros y su incidencia en la economía nacional. *Quipucamayoc* 25(48), 91-100.

Gordón, R., & Camargo, I. (2015). Selección de estadísticos para la estimación de la precisión experimental en ensayos de maíz. *Agron. Mesoam.*

26(1), 55-63.

Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 8. N° 23, 379-395.

Gutierrez, R. (2019). Impacto del precio de los commodities metálicos en el crecimiento económico del Perú durante el periodo 2004-2017. Lima: Universidad Privada del Norte .

Gygli, S., Haelg, F., Potrafke, N., & Sturm, J.-E. (2019). The KOF Globalisation Index. *Review of International Organizations*, 14(3), 543-574 <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09344-2>.

Haller, A. (2017). Los impactos del crecimiento urbano en los campesinos andinos, Un estudio de percepción en la zona rural-urbana de Huancayo, Perú. *Espacio y Desarrollo* N° 29, 37-56.

Hermerson, L., & Mlo, C. (2017). Políticas públicas de transferencia de renta en América Latina. *Administración Publica* vol.51, n.2, 312-329.

Herrera, P., & Francke, P. (2007). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES).

Huaquisto, S., & Chambilla, I. (2019). Análisis del consumo de agua potable en el centro poblado de Salcedo,

Puno. UPB -INVESTIGACIÓN & DESARROLLO, Vol. 19, No. 1., 133-144.

INEI. (2007). Perú: Población nominalmente censada, urbana y rural, según departamento, provincia y distrito, 2007. Lima : INEI.

INEI. (2009). Perú: Estimaciones y proyecciones de población por sexo, según departamento, provincia y distrito 2000-2015. Lima: INEI, Boletín N° 18.

INEI. (2016). Estadísticas Municipales 2015. Lima: INEI.

INEI. (2016). Perú: Estadísticas Municipales 2015. Lima: INEI.

INEI. (2017). Estadísticas municipales 2016. Lima: INEI.

INEI. (2017). Indicadores de Gestión Municipal 2017. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2018). Censos Nacionales de Población 2017. Lima: INEI.

INEI. (2018). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2018). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2018). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017. Lima: INEI.

INEI. (2019). indicadores de Gestión Municipal 2019. Lima: INEI.

INEI. (2019). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2019). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018. Lima: INEI.

INEI. (2020). Situación del mercado laboral en Lima metropolitana. Lima: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe).

Jaramillo, M., & Ñopo, H. (2020). COVID-19 y shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú. *economía unam* vol. 17, núm. 51, 136-146.

Jiménez, A., & Montoro, C. (2018). Identificando el riesgo fiscal en los gobiernos subnacionales en el Perú. *Estudios Económicos BCR* N° 35, 83-102.

Jiménez, A., Merino, C., & Sosa, J. C. (2015). Determinantes de la inversión pública de los gobiernos locales del Perú. Lima: Consejo Fiscal.

JNE. (06 de 11 de 2019). Observatorio para la Gobernabilidad. Obtenido de Localidades : <https://infogob.jne.gob.pe/>

Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo*

local. Santiago de Chile: IDRC-RIMISP.

Jurado Nacional de Elecciones . (30 de 04 de 2019). Observatorio para la Gobernabilidad. Obtenido de <https://infogob.jne.gob.pe/>

Koechlin Costa, J. G. (2017). Democracia y participación: análisis de los presupuestos participativos en el Perú. Los casos del Distrito de San Miguel - Lima y la región Cusco: 2010-2015. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Landa, Y. (2017). Renta extractiva y la minería del cobre en el Perú . *Revista Problemas del Desarrollo*, 189 (48), 141-168.

Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por “Estado neweberiano”?...Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Reforma y Democracia*, No. 70, 5-28.

Lauracio, C. (2019). Síndrome de Buornout y su relación con el desempeño laboral de los trabajadores de Salud del C. S. Vallecito I-3 Puno. Puno: UNA Puno.

Lauracio, T. (2018). Disparidad del ingreso y la efectividad de la gestión municipal en el Perú, 2011-2017. *CIENCIA Y TECNOLOGÍA para el Desarrollo-UJCM* 4(8), 22-30.

León-Mendoza, J. C. (2019). *Emprendimiento empresarial y crecimiento económico en Perú*. Estudios



Gerenciales vol. 35, N° 153 , 429-439.

Llerena, R., & Sánchez, C. (2020). Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú. Scielo preprint, <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/94>.

Loli, A., Danielli, J., Navarro, V., & Cerrón, F. (2018). La calidad de vida laboral y el soporte institucional para el trabajo en profesionales de las entidades públicas y privadas de Lima. *Revista de Investigación en Psicología*, Vol. 21, N° 1, 28-50.

Loo Gutiérrez, M. (2017). El significado del procedimiento administrativo. *Derecho del Estado* n.º 38, 155-175.

Lopez Rodriguez, D. N. (2019). Propuesta de políticas de Gestión Municipal para la reducción de la desnutrición infantil en la Municipalidad Distrital de Ocros, 2018. *Gobierno y Gestión Pública*, 1-18.

Lopez Sandoval, I. (2016). Elección Pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa* N° 396, 49/66.

López Sandoval, I. M. (2016). Elección Pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa* num. 396, 49-66.

López, J., & Onrubia, J. (2020). Consideraciones sobre finanzas públicas y COVID-19: Bastantes interrogantes

y algunas certezas. *Apuntes* 2020/05, 1-23.

López, R. (2019). Uso estratégico de las Tics para mejora de la competitividad de las empresas grandes y medianas del Perú . Lima: UNMSM.

Lust, J., & Denegri, O. (2019). Perú: La continuidad del modelo extractivista de desarrollo en el Perú: una aproximación de sus fundamentos económicos. *Global Business Administration Journal*, Vol 3 N° 2, 46-59.

Martínez Vilchis, J. (2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México. *Convergencia* N° 39, 13-49.

Martinez, S. (2016). La burocracia: elemento dominante en la obra de Max Weber . *Misión Jurídica* N° 10, 141-154.

Masera, G. A., Palma, R., & Calgagno, D. L. (2017). El Institucionalismo Económico. Identidad de un movimiento disidente. *Economía y Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 2(60), 511-534.

MEF. (18 de 02 de 2010). D. S. 060-2010-EF. Aprueban criterios, procedimientos y metodología para la distribución del Fondo de Compensación Municipal . *El Peruano* .

MEF. (18 de 02 de 2010). D. S. 060-2010-EF. Aprueban criterios, procedimientos y metodologías para la distribución del Fondo de Compensación Municipal . *El*

Peruano .

MEF. (2015). Documento informativo: El Presupuesto por Resultados (PpR) dirigido a gobiernos locales. Lima: MEF-GTZ.

MEF. (31 de 12 de 2018). D. S. N° 345-2018-EF. Política Nacional de Competitividad y Productividad. El Peruano, pág. Separata especial.

MEF. (06 de abril de 2019). Portal de Transparencia Económica. Obtenido de Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable): <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

MEF. (06 de 11 de 2019). Portal de Transparencia Económica. Obtenido de Consulta amigable: <https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>

MEF. (26 de 10 de 2020). Plan Economico del Perú frente al COVID 19. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/planeconomicocovid19/>

MEF. (25 de 06 de 2020). Portal de Transparencia Económica . Obtenido de Seguimiento de la ejecución presupuesta (consulta amigable): <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

MEF. (7 de 12 de 2020). Transparencia Economica .

Obtenido de Consulta Amigable: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

MEF. (22 de 01 de 2021). Portal de Transparencia Económica. Obtenido de Consulta amigable: <https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>

Meneses, C., Calderón, S., & Sotelo, T. (2020). Efectividad de la aplicación de las políticas públicas para el reciclaje de residuos de plástico en la localidad de Chapinero Central de la ciudad de Bogotá. Bogotá : UNAD.

MINSA. (10 de 09 de 2020). Obtenido de Sala Situacional COVID 19 -Perú : [https://covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)

Moa, P., Innocenti, D., & Bustamante, C. (2016). Confianza municipal: percepciones desde la escala local . Santiago de Chile : Céntro UC Políticas Publicas.

Monroy, I. (2020). Eficiencia Gubernamental Municipal en la Era del Gobierno Electrónico. Mexico: Universidad Autónoma del Estado de Mexico.

Montecinos, E. (2007). Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile; Es la gobernanza de proximidad una alternativa? *Gestión y Política Publica* Vol. XVI, N° 2, 319-351.

Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Reforma y Democracia*, No. 44, 147-174.

Montes, E., & Montes, E. (2011). La informalidad en los sectores económicos y la evasión tributaria en el Perú. *Quipucamayoc* Vol. 18 N° 35, 11-15.

Morales, O., Barrera, Á., Rodríguez, M., Romero, C., & Távora, R. (2014). Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú. Lima: ESAN.

Municipalidad de Lima. (04 de 01 de 2020). Portal de Transparencia. Obtenido de Ordenanza N° 2208 ORGANIGRAMA: <http://www.munlima.gob.pe/organigrama>

Municipalidad Distrital de Ascensión. (08 de 02 de 2020). Municipalidad Distrital de Ascensión. Obtenido de Organigrama Municipal, Ordenanza Municipal 143-2017/MDA: [http://www.muniascension.gob.pe/muni.php/paginas/id/2012011220\\_organigrama\\_municipal](http://www.muniascension.gob.pe/muni.php/paginas/id/2012011220_organigrama_municipal)

Municipalidad Distrital de Yura. (08 de 02 de 2020). Municipalidad Distrital de Yura. Obtenido de INSTITUCIONAL: <http://muniyura.gob.pe/institucional/organigrama.html>

Municipalidad Provincial de Chiclayo. (2016). Reglamento de Organización y Funciones, Ordenanza Municipal N° 006-2016-MPCH. Chiclayo: MPCH.

Municipalidad Provincial de Tarma. (2013). Reglamento de Organización y Funciones, Ordenanza Municipal N° 010-2013-CMT. Tarma : MPT.

Muñoz Chirinos, P. (2010). ¿La política importa?: los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales.

Muñoz, M., & Sánchez, M. (2016). Propensión a innovar en TI y reciprocidad en el ámbito de las redes sociales. *Administración de Empresas* Vol 56 N° 2, 226-241.

Murolo, N. L. (2010). Cuatro conceptos para interpretar el cruce entre digitalización y sociedad. *Kairos*, Año 14, N° 26, 1-13.

Narbondo, P. (2015). Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿nueva gestión pública o neweberianismo? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 61., 177-208.

Oficialía Mayor del Congreso. (2017). Constitución Política del Perú 1993. Lima: Congreso de la República.

Oliveira, F., Araújo, J., & Saeed, A. (2019). Factores condicionantes del desarrollo socioeconómico en América latina: un análisis desde la perspectiva del PIB y de los indicadores globales de gobernanza. *INTERAÇÕES*, Campo Grande, MS, v. 20, n. 1., 95-109.

Pasco, J. C. (2015). Estudios de Políticas Públicas, 246-252.

Pérez-Martínez, M. E. (2016). Las territorialidades urbano-rurales contemporáneas, un debate epistémico y metodológico para su abordaje. *Bitácora* 26 (2), 103-112.

Periodico El Tiempo. (29 de 10 de 2020). Identifican mutación del coronavirus que se expandió por Europa. *El Tiempo*, pág. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/15162>.

Plata, L., González, P., & Calderon, E. (2017). La función de crecimiento de Richard y los modelos de crecimiento neoclásicos. *EconoQuantum* / Vol. 14. Núm. 1, 99-118.

Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas - Nueva Epoca* N° 16.

Presidencia Consejo Ministros. (03 de Diciembre de 2011). Aprueban listado de municipalidades rurales del Perú. *El Peruano*, pág. 454306.

Presidencia de la República. (12 de Enero de 2010). D. S. 002-2010-EF: Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de recursos del programa de modernización municipal. *El Peruano*, pág. 410873.

Presidencia de la República. (16 de Setiembre de 2018). D. Leg. N° 1440 Sistema Nacional de Presupuesto Público. *El Peruano*, págs. 1692078-15.

Presidencia del Consejo de Ministros. (24 de 05 de 2018). Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que aprueba la Política General de Gobierno al 2021. *El Peruano*, págs. 5-7.

Presidente de la República. (15 de 03 de 2020). Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. *El Peruano*, págs. 10-13.

Quiso, L. (2020). Retos para cerrar la brecha digital en el Perú. Lima: OSIPTEL.

Quispe, C., Vela, P., Meza, M., & Moquillaza. (2020). COVID-19: UNA PANDEMIA EN LA ERA DE LA SALUD DIGITAL. *Scielo preprints*, <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/164>.

Quispe, E. (2013). *Gobernanza Local en Red y Desarrollo Socioeconómico Local*. Lima: Universidad Autónoma de Chile.

Quispe, G. (2020). Situación actual de las bibliotecas públicas municipales de Lima (Perú). Un análisis basado en aplicación de estándares de calidad. *INVESTIGACIÓN BIBLIOTECOLÓGICA*, vol. 34, núm. 85, , 99-136.

Ramírez, R. (2014). La teoría de la crisis fiscal del Estado desde la perspectiva de la sociología fiscal. *Paradigma económico* Año 6, núm. 1, 77-92.

Remy, M. I., Urrutia, J., & Veas, A. (2020). El presupuesto participativo en el Perú: un estudio de casos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos .

Reyes Guevara, E. (2015). La dependencia financiera municipal como limitante en el desarrollo económico y social de los municipios de Michoacán. Morelia: UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE HIDALGO.

Ríos Céspedes, A. (2020). Gobernabilidad y gobernanza en las Unidades de Gestión Educativa Local del Perú: una mirada desde el conocimiento de sus funciones. *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 83 núm. 1, 97-119.

Roldan, A. (2018). Fiscalidad y crisis económica-financiera . Málaga : Universidad de Málaga .

Romero, G., & Reátegui, M. (2019). Gobiernos locales rurales: acciones que pueden realizar para promover el desarrollo de los jóvenes, con énfasis en su inclusión económica. Santiago de Chile: Jovenes y Territorio.

Romero, L., & Vargas, L. (2019). ANÁLISIS DE LOS POTENCIALES EFECTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD SOBRE LA INNOVACIÓN EN EL PERÚ. Lima: Universidad

Tecnológica del Perú .

Ruiz, J. (2017). La cultura tributaria y la gestión municipal . *Quipukamayoc*,25(48), 49-60.

Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global . En M. Meza, *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19* (págs. 27-54). Madrid : CEIPAZ.

Sánchez, L. (2017). Transferencias gubernamentales e inversión en capital en municipios peruanos: el caso de rentas por recursos naturales. *Semestre Económico* Vol. 9 N° 2, 265-299.

Schroeder, R. &. (2020). Espacio público y participación ciudadana: resignificaciones en tiempos de COVID-19. *Boletín geográfico*, 42(1), 105-133.

SERVIR. (2017). Estudio de Gobiernos Locales 2016: Principales hallazgos sobre los puestos con los que cuentan y las personas que lo ocupan. Lima: Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR.

SERVIR. (2019). Agenda de modernización para la nueva gestión pública. Lima: SERVIR.

Sosa, M., Bucio, C., & Cabello, A. (2016). Mercado de capitales del bloque BRIC+Mexico: dependencia estimada, un enfoque de cópulas. *Investigación Administrativa* Vol. 44 N° 115.

Steger, G. (2020). Elaboración de presupuesto por

resultados: lecciones de la reforma presupuestaria austriaca. *Un Estado para la ciudadanía*, 489-532.

SUNAT. (12 de 09 de 2020). Estadísticas y estudios. Obtenido de Ingresos Tributarios del Gobierno Central: Julio 2020: <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/>

SUNAT. (5 de 8 de 2020). Legislación Tributaria . Obtenido de TUO IGV - ISC: <http://www.sunat.gob.pe/legislacion/igv/tuo.html>

Teijeiro, H. (2017). Análisis cuantitativo de la desigualdad en la distribución de la renta. La incidencia de las políticas públicas redistributivas. La Coruña: Universidad de La Coruña.

Torres, J. (2012). Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios Gerenciales*, vol. 28, 2, 281-302.

Ubilla, G. (2016). Vocación funcional y productiva de los 11 territorios de gestión para la inversión pública. Región Metropolitana de Santiago . Santiago: CCSD HAL.

Valde, C., Triana, Y., & Boza, J. (2019). Reflexiones sobre definiciones de innovación, importancia y tendencias. *Avances*, 21(4), 532-552.

Vargas, J., & Zabaleta, W. (2020). La gestión de presupuesto por resultados y la calidad del gasto en los

gobiernos locales . *Visión de Futuro*” Año 17, Volumen Nº 24 Nº2, 37-59.

Vargas, L. (2016). El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis. *Rupturas* 6(1), 147-162.

Vitale, D. (2005). Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del presupuesto participativo. *CLAD Reforma y Democracia* Nº 33, 1-18.

Wernke, R., Lembeck, M., & Junges, I. (2020). Adaptación del método de unidades de esfuerzo de producción (UEP) al principio de costeo ideal. Asociación Brasileira de Custos, XXVII congreso, <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4732>.

WIPO. (2019). Índice de Innovación Global Perú 2019. Cornell University.

Wobke, I. (2017). Contribuyendo a la mejora de la educación desde la gestión municipal. Lima: REMURPE.

Zaremborg, G. (2014). La Teoría de Elección Pública ¿Una teoría del desencanto? *Documentos de Trabajo - FLACSO*, 1-17.