

RAYMUNDO ARNAO RONDÁN

CONTRIBUCIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LAS MUNICIPALIDADES

*Diagnóstico y propuestas para el
caso peruano*





RAYMUNDO ARNAO RONDÁN

Ingeniero Economista y Maestro en Planificación Nacional del Desarrollo por la UNI, Master en Asesoría y Gestión Fiscal y de Inversiones por la Universidad Politécnica de Madrid, Doctor en Ciencias Contables y Empresariales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y especialista en Programas y Proyectos de Inversión por la Universidad Alcalá de Henares e ILPES, a nivel de Diplomado.

Docente de la UNI, también desarrolla actividades académicas a nivel de posgrado y especializaciones en distintas universidades públicas y privadas del país. En su desempeño profesional, además de la actividad docente, ha participado en distintas posiciones y periodos, como directivo, asesor o consultor, en la Corporación Financiera Internacional (Grupo Banco Mundial), la UNI, Protransporte de Lima, el Ministerio de Economía y Finanzas, Deloitte Touche Tohmatsu – Emerging Markets (de Canadá), el Congreso de la República, la Municipalidad Metropolitana de Lima, aparte de otras instituciones públicas regionales y locales, así como privadas. Siendo su reciente desempeño como decano de la Facultad de Ingeniería Económica, Estadística y Ciencias Sociales de la UNI, durante el 2015-2019.

Y ha realizado diversos trabajos de investigación sobre temas de descentralización, municipales, de finanzas públicas; algunas de ellas publicadas. La modernización de la gestión pública es un aspecto de su permanente preocupación.

Raymundo Arnao Rondán

Contribución a la descentralización desde las municipalidades

Diagnóstico y propuestas para el caso peruano



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
INGENIERÍA

Facultad de Ingeniería
Económica Estadística
y Ciencias Sociales

Dr. Alfonso López-Chau Nava
Rector UNI

Dra. Shirley Emperatriz Chilet Cama
Vicerrectora Académica

Dr. Arturo Fernando Talledo Coronado
Vicerrector de Investigación

M.Sc. César Cetraro Cardó
Decano FIEECS

Prof. Alvaro Montaña Freire
Jefe EDUNI

Contribución a la descentralización desde las municipalidades

Diagnóstico y propuestas para el caso peruano

Producido en el Perú
Produced in Peru

Primera edición digital, mayo de 2022

© Raymundo Arnao Rondán
Derechos reservados

© Derechos de edición

Universidad Nacional de Ingeniería Fondo Editorial EDUNI Av. Túpac Amaru 210, Rímac - Lima Teléfono: 4814196 Central telefónica: 4811070 Anexos 7500 y 7501 Correo: fondoeditorial@uni.edu.pe Facultad de Ingeniería Económica, Estadística y Ciencias Sociales Av. Túpac Amaru 210, Rímac - Lima Teléfono: 482-0626 Central telefónica: 4811070 Anexo 5416 Correo: fieecs@uni.edu.pe

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 22022-03823

ISBN 978-9972-9321-8-2

Diseño de cubierta: Flavio Arnao Reyna

Producido por el Fondo Editorial de la Universidad Nacional de Ingeniería
Av. Túpac Amaru 210, Rímac - Lima

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o
parcialmente, sin permiso expreso del autor.

Dedicatoria

A Esther, Marlon, Flavio y Jimena:

Que me permitieron detraer de sus vidas un importante tiempo familiar que les correspondía;

A mis padres:

Ejemplos de abnegación, laboriosidad, honradez y tenacidad.

Prefacio a la publicación de la UNI

El presente libro tiene como principal fuente de información la empleada para optar el grado académico de doctor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Posteriormente, ella se complementó y adecuó a la estructura de un libro, para su publicación en la red, a través de eumed.net, que es un sitio web de acceso libre y gratis de libros, revistas y otros medios de divulgación sobre economía, derecho y otras ciencias sociales.

El tema de la descentralización bajo el enfoque que se desarrolla en el libro, mantiene vigencia, tanto en la mayor parte de su diagnóstico como en su propuesta. Por ello, la decisión de la Editorial Universitaria de la UNI de publicarla; con mi consiguiente complacencia y gratitud.

Las leyes orgánicas de municipalidades y de gobiernos regionales (Ley N° 27972 y Ley N° 27867, respectivamente), así como la modalidad estructural de asignación de recursos financieros a los gobiernos locales, por ejemplo, se mantienen vigentes. Estos aspectos que subyacen en el diagnóstico y la caracterización del problema de la descentralización, en su relación con las municipalidades, expuestos detalladamente en el libro, están vigentes. Y ellos, conjuntamente con la información estadística procesada, sirven de base para el planteamiento del modelo de asignación y control del gasto municipal que se expone en el libro.

Por lo expuesto, y en un contexto nacional en que esos temas y otros que conciernen a la persistencia estructural de varios decenios de una deficiente descentralización, permiten sugerir que el indicado modelo puede servir de base para generar en la actualidad propuestas normativas y técnicas que mejoren la asignación de recursos financieros a los gobiernos locales, así como su control; con lo cual se coadyuvaría efectivamente a mejorar el proceso de descentralización en el país.

El autor, abril del 2022.

Agradecimientos

En ocasiones, en medios académicos y especializados en los cuales se ha tenido que presentar trabajos o informes que han requerido de evidencia empírica cuantitativa, se ha afirmado que el nivel de desarrollo del sistema estadístico de una sociedad es el reflejo del nivel de desarrollo de ella misma y de sus instituciones. Y no se requiere hacer un acucioso diagnóstico para corroborar esa aseveración, basta realizar trabajos de investigación que necesiten procesar información estadística a cierto nivel de detalle.

En el ámbito del sector público no financiero de nuestro país, la escasez o dificultad de contar con datos cuantitativos acerca de la gestión en general, y la gestión financiera en particular, es más acentuada a nivel de gobiernos locales que de gobierno central; pero al interior de los primeros, por lo general, el problema es más agudo en las municipalidades distritales que en las provinciales.

La presente investigación ha tenido que afrontar tales tipos de inconvenientes, y para superarlos se ha tenido que ser persistente, así como realizar vastos esfuerzos de coordinación para conseguir la información pertinente y revisar su consistencia. Las tareas de búsqueda y acopio fueron llevaderas y con resultados favorables, gracias a la colaboración de amigos de diversas instituciones. En los avatares de esas tareas de investigación, agradezco a todos ellos y de manera especial a los funcionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Abel Terry Egúzquiza y José Cruz Cabrera, quienes además gracias a su vasta y destacada experiencia municipal absolvieron numerosas consultas que se les formuló.

Mis agradecimientos a Juan Rivera Casamayor y Nancy Eufracio León, que en prolongadas jornadas me apoyaron en la recargada tarea de recopilación, revisión, registro y agregación de la información estadística.

El presente trabajo de investigación, en distintas etapas de su desarrollo, contó con la valiosa participación de Ricardo Villamonte Blas y Roberto Arroyo Hurtado, quienes orientaron y revisaron su ejecución. Gracias a ellos y a Gonzalo Espino Arrelucea por su importante acompañamiento. Los errores u omisiones que aún persistan son de mi exclusiva responsabilidad.

Agradezco a la Universidad Nacional de Ingeniería, que me apoyó con parte del financiamiento que requerí para desarrollar la investigación; a Claudia Ramírez Reyna por su dedicación en la revisión de cada uno de los borradores del documento para su edición.

Contenido

Introducción	1
PARTE I A MODO DE MARCO CONCEPTUAL: REFLEXIONES	4
Capítulo 1 Estado, Descentralización y Gestión Pública	
1.1 Acerca de la intervención del Estado en la economía	4
1.2 La descentralización en América Latina	9
i) Tendencia histórica, situación actual y perspectivas	11
ii) Financiamiento local y descentralización	26
1.3 Antecedentes de los intentos de descentralización en el Perú	36
1.4 Perfil del centralismo peruano	44
1.5 Pautas para una gestión estratégica de la descentralización	59
1.6 Nociones acerca de gestión pública	64
i) El concepto de nueva gestión pública	67
ii) Administración de calidad total en las organizaciones públicas	77
Capítulo 2 Gerencia Financiera Pública	
2.1 Modalidades de gerencia financiera	87
i) El esquema tradicional	87
ii) El modelo planificador	89
iii) El estilo gerencial del ajuste	90
2.2 El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)	93
i) Sistemas integrados de administración financiera en América Latina ...	93
ii) El SIAF en el Perú	96
PARTE II FINANZAS PÚBLICAS Y GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ: CONTEXTO NORMATIVO Y EVIDENCIA EMPÍRICA	103
Capítulo 3 Comprensión del marco normativo del Ingreso y el Gasto públicos	
3.1 El sistema normativo general del ingreso y el gasto públicos	103
i) La Constitución	103
ii) Ley de Gestión Presupuestaria del Estado	105
iii) Leyes vinculadas a la gestión presupuestaria del Estado	117
iv) Leyes presupuestarias anuales y normas conexas	135
3.2 Características de los principales ingresos del Gobierno Nacional	148
i) Impuesto General a las Ventas	152

ii) Impuesto Selectivo al Consumo	159
iii) Impuesto a las Importaciones	165
iv) Impuesto a los Ingresos	169
3.3 Características de los principales ingresos de las municipalidades	176
i) Fondo de Compensación Municipal	186
ii) Recursos Directamente Recaudados	188
iii) Canon y Sobrecanon	192
iv) Participación en Renta de Aduanas	195
Capítulo 4 Distribución de los recursos financieros públicos	
4.1 Perfil de la situación fiscal en el país	198
4.2 Estructura fiscal del Gobierno Local	208
4.3 ¿Cómo estamos respecto a otros países de América Latina?	213
4.4 Ingreso y gasto municipal: Mapa financiero municipal	220
Capítulo 5 Gestión Municipal	
5.1 Marco normativo municipal básico	234
i) La Constitución	234
ii) Ley Orgánica de Municipalidades	236
5.2 Evaluación de la gestión municipal	245
i) Perfil general de la gestión municipal en el país	247
ii) Metodología: El caso de las municipalidades provinciales	251
iii) Análisis y presentación de resultados de las municipalidades provinciales	268
PARTE III PROPUESTA PARA UNA MEJOR ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES	275
Capítulo 6 Desarrollo de una propuesta viable	
6.1 Planteamiento del Modelo de Asignación y Control del Gasto Municipal ...	275
6.2 Cálculo del Fondo de Estímulo a la Productividad Municipal (FEPM)	292
6.3 Presentación de un caso práctico	293
Conclusiones y Recomendaciones	302
Bibliografía	323
ANEXOS	
Anexo A Cálculo del Índice de Desarrollo Humano	330
Anexo B Procedimiento del Método del <i>Analysis Cluster</i>	334

Anexo C	Perú: Población, Gasto Municipal e Índice de Pobreza a nivel provincial	337
Anexo D	Formatos de Evaluación Presupuestaria de Metas de Gobiernos Locales	341
Anexo E	Índice Cronológico de las Normas Legales relacionadas con la Gestión Municipal	351

Índice de Cuadros

PARTE I

Capítulo 1

Cuadro 1.1: Variaciones del financiamiento subnacional en algunos países	13
Cuadro 1.2: Indicadores fiscales de la descentralización en América Latina, 1995 y 1997	28
Cuadro 1.3: América Latina y El Caribe: Población y tasas de crecimiento demográfico intercensales nacional	47
Cuadro 1.4: Perú: Tasas de crecimiento del PBI por regiones, 1970-1996	51
Cuadro 1.5: Perú: Población, PBI per cápita, y Gasto Público ejecutado total y per cápita	52
Cuadro 1.6: Perú: Ingresos promedios, 1991-1997 (soles de junio de 1994)	55
Cuadro 1.7: Perú: Distribución geográfica del ingreso, por quintiles, 1991-1997	57
Cuadro 1.8: Grado de adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública	76

PARTE II

Capítulo 3

Cuadro 3.1: Esquema sinóptico de las fases del proceso presupuestario	115
Cuadro 3.2: Bienes afectos al Impuesto Selectivo al Consumo	162
Cuadro 3.3: Bienes afectos al Impuesto Selectivo al Consumo	162

Capítulo 4

Cuadro 4.1: Principales indicadores vinculados a la participación del Gasto Municipal	199
Cuadro 4.2: Ingresos Corrientes del Gobierno Central	204
Cuadro 4.3: Ingresos recaudados por la SUNAT por Departamento: 1999-2001	206
Cuadro 4.4: Perú: Ingresos y gastos de los gobiernos locales, 1997-2000	210
Cuadro 4.5: Variaciones del Gasto y los Ingresos Tributarios del Gobierno Central	215
Cuadro 4.6: América Latina: Generación de Ingresos Tributarios por niveles de gobierno	217
Cuadro 4.7: Gasto municipal por Departamentos 1997-2000	222
Cuadro 4.8: Indicadores de implicancia financiera municipal para el análisis de correlaciones	226
Cuadro 4.9: Matriz de coeficientes de correlación de Pearson de los Indicadores seleccionados	227
Cuadro 4.10: Indicadores de implicancia financiera municipal, según grupos de departamentos	233

Capítulo 5

Cuadro 5.1: Algunos indicadores de disponibilidad y desempeño municipal	249
Cuadro 5.2: Número de elementos de la población y la muestra de las municipalidades provinciales, según grupos	254
Cuadro 5.3: Población, gasto municipal e índice de pobreza de las municipalidades provinciales seleccionadas, según grupos	255
Cuadro 5.4: Matriz de índices de las variables Instrumentos para la Gestión y Acciones de regulación en la Localidad	260

Cuadro 5.5: Matriz de correlaciones de los índices de las variables Instrumentos para la Gestión y Acciones de regulación en la Localidad	261
Cuadro 5.6: Matriz de índices seleccionados	262
Cuadro 5.7: Matriz de índices de las variables Recursos Físicos Municipales y Servicios Municipales	265
Cuadro 5.7a: Matriz de índices relativizados respecto a los de la Municipalidad Metropolitana de Lima	266
Cuadro 5.8: Matriz de índices seleccionados de las variables 3 y 4	267
Cuadro 5.9: Variables y ratios relacionados con la gestión municipal	270
Cuadro 5.9a: Variables y ratios relacionados con la gestión municipal relativizados	271
Cuadro 5.10: Matriz de coeficientes de correlación de las variables y los ratios	272
Cuadro 5.11: Clasificación de las municipalidades provinciales según nivel de gestión	274
Tabla 5.1 : Índices referidos a la Gestión Municipal	258

PARTE III

Capítulo 6

Cuadro 6.1: Determinación de los Índices de Eficacia y Eficiencia de la Ejecución de Gastos por Proyectos	282
Cuadro 6.2: Evaluación de la Gestión Presupuestaria de Gastos de la Municipalidad	290
Cuadro 6.3: Indicadores relacionados con el Impuesto de Promoción Municipal	292
Cuadro 6.4: Determinación de los Índices de Eficacia y Eficiencia de la Ejecución de Gastos por Proyectos: Municipalidad D. de San Borja	295
Cuadro 6.5: Evaluación de la Gestión Presupuestaria de Gastos en Proyectos: Municipalidad Distrital de San Borja	296
Cuadro 6.6: Determinación de los Índices de Eficacia y Eficiencia de la Ejecución de Gastos por Proyectos: Municipalidad D. de Santiago de Surco	297
Cuadro 6.7: Evaluación de la Gestión Presupuestaria de Gastos en Proyectos: Municipalidad D. de Santiago de Surco	298
Cuadro 6.8: Determinación del Índice de Desempeño Relativo Institucional para la distribución del FEPM	299

Índice de Gráficos

PARTE I

Capítulo 1

- Gráfico 1.1: América Latina y El Caribe: Evolución del número de países en que se elige gobiernos municipales 16
- Gráfico 1.2: Gasto del sector público no financiero, 1990-95 (porcentaje del PBI) .. 27
- Gráfico 1.3: Estructura de los ingresos municipales: comparación entre países de América Latina y Europa 32

Capítulo 2

- Gráfico 2.1: Flujo de información en el SIAF-SP 102

PARTE II

Capítulo 3

- Gráfico 3.1: Articulación de los objetivos estratégicos provinciales y distritales con los objetivos institucionales 147
- Gráfico 3.2: Relación entre niveles de objetivos y niveles de la estructura funcional programática 148
- Gráfico 3.3: Esquema de las fases de Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los GG.LL 149

Capítulo 4

- Gráfico 4.1: Perú: Evolución del PBI real y de los gastos del Gobierno General y Municipal 200
- Gráfico 4.2: Ingresos tributarios del Gobierno Central 205
- Gráfico 4.3: Distribución de los ingresos recaudados por la SUNAT: 1999-2001 207
- Gráfico 4.4: Perú: Ingresos de los gobiernos locales, 1997-2000 212
- Gráfico 4.5: Perú: Gastos de los gobiernos locales, 1997-2000 212
- Gráfico 4.6: América Latina: Participación en Ingresos Fiscales por niveles de gobierno 218
- Gráfico 4.7: América Latina: Participación en Gastos Fiscales por niveles de gobierno 219
- Gráfico 4.8: Distribución del gasto municipal: 1997-2000 224
- Gráfico 4.9: Distribución territorial del gasto municipal y de la población 225
- Gráfico 4.10: Gasto municipal per cápita e Índice de Desarrollo Humano por departamentos 228
- Gráfico 4.11: Dendograma municipal a nivel departamental 232

PARTE III

Capítulo 6

- Gráfico 6.1: Secuencia de las principales acciones a seguir para aplicar el modelo de distribución del FEPM 291

Introducción

La presente investigación se ha desarrollado teniendo en cuenta determinadas implicancias. Así, en el campo técnico-científico, a partir de una perspectiva de construcción teórica se ha sistematizado la aplicación del *management* público y la gerencia financiera pública, la misión de la municipalidad como gobierno subnacional, y se ha confrontado dichos planteamientos con la realidad de nuestro país, para establecer procedimientos orientados a la asignación equitativa de los recursos a las municipalidades. Se considera que los resultados de la presente investigación en este campo permitirán, además, la formulación de otras hipótesis que tendrán repercusiones en las ciencias aplicadas.

En el ámbito social, se espera que los planteamientos de la propuesta de asignación y control del gasto municipal, contribuyan a lograr una mejor asignación de los recursos públicos a las municipalidades y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las mismas, con el consiguiente beneficio de los habitantes del área de influencia directa de la municipalidad provincial. Indirectamente, se espera beneficiar a las municipalidades distritales comprendidas en la jurisdicción provincial, debido a que las municipalidades provinciales pueden replicar similar técnica de distribución en los espacios distritales. La aplicación de formas más equitativas de los recursos, teniendo en cuenta la misión de la institución así como el bienestar de la población, contribuirá de modo importante al proceso de descentralización y desarrollo social del país.

Las implicancias en el campo de la economía se derivan del hecho que al corregir las causas que originan la insuficiente asignación de recursos financieros a las municipalidades y la deficiente gestión de estas, se logrará mejorar la aplicación de los escasos recursos públicos, lo cual a su vez permitirá que la presión sobre el gasto público y el déficit no se incremente, además de contribuir a que las municipalidades puedan cumplir sus fines, objetivos y metas. Si la asignación y la gestión son deficientes, se perjudica una asignación eficaz, eficiente y equitativa de los recursos públicos, con negativas repercusiones sobre las variables macroeconómicas.

La presente investigación se propone como objetivo general, contribuir con la sistematización teórica y empírica que coadyuve al proceso de descentralización, mediante la construcción de un modelo que mejore la asignación de recursos financieros públicos y mejore el control del gasto de las municipalidades en función a la eficiencia en el desempeño de sus actividades. Para alcanzar este propósito central, a su vez se ha planteado los siguientes objetivos específicos: (i) Estudiar y determinar las causas y consecuencias de la inadecuada distribución de recursos financieros municipales, asimismo, las de la débil y desigual capacidad de gestión de los gobiernos locales; (ii) Sistematizar principios y procedimientos para la asignación equitativa de los recursos financieros públicos a las municipalidades; (iii) Sistematizar principios y procedimientos para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y lograr que la misma mejore sostenidamente; y, (iv) Construir un modelo de asignación del ingreso y de

control del gasto municipal, factible de aplicarse en las actuales circunstancias normativas y técnicas que rigen las finanzas públicas en el Perú, pero que progresivamente permita mejorar las condiciones de equidad y eficiencia en la distribución de los recursos financieros públicos a las municipalidades, en beneficio de la población de su jurisdicción.

La hipótesis central que se formuló para ejecutar el estudio consistió en:

“El centralismo en la distribución de los recursos financieros públicos en el Perú, que es uno de los más agudos de América Latina, propicia la inadecuada asignación de recursos financieros y físicos a las municipalidades, lo cual no permite: por un lado, que las municipalidades cumplan satisfactoriamente sus funciones; por otro lado, que los desiguales niveles de vida de la población mejoren. Esta situación se da en sentido contrario a lo que señala el enfoque moderno de la participación del Estado en la distribución de los recursos financieros hacia los gobiernos subnacionales.”

La referida hipótesis ha sido corroborada mediante una investigación cuya ejecución comprende seis capítulos agrupados en tres bloques temáticos. El primero de estos ha sido estructurado a modo de marco conceptual, y consta de dos capítulos. El primer capítulo revisa los diversos aportes desde un esfuerzo de construcción de un marco teórico, con el propósito de sistematizar explicaciones y propuestas para la compleja realidad de los países de América Latina, en los temas referidos al papel del Estado, la descentralización y la gestión pública. El segundo capítulo mantiene ese enfoque, para desarrollar el tema de la gerencia financiera pública.

La segunda parte del trabajo trata acerca de las finanzas públicas y la gestión municipal en el Perú, y consta del tercer, cuarto y quinto capítulos. El tercer capítulo analiza las características del marco normativo vigente del ingreso y el gasto públicos en el Perú, desde la Constitución hasta las normas más específicas que se aplican al conjunto del sector público no financiero, para conocer los límites y posibilidades normativas de los planteamientos que se está sugiriendo en la investigación. Este es un aspecto importante para un trabajo cuya propuesta pretende ser aplicable.

En el cuarto capítulo se investiga la evidencia empírica de cómo se encuentra nuestro país en cuanto a la distribución de los recursos financieros públicos en el ámbito territorial y entre los diferentes niveles de gobierno. En esta parte, se realiza también un análisis comparativo de los mencionados aspectos con respecto a otros países de la región latinoamericana.

Las normas vigentes relacionadas con la gestión municipal en el Perú son analizadas en el quinto capítulo, para identificar las funciones de los gobiernos locales, asimismo para tener un conocimiento de la misión de esta institución y el nivel de cumplimiento de la misma. En la segunda parte de este capítulo se realiza un análisis empírico, para conocer cuál es la naturaleza de dicha gestión en el ámbito nacional; ello, a partir del análisis aplicado a una muestra representativa.

Finalmente, teniendo en cuenta el objetivo central planteado en el presente trabajo de investigación, en la tercera parte, que consta de un solo capítulo, se ha desarrollado un modelo de asignación del ingreso y de control del gasto municipal, factible de aplicarse en las actuales circunstancias normativas y técnicas, el cual progresivamente puede permitir mejorar las condiciones de equidad y eficiencia en la distribución de los recursos financieros públicos en el país.

PARTE I

A MODO DE MARCO CONCEPTUAL: REFLEXIONES

***Capítulo 1* Estado, Descentralización y Gestión Pública**

El desarrollo del presente capítulo, antes que una profusa revisión de naturaleza teórica de los tres conceptos mencionados se propone una reflexión de carácter operativo, para entender el contexto conceptual dentro del cual se construyen las propuestas del presente trabajo.

1.1 Acerca de la intervención del Estado en la economía

Desde que nacemos hasta que morimos, las actividades del Estado influyen de innumerables maneras en nuestra vida. Aunque muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas y otras son realizadas por el Estado, este influye, intencionadamente o no, en la conducta del sector privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos, subsidios y otros instrumentos de política económica.

En la compleja y cambiante relación Estado-gobernados, el modo de intervención del sector público en la vida de la sociedad es resultado de pugnas, concesiones, consensos y alianzas que se procesan en la esfera política. Y en este terreno, las percepciones individuales y colectivas de los distintos grupos de interés son importantes. Como lo sostiene Rosen¹, lo que la gente piensa respecto al modo en que el Estado debería realizar sus operaciones económicas está muy influido por su ideología política; por ejemplo, a algunas personas les preocupa sobre todo la libertad individual, mientras que otras están más preocupadas por mejorar el bienestar de la comunidad en su conjunto.

Las diferencias ideológicas pueden dar lugar, y de hecho lo hacen, a desacuerdos sobre el alcance adecuado de la actividad económica del Estado. Por eso, en las economías mixtas –organización económica prevaleciente en el mundo actual– la definición de las fronteras adecuadas entre el Estado y las actividades privadas es objeto de frecuentes e intensos debates. Sin embargo, para formarse una opinión inteligente sobre la actividad pública hace falta, además de una ideología política, entender lo que el Estado hace realmente. ¿Dónde reside el poder legal para dirigir la política económica? y ¿en qué gasta su dinero el Estado, y cómo recauda sus ingresos?, son algunas interrogantes elementales de partida que deben responderse para un tratamiento serio y responsable del tema.

¹ ROSEN, Harvey S., *Hacienda Pública* (quinta edición), p.1.

Las discusiones acerca de la intervención del Estado en la economía no son nuevas. Por ejemplo, en el siglo XVIII predominaba la idea, especialmente en los economistas franceses, de que el Estado debía desempeñar un papel activo en el fomento del comercio y la industria. Los que defendían esta idea se llamaban *mercantilistas*.

Como reacción a esta teoría surgió el *liberalismo*. El padre de esta corriente de pensamiento económico es Adam Smith, cuya obra fundamental se llama *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), o más comúnmente, *La riqueza de las naciones*, el cual ha servido de fundamento de lo que desde el siglo pasado se conoce como la economía del “libre mercado”².

Las ideas de Adam Smith ejercieron una poderosa influencia tanto en los poderes públicos como en los economistas, sustentadas en que el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada, pues la competencia ilimitada era la mejor forma de servir los intereses de la sociedad. Sin embargo, el razonamiento de Smith no convenció a todos los pensadores sociales del siglo XIX, a quienes preocupaban las graves desigualdades en la distribución del ingreso que veían a su alrededor, la miseria en la que vivían las clases trabajadoras y el paro en que éstas se veían sumidas frecuentemente. Diversos teóricos sociales, como Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, intentaron no solo desarrollar teorías que explicaran lo que veían, sino también proponer soluciones para reorganizar la sociedad.³

La teoría económica de libre mercado postula que el sistema económico tiende a un “equilibrio natural” con ocupación plena, el cuál es guiado por la “mano invisible” de un individualismo utilitarista y egoísta, pero “socialmente benefactor”. El individuo, al buscar su propio beneficio en un sistema económico de dejar hacer y dejar pasar, logra, además de una óptima asignación de los recursos y la maximización del beneficio de la colectividad, la garantía de la ocupación plena⁴. Los desequilibrios pueden aparecer, pero son transitorios –provocando desocupación friccional–; sin embargo, en el largo plazo, las libres fuerzas del mercado, a través del mecanismo “eficiente” de precios, retornarán a la demanda y oferta a su posición de equilibrio, tanto en el mercado de bienes y servicios y en el monetario, como en el de trabajo⁵. El mercado a través del sistema de precios es así, el mecanismo autorregulador del proceso económico y autocorrector de los eventuales y transitorios desequilibrios.

El liberalismo se sustenta en dos condiciones básicas:⁶

- Existe perfecta flexibilidad de los precios y salarios al alza como a la baja; esto es, precios y salarios responden con rapidez y flexibilidad a cualquier exceso o deficiencia de demanda u oferta en sus respectivos mercados. El mercado es el mecanismo autocorrector de los eventuales desajustes.
- Dado el supuesto anterior, lo único que se requiere para lograr equilibrio con pleno empleo –y por lo tanto maximizar el producto nacional–, es dejar que opere y reine

² MONTENEGRO, Walter, *Introducción a las doctrinas político-económicas*, p. 40.

³ STIGLITZ, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, pp. 9-10.

⁴ VILLARREAL, René, *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, pp. 49-50.

⁵ *Ibid*, p. 50.

⁶ *Ibid*, pp. 51-52.

el “libre juego de las fuerzas de mercado”, esto es, el mecanismo de ajuste automático: el sistema de precios.

Sobre la base de las mencionadas condiciones, el pensamiento liberal propone un modo de operar del sistema económico, que es resumido por R. Villarreal de la siguiente manera:⁷

- El Estado está confinado a desempeñar un papel pasivo como agente económico: el de “agente guardián y policía”, pues el sistema económico de libre mercado se encarga de realizar la óptima asignación de los recursos, maximizar la producción y proveer de ocupación plena a la población trabajadora. El mercado es el mecanismo autorregulador del proceso económico y autocorrector de cualquier eventual desajuste del sistema.
- El desarrollo del “individualismo” lleva al crecimiento y desarrollo “óptimo” de la sociedad, pues a través del libre juego del mercado, la competencia perfecta se encarga de eliminar a los menos eficientes y solo sobreviven los más capaces. Este proceso lleva a maximizar tanto la producción, como el bienestar social.
- El libre juego del sistema de precios de mercado lleva al “desarrollo” justo de la sociedad, al distribuir el ingreso entre capitalistas, terratenientes y trabajadores de acuerdo con sus “productividades marginales” o aportaciones a la sociedad.
- En el nivel internacional, la política del libre comercio, bajo el patrón oro, lleva a aumentar las ganancias del intercambio para todos los países y finalmente a elevar el bienestar económico mundial.

Bajo estos supuestos, en el mundo del liberalismo no tiene lugar ninguno de los dos problemas fundamentales que se observó durante la Gran Depresión: el desempleo involuntario y la insuficiencia en la demanda efectiva. Stiglitz señala –evidenciando las limitaciones de la teoría liberal– que entre la Gran Depresión (década de 1930) y principios de los años sesenta, los economistas (y los políticos) se dieron cuenta de un gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado, incluso la más rica del mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas⁸. Los países occidentales habían padecido periodos sistemáticos de paro, que en algunos casos habían afectado a muchísimas personas. Pero, como lo señalan Villarreal, Stiglitz y muchos otros autores de manuales de teoría económica, la depresión sacó a la luz problemas que existían desde hacía tiempo, solo que estos antes tenían un carácter menos grave.

Para responder a la depresión, los gobiernos no solo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas: el subsidio del paro, la seguridad social, los fondos de garantía de depósitos, los programas de apoyo a los precios agrícolas y muchos otros dirigidos a diversos objetivos sociales y económicos, entre ellos, la mejora de las condiciones laborales y la regulación de la bolsa de valores⁹.

⁷ Ibid, pp. 54-55.

⁸ STIGLITZ, Joseph E., Op. cit, p. 5.

⁹ Ibid, p. 6.

Aunque los fallos del mercado impulsaron a los países occidentales a adoptar los grandes programas públicos de los años treinta a los sesenta, en los setenta las deficiencias de estos programas indujeron a los economistas y a los politólogos a investigar los fallos del Estado.

Continuas controversias han impulsado a los economistas intentar averiguar el sentido y las condiciones precisas en los que la mano invisible guía a la economía hacia la eficiencia. Hoy se sabe que la eficiencia de la economía de mercado solo es válida si se parte de supuestos bastante restrictivos y que existen muchos problemas que el mercado no resuelve adecuadamente. El debate, empero, sigue en pie, pues algunos economistas siguen creyendo que el Estado debe asumir un papel más activo, pero a su vez otros creen que debe adoptar un papel menos activo.

Desde fines de la década de los noventa, en diversos foros se viene sosteniendo que los paradigmas –entendidos como modelos de pensamiento y análisis de soluciones universalmente reconocidos por la comunidad científica en un campo y tiempo determinado–, son hoy día objeto de profunda revisión. Según R. Villarreal, la razón fundamental de esta crisis en los paradigmas teóricos subyace en que la realidad que estos intentan explicar y sobre la que pretenden actuar no corresponde a sus supuestos teóricos y de política económica; lo cual es más evidente aún en el caso de América Latina. En esta parte del continente, actualmente tenemos un nuevo sistema económico diferente al de los años sesenta; posmoderno, donde la micro y macroeconomía nacionales funcionan en un entorno de incertidumbre que dificulta el proceder de los agentes económicos, y en un contexto internacional globalizado en la producción (la fábrica mundial), la comercialización (bloques regionales), el financiamiento (dinero electrónico) y la tecnología, gracias a la revolución tecnológico-industrial¹⁰.

Para el caso de América Latina, los límites evidentes de la “ola neoliberal” en su auge y ocaso de los ochenta y noventa, respectivamente, ponen de manifiesto la crisis de los paradigmas teóricos de la economía. Pero este tipo de crisis no es una situación excepcional o inédita; al revisar la historia económica nos encontramos con situaciones similares. Lo inédito no es la recurrencia en la crisis de los paradigmas teóricos; lo extraordinario y preocupante es que no ha surgido una revolución científica que dé lugar a un nuevo paradigma que “replantee el papel del Estado y su relación con la sociedad y el mercado”, que enfrente los viejos problemas del capitalismo en un mundo de economías globalizadas, interdependientes, en una era de incertidumbre¹¹.

Desde la óptica de Villarreal, durante el auge y el ocaso de la ola neoliberal hemos observado un conjunto de políticas macroeconómicas que no se constituyó como paradigma, y tampoco en alternativa al modelo de desarrollo, permaneciendo en lo que él denomina la “Política de las Tres Des” (desprotección, desestatización, desregulación) y en el retorno a la mano invisible del libre mercado y al “Estado mínimo”, que no permitió un crecimiento sostenido con empleo y bienestar social; es decir, no se constituyó en un modelo alternativo de desarrollo para los países de América Latina¹².

¹⁰ VILLARREAL, René, *El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado*, p. 1.

¹¹ *Ibid*, p. 2.

¹² *Ibid*, p. 2.

Es preciso reconocer, como parte de la problemática actual, que los cambios de la realidad han sido más rápidos y van delante de los cambios en las ideas (principalmente en las ciencias sociales y en la económica en particular), de ahí que estemos asistiendo –especialmente en la región– a la búsqueda de una nueva economía y de nuevos enfoques en la teoría económica y políticas del desarrollo.

Sobre la base de la revisión aquí hecha, así como de las ideas más consistentes obtenidas en foros y medios académicos, podemos concluir que en el tema de la intervención del Estado en la economía estamos aún en una perspectiva de búsqueda y construcción teórica. En este proceso asumimos ideas como las de R. Villarreal y otros autores, que sostienen que el Estado y el mercado no deben ser considerados como adversarios ni sustitutos, sino complementarios, para potenciar a la economía y beneficiar a la sociedad en su conjunto. Esta coexistencia supone lo siguiente:¹³

- Debe aceptarse que el mecanismo de precios del mercado es el mejor método para asignar recursos para la producción y el crecimiento; pero también debe aceptarse que el mercado tiene fallas y límites, como lo reconoce hoy día la propia teoría económica moderna. Existen las imperfecciones de mercado como los monopolios y los oligopolios; a nivel microeconómico se tienen fallas como las externalidades negativas; asimismo, se tienen desajustes a nivel macroeconómico, como el desempleo asociado a una insuficiente demanda efectiva, las distorsiones en el consumo y los desequilibrios entre los niveles de ahorro-inversión y en las cuentas con el exterior, que requieren de una participación del Estado en la economía.
- En contraposición, hay que reconocer que el Estado en su participación económica cometió excesos y fallas significativas que en algunos aspectos dañaron a la sociedad, impactaron los niveles de competitividad de la economía y limitaron los procesos de inversión privada, a causa de que la desplazaron, la inhibieron y sustituyeron.
- No obstante lo anterior, el Estado debe desempeñar en los actuales escenarios un nuevo papel en la promoción del desarrollo. Se requiere de un Estado con un perfil activo de promoción de la actividad económica que no se confunda con los viejos criterios de subsidios y transferencias improductivas de gasto público; de alianzas estratégicas y no de enfrentamiento con el sector privado en áreas que requieren de una adecuada participación, fomentando actividades a nivel microeconómico.
- Avanzar hacía la modernización del Estado, un mejor Estado, abandonando las áreas que no justifican su presencia, para modernizar instituciones y mecanismos donde su intervención es necesaria por las propias externalidades del mercado y responder con una gestión eficiente de acuerdo a las exigencias de la competencia y de la política democrática. Un Estado que aumente su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto a través de áreas naturales para la acción pública: aquellas orientadas a compensar las fallas de mercado; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el derecho a la educación básica y a la salud y a la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente.

¹³ Ibid, pp. 11 y 19. Planteamientos similares se pueden examinar, por ejemplo, en: CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*.

Hoy día el reto es avanzar hacia la construcción y consolidación de una teoría que precise el nuevo perfil del quehacer estatal para América Latina. Existen avances como los de R. Villarreal, cuya propuesta está a favor de una presencia estatal como actor activo para promover la competitividad de la economía (la mano promotora) y por otro, su gestión para combatir la pobreza (la mano solidaria). O como los del CLAD, que propugnan construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. “Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal”¹⁴.

En la perspectiva mencionada, J. Stiglitz plantea la necesidad de que nuestros países construyan un tercer camino entre los extremos que han hecho un pobre servicio al mundo en el pasado: los extremos de la economía del *laissez faire*, del fundamentalismo del mercado, inscrito en las doctrinas neoliberales, por una parte, y la excesiva dominación o intervención estatal, por la otra. Una tercera vía, que diferirá de un país a otro, dirigida a crear una mejor sociedad, con más justicia social, y que debe tomar en consideración la historia y las fortalezas del sector público y no-público en cada país, y que debe cambiar con las circunstancias cambiantes.¹⁵

Otro aspecto importante que no debemos obviar es que los mencionados procesos de construcción teórica tienen también una dimensión política. Al respecto, Joan Prats¹⁶ sostiene que la política importa para el desarrollo y mucho, asimismo que la ciencia y la técnica representan aproximaciones tan importantes como limitadas al desarrollo, que a partir de ellas es necesario realizar opciones políticas y que esas opciones no son el simple correlato de la voluntad; por consiguiente, ni la ciencia comprende todas las razones disponibles ni la voluntad política se produce en el vacío. Al advertir que no debemos caer en los encantamientos tecnocráticos, recuerda que el Consenso de Washington representó –esperemos– la última ilusión tecnocrática en materia de desarrollo.

En suma, para que haya desarrollo humano en los países de América Latina será necesario, además de una buena propuesta de intervención del Estado en la economía, una buena política.

1.2 La Descentralización en América Latina

Para esta parte, nuestra búsqueda bibliográfica se ha orientado a los diversos trabajos realizados o auspiciados por el Centro Latinoamericano de Administración para el

¹⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, p. 1.

¹⁵ STIGLITZ, Joseph E, “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: Lecciones de la experiencia reciente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22 Febrero 2002, p. 58. (Premio Nobel de Economía del año 2001, junto a George A. Akerlof y A. Michael Spence por sus análisis de los mercados con información asimétrica)

¹⁶ PRATS, Joan, *Ética del oficio político*, p. 3. Las reflexiones fueron desarrolladas por el autor en el Encuentro Internacional “Las dimensiones éticas del desarrollo. Los nuevos desafíos éticos del Estado, la empresa y la Sociedad Civil”, celebrado en Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 3 y 4 de julio de 2003, con el apoyo de la iniciativa “Ética y Desarrollo” del BID.

Desarrollo (CLAD), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo de la CEPAL.

El sentido que tiene la *descentralización* en este documento se refiere básicamente al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno. Así, un país no se considera descentralizado para los propósitos de este trabajo si no tiene un gobierno subnacional elegido localmente, suficientes recursos financieros para cumplir sus funciones, y normas que permitan una eficaz y eficiente administración local. En tal sentido, el proceso de descentralización puede consistir en el establecimiento de esos gobiernos, su restablecimiento después de un período de régimen autoritario o la expansión de los recursos o responsabilidades de los gobiernos subnacionales elegidos ya establecidos.

No obstante tal definición, para los propósitos del presente trabajo de investigación, es importante distinguir dos conceptos que suelen confundirse: descentralización y desconcentración. En la *descentralización*, la estructura de la responsabilidad local del gobierno central se desplaza a los componentes locales; en la *desconcentración*, en cambio, se conservan las relaciones jerárquicas entre el gobierno central y los funcionarios locales.¹⁷

Jacint Jordana considera que en América Latina, tal vez más que en otras regiones, los procesos recientes de descentralización presentan un considerable grado de ambigüedad y heterogeneidad, en los cuales los conceptos de desestatización, desconcentración y descentralización se superponen muchas veces en la práctica, y son utilizados con significados distintos según los países o los problemas que se afrontan. Añade que los sistemas políticos latinoamericanos comparten algunas características políticas e institucionales similares, como el presidencialismo, la representación proporcional o la debilidad de los partidos políticos; sin embargo, existe una gran variabilidad de estructuras políticas. Posiblemente el grado de centralización inicial a partir del cual se encararon las reformas influya en cada caso mucho más que otras variables en el diseño y los problemas de la descentralización. La diversidad aún aumenta más debido a que los procesos de descentralización se apoyan con mayor o menor intensidad en distintos niveles gubernamentales. En algunos casos, la descentralización asigna un mayor énfasis al nivel regional (intermedio), en otros casos al nivel local (municipal), o incluso hay casos en que ambos niveles adquieren fuerte protagonismo al mismo tiempo. También las propias unidades de gestión sectorial (hospitales, escuelas, etc.) pueden llegar a ser sujetos directos de la descentralización. Todo ello hace que las lógicas de la política y las lógicas de la gerencia pública se interrelacionen de forma muy distinta.¹⁸

Diversos estudios que se mencionan en este capítulo coinciden en señalar que en América Latina no es una tarea fácil aclarar y definir dónde se encuentran los problemas clave de la descentralización. Lo que en un país puede ser una discusión coyuntural, en otro puede constituir la decisión clave que oriente la descentralización en uno u otro sentido. Según Jordana:¹⁹

¹⁷ Estas definiciones se basan en las empleadas por el BID y el Banco Mundial.

¹⁸ JORDANA, Jacint, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, p. 7.

¹⁹ *Ibid*, p. 8.

“Una dificultad que oculta estas cuestiones es que frecuentemente los problemas de la descentralización se presentan en una forma muy parcelada. Así, se habla de descentralización fiscal, descentralización política, descentralización administrativa o de gestión, y en cada caso se destacan aspectos de naturaleza distinta, sin que se analicen suficientemente las interdependencias existentes entre las distintas dimensiones de la descentralización. En nuestra opinión, uno de los problemas que hace más difícil superar esta confusión es la falta de una tarea comparativa más intensa, que identifique y sistematice los mecanismos y las reglas institucionales –tanto formales como informales– que afectan globalmente a los distintos aspectos de la descentralización (fiscal, social, económica...).”

En dicho sentido, un aspecto fundamental a considerar es que la forma concreta que adopte la descentralización en cada país está influida por sus contextos sociopolíticos. Cada proceso de descentralización es esencialmente único, específico de cada país; pero esto no significa que no sea posible aprovechar cada experiencia para analizar mejor el funcionamiento de otros procesos de descentralización. “Solo implica que hay que evitar el mimetismo en las interpretaciones, o la adopción de modelos heurísticos ya formados –provenientes de otros países– para analizar casos específicos”²⁰.

Una rápida revisión de los procesos de descentralización en curso en la región, permite observar que incluso las experiencias más antiguas todavía no han concluido. En estas circunstancias es legítimo indagar si se la está aplicando adecuadamente y hacer las correcciones del caso.

i) Tendencia histórica, situación actual y perspectivas

Iván Finot sostiene que a lo largo de la historia ha habido sucesivos procesos de centralización y de descentralización políticas: al centralismo romano sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional. En las civilizaciones Inca y Azteca también estuvo presente el centralismo. Esta doble tendencia centralista, en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina, pero luego, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias, en el siglo XVIII. La Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo, pueden ser consideradas como movimientos descentralizadores –respecto del centro colonial o imperial, según los casos–. Pero lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales.²¹

Ernesto Stein también señala que América Latina ha tenido una larga tradición de centralización, que se remonta al periodo precolonial. Asimismo, afirma que después del movimiento de independencia, las estructuras fiscales centralizadas se mantuvieron, en parte, debido a la herencia colonial, y en parte a la necesidad que los países tenían de mantener unidos a sus provincias distantes bajo un único poder.²²

²⁰ Ibid, p. 8.

²¹ FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 11.

²² STEIN, Ernesto, *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*, p. 2.

Explica Finot que con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda (1982). La poscrisis se caracterizó por el ajuste económico, pero también por la recuperación de la democracia. En esta poscrisis, tal vez por primera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y regionales como estrategia de desarrollo. Se empieza a entender que los nuevos tiempos exigen transformación productiva y que ésta requiere de la articulación de esfuerzos públicos, privados y colectivos en escenarios locales a fin de lograr sinergias que propicien la innovación. Para que ello sea posible, la descentralización política del Estado resulta imprescindible.²³

La conformación de las naciones latinoamericanas requirió de centralismos. Una creciente intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de educación y salud resultó importante para su legitimación. Finot explica que progresivamente se fue acentuando la presencia de los poderes centrales en la prestación de estos servicios –medido a través de los porcentajes de participación en el gasto público–, especialmente en el periodo comprendido hacia 1970 y principios de los ochenta. Los gobiernos nacionales (centrales) también se hicieron cargo de la provisión de agua potable y alcantarillado acompañando al proceso de urbanización, con notables resultados. Este aumento en la cobertura juntamente con el mayor gasto en salud fueron determinantes para que la tasa de mortalidad infantil disminuyera y la esperanza media de vida aumentara desde principio de los sesenta hasta mediados de los ochenta.²⁴

En comparación con los países industriales, “pese a las tendencias a la descentralización que empezaron a observarse recientemente en varios países, sigue existiendo en la región un alto grado de centralización”²⁵. En una perspectiva de largo plazo (1974-1994), en el Cuadro 1.1 se puede advertir los elevados porcentajes de gastos e ingresos de los gobiernos subnacionales en un grupo de países industriales, asimismo, el grado de avance en la descentralización fiscal en los países de América Latina. Stein, para un estudio efectuado para el año 1995, encuentra que en promedio en los países industriales el 35% del gasto gubernamental está en manos de autoridades locales, mientras que en América Latina solo el 15% del gasto gubernamental está controlado a nivel local²⁶.

²³ FINOT, Iván, Op. cit, pp. 11-12.

²⁴ Ibid, pp. 12-13.

²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso económico y social, Informe 1997*, p. 171.

²⁶ STEIN, Ernesto, Op. cit, p. 2.

Cuadro 1.1: Variaciones del financiamiento subnacional en algunos países
(porcentaje del gasto o del ingreso de todos los niveles de gobierno)

País	Gasto de los gobiernos subnacionales			Ingreso de los gobiernos subnacionales		
	1974	1994	Tendencia	1974	1994	Tendencia
Alemania	44	40		34	30	
Argentina	25	45	+	25	37	+
Australia	47	49		20	27	+
Brasil	30	38	+	23	25	
Canadá	61	60		39	44	+
Chile	2	9	+	2	5	
Colombia	25	33	+	16	18	
España	10	34	+	5	12	+
Estados Unidos	45	44		33	36	
Francia	18	19		6	13	+
India	45	49		27	25	
Indonesia	11	15		3	3	
Irán, Rep. Islámica del	1	5		1	6	+
Malasia	18	14		13	8	-
Reino unido	33	28	-	15	8	-
Rumanía	16	10	-	12	6	-
Sudáfrica	24	41	+	4	12	+
Suecia	44	34	-	28	32	
Tailandia	17	8	-	5	5	
Zimbabwe	26	25		24	15	-

Nota: Los datos corresponden a todos los niveles de gobiernos distintos del gobierno central y comprenden las transferencias de este último a los gobiernos subnacionales. Los signos indican variaciones de 5 puntos porcentuales o superiores. En los casos en que no se disponía de datos de 1974 o 1994, se utilizaron datos del año más cercano. Los de Alemania correspondientes a 1974 se refieren al territorio antes de la unificación.

Fuente: Tomado de Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo de transformación*, p. 137.

A la tendencia de los gobiernos nacionales de la región latinoamericana a centralizar la provisión de servicios, se añadió otra, a intervenir crecientemente en el funcionamiento de la economía, principalmente a raíz de la crisis económica de los años treinta. Ésta había demostrado la necesidad de la intervención del Estado en: (i) la formación de precios, para controlar la inflación; (ii) la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria, y (iii) la inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados. Finalmente se adoptó el paradigma de la planificación central, donde el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social a través de una planificación “imperativa” para lo que llegó a ser un poderoso sector estatal e “indicativa” para el resto de los agentes económicos, a fin de que se plegaran a la planificación decidida centralmente.²⁷

Simultáneamente con el crecimiento de la importancia del Estado en la economía surgieron y se consolidaron poderosos movimientos sindicales, igualmente centralistas, a través de los cuales pudo participar en la política una gran parte de los “hasta entonces excluidos”, lo que les dio una gran legitimidad.

²⁷ FINOT, Iván, Op. cit, p. 13.

Los países a menudo han recurrido a los gobiernos locales y regionales cuando el gobierno central se ha mostrado incapaz de proporcionar servicios esenciales. Por ejemplo, en la segunda mitad del decenio de 1980, Colombia inició una fase de descentralización y reforma política que invirtió una larga tradición de centralismo. Un nuevo gobierno cambió de orientación, transfiriendo la prestación de servicios sociales al plano local y abriendo el rígido sistema de nombramientos políticos a los candidatos locales. Análogamente, en Venezuela y otros países de América del Sur, gobiernos locales dinámicos han mostrado mayor capacidad de reacción y mejorando la calidad de los servicios prestados, a menudo de forma significativa.²⁸

El centralismo, de la misma manera que en los países desarrollados permitió el surgimiento del Estado de bienestar, en América Latina ha tenido beneficios innegables. Sin embargo, estos efectos positivos empezaron a reducirse, y luego a transformarse en negativos, en la medida en que la economía tendía a globalizarse y disminuyó el peligro de guerras. En América Latina, la reacción espontánea a los primeros síntomas de la crisis fue centralizar aún más; incluso mientras prevaleció el funcionamiento democrático del Estado, a medida que el centralismo aumentaba, una creciente exclusión fue abriendo cauce a la iniquidad, al menos respecto a los equilibrios sociales anteriormente logrados, lo que, junto con la exclusión misma, dio lugar a movimientos sociales radicales. En la mayoría de los casos, la tendencia centralizadora llegó al extremo con la instauración de dictaduras, sistema que, dependiendo de su duración, ha causado efectos negativos en términos de cultura política democrática.²⁹

La actual tendencia a la descentralización política y económica del Estado surge, entonces, como una reacción a la crisis del centralismo, y los actuales procesos de descentralización deben ser considerados como parte de una reforma del Estado más profunda, que comprende ambos aspectos: el político y el económico (más propiamente, el productivo). Mientras la *descentralización política* consistiría fundamentalmente en transferir poder político a colectividades territoriales subnacionales, la *descentralización económica* sería transferir decisiones sobre producción de bienes y servicios desde los gobiernos hacia la competencia económica³⁰.

De acuerdo con tal enfoque, la tarea de transformar la estructura productiva para competir en el mercado mundial atañe tanto al sector privado como al público. Al primero le corresponde principalmente la responsabilidad de asignar factores para producir. Pero, para que esta tarea sea socialmente beneficiosa, es igualmente indispensable que el Estado vele para que dicha asignación sea realizada en condiciones de competencia y sustentabilidad. Por otro lado, para hacer más eficiente la inversión en general (privada y pública), es indispensable la acción gubernamental para la concertación entre intereses particulares y generales.

Shahid Javed, Guillermo Perry y William Dillinger, en su trabajo *Más allá del centro: La descentralización del Estado* –desarrollado con el auspicio del Banco Mundial–, sostienen que la descentralización está transformando la estructura del ejercicio de gobernar en América Latina. Afirman que desde 1983, todos los países más grandes de la región, excepto uno, han puesto en marcha la transferencia del poder, recursos y

²⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo de transformación*, p. 137.

²⁹ FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?*, p. 2

³⁰ *Ibid*, p. 2.

responsabilidades hacia entidades subnacionales de gobierno. En gran parte de la región, este proceso comenzó cuando los gobernadores y alcaldes designados pasaron a ser elegidos. En algunos países, esto ocurrió en el curso del cambio de un gobierno militar a uno civil (como en Argentina 1983, Brasil en 1985 y Chile en 1992). En otros países, se presentó en el marco de la restauración de elecciones locales por primera vez en décadas, como en Colombia en 1986 (alcaldes) y 1991 (gobernadores) y Venezuela en 1989 (gobernadores). En México, el proceso de expansión de la democracia local ha sido más sutil: después de décadas del dominio de un partido único en las elecciones estatales y locales del país, ahora los partidos de oposición tienen posibilidades reales de competir.³¹

La descentralización también se ha presentado en la forma de transferencia de las principales responsabilidades funcionales. En Colombia y Argentina, por ejemplo, la educación primaria fue descentralizada y traspasada hacia los niveles intermedios del gobierno. En Chile, fue transferida en parte al nivel municipal. En Brasil, parte de la responsabilidad por la red vial quedó en manos de los gobiernos estatales. También han aumentado en forma importante las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales, en particular, en Brasil, México y Colombia.³²

En esencia, la política es la fuerza dominante que motiva la descentralización, ya que ésta forma parte de una tendencia más generalizada hacia la democracia en la región. Así, de los 14 países de la región con más de 5 millones de habitantes, solo tres tenían un sistema democrático multipartidista en 1960; pero a partir de 1999, los 14 países caben en su totalidad en esta categoría. A nivel subnacional, esto ha significado dispersar el poder hacia gobernadores, alcaldes y legislaturas subnacionales. Lo cual no hace sino corroborar que esta dispersión del poder en América Latina corresponde a una tendencia que se observa a escala mundial.³³

En el Gráfico 1.1 se puede apreciar cómo el número de países de América Latina donde se elige gobiernos municipales ha ido en aumento desde la poscrisis de la deuda en la región.

De lo que se ha anotado se observa que el centralismo tuvo aspectos positivos en lo que se refiere a integración nacional y cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que se refiere a industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara, en cada país, en solo una o muy pocas regiones. “Hacia 1980, en Argentina el 58% del PIB se generaba en Buenos Aires (capital federal y provincia); en Brasil, el 63% en la región Sudeste; en Chile el 45% en la Región Metropolitana, y en Perú el 51% en la Costa Central (Áncash, Lima, Callao e Ica)”³⁴.

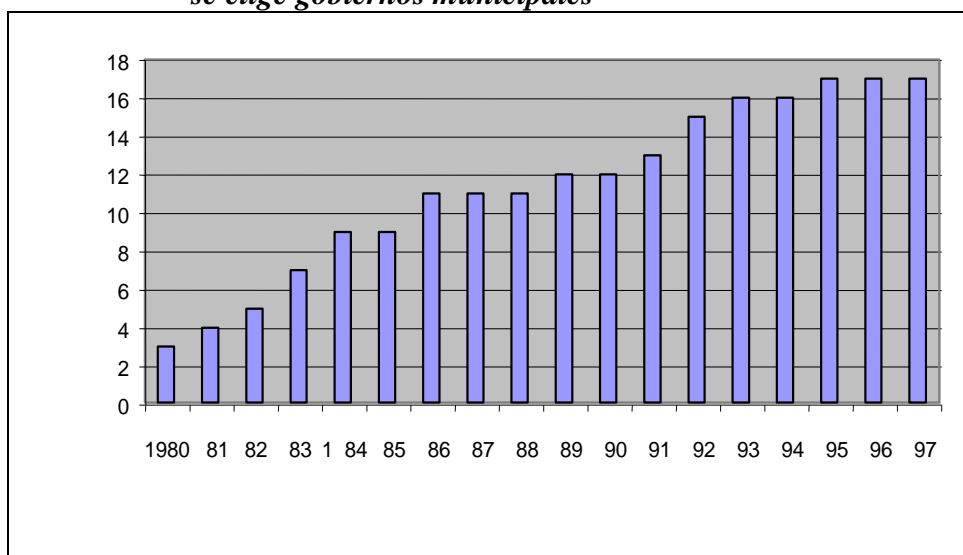
³¹ JAVED BURKI, Shahid; PERRY, Guillermo E.; y DILLINGER, William, *Más allá del centro: La descentralización del Estado*, p. 1.

³² Ibid, p. 1.

³³ Ibid, p. 1.

³⁴ FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 13.

Gráfico 1.1: América Latina y El Caribe: Evolución del número de países en que se elige gobiernos municipales



Fuente: BID, *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso económico y social, Informe 1997*, p. 166

La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia. La complejidad de la administración estatal se fue multiplicando. Esto la hizo cada vez más opaca y menos accesible a cualquier forma de participación, y favoreció el clientelismo y la corrupción. Todo ello propició que las decisiones se tomaran en círculos cada vez más cerrados y en forma cada vez más excluyente. En muchos países gran parte de los recursos provenientes del creciente endeudamiento estatal fueron aplicados muy ineficientemente debido a la corrupción. La centralización llegó al extremo a partir de la década de 1960, en un contexto de recrudecimiento de la Guerra Fría, con la instauración casi generalizada de dictaduras militares en la región a finales de los setenta³⁵.

La década de máximo centralismo, que fue la de 1970, coincidió con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de petrodólares, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento. Pero finalmente el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar los déficits públicos. Dada la inflexibilidad del gasto emergieron presiones inflacionarias que no pudieron ser frenadas a través del control de precios.

Finot observa que la extrema exclusión política, por un lado, y la creciente inflación, por otro, condujeron finalmente al centralismo a una crisis de gobernabilidad. La lucha por la recuperación de la democracia resultó favorecida por un cambio en la política de Estados Unidos, que de apoyar a las dictaduras militares pasó a apoyar la restitución de los derechos humanos y ciudadanos (gobierno de Jimmy Carter).³⁶

El hecho que marca la crisis final del centralismo es la crisis de la deuda (1982). El cambio en la política de Estados Unidos (elección de Ronald Reagan), que se orientó a aumentar sus gastos de defensa y a la vez disminuir impuestos, determinó un alza de la

³⁵ Ibid, p. 13; y BID, Op. cit, p. v.

³⁶ FINOT, Iván, Op. cit, p. 14.

tasa de interés que resultó insoportable para las endeudadas economías de la región. Como es sabido, el ajuste de la economía implicó, durante todo el resto de la década de los ochenta, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija, el crecimiento, el empleo y el gasto público, particularmente el social. Ante la necesidad imperiosa de reducir los déficits fiscales se generó una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: a transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales.³⁷

El análisis de Finot y los diversos informes del BID y de la CEPAL demuestran que la crisis de la deuda implicó un rápido descenso de la inversión pública. En cambio, transcurrido el ajuste, a partir de los años noventa, la participación de la inversión privada en la inversión fija tiende a aumentar aceleradamente. Paralelamente el endeudamiento privado se torna más importante que el público.

Finot argumenta que la crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el paradigma neoliberal, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó –con un alto costo– que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un desarrollo institucional que garantice la competencia, desarrollo que en la región es aún muy incipiente. Por otro lado, también resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo tanto respecto a las sociedades actuales como a las del futuro. Ante estos hechos, Finot reclama la necesidad de trabajar una alternativa al enfoque neoliberal:³⁸

“Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente: (i) en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; (ii) en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y (iii) en lo político, viabilizar una participación constructiva. Además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad. El logro de estos objetivos resulta tanto más difícil cuanto: (i) durante el centralismo se desarrolló una cultura proteccionista que favorece funcionamientos monopólicos; (ii) las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste, y (iii) durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendalista.”

Frente a este desafío, la descentralización emerge como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. Así:³⁹

- La descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la *competitividad*, pues sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, permitiendo además: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

³⁷ Ibid, p. 14.

³⁸ Ibid, p. 15.

³⁹ Ibid, p. 16.

- En lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.
- La descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la *participación* ciudadana en la gestión pública y la *reducción de la corrupción*, la cual es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

Varios de los actuales procesos de descentralización se iniciaron bajo el modelo centralista, a través de la modalidad de transferir funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas, como un componente de reformas administrativas dirigidas a hacer frente a los crecientes problemas de ineficiencia. “En varios países ya se habían transferido a autoridades territoriales designadas competencias que se referían principalmente a la provisión de infraestructura básica, educación y salud. Tal fue el caso de Chile, Brasil, Argentina y Colombia.”⁴⁰

Sin embargo, con la recuperación generalizada de los derechos democráticos, la descentralización cambió esencialmente de carácter, porque gracias a las elecciones de gobiernos subnacionales, procesos que antes habían sido de mera descentralización administrativa, se transformaron en otros, de descentralización política, la cual fue impulsada decisivamente a través de sendas reformas constitucionales: Argentina y Brasil en 1988, Chile y Colombia en 1991, Bolivia en 1994⁴¹. Mediante estas reformas fue redefinida la conformación político-administrativa de cada una de estas naciones, las competencias de cada nivel de gobierno y los ingresos propios de que dispondría cada uno de ellos; además, fueron establecidos sistemas redistributivos dirigidos a compensar las diferencias de ingresos entre territorios.

Obviamente los procesos de descentralización de cada país difieren en cuanto a contexto histórico. La centralización había sido menor en Brasil y Argentina, países que al menos administrativamente siempre se mantuvieron territorialmente descentralizados. En consecuencia, en estos países los avances en descentralización política consistieron principalmente en ampliar el ejercicio de competencias que los gobiernos subnacionales recuperaron (transfiriéndoles las capacidades que paralelamente habían desarrollado los gobiernos nacionales) y en sendas reformas de los sistemas fiscales. Lo específico de Brasil es la preponderancia que en su actual proceso se da al nivel municipal mientras en Argentina la descentralización se orienta primordialmente hacia las provincias.

En cambio, en la mayoría de los otros países la descentralización territorial representó una novedad, introducida generalmente como parte de procesos de modernización del Estado. En estos casos, la reforma implicó que los gobiernos subnacionales –ahora electos– asumieran competencias que antes no ejercían. Además, en varios países unitarios, la descentralización política implicó la creación de gobiernos intermedios (Colombia, Chile, Bolivia).

Sin embargo la tendencia general es a descentralizar al menos hasta el nivel municipal (incluso hasta un nivel submunicipal, que sería el caso de Panamá). Aun en los casos

⁴⁰ Ibid, p. 17.

⁴¹ Ibid, p. 17.

—generalmente países federales— en que se transfirió competencias en primera instancia hacia el nivel intermedio, queda claro que muchas de ellas deben ser a su vez trasladadas en algún momento al nivel municipal.

Hacia 1995, aunque la región es aún centralizada, la descentralización muestra avances firmes, no solo porque aumente la porción del presupuesto gubernamental ejecutado por los niveles gubernamentales subnacionales, sino también el grado de autonomía en el cómo y qué gastar. No obstante, el tamaño del gasto público medido como el coeficiente del gasto del sector público consolidado respecto al PBI, ha tenido una evolución desigual en América Latina: para 1995, el promedio de dicho índice para la región se ubicaba en 28%; sin embargo, se tienen casos de países como Guatemala y Haití con 12% del PBI, o como los de Belice, Guyana, Nicaragua y Surinam con más del 40% del PBI.⁴²

Estudios del Banco Mundial indican que la descentralización del poder y los recursos estatales parece ser una continuación lógica de los múltiples esfuerzos recientes por acercar el Estado a los ciudadanos. Se sostiene que al igual que la participación, la descentralización brinda la posibilidad de adaptar con mayor precisión los servicios públicos a las demandas locales y de instaurar, desde abajo, un sistema de gobierno más atento y responsable. En diversos casos analizados, se demuestra que la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos en el marco del proceso de descentralización ejerce un efecto positivo, y estimula el desarrollo económico local; pero, también los inconvenientes o riesgos de la descentralización, entre ellos la posibilidad de aumentar las disparidades entre regiones, la pérdida de estabilidad macroeconómica y la sumisión de las instituciones a facciones locales, especialmente en sociedades muy desiguales.⁴³

Finot considera que con más de diez años de descentralización política en la región ya es posible hacer un balance, al menos preliminar, de los procesos de la región, sobre la base de las experiencias relativamente más avanzadas, como serían las de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia.⁴⁴

a) *Descentralización y competitividad.* Según ya se mencionó, la descentralización contribuiría a la competitividad en tres aspectos: (i) desconcentrando las actividades productivas; (ii) aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios, y (iii) aumentando la participación local en los ingresos fiscales.

- *Desconcentración del crecimiento.* Observando la evolución del nivel de dispersión entre los PBI por habitante entre los territorios de nivel intermedio (estados, provincias, departamentos o regiones) de algunos países de América Latina, se verifica que los dos países tradicionalmente más descentralizados (Brasil y Argentina) se encuentran entre los que muestran mayores disparidades, pero también otro, que se cuenta entre los menos descentralizados, que es Perú. Estarían en un término medio Chile, México y Colombia, y uno de los países con menores disparidades regionales sería Bolivia.

No obstante, se ha observado casos en que la reducción de la concentración no coincide con los procesos de descentralización. Y lo que se puede concluir es

⁴² STEIN, Ernesto, Op. cit, pp. 2-3.

⁴³ Banco Mundial, Op. cit, pp. 136-148.

⁴⁴ FINOT, Iván, Op. cit, pp. 18-24.

que con la descentralización no se está logrando frenar una tendencia –nueva o antigua– a la concentración.

- *Eficiencia en la prestación de servicios.* Al menos en términos de gasto, las competencias descentralizadas más importantes se refieren a la provisión de infraestructura básica y servicios básicos, y de educación y salud. El principal estudio sobre eficiencia con que se cuenta en la región sobre la prestación de los servicios descentralizados, el de Campbell, Peterson y Brakarz⁴⁵, concluye que la descentralización habría causado no un aumento sino una disminución en términos de eficiencia. Esta conclusión ha sido parcialmente ratificada a través de estudios empíricos realizados posteriormente por la CEPAL⁴⁶, sobre la prestación descentralizada de servicios de educación y atención primaria de salud, en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua).
- *Eficiencia fiscal.* Otra conclusión del estudio de Campbell, Peterson y Brakarz fue que la descentralización, debido particularmente a los sistemas de transferencias en vigencia, estaba implicando riesgos para la estabilidad macroeconómica. Si bien existe un relativo consenso en que la descentralización es una inversión cuyos resultados favorables no son observables en el corto plazo, es evidente que por razones de equilibrio fiscal, a partir de algún momento la brecha entre incremento del gasto y el aumento de los ingresos locales debería tender a cerrarse. Sin embargo, la evidencia empírica confirma una tendencia persistente de los gastos locales a crecer más aceleradamente que los correspondientes ingresos, según se puede apreciar para lo que se refiere a Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, y a través de estudios recientes para el caso de Colombia.

La CEPAL y José Antonio Ocampo⁴⁷ confirman que en varios países el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales está poniendo en riesgo los equilibrios macroeconómicos. Sin duda, la tendencia sostenida de los gastos locales a crecer más que los correspondientes ingresos fiscales está comprometiendo la estabilidad.

La revisión efectuada permite concluir que aún no existen evidencias de que la descentralización política esté contribuyendo a la competitividad y sí de que los actuales sistemas de transferencias territoriales crean más presiones sobre el gasto fiscal que estímulos para que aumenten los ingresos locales.

- b) *Descentralización y equidad.* En general, en el caso de la educación la descentralización habría reducido diferencias en términos de cobertura, pero aumentado diferenciaciones en dotación de recursos. En algunos existen diferencias salariales entre el personal de educación, lo que induce una tendencia a que los mejores docentes emigren a los territorios donde serán mejor pagados. Dada la centralización característica de los sistemas de financiamiento de la salud,

⁴⁵ CAMPBELL, Tim; PETERSON, George; BRAKARZ, Jose. *Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management*, World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N° 5, 1991.

⁴⁶ CEPAL, *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, 1998, LC/L.1132.

⁴⁷ CEPAL, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*, 1998, LC/G.1997/Rev. 1-P.

OCAMPO, José Antonio; "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal" en *Reforma y Democracia* N° 13, febrero, 1999.

en este caso es posible que las diferencias observadas se deban más a la concentración de los servicios que a diferencias en calidad de prestación, pero en todo caso las cifras son indicativas de los escasos efectos que la descentralización ha tenido en la desconcentración.

En síntesis, se puede concluir que los sistemas de redistribución territorial instaurados en la región junto con la descentralización política han implicado importantes avances en términos de equidad territorial y social –en este último principalmente al aumentar la cobertura de los servicios sociales– pero no alcanzan a compensar desigualdades territoriales y sociales preexistentes (en el caso de la educación, al menos).

- c) *Descentralización y participación.* El solo hecho de que los ciudadanos elijan gobiernos locales y estos tengan un mayor poder de decisión, es sin duda un avance muy significativo en términos de participación política. Sin embargo, si bien en algunas legislaciones están contempladas otras formas de participación política, en la mayoría de los casos ésta aún se reduce a elegir representantes y ejecutivos.

En cuanto a participación social en los procesos de asignación, en algunos casos se practica la “planificación participativa”, que básicamente consiste en convocar a organizaciones sociales para que identifiquen necesidades de inversión y participen en el control del gasto. Pero solo en Bolivia (principalmente en su área rural) se ha logrado suscitar la participación masiva a través de sus tradicionales organizaciones territoriales de base. Otro país que se destaca por su cultura participativa en la gestión pública es Brasil, particularmente en algunos municipios donde se practica el “presupuesto participativo” a través de organizaciones populares; pero se estima que en todo Brasil no llega a movilizarse más de un 4% de la población a través de dichas organizaciones. En casi todos los demás países hay experiencias puntuales similares, pero se puede afirmar que hasta el momento los procesos de descentralización, con las excepciones mencionadas, no han llegado a suscitar la participación constructiva que se esperaba.

- d) *Descentralización y reducción de la corrupción.* Se puede afirmar que, en general, la corrupción globalmente habría aumentado con la descentralización debido a tres factores adicionales, vinculados entre sí: (i) la multiplicación de procesos de asignación sin que se haya logrado movilizar el control social, (ii) la mayor dificultad consiguiente para que los órganos centrales de control puedan cumplir sus funciones, (iii) el mayor grado de relaciones personales entre autoridades y proveedores. Las oportunidades de corrupción serían mayores en los casos en que la descentralización no alcanza a los niveles más próximos al ciudadano y más bien contribuye a potenciar nuevos centralismos.

El análisis que se acaba de efectuar confirma las conclusiones a que llegaron Campbell, Peterson y Brakarz⁴⁸ y que amplió Finot⁴⁹. También confirma en alguna medida los

⁴⁸ CAMPBELL, Tim; PETERSON, George; BRAKARZ, Jose; Op. cit.

⁴⁹ FINOT, Iván, “Descentralización, equidad y participación en América Latina, una aproximación económica”, CEPAL (Santiago de Chile), 1996, LC/IP/R.165. Publicado con el título “Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?” en Reforma y Democracia N° 10, febrero de 1998.

temores de Rémy Prud'homme⁵⁰, quien ponía en duda que en los países en desarrollo la descentralización pudiera mejorar la eficiencia asignativa y advertía sobre riesgos en materia de estabilidad y posibles retrocesos en materia de redistribución y reducción de la corrupción.

Finot explica que en América Latina los procesos de descentralización han representado inicialmente avances muy significativos en términos de equidad y de participación –sobre todo política– respecto a la situación anterior; pero los sistemas redistributivos en vigencia no alcanzan a compensar las diferencias crecientes y con frecuencia resultan insuficientes para asegurar la equidad social. Aún no se ha logrado suscitar significativamente la participación social. Incluso la participación política suscitada inicialmente podría tender a disminuir, por desgaste, ante la ausencia de avances.⁵¹

Las mayores interrogantes, sin embargo, se refieren a la esperada contribución de la descentralización a la competitividad. “No se está logrando contrarrestar una tendencia a la concentración, no hay evidencias de que la descentralización política contribuya a una mayor eficiencia –incluida la reducción de la corrupción– y sí existen serios indicios de que los actuales sistemas de financiamiento están contribuyendo a crear presiones inflacionarias”⁵², enfatiza Finot.

A la luz de resultados como los mencionados, pero particularmente ante el temor de que más descentralización genere más presiones fiscales, actualmente se han reducido notablemente las expectativas que esta reforma de la gestión pública había generado inicialmente. Este hecho alienta los intereses centralistas, que aprovechan las debilidades constatadas para fortalecerse.

En la mayor parte de la región, las políticas e instituciones de los gobiernos nacionales y subnacionales han sido objeto de anteriores reformas y procesos de modernización. Pero la agenda de reformas aún no se ha completado en ese plano; por lo que Shahid Javed, Guillermo Perry y William Dillinger aconsejan que se centre cada vez más en las instituciones y políticas subnacionales e intergubernamentales. El fuerte impulso hacia la descentralización que está en marcha en toda la región –según estos autores–, significa que:⁵³

- Ya hoy algunos de los servicios públicos que tienen importancia para la mayor parte de los ciudadanos y la economía y sociedad en general, como la educación básica y salud, los caminos subnacionales, el suministro de agua y los servicios sanitarios, están en manos de gobiernos subnacionales semi-autónomos.
- Las reglas adecuadas son esenciales para evitar los riesgos fiscales y macroeconómicos adversos que puede ocasionar este proceso.
- Una gobernación subnacional cada vez mejor se está convirtiendo en un requisito para la calidad de la democracia en la región.

⁵⁰ PRUD'HOMME, Rémy (1994), *On the dangers of decentralization*, World Bank, Policy Research Working Paper 1252.

⁵¹ FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 24.

⁵² Ibid, p. 24.

⁵³ Banco Mundial, Op. cit, p. 7.

Para Iván Finot, por su parte, el tema de la descentralización está inmerso en otros temas también gravitantes para la región. Considera que la consolidación de la democracia depende primordialmente de la capacidad de los gobiernos para lograr eficacia y eficiencia en el logro de tres objetivos decisivos: viabilizar el crecimiento económico sustentable, asegurar equidad y canalizar constructivamente la participación⁵⁴. Añade, que la intervención del Estado es imprescindible tanto para la sustentabilidad como para la equidad. Si bien es conveniente que se reduzca el rol del Estado como productor, a la vez es necesario que fortalezca:

- *Su capacidad reguladora*, con el objetivo de conseguir que los mercados tengan un funcionamiento socialmente provechoso;
- *Su función redistribuidora*, indispensable para el logro de la equidad, y
- *Su función articuladora de la participación ciudadana*, para el emprendimiento de objetivos comunes.

Se entiende que el Estado debe cumplir estos nuevos roles no solamente con eficacia respecto al cumplimiento de los objetivos buscados, sino también con eficiencia, es decir con el menor costo social posible. Ello se hace imperativo por razones tanto de racionalidad económica y equidad como de competitividad. En este contexto, “con la descentralización se busca no solo adecuar el aparato público a los nuevos roles que debe cumplir el Estado en la gestión del desarrollo económico y social, sino también activar nuevos mecanismos de eficiencia e involucrar la participación ciudadana”⁵⁵.

La descentralización política es una tendencia irreversible, pero el proceso puede ser frenado en la medida en que no se obtengan los resultados esperados y particularmente si pone en peligro la estabilidad. Las principales consecuencias serían de carácter político, ya que se postergarían avances en materia de participación que solo podrían ser viabilizados a través de la descentralización y se restaría su concurso a la gobernabilidad democrática. Más aún, se frenaría el desarrollo de la gobernancia democrática, es decir, de la capacidad de autogobierno de una sociedad, que la descentralización debe viabilizar.

Se impone entonces una indagación sobre por qué los procesos de descentralización aún no están generando los resultados esperados, particularmente en lo que se refiere a eficiencia, e intentar establecer cuáles serían las condiciones para asegurar el logro de los mismos y qué modificaciones habría que hacer en su diseño, particularmente para que su implementación no comprometa sino en lo posible coadyuve a la estabilidad y comprobar si el incremento de la gobernancia democrática es un privilegio reservado a los países desarrollados o si puede, más bien, viabilizar el desarrollo.

La reducción del protagonismo nacional, sin embargo, no se da solamente en dirección a las colectividades subnacionales y a las personas sino también hacia colectividades supranacionales: regionales y aun mundial. Simultáneamente con la descentralización intranacional, en el escenario mundial también se puede observar una tendencia hacia la centralización supranacional, que se manifiesta en el surgimiento de bienes públicos mundiales, para el resguardo de los derechos humanos, y en los procesos de integración regional que se están dando en todo el mundo, con Europa a la cabeza. Mucho de la

⁵⁴ FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?*, p. 1.

⁵⁵ *Ibid*, p. 1.

teoría de la descentralización –particularmente del federalismo fiscal– tiene plena aplicación a los procesos de integración.

Finot afirma que, así como la descentralización política y la económica son beneficiosas para la eficiencia, la centralización política de la función de redistribución seguirá siendo más conveniente para la equidad, pero incorporando una adecuada participación ciudadana. Y, ésta depende de un doble acercamiento: por un lado, de la sociedad civil hacia el Estado y, por otro, de este a la sociedad civil, pero es responsabilidad principalmente de los gobiernos nacionales adecuar el aparato estatal para viabilizar la participación en beneficio del bien común. Sin embargo, lo que hace que el concurso ciudadano y la eficiencia sean objetivos no solamente funcionales sino sinérgicos entre sí, es vincular la participación en la gestión del gasto con la obligación de participar en su financiamiento.⁵⁶

Ahora bien, la revisión de algunos procesos de descentralización en curso (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia) referidos a salud y educación, permite observar que, en la mayoría de los casos, las funciones transferidas están siendo financiadas con transferencias financieras no vinculadas al aporte local y, en general, se promueve la participación en el gasto sin que ello implique necesariamente el compromiso del aporte propio. Sin embargo, independientemente de su destino, este tipo de transferencias no condicionadas al aporte local resulta contraproducente, tanto para la eficiencia y la participación como para la misma equidad, por lo siguiente:⁵⁷

- No hay un freno económico para las presiones políticas,
- Los gobiernos centrales tenderán a restringir la participación, ya que ésta puede canalizarse a generar presiones para mayores gastos sin contrapartida,
- Los ciudadanos no se sentirán motivados para participar en las decisiones y controlar un gasto cuyo financiamiento no les significa mayor esfuerzo, y
- Descentralizar políticamente el gasto social resulta contrario al principio de “igualdad de oportunidades” que la colectividad nacional debería asegurar a cada ciudadano.

En efecto, la descentralización económica y política de la gestión pública –incluida en esta última la participación ciudadana comprometiendo aportes– sería la política adecuada para incentivar la eficiencia en la asignación de recursos e impulsar la transformación productiva, el crecimiento económico y el desarrollo local, la participación ciudadana y la responsabilidad de los gobiernos locales. Pero, tal como lo sostiene Finot, para asegurar igualdad de oportunidades y viabilizar la solidaridad, el gasto social tendría que seguir siendo –o volver a ser– responsabilidad primordial de los gobiernos nacionales.

Los gobiernos locales, como órganos de gobierno de autonomías subnacionales, deberían poder desarrollar todo el potencial de la autonomía política y fiscal para ocuparse de la concertación para la inversión sobre la base del esfuerzo local. Sin embargo, en lo que se refiere a redistribución social, en lo fundamental tienen que ser solo ejecutores de una política definida nacionalmente, a la que las políticas locales

⁵⁶ Ibid, p. 3.

⁵⁷ Ibid, p. 3.

concurrirían solo complementariamente. El objetivo de equidad, de cuyo cumplimiento son responsables fundamentalmente los gobiernos nacionales, podría ser instrumentado a través de dos sistemas subsidiarios, cuyos desembolsos serían transferencias condicionadas solo al aporte local: uno “territorial”, dirigido a compensar disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos; otro, “social”, orientado a reducir desigualdades sociales.⁵⁸

La descentralización económica de los servicios sociales será conveniente, en la medida en que el Estado pueda asegurar esa institucionalidad y existan –o puedan existir– proveedores alternativos. En lo que corresponda a los gobiernos locales, ellos tendrían que responder al respecto no solo a los gobiernos centrales sino también a los electores locales. “Dada la extrema desigualdad en la distribución del ingreso que caracteriza a la región, lo ideal sería que el gasto público subsidiara sólo aquella parte del costo de los servicios que las distintas familias, dado su nivel de ingreso, no pudieran cubrir”⁵⁹. En este caso, lo decisivo será la capacidad de las administraciones locales para operar sistemas focalizados.

Se debe tener claro que la propuesta de institucionalizar el derecho de los ciudadanos a escoger entre proveedores de servicios públicos, no es equivalente a privatización. Se trata sí de utilizar la competencia para lograr una mejor asignación de recursos, pero tomando en cuenta que para ello es indispensable que el Estado en su conjunto logre desarrollar, simultáneamente, una eficaz capacidad reguladora.

Complementaria con la instauración de la focalización, sería necesario considerar la revalorización del derecho ciudadano a exigir un acceso igualitario a los bienes públicos por el hecho de pagar impuestos. Para ello se debería considerar también como impuestos pagados a los aportes en trabajo, especie y dinero que los ciudadanos efectúan en sus organizaciones de base para mejorar su entorno colectivo; asimismo, se debería tomar en cuenta la informalidad, que es un obstáculo importante para viabilizar dicha propuesta. Este tipo de planteamiento se fundamenta, porque las “administraciones centrales tienen poco interés y experimentan muchas dificultades para cobrar impuestos a los pequeños contribuyentes, en cambio las administraciones locales, al igual que tienen ventajas evidentes para evaluar requerimientos de subsidios, tendrían una superioridad similar para ocuparse de esa cobranza”⁶⁰.

A fin de asegurar equidad y desarrollar capacidad institucional, los gobiernos centrales deberían subsidiar las funciones que los gobiernos locales ejercen como sus agentes. Pero, simultáneamente habría que lograr institucionalizar una relación Estado-ciudadano, basada en la reciprocidad, en lugar de la actual, de Estado-beneficiario. Este cambio se fundamentaría en la participación que la descentralización puede viabilizar. Los gobiernos subnacionales, al ser los promotores y concertadores del desarrollo económico local tendrían un rol protagónico en el aumento de los ingresos y la creación de empleo, respecto a los cuales la redistribución –a cargo del gobierno nacional– tiene un rol subsidiario.

A fin de lograr transparencia y eficiencia en el proceso de descentralización, Finot recomienda vincular los pagos que realizan los ciudadanos con beneficios específicos

⁵⁸ Ibid, p. 4.

⁵⁹ Ibid, p. 4.

⁶⁰ Ibid, p. 5.

(tarifas por servicios e impuestos sobre beneficios). La decisión política fundamental que estaría a cargo de las colectividades locales sería la selección de proyectos de interés común, vinculada al aporte que le tocará realizar a cada uno, a través de tarifas y de impuestos.⁶¹

Para suscitar la participación ciudadana y aumentar las condiciones de eficiencia, los propios gobiernos locales tendrían que:⁶²

- Concertar el desarrollo local y viabilizarlo a través de la provisión de bienes públicos locales;
- Asegurar en su ámbito el cumplimiento de la normativa sobre competencia, calidad en los bienes y servicios prestados (particularmente los pagados con recursos públicos), y medio ambiente, y
- Ser agentes financieros tanto de las colectividades locales como del sistema nacional de redistribución social.

Pero, a la vez, se podría aprovechar el potencial de participación que existe en el natural interés de la gente (particularmente de las mujeres) por mejorar su entorno colectivo inmediato, como lo demuestran múltiples experiencias, particularmente en asentamientos con población de menores recursos, en todos los países de la región.

La propuesta de descentralización de los recursos financieros públicos de Finot requiere institucionalizar el que cada ciudadano pueda tener la oportunidad de participar directamente para mejorar colectivamente su entorno inmediato, y que sus aportes en tiempo o recursos sean valorizados y descontados de sus impuestos o, si fuera el caso, reembolsados. La idea que sostiene esta propuesta es que los ciudadanos participarán y exigirán responsabilidad a los gobiernos que eligen, en la medida en que puedan decidir sobre gasto vinculado a su propio aporte.

Para encarar una política de participación y descentralización de la manera como se ha propuesto en este documento, habría que partir, en cada caso, de un relevamiento de la(s) cultura(s) de organización y participación en la base con que cuenta cada país, región y provincia, a fin de determinar –o actualizar– un marco jurídico para estas organizaciones.

ii) Financiamiento local y descentralización

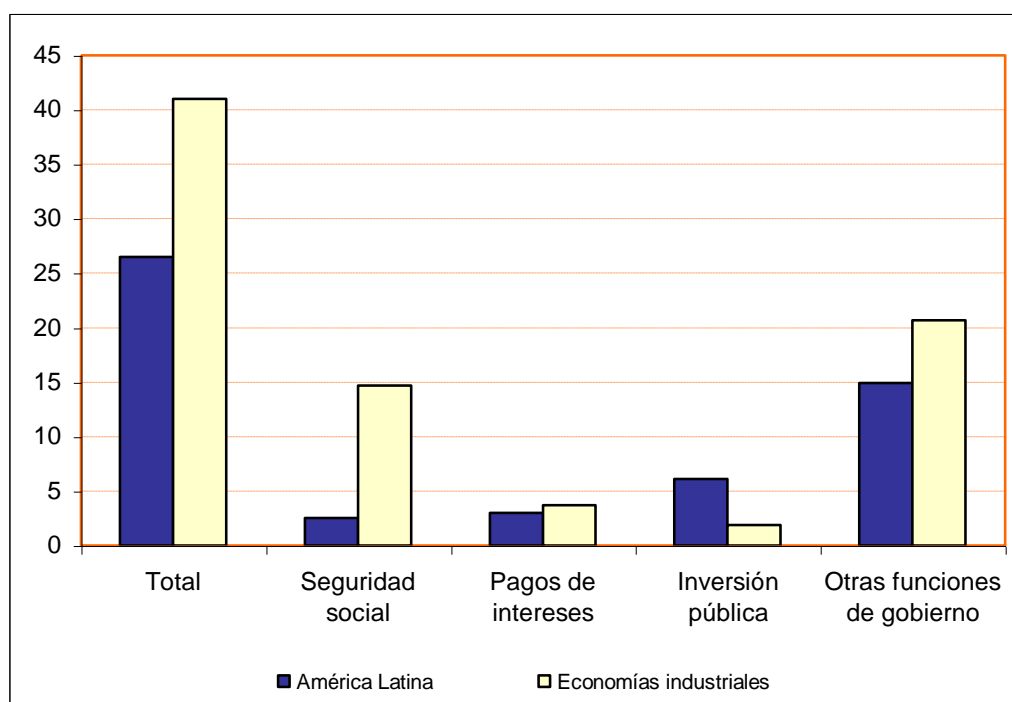
Según cifras del BID, el sector público de un típico país latinoamericano gasta aproximadamente el 25% del PBI, en tanto que el gobierno en un país industrializado típico gasta más del 40% del PBI. En el Gráfico 1.2, se observa que la diferencia más notable entre América Latina y los países industrializados está en el volumen del gasto en los sistemas de seguridad social: mientras que los países industrializados gastan alrededor del 15% del PBI, el promedio de América Latina es del 2,5%. La región también gasta mucho menos que las economías industriales en otras funciones de gobierno (que se definen como todas las áreas distintas a los intereses de la deuda, la seguridad social y la inversión pública): más del 20% del PBI en las economías industriales, y solo el 15% en América Latina. Sin embargo, los gobiernos

⁶¹ Ibid, p. 5.

⁶² Ibid, p. 6.

latinoamericanos no son pequeños en todas las dimensiones, pues típicamente, gastan mucho más en inversión pública: más del 6% del PBI, en comparación con menos del 2% en las economías industriales. Tampoco es igual el tamaño del gobierno en toda la región: existen enormes variaciones en el tamaño de los gobiernos latinoamericanos, especialmente entre los países más pequeños y más pobres de la región. Así, el gasto público en Barbados asciende al 35% del PBI, y en Bolivia, Trinidad y Tobago, Uruguay, Honduras, Jamaica, Brasil y Venezuela ha alcanzado a un promedio del 30% del PBI o más durante los años noventa. En el otro extremo, el gasto del sector público en Haití y Guatemala asciende a solo el 12% del PBI, y en la República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Perú a un nivel muy inferior al 20%.⁶³

Gráfico 1.2: Gasto del sector público no financiero, 1990-95
(porcentaje del PBI)



Fuente: BID, *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso económico y social, Informe 1997*, p. 112.

Como lo sostiene Jacint Jordana, para valorar el avance de los procesos de la descentralización en la región durante los años noventa, es interesante analizar algunos datos de carácter fiscal sobre la descentralización en América Latina. Examinando como indicador de la descentralización fiscal el porcentaje total del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto público de todo el Estado, se puede observar en el Cuadro 1.2 la existencia de una gran variabilidad de situaciones. A grandes rasgos, pueden verificarse algunas tendencias significativas: que el porcentaje del gasto subnacional es mayor en los Estado federales que en los unitarios, y entre estos últimos, los unitarios regionalizados tienen un promedio de gasto descentralizado superior a los Estados unitarios que solo disponen de dos niveles de gobierno. En los países con dos niveles de gobierno subnacional, la distribución del gasto entre el nivel local y el

⁶³ Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso económico y social, Informe 1997*, pp. 112-113.

intermedio muestra distribuciones muy distintas. Así, en Colombia la distribución del gasto entre el nivel local y el intermedio tiende a ser bastante equilibrada, mientras que en Brasil el porcentaje del gasto local representaba en 1995 aproximadamente la mitad del porcentaje del gasto del nivel intermedio, y en Argentina el gasto local no alcanzaba a la cuarta parte del gasto de los gobiernos provinciales, el nivel intermedio en este país.⁶⁴

Cuadro 1.2: Indicadores fiscales de la descentralización en América Latina, 1995 y 1997

<i>Países</i>	<i>Descentralización fiscal (BID, 1995)</i>		<i>Descentralización fiscal (BM, 1997)</i>	
	<i>Gasto Subnac./ Gasto total</i>	<i>Transf. Intergub./ Total Ings.Subnac.</i>	<i>Gasto Subnac./ Gasto total</i>	<i>Recaudac.Subnac./ Total recaudación</i>
<i>UNITARIOS</i>				
Bolivia	26.7	43	36.3	19.1
Chile	13.6	61	8.5	7.0
Costa Rica	2.3	13	2.8	2.3
Rep. Dominicana	2.9	68	2.6	0.2
El Salvador	6.0	90	-	-
Guatemala	10.3	67	10.3	1.7
Honduras	12.3	49	-	-
Nicaragua	5.2	04	9.6	8.3
Panamá	3.2	01	-	-
Perú	10.5	05	24.4	2.1
<i>UNIT. REGIONAL</i>				
Colombia	39.0	38	-	-
Ecuador	7.5	58	-	-
Paraguay	6.2	23	2.6	2.2
Uruguay	14.2	17	-	-
<i>FEDERAL</i>				
Argentina	49.3	56	43.9	41.1
Brasil	45.6	33	36.5	31.3
México	25.4	61	26.1	20.6
Venezuela	19.6	83	-	-

Nota: En el caso de Bolivia el porcentaje incluye el gasto de las Prefecturas Departamentales, que no disponen de instituciones políticas propias.

Fuente: Tomado de Jacint Jordana, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, pp. 28-29.

⁶⁴ JORDANA, Jacint, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, pp. 27-28. Advierte este autor que los datos del Banco Mundial y del BID contenidos en el Cuadro 1.2 no son totalmente coincidentes.

No todos los países con tres niveles de gobierno muestran un mayor grado de descentralización. Existen algunos casos de países que se apartan de estas tendencias generales. Destaca el caso de Bolivia entre los Estados unitarios, con un nivel elevado de gasto descentralizado, fruto de una innovación política desarrollada en la primera mitad de los años noventa. En Bolivia, se produjo una importante redistribución de los recursos públicos en favor del nivel local, junto con una Ley de Participación Popular que impulsó fórmulas muy participativas desde los niveles locales, con el objetivo de controlar y orientar el nuevo gasto descentralizado. Por un motivo inverso también se destacan Costa Rica y la República Dominicana, ya que presentan niveles muy reducidos de gasto descentralizado.⁶⁵

En la descentralización, puede afirmarse que el porcentaje de gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto público representa una dimensión muy significativa sobre las capacidades y posibilidades de actuación de las instituciones políticas locales y regionales; pero no es suficiente. Como ya se ha mencionado en este documento, el poder central suele establecer mecanismos de gasto condicionado, mediante transferencias vinculadas a incentivos y regulaciones, que, entre otros aspectos, definen cuál es la orientación sectorial del gasto, y por lo tanto, limitan las opciones sobre las políticas públicas de los gobiernos subnacionales, a pesar de disponer de presupuestos aparentemente abultados. Por eso, como lo sostiene Jacint Jordana, “al no disponer de indicadores comparativos más ajustados, no se puede esclarecer hasta qué punto en los países con un porcentaje de gasto descentralizado superior, sus gobiernos subnacionales tienen más posibilidades de disponer de mayores espacios de autonomía política, en el sentido de poder imponer sus preferencias y prioridades en la acción pública”⁶⁶. En todo caso, este indicador permite destacar las diferencias iniciales y también sirve para introducir una cierta prevención sobre las limitaciones de comparar procesos de descentralización de dimensiones muy distintas.

De lo revisado, se puede afirmar que no existe en la región una separación claramente definida de ingresos fiscales para cada nivel de gobierno, en el sentido de cumplir el ideal normativo de que los impuestos asignados a cada nivel de gobierno sean congruentes con sus correspondientes gastos. Existe generalmente un volumen de gasto muy superior a los ingresos, que se financia mediante otras vías, como las transferencias desde otros niveles gubernamentales, los cargos y contribuciones, o bien otros recursos, como puede ser la emisión de deuda pública. En este sentido, algunos indicadores que nos aproximan, aunque sea colateralmente, a valorar el grado de autonomía política presente en la descentralización, son el porcentaje de transferencias del centro sobre el total de ingresos subnacionales, y el porcentaje de la recaudación subnacional sobre el total de la recaudación en cada Estado.

Al respecto, Jacint Jordana, señala:⁶⁷

“Una primera aproximación nos sugiere que cuanto mayor sea el porcentaje de las transferencias desde el centro, o paralelamente, cuanto menor sea la recaudación subnacional, existe la posibilidad de que el margen para la autonomía política tienda a ser más reducido, ya que el centro puede modificar los criterios con los que establece las transferencias. O por el contrario, los gobiernos subnacionales pueden comportarse de forma fiscalmente poco responsable... No obstante, estas

⁶⁵ Ibid, p. 29.

⁶⁶ Ibid, p. 30.

⁶⁷ Ibid, p. 31.

posibilidades pueden ser frecuentes en la práctica, o bien ser muy remotas, y por lo tanto, este indicador tiene un interés bastante relativo, ya que el grado de autonomía política de cada gobierno subnacional también depende mucho de la forma en que se realicen las transferencias, el nivel de automatismo o de negociación que conlleven en cada caso, la condicionalidad que impliquen, etc.”

A través de la información del Cuadro 1.2 se puede apreciar ya la existencia de una gran variabilidad, sin que se perciba una relación muy clara entre el grado de descentralización y el peso de las transferencias. A pesar de esto, y de las diferencias que presentan entre ellos, parece que los cuatro países con gastos más descentralizados de América Latina (Colombia, Argentina, Brasil y México) muestran un porcentaje de transferencias desde el centro comparativamente bajo –con la excepción de México– y también aparecen como los países con los porcentajes más elevados de recaudación directa de los gobiernos subnacionales.

Gabriel Aghón y Patricia Cortés indican que uno de los campos de mayor experimentación es el del diseño de las transferencias intergubernamentales; asimismo, que determinadas experiencias recientes en la región han incentivado la búsqueda de una mayor eficiencia y equidad en la distribución territorial de las transferencias intergubernamentales, constituyéndose este en uno de los temas prioritarios en buena parte de los países de la región.⁶⁸

El tema del financiamiento de las mayores competencias y funciones transferidas hacia las localidades es parte fundamental del análisis de los procesos de descentralización en América Latina. “La descentralización resulta poco efectiva si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros adecuados que les permitan adelantar, de manera responsable, la gestión y provisión de los servicios asumidos”⁶⁹. Gabriel Aghón y Patricia Cortés reconocen los importantes avances dados en materia de descentralización fiscal en buena parte de los países latinoamericanos; no obstante, observan que el financiamiento local sigue estando caracterizado, en general, por una escasa autonomía fiscal en la determinación de sus principales impuestos locales, una alta participación de las transferencias intergubernamentales, un uso reducido de los cargos a usuarios y contribuciones especiales, un bajo acceso y utilización del endeudamiento y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno⁷⁰.

Lo anterior nos ofrece como resultado una permanente brecha financiera a nivel local, que dificulta la gestión y en general una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralizadores en la región. En este contexto, adquiere importancia reevaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las municipalidades.

Una mirada sobre la distribución de los ingresos por niveles de gobierno en los países de la región, nos permite corroborar la reducida participación de las finanzas locales en el consolidado. La participación de los gobiernos municipales en el total de los ingresos

⁶⁸ AGHÓN, Gabriel y CORTÉS, Patricia, “Descentralización y gobiernos municipales en América Latina”, en *Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la gestión urbana*, p. 92.

⁶⁹ Ibid, p. 92.

⁷⁰ Ibid, p. 92.

sigue siendo bastante baja, oscilando entre un 10 y un 15% en los últimos años, si comparamos estas cifras respecto a algunos países industrializados, en donde la participación del nivel municipal en el ingreso público total es significativamente más elevada (entre un 25 y un 35%). Lo anterior deja entrever, en el ámbito latinoamericano, la alta concentración de ingresos y gastos en el gobierno nacional, lo que deja un margen de acción estrecho al mismo sistema de financiamiento local para generar mayores recursos; determinando con ello la existencia de un amplio camino por avanzar en el fortalecimiento de las finanzas locales.

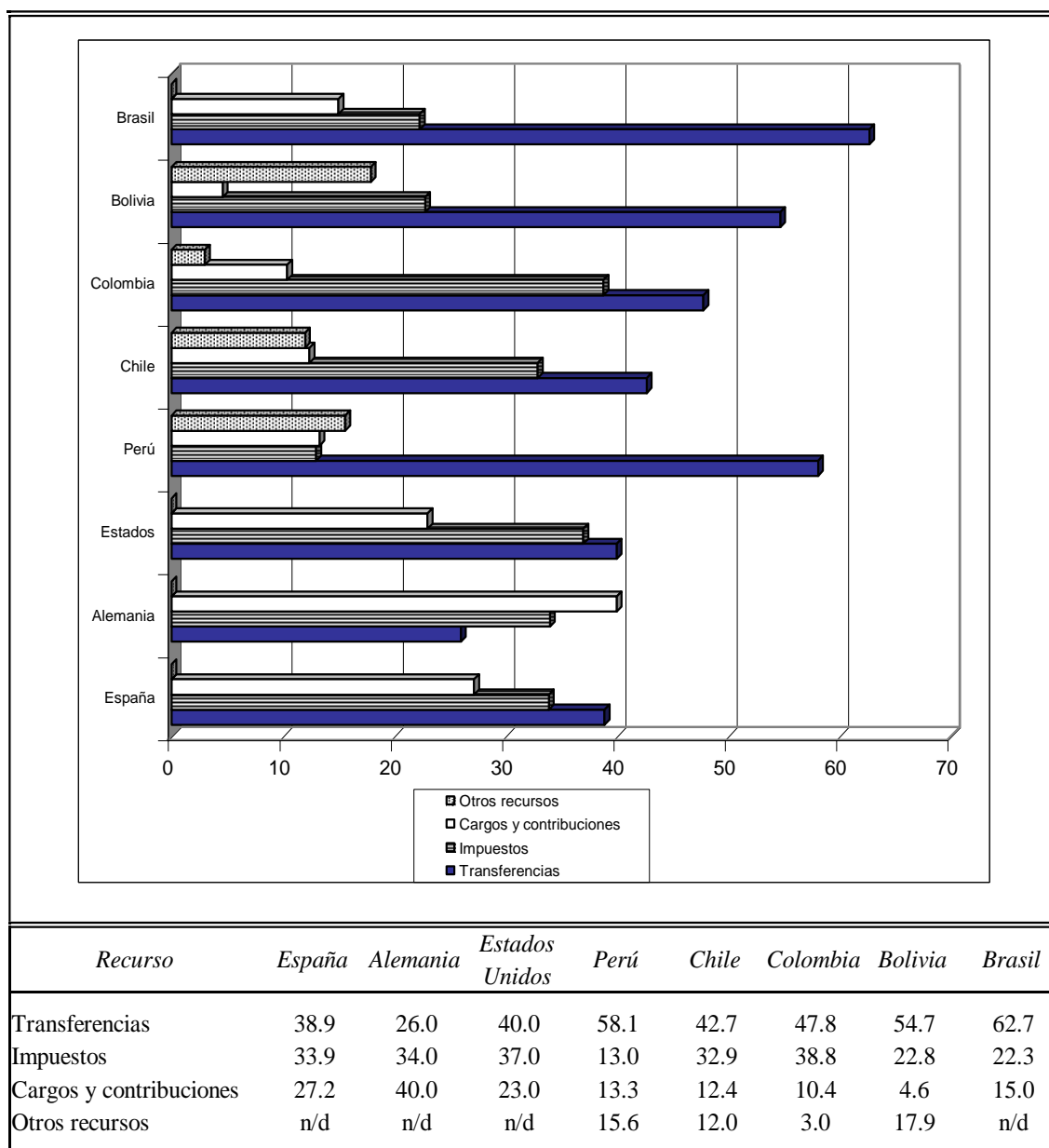
De otra parte, si se observa en el Gráfico 1.3, la estructura de las finanzas municipales para un conjunto de países de la región, incluyendo entre ellos los que han tenido mayores avances legales como Brasil y Colombia, se encuentra que las municipalidades vienen recaudando una pequeña proporción de los ingresos a través de recursos propios, en particular impuestos locales y cargos y contribuciones, lo que refleja la fragilidad de las finanzas y la alta dependencia de fuentes externas, como las mismas transferencias intergubernamentales. Esta situación se ilustra con mayor claridad al comparar esta estructura con la de algunos países industrializados donde, en promedio, las dos terceras partes del financiamiento proviene de los recursos propios, lo que evidencia una situación financiera más sólida y sostenible frente a las mayores responsabilidades que vienen teniendo estos niveles.

Como resultado de una revisión de la situación de las principales fuentes de recursos con que cuentan las municipalidades en los países de la región (ver Gráfico 1.3), G. Aghón y P. Cortés concluyen lo siguiente:⁷¹

- Un primer aspecto a señalar tiene que ver con la tributación local y la tendencia de debilitamiento que ha tenido en las últimas décadas, a pesar de esfuerzos recientes y puntuales de fortalecimiento promovidos en algunos países: las municipalidades todavía actúan con un marco jurídico y legal bastante restrictivo que deja un escaso margen de actuación a las localidades.
- La tributación local descansa fundamentalmente en impuestos, como el impuesto territorial, el de las patentes municipales e impuestos a los vehículos, entre los más importantes, los cuales en su conjunto pueden representar en promedio el 80% de la tributación local.
- Un rápido análisis a una de las principales fuentes de recursos, como lo es el impuesto territorial ó inmobiliario, muestra como la base del tributo, es decir, el avalúo catastral, está significativamente por debajo de los valores comerciales, a pesar de los esfuerzos de las autoridades gubernamentales por actualizar y modernizar la administración del catastro. De la revisión de la experiencia internacional, se desprende que a pesar de los problemas que aún se enfrentan, la regla de oro es una adecuada combinación de estrategias tendientes a la actualización de la base del tributo y la modernización de la administración del recaudo. (Existen experiencias exitosas, que refuerzan la conveniencia de una mayor autonomía y modernización de la administración tributaria; como por ejemplo, los casos de Santafé de Bogota y Quito).

⁷¹ Ibid, pp. 94-97.

Gráfico 1.3: Estructura de los ingresos municipales: comparación entre países de América Latina y Europa



Fuente: JORDAN, Ricardo y SIMIONI, Daniela (compiladores), Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la gestión urbana, pp. 93-94.
n/d: datos no disponibles.

- Respecto a los cargos a usuarios, tarifas y contribuciones, en las últimas décadas se observa una mayor utilización de este instrumento para la financiación directa de un servicio que se presta hacia el contribuyente. Es, quizás, el ejemplo más claro donde la legislación municipal de los distintos países latinoamericanos permite un papel activo de la localidad en la generación de recursos por este concepto. No obstante, continúan teniendo un relativo bajo peso en la estructura de ingresos de las municipalidades de la región. Entre las modalidades de esta fuente de financiamiento se tienen, por una parte, los cobros a usuarios por prestación de servicios públicos locales básicos y otras actividades urbanas. Por otra parte, vienen impulsándose las llamadas contribuciones de mejoras o valorización, las

cuales están estrechamente vinculadas a la propiedad inmobiliaria. Hoy en día son utilizadas exitosamente por algunas ciudades de países como Colombia y México, con el fin de captar ingresos que pretenden recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. Esta importante herramienta viene promoviendo una mayor responsabilidad de la comunidad al reforzar la vinculación entre los potenciales beneficiarios de las mismas, dando lugar a lo que se podría llamar un “contrato político” para el financiamiento de la infraestructura municipal.

- El fortalecimiento de los ingresos propios a nivel local requiere del incentivo hacia una mayor creatividad financiera, que promueva la canalización de nuevos ingresos, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal (contratos de concesión, etc.), que en su conjunto permita incrementar la participación de los recursos propios en el total de ingresos locales. Si bien es un tema de desarrollo reciente y de creciente interés local en países como Colombia, Chile y Perú, cabe destacar a manera de ejemplo el caso de la ciudad de Santiago y algunas ciudades intermedias de Chile donde se vienen promoviendo concesiones en proyectos de mejoramiento de vías, conservación de parques y playas, entre otros servicios.
- Las transferencias intergubernamentales, si bien son justificables como un mecanismo para asegurar una adecuada equidad fiscal entre las distintas municipalidades que tienen la base tributaria desigualmente distribuida, han tendido a ser la principal base de financiación de los procesos de descentralización. Los ingresos por esta fuente constituyen, en muchos casos, una gran proporción de los ingresos totales con que cuenta el nivel local. En una buena parte de las municipalidades, especialmente de tamaño pequeño, constituye la fuente más importante de financiamiento y puede llegar a representar entre el 70 y el 95% del total de sus ingresos. En las ciudades intermedias, esta participación puede oscilar entre un 30 y un 60%, y en las grandes urbes, entre un 10 y un 35%.

Algo que debe destacarse es la tendencia al aumento de las transferencias en las distintas experiencias descentralizadoras de la región. Para países como Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela, y en menor medida en otros, se han aumentado significativamente las transferencias, constituyéndose en el principal soporte del proceso descentralizador y, en algunos casos, generando una interesante discusión sobre sus posibles impactos macroeconómicos y redistributivos. En otros países, como Argentina, Chile y Paraguay, el crecimiento ha sido más moderado dado el margen de discrecionalidad que ejerce el nivel nacional en su asignación. El hacer que esta fuente tienda a ser la base principal del financiamiento de la descentralización, como ha sido la práctica reciente de buena parte de los países, necesariamente desincentiva el esfuerzo fiscal local y restringe la misma autonomía fiscal.

- Entre los mecanismos financieros que permiten al municipio obtener nuevos recursos para la financiación de obras prioritarias, y que obviamente suscita grandes inquietudes y polémica para el nivel central por sus posibles efectos sobre la estabilidad macroeconómica, está el acceso al endeudamiento. Salvo la utilización que se ha hecho por parte de las ciudades grandes e intermedias de países como Brasil, Colombia y Ecuador, la norma ha sido una baja utilización de la capacidad de endeudamiento y, en general, un incipiente desarrollo del mercado de capitales en el nivel local latinoamericano.

Los argumentos de Aghón y Cortés coinciden con los de otros trabajos auspiciados por la CEPAL y el CLAD, en cuanto a considerar que si bien los problemas del financiamiento local son distintos en cada país, estos giran fundamentalmente alrededor de los insuficientes recursos financieros de los gobiernos locales para hacer frente a sus responsabilidades de gasto. El desbalance fiscal de las municipalidades, frente a crecientes necesidades de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes. En este sentido, la mayor autonomía fiscal a nivel local, aunque tímida y limitada, es sin duda uno de los objetivos centrales de buena parte de los proyectos actuales de reformas municipales promovidas en los países de la región. En cuanto al diseño de las transferencias, se recomienda que su diseño y distribución sea lo más simple y transparente posible.⁷²

Bajo el mencionado enfoque, se plantea indispensable que el sistema de financiamiento municipal esté acompañado de una coordinación institucional y del apoyo técnico para la consecución de una efectiva planificación y financiamiento de las responsabilidades del nivel local. Asimismo, debe haber un mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las municipalidades; para ello, se requiere desarrollar acciones como la puesta en marcha de agresivos programas de coparticipación del recurso humano y de mejoramiento de la capacidad gerencial de las autoridades locales. Esto implica contar con adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso y promover una más transparente y efectiva rendición de cuentas y control ciudadano en el proceso presupuestario y de planificación. Una experiencia exitosa en esta materia ha sido aplicada por algunas ciudades como Porto Alegre, en Brasil.⁷³

En el mencionado contexto, la estructura del financiamiento municipal debe presentar una combinación adecuada de los diversos instrumentos mencionados, buscando promover una adecuada relación entre los ingresos propios y las competencias que le han sido asignadas. Complementariamente, es recomendable una mayor flexibilidad por el lado del gasto que responsabilice cada vez más al gobierno local en la priorización y ejecución de programas prioritarios de inversión.

Según Aghón y Cortés, los países de la región han tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente al financiamiento local, y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas; pero ellas, quizás, no han sido tan difundidas como los mismos problemas. Esas mejores prácticas han abordado la revisión de las modalidades de transferencias intergubernamentales, con miras a una mayor eficiencia y equidad del gasto descentralizado; una modernización de la tributación local, y un mayor esfuerzo de autofinanciamiento local; una efectiva participación de las comunidades en la fiscalización del gasto; y, finalmente, regulaciones al endeudamiento territorial, tendiente a minimizar los posibles efectos macroeconómicos. Sin duda, este conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos a aprovechar, mediante el intercambio y la difusión de experiencias exitosas que

⁷² Ibid, pp. 97-98.

⁷³ Se alude al “Presupuesto Participativo”. Las características, bondades, riesgos, así como los desafíos que debe enfrentar dicha práctica, son desarrollados por: Daniel DROSDOFF, “Del sufragio al presupuesto”, en BID América, www.iadb.org/exr/IDB/stories/2000/esp/c200e1.htm; Elvia M. CAVALCANTI FADUL y Reynaldo MAIA MUNIZ, “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18 Octubre 2000.

se pueden dar entre las municipalidades de los países de la región, en ciertas áreas críticas del financiamiento municipal.⁷⁴

A manera de conclusión en el tema de descentralización y gobiernos locales en América Latina, se puede anotar lo siguiente:⁷⁵

- La puesta en marcha de políticas de descentralización y el rápido proceso de urbanización que han caracterizado el escenario latinoamericano, exige el gran desafío de reconceptualizar el tema de la ciudad, no solo como centro motor del desarrollo local y eje articulador de la internacionalización, sino también como el espacio más propicio para la profundización de la democracia.
- Esta reconceptualización impone una agenda de discusión, que pasa por identificar las estrategias para generar dinámicas competitivas afines a las exigencias de la economía global; la apertura real de espacios de autonomía tanto financiera como de competencias que le permitan a la ciudad profundizar sus objetivos de desarrollo, pero además, implica que en ella se creen mecanismos concretos para las prácticas participativas y de concertación. Esto implica que se debe tener en cuenta también los patrones que han regido las dinámicas políticas, sociales y culturales inmersas dentro del proceso de urbanización de América Latina.
- Los gobiernos municipales desempeñan un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y en función a las responsabilidades asignadas. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales es esencial para el proceso de descentralización y autonomía local. Los programas municipales deben contar con un financiamiento estable para el período para el cual se definen; no obstante, no todo el financiamiento debe ser estatal, es importante potenciar recursos de otras fuentes, incluidos los de los propios beneficiarios.
- La falta de precisión y delimitación de responsabilidades en el ámbito legislativo y técnico-administrativo, sumado a la ausencia de mecanismos de coordinación financiera transparente y efectiva, junto con las restricciones financieras existentes al nivel local, constituyen las principales limitaciones que dificultan una gestión activa de la municipalidad en la provisión descentralizada de servicios.
- Existe una inadecuación entre el modelo de gestión que se consolidó a lo largo del siglo pasado –centralizado (papel pasivo del municipio), dividido sectorialmente, con programas homogéneos y estandarizados– y los requerimientos que impone un sistema descentralizado, que privilegia la localización, la colaboración público-privada y la participación social.
- La experiencia de varios países de la región permite afirmar que existen riesgos que deben tenerse presentes (tales como el deterioro en la calidad de los servicios, el clientelismo político, la baja capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales, etc.) y sobre los cuales debe igualmente trabajarse en diferentes frentes que fortalezcan institucionalmente a las ciudades. Los nuevos diseños de organización exigen una modernización del Estado y la preparación o capacitación de los gobiernos locales. La simple expedición de leyes no garantiza el éxito y el aprovechamiento de las ventajas de la gestión descentralizada. Las bondades de la

⁷⁴ AGHÓN, Gabriel y CORTÉS, Patricia, Op. cit, p. 99.

⁷⁵ Ibid, pp. 99-104.

- descentralización no podrán ser observadas y aprovechadas plenamente por las municipalidades hasta tanto no se implementen, de manera sistemática y permanente, agresivos programas de fortalecimiento institucional de la municipalidad y, en particular, del recurso humano que demanda la descentralización.
- En el gobierno central debe prevalecer un enfoque de “facilitador y promotor”, que promueva un manejo gerencial y participativo de la gestión a nivel local, asimismo, que continúe impulsando el traslado de capacidades técnicas y administrativas de apoyo directo a la descentralización y, particularmente, el incentivo a la concertación entre el Estado y la sociedad civil.
 - Es indispensable que los programas incorporen indicadores claves en su diseño, que permitan detectar logros y dificultades en la implementación y evaluar los resultados de corto, mediano y largo plazo; identifiquen e incorporen mecanismos que incentiven el logro de resultados y la calidad de estos. En este sentido, es importante involucrar activamente a los distintos niveles de gobierno para conformar realmente un sistema intergubernamental de información para el seguimiento y evaluación del proceso y la gestión pública. En definitiva, existe una exigencia fuerte de mejorar los sistemas de información y reforzar su retroalimentación con la toma de decisiones. En esta dirección es importante la difusión e intercambio de experiencias exitosas en descentralización.
 - Finalmente, las actuales estrategias de transferencia de ingresos y responsabilidades hacia las municipalidades de América Latina tienen que afrontar, en los próximos años, el desafío central de mostrar resultados efectivos que en la práctica reflejen una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. Una premisa primordial para ello es la vinculación más directa entre el servicio demandado por la ciudadanía y la municipalidad, así como aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso descentralizador: la mayor participación y control de la comunidad, el esfuerzo fiscal local y la movilización de nuevos recursos y competencias del sector privado. Esta mayor responsabilidad fiscal y política de los gobiernos locales que dichos procesos demandan, requieren de un elevado grado de consenso, es decir, de una gran voluntad política.

1.3 Antecedentes de los intentos de descentralización en el Perú

Efraín Gonzales de Olarte, sobre la base del trabajo de Maletta (*Cambios en la demarcación política y dinámica de la población del Perú: 1876-1972*) sustenta que la historia de la división política del territorio peruano está llena de creaciones, desmembraciones, recategorizaciones y red denominaciones, hechas sobre la base de la división político-administrativa existente a fines de la Colonia. Los criterios para dichos cambios no siempre han sido uniformes y –de alguna manera– han sido impulsados ya sea por intereses políticos o económicos regionales o no, por movimientos reivindicativos regionales, por razones geopolíticas o por razones de índole administrativa y fiscal.⁷⁶

⁷⁶ GONZALES DE OLARTE, Efraín, *Economías regionales del Perú* (2da edición), p. 28.

Si algo caracterizó a la demarcación colonial, la regionalización colonial, es que ella tuvo un carácter administrativo-tributario.⁷⁷

Johnny Zas Friz Burga en su obra *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, desarrolla un análisis jurídico institucional de los niveles regional (intermedio) y local presentes en la organización territorial del Perú en dicho periodo. Respecto a 1821-1844, menciona que la Junta Departamental, como órgano de nivel intermedio, tuvo una vigencia efectiva mínima, prácticamente estuvo ausente. A pesar de las grandes dificultades de inserción que tuvieron las juntas departamentales en un período que el citado autor define como de “inestabilidad política e institucional”, considera que con su creación se trató de constituir, aunque limitadamente, un nivel de gobierno intermedio en la estructura estatal peruana de los inicios de la república.⁷⁸

El sistema administrativo territorial con relación al nivel local, llega a Perú a través de la Constitución de 1812 y su vigencia continúa en las Constituciones republicanas. En el período 1821-1844, las municipalidades, cuando rigieron efectivamente, se generalizaron: se estableció un régimen local uniforme; se crearon municipalidades casi por cada núcleo de población; las municipalidades tuvieron un carácter electivo, sobre la base de criterios únicamente territoriales, en un régimen electoral censitario y de elección indirecta; hay un régimen de controles de las juntas departamentales y de las autoridades representantes del Poder Ejecutivo (entre ellas el prefecto) sobre las municipalidades; el Poder Ejecutivo nombra el alcalde y, por consiguiente, mantiene el control jerárquico derivado de tal designación.⁷⁹

Por su parte, Gonzales de Olarte, sostiene que en 1821 San Martín transformó las intendencias en departamentos y los partidos en provincias. Pero solo con la Constitución de 1823 cambiaron los criterios y la legislación para la demarcación territorial. En dicha Constitución se adaptaron al Perú las juntas departamentales –ya vigentes en Europa– que dada su inspiración liberal otorgaban atribuciones más o menos amplias a los organismos locales y regionales. Agrega Gonzales de Olarte:⁸⁰

“A partir de entonces la historia de la regionalización del Perú –si existe alguna– será la de intentos de demarcación territorial *a priori*, creando y cambiando los límites y las instituciones regionales de control administrativo y político.”

Con relación a las características básicas que predominaron en los gobiernos locales durante 1821-1844, Zas Friz reseña lo siguiente:⁸¹

“... el municipio tampoco pudo, por su extrema debilidad institucional, radicarse con fuerza en la estructura estatal republicana y también estuvo ausente como nivel de gobierno en parte significativa del período.

Las Constituciones y la legislación del período configuran al municipio como una instancia de gobierno local con relativa autonomía política y financiera. Al igual que la junta departamental, el carácter electivo del municipio era prácticamente anulado por la mínima base electoral del régimen censitario, restringido aún más por la elección indirecta. La legislación del período también les reconoció materias de competencia y potestad normativa, al igual que una capacidad de gasto a

⁷⁷ Ibid, p. 31.

⁷⁸ ZAS FRIZ BURGA, Johnny, *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, pp. 328-329.

⁷⁹ Ibid, p. 332.

⁸⁰ GONZALES DE OLARTE, Efraín, Op. cit, p. 32.

⁸¹ ZAS FRIZ BURGA, Johnny, Op. cit, p. 329.

ingresos exclusivos, si bien limitados por un fuerte régimen de controles de parte del poder público nacional.”

El cuanto al período 1845-1919, Zas Friz aclara que este se caracteriza por presentar los primeros intentos (si bien siempre limitados) de consolidación institucional del Estado en el Perú republicano, por los siguientes hechos:⁸²

- Se implantaron tanto el Concejo Departamental (ley de 1873) como la Junta Departamental (ley de 1886)⁸³. Ambas intentaron reintroducir un nivel de gobierno intermedio, ausente en la casi totalidad del período.

El Concejo Departamental concebido en la Ley de Municipalidades de 1873 fue una débil representación del nivel departamental, ya que una parte de sus miembros era elegida indirectamente a través de colegios de electores muy restringidos y el resto de miembros eran los representantes de los concejos provinciales. A estos concejos, además, se les reconoció mínimas materias de competencia y, conforme a la rígida relación piramidal que disponía la ley, dependían jerárquicamente del Poder Ejecutivo tanto en materia administrativa como financiera.

La Junta Departamental de la Ley de Descentralización Fiscal de 1886 tampoco era un ente territorial autónomo, ya que no era un ente representativo de un cuerpo electoral departamental, pues se conformaba por delegados de los concejos provinciales. Incluso, el intento de hacerlo independiente del Poder Ejecutivo, principalmente a través de la supresión del prefecto como presidente de la Junta Departamental, no cambió esta situación. A pesar de que en el origen de estas juntas estaba la descentralización de los ingresos y de los gastos, se produjo una paulatina reducción de la limitada autonomía financiera que había reconocido la misma ley a las juntas.

- En el mismo período (1845-1919) también se reimplantaron las municipalidades, y a diferencia del nivel intermedio, ellas lograron radicarse en la estructura territorial estatal.

La Ley de Municipalidades de 1892 instauró el sufragio directo, mientras que la ley de 1896 derogó los requisitos de carácter censitario aún presentes en la Ley Municipal de 1892. Esta última ley repitió la Ley de Municipalidades de 1873, con la omisión del Concejo Departamental.

La Ley Municipal de 1873 introdujo la dualidad local peruana (provincial y local), la preeminencia del Concejo Provincial, un conjunto importante de funciones y de materias de competencia para los concejos provinciales y distritales, una dependencia jerárquica y un consiguiente régimen de controles ejercido por los concejos provinciales sobre los distritales y, por último, una limitada autonomía financiera municipal.

- En este período, parte de la legislación estableció que el alcalde era agente del Poder Ejecutivo y que, en tal condición, era nombrado por este; introduciendo, en consecuencia, el control jerárquico del prefecto sobre las municipalidades.

⁸² Ibid, p. 329-330 y 333.

⁸³ Según Gonzales de Olarte, después de la guerra con Chile y bajo la forma de una ley en dicho año se trató de realizar una descentralización, sobre todo fiscal, de manera tal que los impuestos recaudados en cada zona fueran utilizados en provecho de la misma zona. Op. cit, p. 32.

En 1921 fueron suprimidas las juntas departamentales creadas por la Ley de Descentralización Fiscal de 1886, luego de un sostenido proceso de disminución de funciones y recursos. Por un breve momento, estas juntas departamentales existieron contemporáneamente a los Congresos Regionales creados en 1919, considerados en la Constitución de 1920 y de muy breve vigencia. Estos congresos no eran un nivel de gobierno intermedio, pues si de una parte tenían un carácter electivo, de otra, se reunían en una sola sesión anual, no tenían potestad legislativa (ya que sus resoluciones legislativas regionales eran promulgadas o vetadas por el Poder Ejecutivo) tampoco tenían autonomía financiera.⁸⁴

Baltazar Caravedo a la vez de sostener que el debate sobre la descentralización ha sido levantado en diversas oportunidades por representantes de muy diversas corrientes de pensamiento, corrobora que en 1919 Leguía promovió la realización de una Asamblea Constituyente, la que creó las instancias regionales con facultades para legislar en el ámbito que les correspondía, aunque con las limitaciones anotadas por Zs Friz. Caravedo también enfatiza que el asunto de la descentralización estuvo muy fuertemente vinculado al problema del indio y al de la tierra; es decir, al de la feudalidad o semifeudalidad y su transformación.⁸⁵

Como acontece ahora, en el periodo analizado el debate mostró la carencia de planteamientos consistentes; es decir, en estos predominaba la falta de viabilidad política, económica o social, o una combinación de éstas. Precisamente, acerca de la naturaleza de la polémica que se planteaba en los años 20, entre federalistas y centralistas, J.C. Mariátegui sostenía lo siguiente:⁸⁶

“En algunos departamentos, sobre todo en los del sur, es demasiado evidente la existencia de un sentimiento regionalista. Pero las aspiraciones regionalistas son imprecisas, indefinidas; no se concretan en categóricas y vigorosas reivindicaciones. El regionalismo no es en el Perú un movimiento, una corriente, un programa. No es sino la expresión vaga de un malestar y de un descontento.”

La crítica central de Mariátegui a los planteamientos de aquella época consiste en considerar que la descentralización como reforma simplemente política y administrativa, no significaría ningún progreso en el camino de la solución del problema del desarrollo del país, pues no resolvería el “problema del indio” ni el “problema de la tierra”. En otras palabras, consideraba que el proceso de descentralización debería estar subordinado a la necesidad de solucionar de manera radical y orgánica esos dos problemas, pues una “descentralización, que no se dirija hacia esta meta, no merece ya ser ni siquiera discutida”.⁸⁷

Víctor Andrés Belaúnde, otro importante pensador de esos años, criticaba también la postura de los federalistas, y consideraba que la solución del centralismo exigía revisar seriamente sus dimensiones histórica y económica; asimismo, propugnaba un proceso de regionalización basado en el sentimiento de unidad nacional, con integración racial.⁸⁸

⁸⁴ ZAS FRIZ BURGA, Johnny, Op. cit, pp. 330-331.

⁸⁵ CARAVEDO M., Baltazar, *Región urbana y estrategia descentralista*, p. 11.

⁸⁶ MARIÁTEGUI, José Carlos, *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana* (edición 44), p. 194.

⁸⁷ Ibid, p. 201.

⁸⁸ BELAÚNDE, Víctor Andrés, *La Realidad Nacional* (quinta edición), pp. 54-64.

Para tener una idea de la intensidad del debate en esa época, se puede revisar el Capítulo V de la Primera Parte de su citada obra.

Propuso la regionalización del Perú basado en criterios de producción y de recursos naturales; no obstante, siguió utilizando los departamentos como parámetros en la redistribución territorial regional.⁸⁹

En un esfuerzo de síntesis del periodo 1919-1980, en su trabajo citado, Zas Friz menciona que dicho período se caracterizó por la ausencia de un nivel intermedio de gobierno y, salvo un breve lapso, por la ausencia de autonomías locales. El otro intento, en este período, de reimplantar un nivel de gobierno intermedio y que nunca se actuó estuvo presente en la Constitución de 1933: los Concejos Departamentales. A estos se les reconoció muy amplias materias de competencia y, a pesar de ello, no se les otorgó potestad normativa; y, por último, se les reconoció también una importante autonomía financiera, a pesar de ciertas limitaciones previstas por la Constitución y la ley. Por estas características, estos concejos departamentales se configuraban, no obstante las contradicciones, como un nivel intermedio de gobierno, siendo ésta una de las razones (sino la principal) por las cuales fueron rechazadas y no se actuaron.⁹⁰

El análisis de B. Caravedo permite contar con algunos elementos de comprensión acerca del proceso contradictorio arriba señalado:⁹¹

“Al iniciarse la década del treinta... Por un lado, se criticará severamente las políticas leguístas, llegando a tal punto su rechazo que se convocó a un Congreso Constituyente, que modificó la... que fuera promulgada en enero de 1920. De otro lado, el problema de la sociedad y el Estado, de la feudalidad y el capitalismo, proseguirán su curso en el Parlamento y en las relaciones de enfrentamiento político. Destacarán en este ‘diálogo’ los integrantes del Partido Descentralista (Romero, Roca, Bustamante), los representantes del joven Partido Aprista con V.R. Haya de la Torre a la cabeza, y los hombres de la Unión Revolucionaria.”

Después de todas las experiencias señaladas, en el nivel intermedio solo se constituyeron organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo y, por consiguiente, desprovistos de autonomía política y financiera, destacando entre ellas: las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, los Comités Departamentales de Desarrollo, los Organismos Regionales de Desarrollo y los Organismos de Desarrollo Departamentales (ORDES).⁹²

Con relación a la secuencia seguida por la institución municipal durante el periodo 1919-1980, Zas Friz formula las siguientes apreciaciones:⁹³

- Se inicia con el nombramiento de municipalidades provisionales a través de una disposición transitoria de la Ley N° 4012, que se volvió permanente. Esta situación intentó ser cambiada, sin éxito, durante los años 1945-1948, con el intento de restablecer los gobiernos locales. Para tal fin se crearon juntas municipales transitorias y se dictó una Ley de Elecciones Municipales (Ley N° 10733), pero el golpe militar de 1948 truncó el proceso. Nuevamente, en 1968, luego de otro golpe militar, las municipalidades volvieron a ser designadas por el Poder Ejecutivo hasta 1980.

⁸⁹ GONZALES DE OLARTE, Efraín, Op. cit, p. 35.

⁹⁰ ZAS FRIZ BURGA, Johnny, Op. cit, pp. 330-331.

⁹¹ CARAVEDO M., Baltazar, Op. cit, p. 12.

⁹² ZAS FRIZ BURGA, Johnny, Op. cit, p. 331.

⁹³ Ibid, p. 331.

- En este período, las municipalidades como gobiernos locales fueron restablecidas solo entre 1963-1969 y, salvo estos años, las administraciones locales se convirtieron en instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo nacional, sin autonomía política ni financiera.

Los vaivenes que se ha expuesto en la definición de facultades, funciones y recursos a favor de los niveles de gobierno intermedio y local, así como el ejercicio de éstas, tiene condicionantes estructurales.

Gonzales de Olarte explica que a fines de la década de 1950 comienza a darse un giro diferente a la demarcación territorial, debido básicamente a dos razones: (i) La acentuación de un patrón de desarrollo capitalista regional diferenciado, donde los departamentos de la costa se iban desarrollando con mayor celeridad que los de la sierra, lo que acentuaba la conciencia sobre la desigualdad de las regiones y de sus pobladores; (ii) La creciente participación del Estado en la economía nacional hace que este redistribuya –aunque de manera desigual– su participación en el desarrollo regional, a título de promotor. En tal contexto, el camino recorrido por los diferentes intentos de regionalización ha sido impreciso y errático. Se hicieron diversos ensayos de demarcación territorial: administrativos, de planificación, geo-políticos, sin que hubiera coincidencia de criterios. El resultado ha sido un variopinto conjunto de propuestas de regionalización.⁹⁴

Por su parte, Caravedo sostiene que desde 1956 hasta los inicios de la década del setenta el Estado ingresó en una etapa de cambios institucionales significativos y sucesivos, en parte tratando de poner en marcha un conjunto de reformas que hicieran factible la descentralización; y en parte, accediendo a la reivindicación histórica de intelectuales y empresarios. La creación del Fondo Nacional de Desarrollo Económico, las Corporaciones de Desarrollo, los Parques Industriales, las elecciones municipales (1963-1969), la Ley de Industrias, etc., ponen en evidencia la transformación experimentada.⁹⁵

El gobierno militar que se inauguró a fines de 1968 y que se prolongó hasta julio de 1980, quiso alterar por completo el desarrollo de la sociedad con la Reforma Agraria y la reforma de la empresa privada; pues no solo liquidó a los terratenientes, sino que promovió una mayor participación de los trabajadores en la actividad industrial. Si bien creó nuevas instancias estatales para la descentralización (Comités Departamentales, ORDES, SINAMOS, etc.), cuyas áreas de influencia fueron variables y no existió un criterio uniforme sobre el área de dominio de cada organismo, ni sobre las atribuciones de cada uno, el gobierno militar fue víctima de su naturaleza autoritaria, provocando un sentimiento de asfixia provinciana y un difuso movimiento popular que levantaría el tema a través de los Frentes de Defensa.⁹⁶

A partir de los años sesenta se intenta implantar en el Perú un Sistema Nacional de Planificación acorde con la entonces concepción del Estado intervencionista propia a un

⁹⁴ GONZALES DE OLARTE, Efraín, Op. cit, pp. 36-37.

Entre las propuestas más importantes correspondientes a dicho periodo están el trabajo de Edgardo Mercado Jarrín (*La regionalización del país*, 1979) y el de Javier Pulgar Vidal (*La regionalización transversal del territorio peruano para fines de la administración del desarrollo nacional*, 1979).

⁹⁵ CARAVEDO M., Baltazar, Op. cit, p. 13.

⁹⁶ Ibid, p. 13; GONZALES DE OLARTE, Efraín, Op. cit, p. 49.

país subdesarrollado, con el objeto de que sea este el impulsor del desarrollo económico regional. El largo y penoso periplo de la planificación indicativa en el Perú ha oscilado en función de los objetivos de política de desarrollo de cada gobierno, entre la planificación como buena intención y la administración del gasto estatal. En tal itinerario se desarrollaron los criterios y proyectos de regionalización del Instituto Nacional de Planificación.⁹⁷

Durante los años ochenta, se auspició, investigó y publicó un gran número de trabajos, que presentaban distintos enfoques acerca del tema de la descentralización, gracias a la labor de diversas instituciones tales como la Fundación Friedrich Ebert, Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), el Instituto Nacional de Planificación (INP), entre otros. Desde el propio Estado, a través del INP, se publicaron diversos documentos, y mediante la Ley N° 23878 (del 20.06.84) se aprobó “El Plan Nacional de Regionalización”. Todos estos hechos estuvieron vinculados con el penúltimo proceso de regionalización del país, cuyo periodo se inicia en el año de aprobación del mencionado plan y concluye en 1992, cuando son suprimidos los gobiernos regionales, inmediatamente producido el autogolpe de Estado dirigido por el entonces presidente Alberto Fujimori.

En cuanto al ámbito normativo institucional, en el período de reinstauración de las autonomías locales, iniciado en 1980, su carácter electivo permanece como un rasgo invariable; en cambio, el carácter uniforme de las municipalidades presenta una ruptura, principalmente, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1993. Con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 de 1984 (aprobada sobre la base de la Constitución de 1979), además de la tradicional dualidad municipalidad provincial-municipalidad distrital, se agregaron la municipalidad metropolitana y las municipalidades de centros poblados menores (llamadas delegadas por la Constitución de 1993). Sin embargo, y rompiendo así el carácter uniforme del nivel local, la Carta Política vigente estableció un régimen especial no solo para la capital de la República, sino también para las capitales de provincia con rango metropolitano, para las capitales de departamento de ubicación fronteriza, para la Provincia Constitucional del Callao y para las provincias de frontera.⁹⁸

A la luz de la revisión de los antecedentes de la regionalización en el país, se puede formular las siguientes reflexiones adicionales:

- Las formas de descentralización ensayadas en la historia de la república han adolecido del vicio original de representar una concepción y un diseño absolutamente centralistas. Los partidos y los caudillos han adoptado varias veces, por oportunismo, la tesis de la descentralización. Pero, cuando han intentado aplicarla, no han sabido ni han podido moverse fuera de la práctica centralista.⁹⁹
- El enorme defecto de los intentos de regionalización para la planificación y el desarrollo ha sido que: los intentos para descentralizar el desarrollo se toman centralizadamente y se tiene poca cuenta de la capacidad de decisión regional. Y lo que es peor, las reivindicaciones populares regionales son administradas

⁹⁷ GONZALES DE OLARTE, Efraín, Op. cit, p. 44.

⁹⁸ ZAS FRIZ BURGA, Johnny, Op. cit, p. 334.

Véase el Artículo 196° de la Constitución.

⁹⁹ Sentencia de Mariátegui que mantiene vigencia, Op. cit, p. 209.

centralizada y paternalmente, a través de los organismos descentralizados del gobierno central.¹⁰⁰

- El “problema regional” ha sido apreciado como una situación de desequilibrio de recursos, factores y gente, emplazados geográficamente. El “desarrollo regional” ha sido planteado, entonces, como el conjunto de medidas a tomar para la corrección de estos desequilibrios, en el futuro. Pocas propuestas de regionalización se han fundamentado con algún estudio sistemático de las diferentes regiones. Los diferentes autores tienen “percepciones” sobre la problemática regional, en las cuales basan sus “soluciones” de desarrollo regional equilibrado.
- En el breve período de vigencia de las regiones existió una sobreposición en el nivel intermedio. Así, la legislación dictada durante el proceso regional mantuvo al distrito y a la provincia como circunscripciones territoriales, y las nuevas circunscripciones –regionales como subregionales– se basaron casi totalmente en el departamento. Estos hechos permiten concluir que la estructura territorial de inicios de la república continuó incluso con la instauración de las regiones.¹⁰¹
- El penúltimo proceso regional –iniciado durante el gobierno de A. García– fracasó y no logró desarrollarse porque las regiones fueron creadas desde el Estado en un proceso uniforme –Ley de Bases de por medio–, los órganos de gobierno regionales tuvieron una mayoría de miembros no elegidos directamente, la forma de gobierno instaurada fue la de asamblea, las materias de competencia regional fueron delegadas y no propias, el proceso de transferencias fue muy problemático y nunca concluyó, y porque se reconoció a las regiones una mínima autonomía financiera (no tenían potestad tributaria ni decidían con relación al Fondo de Compensación Regional, y la normativa presupuestal limitaba su acción).¹⁰²

La forma de gobierno regional era una forma pura de gobierno de asamblea: el Consejo Regional y el presidente dependían directamente de la relación de confianza de la asamblea regional; el presidente era un “igual entre iguales” en el Consejo Regional. Esta forma de gobierno de asamblea introducida en un débil sistema regional de partidos produjo una significativa inestabilidad política.¹⁰³

- El rol de las autonomías locales en el proceso de democratización del Estado, desde el inicio de la década de los ochenta hasta hoy, a pesar de la actual y acentuada recentralización del Estado peruano, ha sido notable: las municipalidades han recobrado elementos de su autonomía política como la elección directa, importantes y propias materias de competencia, una significativa potestad normativa e instituciones de democracia directa, aunque a nivel financiero mantienen una muy limitada autonomía.¹⁰⁴

En el marco jurídico de la Ley Orgánica de Municipalidades; Ley N° 23853, como consecuencia del reconocimiento de la autonomía local, tampoco existe un régimen de controles ejercido por el Poder Ejecutivo nacional sobre las municipalidades, siendo la coordinación la forma de relación prevista entre las municipalidades y el Poder Ejecutivo. Asimismo, en el ordenamiento local peruano, y como parte de la dualidad municipalidad provincial-municipalidad distrital y de la preeminencia dada a la

¹⁰⁰ GONZALES DE OLARTE, Efraín, Op. cit, p. 49.

¹⁰¹ ZAS FRIZ BURGA, Johnny, Op. cit, pp. 325-326.

¹⁰² Ibid, 326 y 328.

¹⁰³ Ibid, 327.

¹⁰⁴ Ibid, 328.

municipalidad provincial, esta última ejerce diversas formas de control sobre las municipalidades distritales de su jurisdicción.¹⁰⁵

De otra parte, el departamento ha sido reintroducido como circunscripción territorial y base de los organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo en el nivel intermedio: los hasta hace poco Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARS). Y han constituido también la base territorial sobre la cual se han formado los novísimos gobiernos regionales previstas por la Constitución de 1993.

1.4 Perfil del centralismo peruano

Como ya se ha sostenido en este trabajo, América Latina y El Caribe padecen en conjunto un nivel de centralismo comparativamente mayor que los países industrializados. No obstante, al interior de la región la realidad no es homogénea, y la diversidad existente tiene relación, en importante grado, con los factores específicos que estuvieron y están a la base de los procesos de desplazamiento demográfico y de urbanización de cada país.

Un estudio de Jorge Rodríguez y Miguel Villa, al analizar las tendencias generales de la ocupación del territorio, sostiene que en los últimos cincuenta años, la localización de la población de América Latina y el Caribe ha experimentado una combinación de tendencias centrípetas y centrífugas. Las primeras corresponden a los procesos de concentración de la población en algunas localidades, que han experimentado un rápido crecimiento demográfico y han alcanzado crecientes niveles de tamaño poblacional hasta devenir, en algunos casos, metrópolis y megápolis. El segundo conjunto de tendencias se ha expresado en una progresiva expansión del “poblamiento”, mediante la ocupación paulatina de los tradicionales “espacios vacíos” (especialmente agrícolas).¹⁰⁶

Añaden los mencionados investigadores que dichas tendencias estuvieron acompañadas de una acelerada expansión de los procesos de urbanización –crecimiento de las ciudades–, unos más rápidos que otros, en todos los países de América Latina y El Caribe. Pero el fortalecimiento del sistema de ciudades no implica que este haya ocurrido de una misma manera en todos los países. En la modalidad de estructuración y consolidación del sistema de ciudades radica uno de los factores de diferenciación más importante del proceso de urbanización dentro de América Latina y El Caribe. Esta diferenciación, en principio, se manifiesta como una línea divisoria entre países “macrocefálicos” –con una aguda concentración en la ciudad principal– y otros con redes urbanas, articuladas en torno a varios nodos de magnitud demográfica no muy desigual o, por lo menos, con claros contrapesos respecto de la ciudad principal.¹⁰⁷

América Latina durante el siglo XX experimentó una acelerada expansión demográfica, cuya intensidad en los años sesenta hizo que más de algún especialista se refiriera a ella como una “explosión demográfica”. En este proceso la población urbana se acrecentó con una celeridad mucho mayor que la total, aunque atenuándose en décadas recientes.

¹⁰⁵ Ibid, pp. 334-335.

¹⁰⁶ RODRÍGUEZ, Jorge y VILLA, Miguel, “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”, en *Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la gestión urbana*, p. 28.

¹⁰⁷ Ibid, p. 29.

Con todo, la intensidad del proceso ha sido tal que ha llevado a la región a ubicarse entre las más urbanizadas del mundo contemporáneo.¹⁰⁸

Diversos esfuerzos tipológicos, corrientemente basados en el grado de urbanización alcanzado, encuentran que:¹⁰⁹

- Los países con mayor grado de urbanización presentaban, ya a principios de siglo, un perfil urbano más marcado (Argentina y Uruguay, cuya urbanización fue empujada por los flujos de migración internacional, y Chile, son exponentes de esta situación);
- Los países más populosos de la región (Brasil y México, como también Colombia y Perú) experimentaron entre 1940 y 1980 un aumento vertiginoso de su porcentaje urbano, que incidió decisivamente en el ascenso del grado medio de urbanización regional;
- Los países más pobres de la región tienden a ser aquellos que presentan menores grados de urbanización (Guatemala, Haití, Honduras);
- La transición urbana y la transición demográfica se encuentran unidas, aunque sus vínculos son complejos; en general, los países que se urbanizaron antes experimentaron procesos de transición demográfica más tempranos.

De otro lado, uno de los rasgos más destacados de los asentamientos humanos en América Latina y El Caribe consiste en el enorme peso demográfico, económico, social y político de la ciudad principal de cada país. Una primera indagación de Jorge Rodríguez y Miguel Villa muestra que en otras regiones del mundo también existen grandes áreas metropolitanas, concentradoras de funciones socioeconómicas y político-administrativas, de crecimiento demográfico acelerado (entre otros casos pueden mencionarse los de Atenas, Bagdad, El Cairo, Seúl y Tokio). Sin embargo, un examen más detallado indica que la región destaca en el concierto mundial por una mayor frecuencia relativa de países donde la ciudad principal representa más de un cuarto de las respectivas poblaciones nacionales, definiendo un rasgo macrocefálico. Buenos Aires, Lima, Managua, Montevideo, Ciudad de Panamá, San José de Costa Rica, Santiago de Chile y Santo Domingo ilustran esta situación. Un punto que conviene señalar es que los patrones migratorios de los últimos cincuenta años están en las raíces de este rasgo metropolitano de la región.¹¹⁰

Aunque las raíces del fenómeno de enormes aglomerados urbanos que sobresalen dentro de los sistemas de asentamientos humanos pueden encontrarse en las grandes ciudades-templo de las culturas prehispánicas, es claro que durante el siglo XX tal rasgo se acentuó. Son particularmente destacables los casos de los seis países en los que se localizan los siete aglomerados metropolitanos de la región (Buenos Aires, Bogotá, Lima, Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago de Chile y São Paulo). En términos demográficos, el aumento del peso de la población de las metrópolis sobre los conjuntos

¹⁰⁸ Ibid, p. 32.

Una limitación en la información se presenta cuando se procura comparar las nociones urbana y rural, tanto entre países como dentro de un mismo país, toda vez que se acude a censos levantados en distintas fechas. Y las definiciones de la condición urbana o rural de las localidades cambian entre países y entre censos de un mismo país.

¹⁰⁹ Ibid, p. 34.

¹¹⁰ Ibid, pp. 41-42 y 44.

nacionales y urbanos solo parece haber sido posible en virtud de los elevados saldos migratorios positivos exhibidos por las ciudades que devinieron metrópolis.

En el perfil del contexto latinoamericano descrito, el Perú se caracteriza por ser uno de los países con los más elevados grados de centralismo poblacional, entendido este como el país que tiene una enorme concentración de habitantes en una ciudad. Así, en el Cuadro 1.3 se verifica que entre los países cuyas principales ciudades han tenido tasa de crecimiento poblacional por encima del 4% anual en el periodo 1950-90, el Perú tiene la mayor concentración de su población en su ciudad principal: Bogotá (15.8% de la población nacional), Guayaquil (16.5%), Managua (18.8%), Lima (28.7%) y Santo Domingo (21.9%). En el periodo analizado esta aguda centralización del país se refleja en las diferentes tasas de crecimiento de la población: la población nacional creció a un promedio de 2.4% anual, mientras que la de Lima lo hizo a 4.3% anual.

Para el caso del Perú y el resto de los que conforman la región de América Latina y el Caribe, se concluye que aunque las crisis económicas de los últimos 20 años han golpeado con particular rigor al medio urbano, elevando, a veces dramáticamente, sus índices de pobreza, las ciudades siguen atrayendo población y actividades económicas. Los sistemas nacionales de ciudades han mostrado, a la vez, signos de colapso, cambio y pujanza, y la creciente gravitación de las ciudades intermedias es una tendencia clara, aunque en algunos muy pocos casos como el Perú el proceso marcha con demasiada lentitud. En virtud de estas constataciones, resulta evidente que el mejoramiento del bienestar de la población, de la capacidad productiva de las economías y del funcionamiento general de las sociedades de la región, supone hacer de las ciudades espacios de realización de las personas en tanto tales y también en cuanto ciudadanos y trabajadores.¹¹¹

Jorge Rodríguez y Miguel Villa sostienen que la mayoría de los cambios en la estructuración de los sistemas urbanos no han resultado de políticas oficiales ni han guardado una coherencia directa con los planes de desarrollo gubernamentales. Más bien, estos cambios parecen haber sido desatados por fuerzas no promovidas por los tomadores de decisiones (como la agudización de los problemas urbanos en las grandes ciudades y las crisis económicas) o se han originado en un conjunto de acciones desprovistas de un marco común de coherencia. Sin embargo, esta evaluación pesimista no significa que los cambios acaecidos carezcan de virtudes. Por el contrario, han demostrado que la dinámica concentradora puede ser revertida y han puesto de manifiesto el potencial socioeconómico de centros urbanos alternativos a la ciudad principal.¹¹²

¹¹¹ Ibid, p. 64.

¹¹² Ibid, p. 65.

Cuadro 1.3: América Latina y El Caribe: Población y tasas de crecimiento demográfico intercensales nacional y de la ciudad principal, de 1950-1990
(miles de habitantes y porcentaje)

País	Habitantes					Tasa anual intercensal				
	1947	1960	1970	1980	1991	1947-60	1960-70	1970-80	1980-91	1947-91
ARGENTINA	1947	1960	1970	1980	1991	1947-60	1960-70	1970-80	1980-91	1947-91
Nacional	15 894	20 014	23 364	27 949	32 616	1.7	1.5	1.8	1.5	1.6
Gran Buenos Aires	4 726	6 739	8 353	9 766	10 929	2.7	2.1	1.6	1.1	1.9
BOLIVIA	1950		1976		1992	1950-76		1976-92		1950-92
Nacional	3 019		4 613		6 421	1.6		2.2		1.8
A.M. de la Paz	321		635		1 119	2.6		3.7		3.0
CHILE	1952	1960	1970	1982	1992	1952-60	1960-70	1970-82	1982-92	1952-92
Nacional	5 933	7 374	8 885	11 330	13 348	2.5	2.0	2.0	1.6	2.0
Gran Santiago	1 509	2 133	2 871	3 937	4 734	4.0	3.2	2.6	1.8	2.9
COLOMBIA	1951	1964	1973	1985	1993	1951-64	1964-73	1973-85	1985-93	1951-93
Nacional	11 962	17 485	22 862	27 838	33 110	2.9	2.9	1.7	2.2	2.4
Bogotá	647	1 683	2 893	4 123	5 230	7.2	5.8	3.0	3.0	4.9
ECUADOR	1950	1962	1974	1982	1990	1950-62	1962-74	1974-82	1982-90	1950-90
Nacional	3 203	4 476	6 522	8 061	9 648	2.8	3.3	2.5	2.2	2.8
Guayaquil	265	523	848	1 250	1 591	5.7	4.2	4.6	3.0	4.5
GUATEMALA	1950	1964	1973	1981	1994	1950-64	1964-73	1973-81	1981-94	1950-94
Nacional	2 791	4 288	5 160	6 054	8 331	3.1	2.1	2.0	2.4	2.5
C. de Guatemala	377	736	1 011	1 203	1 632	4.8	3.6	2.2	2.3	3.3
MÉXICO	1950	1960	1970	1980	1990	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1950-90
Nacional	25 779	34 923	48 225	66 847	81 250	3.0	3.3	3.2	2.0	2.9
C. de México	3 365	5 481	9 014	14 050	15 048	4.9	5.2	4.3	0.7	3.8
NICARAGUA	1950	1963	1971		1995	1950-63	1963-71		1971-95	1950-95
Nacional	1 050	1 536	1 878		4 357	2.9	2.5		3.5	3.2
Managua	109	235	385		820	5.9	6.3		3.1	4.5
PANAMÁ	1950	1960	1970	1980	1990	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1950-90
Nacional	805	1 076	1 428	1 831	2 329	2.9	3.0	2.5	2.4	2.7
C. de Panamá	175	289	453	610	845	5.0	4.8	3.0	3.2	4.0
PARAGUAY	1950	1962	1972	1982	1992	1950-62	1962-72	1972-82	1982-92	1950-92
Nacional	1 328	1 819	2 358	3 030	4 153	2.6	2.7	2.5	3.1	2.7
A.M. Asunción	295	440	617	857	1 223	3.3	3.5	3.3	3.5	3.4
PERÚ	1940	1961	1972	1981	1993	1940-61	1961-72	1972-81	1981-93	1940-93
Nacional	6 218	9 907	13 538	17 005	22 048	2.2	2.9	2.5	2.2	2.4
Lima	645	1 846	3 303	4 608	6 321	5.0	5.3	3.7	2.6	4.3
REPÚBL. DOMINICANA	1950	1960	1970	1981	1993	1950-60	1960-70	1970-81	1981-93	1950-93
Nacional	2 136	3 047	4 009	5 648	7 089	3.6	2.9	3.1	1.9	2.8
Santo Domingo	182	370	669	1 313	1 556	7.1	6.3	6.1	1.4	5.1
VENEZUELA	1950	1961	1971	1981	1991	1950-61	1961-71	1971-81	1981-91	1950-91
Nacional	5 035	7 524	10 772	14 517	18 105	4.0	3.3	3.0	2.5	3.2
Gran Caracas	684	1 347	2 175	2 642	2 990	6.8	4.5	2.0	1.4	3.7

Fuente: Tomado de Jorge Rodríguez y Miguel Villa, "Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto", pp. 57-59.

Ubicada la situación del país en el contexto latinoamericano, a continuación se realiza un análisis de las características específicas del Perú, visto desde sus diferentes espacios regionales, sobre la base de la información que se ha podido disponer.

Efraín Gonzales de Olarte, en su trabajo *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, llama la atención acerca de que la omisión del espacio no solo es lamentable desde el punto de vista teórico, sino que es un error desde el punto de vista práctico y de las políticas económicas, pues casi siempre los impactos de medidas económicas de la talla del ajuste estructural son diferentes en los distintos departamentos y regiones, por la combinación de geografía y economía, tal como sucede en el caso peruano.

Dicho autor sostiene que el sistema económico regional peruano se basa en cuatro factores: la geografía; las tendencias históricas de organización y utilización del espacio; el modelo económico; y las políticas públicas. A partir de cambios en el patrón de crecimiento, que cambia progresivamente a través de los nuevos incentivos reflejados en los precios relativos y las nuevas instituciones, la organización y el funcionamiento de la economía en el espacio se modifican y, por consiguiente, tanto las ciudades como sus respectivos entornos rurales ven alterados los mecanismos e instituciones económicos que los vinculan, como son: los mercados, los rendimientos de escala, los costos de transporte, los cambios en los ingresos y en la demanda, el empleo y los mercados de trabajo, la estructura socio-económica regional y el papel del Estado.¹¹³

En el Perú es suficiente hacer un recorrido por sus distintas localidades, para percibir claramente que las regiones se han desarrollado de manera desigual. Desde una perspectiva más analítica, diversas investigaciones y revisiones de trabajos efectuados, le permiten a Gonzales de Olarte señalar que las principales características del desarrollo regional peruano han sido:¹¹⁴

- La concentración y centralización económica en la ciudad de Lima, es decir, la consolidación de un sistema centro-periferia con importantes brechas de desarrollo entre las regiones más ricas y las más pobres, y entre el campo y la ciudad;
- El crecimiento divergente entre el centro y las periferias, y entre las regiones más modernas y las más tradicionales;
- La persistencia de desigualdades productivas y distributivas materializada territorialmente.

Como reflejo de estas características, en un sistema centro-periferia con una periferia diversificada y heterogénea, los mercados han tenido diferentes grados de desarrollo a nivel espacial, dando lugar a regiones de distinto tipo. Por otro lado, la presencia y el papel del Estado en cada región han dependido de factores económicos y políticos, estos últimos reflejados en las distintas Constituciones del Perú (1933, 1979 y 1993), que contemplan diferentes niveles y funciones de gobierno. Los principales factores de cambio generados por el ajuste estructural aplicado en la década de los noventa son: los nuevos precios relativos, la modificación de la estructura de la propiedad como consecuencia de la privatización, la desregulación y la flexibilización de los mercados de bienes y factores, y las reformas institucionales del Estado. En conjunto, estos

¹¹³ GONZALES DE OLARTE, Efraín, *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, p. 8.

¹¹⁴ *Ibid*, pp. 8-9.

cambios conducen a un mayor centralismo con nuevos ingredientes; es decir, en el Perú de después de 1990 se está generando un neocentralismo.¹¹⁵

El Perú, como pocos otros países, tiene características económicas fuertemente condicionadas por aspectos geográfico-espaciales. La variada ecología de sus tres regiones naturales de costa, sierra y selva (cuenta con 84 de las 103 zonas de vida existentes en el planeta), la quebrada orografía (con zonas que van desde algunos pocos metros sobre el nivel del mar hasta más de 4,500 msnm) y la vasta disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables, han condicionado sus asentamientos humanos durante distintas épocas históricas. Pero el tipo de sociedad y la racionalidad económica de cada etapa histórica son los que han definido el uso y la transformación de su espacio.¹¹⁶

Desde una perspectiva espacial, Gonzales de Olarte realiza la siguiente caracterización de la economía peruana:¹¹⁷

- Un sistema centro-periferia con regiones de distintos tipos, relaciones asimétricas y tendencia a la divergencia entre ambos.
- Débiles relaciones entre la ciudad y el campo en cada región.
- Regiones o mercados regionales con ámbitos limitados, por razones geográficas o por la segmentación de los mercados debido a las distancias y a los costos de transporte.
- Un Estado con un papel redistribuidor e integrador, frente a las fallas y ausencias espaciales de los mercados.

Durante los últimos cincuenta años, el uso del espacio ha configurado economías regionales con un predominio de la región central (Lima y Callao) sobre la periferia constituida por regiones con distinto nivel de desarrollo.

El Centro, conformado territorialmente por el Departamento de Lima y la Provincia Constitucional de Callao, es un espacio de 31 mil kilómetros cuadrados, equivalentes al 2.9% del territorio nacional. En él vive actualmente el 32% de la población total, se produce el 44% del PBI, el 55.4% de la producción industrial y el 57.7% del comercio. Tiene el 37% de la fuerza laboral, el 50% del ingreso nacional, el 83 % de las colocaciones bancarias, el 85% de la recaudación tributaria, el 55% del gasto público y el 40.4% del producto bruto gubernamental. Este espacio se caracteriza por ser un centro de gravedad con gran fuerza de atracción; pero su dinamismo se basa en la disponibilidad de divisas generadas por las actividades primario-exportadoras de otras regiones.¹¹⁸

La Periferia, o más bien las “regiones periféricas”, está repartida sobre 1,250,000 kilómetros cuadrados (el 97.1% del territorio nacional). En ella viven 17 millones de peruanos, en 23 departamentos, 178 provincias y 1,756 distritos. Está compuesta por ocho ciudades de más de 250 mil habitantes y nueve de entre 100 y 200 mil, en torno a las cuales se organizan los respectivos ámbitos rurales. La periferia produce el 57% del

¹¹⁵ Ibid, p. 9.

¹¹⁶ Ibid, p. 11.

¹¹⁷ Ibid, p. 11.

¹¹⁸ Ibid, pp. 12 y 14.

PBI de una manera territorialmente dispersa y sus principales actividades son: la agricultura con el 87% del total nacional, la minería con el 95.6%, la pesca con el 84%, las actividades primarias y las extractivas. La periferia es la principal productora de divisas, gracias a la minería y la pesca.¹¹⁹

Por razones geográficas y económicas, entonces, el Perú se divide en regiones con distinto grado de desarrollo. El sistema centro-periferia las organiza jerárquicamente en función de sus mercados y de las distancias. Esto significa que existe una periferia diversa, con regiones desigualmente desarrolladas.

Lo esencial de estas desigualdades está en el distinto grado de desarrollo de los mercados en el espacio y en la intervención estatal, de acuerdo a la importancia económica o política de cada región. Según Gonzales de Olarte existen cuatro tipos de regiones en el país:¹²⁰

1. *La región central* (Lima-Callao), donde se encuentran todos los mercados: de bienes y servicios, de trabajo, de capitales y financiero. Esta región es la más urbana.
2. *Las regiones descentralizadas* de la Costa (los departamentos de Piura-Tumbes, Lambayeque-Amazonas-Cajamarca, Áncash-La Libertad, Arequipa-Moquegua-Tacna), donde existen solo los mercados de trabajo y bienes, vive el 34% de la población del Perú y se produce el 31% del PBI.
3. *Las regiones de colonización* (Loreto, Ucayali, San Martín), con mercados de trabajo y bienes, cuya población es el 8% del total nacional y donde se produce el 8% del PBI.
4. *Los espacios mercantiles* (Puno, Cusco-Apurímac-Madre de Dios, Ica-Huancavelica-Ayacucho, Junín-Cerro de Pasco-Huánuco), con mercados de bienes y débiles mercados de trabajo, con un gran componente de economías de autosubsistencia, donde se concentra la pobreza rural, vive el 26% de la población nacional y se produce el 19% del PBI. Estos espacios son los más rurales.

Esta heterogeneidad regional repercute de dos maneras. Por un lado, hace que el sistema centro-periferia funcione sobre la base de mercados desigualmente desarrollados e incompletos. Por otro lado, hace que las reformas –como la desregulación y la liberalización de mercados– se confronten con una realidad distinta a la teoría de los ajustes estructurales. La sola existencia de mercados diferenciados implica que el impacto del ajuste será distinto según las regiones, si es que se aplican políticas económicas uniformes.¹²¹

Las variaciones del crecimiento regional peruano en el período 1970-1996 se ilustran en el Cuadro 1.4. El promedio nacional es un indicador impreciso, afectado por la dispersión de las tasas de crecimiento regional.

¹¹⁹ Ibid, p. 14.

¹²⁰ Ibid, p. 17.

¹²¹ Ibid, p. 19.

Cuadro 1.4: Perú: Tasas de crecimiento del PBI por regiones, 1970-1996

<i>Espacios</i>	<i>1970-75</i>	<i>1976-80</i>	<i>1981-85</i>	<i>1986-90</i>	<i>1991-96</i>
Nacional	5.0	2.6	-0.2	-1.5	6.1
Centro	7.4	0.3	-0.9	-1.9	7.1
Periferia regional	2.8	4.9	0.4	-1.2	5.5
Descentralizadas	2.9	2.7	1.1	-0.5	5.6
Colonización	8.1	20.5	-2.0	-3.0	2.9
Espacios mercantiles	0.0	1.2	-0.8	-3.1	4.6

Fuente: Tomado de Efraín Gonzales de Olarte, *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, p. 42.

Los períodos de crecimiento del centro se han dado con políticas heterodoxas (1970-1975 y 1985-1987), mientras que las mayores expansiones de la periferia se realizaron con políticas ortodoxas (1976-1985). Este patrón parece no cumplirse a partir de 1990, pues pese a la política ortodoxa el centro crece más que la periferia, pero esto se debe básicamente a los precios relativos generados por el programa de ajuste estructural neoliberal y al abandono de las políticas sectoriales.¹²²

La propia periferia regional ha tenido también distintas dinámicas en el largo plazo. Las regiones descentralizadas han sido las más estables en su evolución, su dinamismo ha sido menor y tienen una correlación con la evolución del centro. Las regiones de colonización han tenido una evolución bastante independiente del resto, debido básicamente a la producción petrolera y a la economía de la coca. Los espacios mercantiles han mostrado un débil crecimiento y estancamiento en varias etapas y han tenido una evolución independiente del centro. No obstante, durante el período 1990-1996 esta situación ha cambiado.

La tendencia de largo plazo del producto por persona del centro y la periferia fue decreciente entre 1970 y 1996, con ciclos más pronunciados en el centro (ver Cuadro 1.5). Según Gonzales de Olarte, durante la fase expansiva, en cada ciclo se dio una tendencia a la divergencia, mientras que durante la fase recesiva se dio una tendencia contraria. Sin embargo, si se realiza un corte de la serie en 1990, considerando que desde entonces se lleva a cabo el ajuste estructural, se observa algo distinto. En primer lugar, la tendencia a la convergencia, que era bastante fuerte hasta 1990, cambia de signo y se vuelve divergente entre 1991 y 1996, con una tasa de crecimiento promedio del centro de 7.1% anual y de la periferia de 5.5% (ver Cuadro 1.4). Este cambio aún no afecta la tendencia de largo plazo, pero podría ser el inicio de un nuevo ciclo de largo plazo, generado por los cambios estructurales. En segundo lugar, esto significa que el centro se ha fortalecido a partir del ajuste estructural y que la periferia, si bien crece, parece retomar su comportamiento anterior, aquel de crecer más lentamente que el centro y con ciclos menos pronunciados.¹²³

¹²² Ibid, pp. 42-43.

¹²³ Ibid, p. 43-44.

Cuadro 1.5: Perú: Población, PBI per cápita, y Gasto Público ejecutado total y per cápita

Región/Departamento	Población 1997		PBI Per cápita (dólares de 1979)				Gasto Público ejecutado 1998 1/		
	miles	%	1970	1980	1990	1996	millones S/.	%	Per cápita (S/.)
<i>Nacional</i>	24 371	100.0	843	939	675	802	35 322	100.0	1 398
<i>Región Central</i>	7 785	31.9	1 447	1 405	904	1 112	24 083	68.2	2 981
Lima	7 067	29.0					23 356	66.1	3 186
Callao	718	2.9					726	2.1	962
<i>Regiones descentralizadas</i>	8 276	34.0	761	764	623	722	4 723	13.4	548
Piura	1 487	6.1	949	869	640	679	683	1.9	448
Tumbes	179	0.7	621	698	614	564	167	0.5	884
Lambayeque	1 029	4.2	871	740	746	892	718	2.0	647
Cajamarca	1 360	5.6	270	327	265	366	564	1.6	406
Amazonas	384	1.6	366	512	465	373	195	0.6	494
La Libertad	1 391	5.7	778	713	644	779	573	1.6	397
Áncash	1 035	4.2	603	494	378	388	606	1.7	562
Arequipa	1 017	4.2	990	1 062	914	1 118	735	2.1	697
Moquegua	140	0.6	1 427	3 959	2 502	3 195	169	0.5	1 169
Tacna	254	1.0	1 825	1 423	868	942	315	0.9	1 169
<i>Regiones de colonización</i>	1 867	7.7	566	1 496	834	772	1 105	3.1	556
Loreto	819	3.4	849	2 556	1 265	1 192	504	1.4	586
San Martín	667	2.7	541	632	538	439	351	1.0	488
Ucayali	381	1.6	0	729	426	450	250	0.7	610
<i>Espacios mercantiles</i>	6 444	26.4	547	556	441	546	4 083	12.0	643
Ica	618	2.5	1 225	809	650	824	468	1.3	732
Huancavelica	418	1.7	307	409	309	429	236	0.7	553
Ayacucho	519	2.1	242	219	200	270	494	1.4	938
Junín	1 147	4.7	841	880	738	877	688	2.0	585
Pasco	245	1.0	875	1 009	914	1 147	17	0.5	694
Huánuco	732	3.0	494	542	384	478	306	0.9	413
Cusco	1 117	4.6	372	427	386	477	653	1.9	570
Apurímac	413	1.7	195	232	164	197	296	0.8	700
Madre de Dios	77	0.3	1 517	1 310	812	856	86	0.2	1 055
Puno	1 158	4.8	311	406	255	324	839	2.4	708

1/: El total Nacional incluye, además de los gastos departamentales, el gasto Multidepartamental (S/. 950.4 millones) y el gasto En el Exterior (S/. 222.5 millones).

Fuente: Tomado de Efraín Gonzales de Olarte, *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, pp. 18, 52, 87 y 88.

Elaboración Propia.

Al desagregar la periferia, se encuentra que el ajuste estructural ha tenido un impacto variado según el tipo de regiones. Las regiones descentralizadas y los espacios mercantiles han tenido un mayor crecimiento: 5.6% y 4.6%, respectivamente (ver Cuadro 1.4), conservando la brecha histórica entre los PBIs. En cambio, las regiones de colonización han continuado su tendencia al declive, con tasas de crecimiento del PBI de 2.9% y cercanas al estancamiento del PBI per cápita. Esto muestra que los efectos del ajuste son menos uniformes cuanto más desagregamos espacialmente la economía, debido a que existe un desarrollo regional muy dispar. En términos absolutos, las regiones descentralizadas y de colonización han convergido en un PBI de 700 dólares (a precios de 1979), mientras que los espacios mercantiles se han estabilizado en unos 500 dólares y tienen una evolución paralela, es decir, ni convergente ni divergente (ver Cuadro 1.5).

Una mayor desagregación permite hallar tres aspectos notables:¹²⁴

- La enorme disparidad entre el PBI per cápita del centro y el de la región más atrasada (el espacio mercantil de Puno) es de 1 a 4.3, lo que refleja la aguda desigualdad regional del Perú.
- Cuanto más bajo es el producto per cápita menores son sus oscilaciones cíclicas.
- Las regiones que han “jalado” el crecimiento divergente han sido Lima-Callao; Arequipa, Moquegua, Tacna; y La Libertad, Áncash, es decir la región central y las regiones descentralizadas de la costa.

Las causas del crecimiento de cada tipo de región en el período 1990-1996 han sido distintas.

En un nivel más detallado, se observa que los 24 departamentos que conforman las cuatro regiones económicas del Perú tienen evoluciones productivas aún más dispersas. En primer lugar, hasta ahora no se ha recuperado los niveles del PBI per cápita de los años setenta y ochenta. En segundo lugar, los departamentos menos productivos y más pobres han tenido un crecimiento relativo mayor en los años noventa que en los setenta y ochenta. Por último, las disparidades departamentales no parecen mitigarse con el ajuste estructural de los noventa (ver Cuadro 1.5).

El departamento con el menor PBI per cápita es Apurímac, con la cuarta parte del PBI per cápita nacional y la sexta de Lima (región centro); su estancamiento económico es notable (Cuadro 1.5). Los departamentos de Amazonas, San Martín, Loreto y Tumbes han declinado entre 1990 y 1996. Ucayali, Piura, Áncash y Madre de Dios se han estancado, mientras que los otros 16 departamentos han crecido de manera variada. Los de mayor crecimiento han sido: Ayacucho, Huancavelica y Puno (aunque desde bases muy bajas) y Cajamarca, Moquegua y Pasco (debido a la minería).

La estructura del gasto público ejecutado por departamentos también se observa en el Cuadro 1.5. Pese a que existen tres niveles de gobierno, instituciones públicas y organismos descentralizados que sugieren un proceso de descentralización, solo hay dos niveles de gobierno efectivos: el central y los locales. Las instituciones públicas y los organismos descentralizados son en la práctica instancias fiscales desconcentradas del gobierno central. Según datos de la Cuenta General de la República, se estima que en

¹²⁴ Ibid, p. 46.

1998 el 91.2% del gasto público lo efectuó el gobierno central y solo el 8.8% los gobiernos locales.

De acuerdo con el análisis efectuado por Gonzales de Olarte, el 68.2% del gasto público total se realizó en Lima-Callao, lo mismo que el 86.1% del gasto del gobierno central, el 40.5% del gasto de los gobiernos locales, el 70.3% del de los organismos descentralizados, el 63% del de las instituciones públicas y el 41.9% del de las sociedades de beneficencia¹²⁵. Con estas cifras se verificaría que el centralismo espacial del sector público en Lima es mayor que en 1990, dado que ya no existen gobiernos regionales reales. En consecuencia, se habría producido una evidente centralización del gasto público en el gobierno central.

El mayor gasto público per cápita se efectúa en Lima, debido a que se incluyen los gastos de nivel nacional, como el pago de la deuda y la diplomacia. Si se excluye Lima, se observa que entre los departamentos existen diferencias en el nivel de gasto; en algunos casos de 3 a 1. Esto sucede, por ejemplo, en Tacna y Moquegua comparados con La Libertad, Cajamarca y Huánuco. Es decir, el gasto público no es igual por departamentos. Gonzales de Olarte observa que lo mismo ocurre con el gasto del gobierno central y de algunos de sus organismos desconcentrados; en tanto que los gobiernos locales tienen diferencias aún más grandes, pues mientras que en San Martín se gastó en promedio apenas S/. 61 por habitante, en Moquegua y en Tacna se gastó S/. 413 y S/. 367 soles, respectivamente¹²⁶.

De estos datos se puede inferir que no existe una estructura equitativa en ninguno de los niveles de gobierno y que, en general, los departamentos pobres reciben mayores asignaciones relativas del gobierno central y menores de los gobiernos locales. Debido a la estructura fiscal y a la centralización, el gobierno central tiene más capacidad de redistribución que los gobiernos locales.

Con relación a la distribución espacial del ingreso, existen limitaciones en la información a nivel regional y departamental, pues las encuestas nacionales de niveles de vida, que solo proporcionan información sobre el ingreso personal y familiar, tienen una clasificación espacial distinta al resto de la información estadística.

Según las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (las ENNIVs) de los años 1991, 1994, 1996 y 1997, el ingreso familiar promedio en Lima Metropolitana tiene dos características: es mayor que el de cualquier otro espacio geográfico de la periferia y no ha variado substantivamente entre 1991 y 1996 (ver Cuadro 1.6). Ha crecido ligeramente, a una tasa bastante menor que el PBI de Lima, aunque en 1997 tuvo un crecimiento significativamente alto (26% en nuevos soles constantes).

¹²⁵ Ibid, p. 86.

¹²⁶ Ibid, pp. 86 y 89.

Cuadro 1.6: Perú: Ingresos promedios, 1991-1997 (soles de junio de 1994)

	<i>1991</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>Promedio nacional</i>	11 725	13 663	14 050	15 291
Lima Metropolitana	16 373	16 426	16 888	21 267
Costa urbana	13 178	14 788	15 620	13 881
Costa rural		10 957	13 150	9 705
Sierra urbana	12 511	14 370	13 887	16 493
Sierra rural	4 839	8 363	6 021	7 286
Selva urbana		10 602	12 154	15 116
Selva rural		6 471	6 582	7 999

Nota: La encuesta de 1991 no abarcó las regiones de la costa rural, selva urbana y selva rural.

Fuente: Tomado de Efraín Gonzales de Olarte, Op. cit, p. 75.

Los ingresos de la periferia tienen las siguientes características:

- Los ingresos urbanos siempre son mayores que los rurales (ver Cuadro 1.6). Los de la costa son mayores que los de la sierra y estos son a su vez mayores que los de la selva.
- Los ingresos urbanos de la costa urbana y la sierra no han tenido una evolución estable; en cambio los de la selva han tendido a crecer.
- Los ingresos de la selva y sierra rurales son los más bajos en promedio, pues representan apenas el 40% del ingreso de Lima Metropolitana, mientras que en la costa rural representan el 70%. En general, los ingresos rurales han sido oscilantes y no han tenido tendencia alguna.

Adicionalmente, los ingresos de la periferia tampoco parecen haber sido substantivamente afectados por el ajuste, salvo en 1997. Se caracterizan por una oscilación que parece estar vinculada a las fluctuaciones del PBI.

Lima concentra el ingreso espacial en 43% en 1997, con una tendencia creciente entre 1994 y 1997, en detrimento de la periferia. Por otro lado, el ingreso urbano resulta estar por encima del 80% del ingreso nacional, con cualquiera de las mediciones. Es decir, las ciudades son las que concentran ingresos en todas las regiones. La participación de las áreas rurales en el ingreso se encuentra estancada y el ajuste no parece estar corrigiendo este sesgo. En resumen, los indicadores señalan que el ajuste estructural de los noventa no ha cambiado la concentración del ingreso en el centro y en las áreas urbanas y que, más bien, dicha concentración se ha incrementado.¹²⁷

La distribución del ingreso por áreas geográficas en 1991,1994,1996 y 1997 (ver Cuadro 1.7) confirma que la distribución del ingreso en el Perú está doblemente concentrada, espacialmente y por tramos de ingreso. Lima Metropolitana tiene la mayor concentración y desigualdad, pues en la última encuesta de 1997 casi el 47% del ingreso lo recibía el quintil más rico de la población, mientras que el más pobre recibía solo el 7.8%. Al contrastarse con los datos de 1994, se observa que la desigualdad entre

¹²⁷ Ibid, pp. 79 y 81.

quintiles se ha incrementado. Le sigue en orden de desigualdad la costa urbana y luego la selva. La sierra urbana tiene una menor desigualdad que la costa urbana y la sierra rural es la que tiene la menor desigualdad. La información proveniente de las ENNIVs muestra una reducción de la desigualdad en todas las regiones entre 1994 y 1997; no sucede lo mismo cuando se compara los datos de 1991 y 1996.¹²⁸

El ajuste estructural de los noventa no parece haber cambiado este patrón distributivo, tal como se observa en el Cuadro 1.7. En Lima, solo el tercer quintil ha tenido una tendencia regresiva –posiblemente la clase media– y el quinto una tendencia errática, lo que quiere decir que el ajuste tiene efectos cambiantes en los niveles más bajos de ingresos. En cambio, en la costa y sierra urbanas hay una ligera regresión de ingresos en el segundo quintil. En la sierra urbana hay una ligera mejora en el cuarto quintil. Por su parte, la sierra rural mantiene una estructura distributiva imperturbable, lo que demostraría que los determinantes del ingreso de las regiones más pobres no están conectados a los mercados y sectores que han sido afectados por el ajuste estructural.

En general, por lo menos hasta 1997, con la información disponible se puede inferir que los efectos distributivos del ajuste estructural son favorables al centro y no han logrado modificar las distintas estructuras distributivas espaciales. Los ricos siguen siendo ricos y los pobres siguen siendo pobres.

¹²⁸ Gonzales de Olarte sugiere tomar con cautela los datos de las ENNIVs, especialmente cuando se compara el periodo 1991-1996.

Cuadro 1.7: Perú: Distribución geográfica del ingreso, por quintiles, 1991-1997

Quintil	Lima Metropolitana				Costa urbana				Costa urbana	
	1991	1994	1996	1997	1991	1994	1996	1997	1991	1994
1	58.8	43.1	57.6	46.9	44.1	44.2	44.1	36.9	43.2	40.3
2	23.5	21.0	23.9	19.2	25.8	21.4	23.8	22.3	21.6	21.4
3	11.4	16.0	10.1	15.0	14.3	16.2	15.8	17.3	16.2	17.8
4	5.5	12.0	5.3	11.1	13.4	11.2	13.9	13.9	12.0	12.0
5	0.8	7.9	3.1	7.8	2.4	7.0	2.4	9.6	7.0	8.5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Quintil	Sierra urbana				Sierra rural			
	1991	1994	1996	1997	1991	1994	1996	1997
1	36.4	35.4	36.1	37.8	38.9	39.1	38.4	39.8
2	23.3	23.2	22.9	22.4	18.4	24.1	18.9	22.5
3	21.6	21.4	22.1	17.9	17.5	17.5	17.3	16.2
4	13.1	13.5	14.2	13.4	16.0	12.2	15.9	13.1
5	5.6	6.5	4.7	8.5	9.2	7.1	9.5	8.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Quintil	Selva urbana		Selva rural	
	1994	1997	1994	1997
1	42.7	36.9	40.0	37.8
2	21.7	23.4	22.5	22.7
3	15.7	17.5	16.1	17.4
4	12.8	12.7	13.1	13.2
5	7.1	9.5	8.3	8.9
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente : Tomado de Efraín Gonzales de Olarte, Op. cit, p. 80.

Elaboración Propia.

Al analizar los efectos de las medidas de ajuste estructural aplicadas durante los gobiernos de Fujimori sobre la economía del sector público, Gonzales de Olarte encuentra que:¹²⁹

“Los principales cambios introducidos por el ajuste estructural han sido por un lado, que el gobierno central ha centralizado la recaudación de impuestos y el gasto público y, por otro, que los gobiernos locales han incrementado sus recursos, como resultado del aumento de los niveles de recaudación del impuesto general a las ventas, [de cuyo total el 2% forma parte]... del Fondo de Compensación Municipal... Esto ha ocasionado que, desde un punto de vista de recursos absolutos, los gobiernos municipales tengan más recursos que antes de 1990, mientras que desde un punto de vista relativo el gobierno central sigue centralizando la mayor parte de la economía fiscal.”

¹²⁹ Ibid, p. 82.

De lo expuesto en esta parte del trabajo y de los análisis efectuados por Gonzales de Olarte, se puede concluir lo siguiente:¹³⁰

- El principal efecto del programa de ajuste estructural neoliberal en el sistema regional peruano ha sido el incremento de la centralización económica en Lima y del centralismo fiscal en el gobierno central. Esto significa que los cambios estructurales a institucionales no están corrigiendo las desigualdades económicas espaciales y que las políticas de gasto público no son suficientes para remediarlas.
- La economía peruana sigue funcionando, a nivel espacial, como un sistema de regiones con grados desiguales de desarrollo capitalista y de economías de mercado. Las reformas no parecen conducir a un desarrollo más homogéneo y a la ampliación de los mercados. Por ejemplo, la población asalariada contratada a través de los mercados de trabajo no pasa de 1/4 de la PEA en Apurímac o Huancavelica, mientras que en Lima-Callao está en 3/5. El modelo económico de los noventa no encontró la fórmula para resolver este viejo problema estructural.
- El sistema centro-periferia que organiza espacialmente la economía peruana parece haber sido reforzado, aunque con algunas variantes: el centro sigue siendo industrial y de servicios, con economías de escala y rendimientos crecientes; no depende de sus propias exportaciones sino de las exportaciones de una periferia alejada y minera, lo que lo hace más vulnerable a los shocks externos y a los cambios en las políticas económicas. La novedad es que el centro se está fortaleciendo, gracias al incremento de los servicios o sectores no transables, y debido a la mayor disponibilidad de divisas provenientes del incremento de las exportaciones y del ingreso de capitales extranjeros. En cambio, la periferia tiene menor dinamismo relativo debido a que la gran minería exportadora sigue sin generar eslabonamientos regionales, y a que el ajuste estructural no tiene políticas sectoriales capaces de promover la agricultura, la agroindustria y la industria en las diversas regiones.
- El primer problema generado por el programa de ajuste estructural neoliberal de los noventa es que los ingresos muestran un crecimiento bastante más lento que el de la producción; es decir, el dinamismo productivo regional no se está traduciendo en incrementos proporcionales de los ingresos. La brecha entre la producción y los ingresos parece favorecer las desigualdades distributivas, que no aparentan haber cambiado a nivel espacial, aunque se observan cambios a niveles de estratos de ingreso en cada región. En resumen, según la información no del todo confiable de la ENNIV, después del ajuste estructural los ricos siguen siendo ricos y viven en el centro y los pobres siguen pobres y viven en la periferia rural.
- El papel del Estado se ha modificado después del programa de ajuste estructural neoliberal. Por un lado, el Estado se ha reducido mientras que el sector privado se ha incrementado. Sin embargo, esta reducción no ha sido homogénea en las regiones. En la región central, en las regiones descentralizadas de la costa y en las de colonización de la selva se ha reducido relativamente más que en las regiones de la sierra. Por otro lado, la privatización de empresas ha favorecido al gobierno central, en la medida en que todos sus fondos han sido manejados y asignados por este nivel de gobierno, inclusive los de las empresas regionales privatizadas. Es decir, si bien el gobierno central redujo su injerencia productiva, sus recursos extraordinarios aumentaron y fueron utilizados con criterios centralistas.

¹³⁰ Ibid, pp. 103-107.

- No obstante que el ordenamiento jurídico vigente reconoce la descentralización del Estado y las municipalidades tienen formalmente significativos elementos de autonomía, este reconocimiento no coincide con los hechos, porque: (i) las municipalidades tienen una mínima autonomía financiera; y (ii) el hasta hace poco nivel intermedio no era un nivel de gobierno, pues los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs), que reemplazaron a los gobiernos regionales –suprimidos en 1992–, eran organismos desconcentrados del gobierno nacional, que no contaban con autonomía política ni autonomía financiera.

Finalmente, en el ámbito normativo, según Zas Friz el diseño regional propuesto por la Constitución vigente presenta un ente territorial muy débil, más próximo a un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, e incompatible con la elección directa del presidente de la región que la misma Constitución ha previsto. Por otra parte, percibe que los gobiernos locales tienen, a pesar del reconocimiento constitucional de autonomía (política, administrativa y económica), una limitada autonomía financiera, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos: no tienen ninguna autonomía con relación a los impuestos municipales; tienen una mayor, aunque relativa, autonomía respecto de las contribuciones y de las tasas, y una mínima autonomía con relación al Fondo de Compensación Municipal; y están sujetas a una normativa que limita de manera significativa su discrecionalidad en la ejecución de sus presupuestos.¹³¹

1.5 Pautas para una gestión estratégica de la descentralización

Sobre la base del análisis realizado en los subcapítulos precedentes se puede afirmar que la descentralización se justifica en tanto contribuya a la competitividad, la equidad y la participación. Con dicho análisis se llegó a la conclusión de que la única forma de descentralización que incorpora mecanismos económicos para estimular la participación ciudadana y aumentar la eficiencia global sería una descentralización política que viabilizara una autoprovisión de bienes locales sobre la base de los aportes propios de cada ámbito subnacional. Sin embargo, como lo reconoce Iván Finot, no es esa la forma de descentralización más frecuente en América Latina sino otras, que no activan dichos mecanismos económicos y, por otro lado, los sistemas de compensación instaurados, en la mayor parte de los casos no solo no estimulan la eficiencia y la participación, sino que tampoco alcanzan a asegurar la equidad¹³².

En el campo específico de las finanzas públicas, su consolidación en un proceso de descentralización exige la concertación de un pacto fiscal que se enmarque en la estructura político-institucional de la sociedad y, a la vez, legitime políticamente el papel del Estado y su área de acción en las esferas económica y social; en particular debe reflejar un consenso estable en cuanto al nivel, la composición y la tendencia del gasto público, como también de la tributación requerida para su financiamiento.¹³³

En esta parte del trabajo se analiza qué cambios fundamentales habría que operar para relacionar sinérgicamente los objetivos de eficiencia y participación con los de equidad, y se plantea una modificación de los sistemas redistributivos y de la gestión social, y

¹³¹ ZAS FRIZ BURGA, Johnny, Op. cit, p. 325.

¹³² FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 111.

¹³³ CEPAL, *El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades y desafíos*, p. 62.

una profundización de la descentralización política enfocándola hacia el desarrollo local.

Finot plantea cinco puntos fundamentales para una gestión estratégica de la descentralización, que a continuación se desarrollan.¹³⁴

1. Clara distinción entre bienes nacionales y bienes locales

Se ha mencionado repetidas veces que los principales bienes públicos cuya provisión ha sido descentralizada (bajo diversas modalidades) son la infraestructura básica, los servicios básicos, y los servicios de educación y salud. En sentido estricto estos dos últimos servicios como tales no serían bienes públicos, ya que ellos también son producidos por organizaciones privadas. Lo que son bienes públicos son las normas y medios de cumplimiento referidos a su contenido y, sobre todo, los sistemas que hacen que los ciudadanos puedan acceder a un nivel de servicios al que todos deben tener igual derecho. Asegurar un acceso igualitario a una misma canasta social en términos de nivel y estructura es sin duda una responsabilidad primordialmente nacional.

En esta canasta estarían incluidos no solo servicios de educación y salud sino también medios que aseguren a todos un nivel mínimo de nutrición, de vivienda, etc. La decisión de lo fundamental sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer, correspondería a la nación. Solo sería políticamente descentralizable el perfeccionamiento de la normativa y los medios de control sobre el contenido de los servicios. Pero así como las decisiones fundamentales sobre provisión de la canasta mínima corresponden al nivel nacional, la manera más eficiente de operar dichas decisiones sería a través de los gobiernos subnacionales, es decir, a través de una descentralización operativa. Dicha canasta, entonces, sería un bien público nacional, definido y financiado en lo fundamental nacionalmente y operado subnacionalmente, pero los servicios que la integran, serían sus insumos, que podrían ser objeto de descentralización económica.¹³⁵

La provisión que sería adecuada descentralizar políticamente sería entonces la provisión de infraestructura y servicios básicos, mientras que a servicios como salud y educación solo habría que aplicar, en lo primordial, una descentralización operativa y hasta económica, pero no política. Ello implica considerar dos sistemas diferentes de compensación.

2. Establecimiento de sistemas redistributivos

La diferenciación entre la provisión de una canasta de servicios a la que todo habitante de un país debería tener derecho independientemente de su lugar de residencia –y que por tanto sería un bien público nacional– y la responsabilidad del desarrollo local –que se apoyaría en lo fundamental en la generación de bienes locales– implica una clara diferenciación entre dos sistemas redistributivos: (i) un sistema de redistribución social, subsidiario respecto a los ingresos familiares, y (ii) un sistema de redistribución

¹³⁴ FINOT, Iván, Op. cit, pp. 112-116.

Si bien la clasificación que se sigue es la planteada por Iván Finot, el contenido de sus propuestas coincide en muchos aspectos con lo que sostiene la CEPAL. En el ámbito fiscal, por ejemplo, es notoria la coincidencia con *El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades y desafíos*.

¹³⁵ Similar planteamiento se puede encontrar en: CEPAL, *El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades y desafíos*, p. 241.

territorial, subsidiario respecto a decisiones políticamente descentralizadas sobre desarrollo local.

En lo que se refiere al sistema de redistribución social, no implica que no deban concurrir a financiar dicha canasta recursos subnacionales, sino que el sistema de financiamiento debe estar centralizado. La conformación de esta canasta dependería de una decisión política nacional sobre el monto de recursos a asignar con este objeto, que variaría según la combinación de modalidades entre subsidios a la oferta y al consumo que se adoptaran en cada caso. La operación de este sistema de subsidios estaría a cargo, según ya se ha mencionado, de las administraciones de los respectivos gobiernos subnacionales, primordialmente, los municipales.

En cuanto al sistema de redistribución territorial, las transferencias deberían ser proporcionales al aporte de cada territorio pero, bajo el principio de equidad, este aporte debería ser valorizado *en función del esfuerzo relativo* de cada comunidad, es decir medido en relación con las necesidades de inversión o con el correspondiente ingreso territorial geográfico. Pero debe tomarse en cuenta que los aportes a la generación de bienes públicos no están constituidos solamente por impuestos sino también por las contribuciones en trabajo, materiales y dinero que los ciudadanos realizan a través de sus organizaciones sociales, ya sean para proveer bienes públicos directamente o para generar externalidades públicas positivas.

La cuantificación y valorización de la provisión no estatal de bienes públicos son posibles, al menos en función de factores e insumos a precios locales. Algo más complicada puede ser la evaluación de las externalidades positivas que con frecuencia genera la provisión de ciertos bienes colectivos (por ejemplo, fiestas religiosas o justas deportivas que atraen turistas).

En caso de que no se contara con –o fuera muy costoso instaurar– la contabilidad del ingreso geográfico de cada circunscripción, bastaría valorizar los aportes por habitante de cada nivel de comunidad en función de su correspondiente indicador de pobreza, información con la que ahora se cuenta prácticamente en todos los países, con frecuencia referida hasta ámbitos submunicipales.

3. *Gestión social descentralizada y articulada*

De lo anterior se deduce que correspondería a una decisión política nacional: (i) definir el contenido común y el margen que puede ser decidido en forma políticamente descentralizada, de la canasta, (ii) cuantificar y valorizar el costo (territorializado) de cada componente, (iii) decidir y normar el sistema de financiamiento (fuentes y criterios para aplicar subsidios), (iv) decidir y normar sobre criterios de localización, requisitos para la producción y de los servicios de consumo final; (v) decidir y normar sobre los sistemas de control tanto del gasto como de los servicios a financiar.

Los gobiernos subnacionales –particularmente los municipales– a su vez, tendrían ventajas comparativas para operar este sistema, pero también podrían hacer suya y perfeccionar la normativa básica en lo que se refiere a los puntos (iv) y (v). Por otro lado, dichos gobiernos operarían los subsidios, particularmente donde se haya decidido aplicar el sistema de subsidio a la demanda, y contratarían los servicios financiados total

o parcialmente por el Estado (particularmente en el caso de descentralización económica).

El principio aplicable para el nivel local, en el caso de la gestión social, sería básicamente el de descentralización operativa pero las comunidades subnacionales podrían aprovechar sus ventajas y el margen de autonomía que el mismo les dejaría para incorporarlo como un insumo de su propio desarrollo territorial. Es más: subsidiariamente podrían adoptar sus propias políticas redistributivas apoyando las iniciativas de sus propias comunidades (territoriales y funcionales) bajo un sistema de redistribución territorial similar al propuesto en el punto anterior (transferencias proporcionales al aporte relativo).

En el nivel subnacional, en armonía con lo señalado, se debe otorgar autonomía administrativa a las entidades prestadoras de servicios y recurrir en forma pragmática a la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en actividades tradicionalmente reservadas al Estado.¹³⁶

4. Fortalecimiento del desarrollo local

Ya se ha mencionado que, a diferencia de los servicios de educación y salud, la provisión de infraestructura básica y la de servicios básicos sí serían bienes públicos locales. Por tanto, sería beneficioso que las asignaciones para la provisión de estos bienes en este caso sí se realicen sobre la base de la iniciativa y el aporte locales. Y, a diferencia del gasto social, en este caso resulta pertinente que las transferencias de los sistemas de compensación sean enteramente subsidiarias respecto a la iniciativa y el aporte local relativo.

En el caso de la provisión de estos bienes públicos sí sería perfectamente viable profundizar la descentralización política hasta los niveles más próximos al ciudadano, viabilizar la participación, mejorar los mecanismos de representación, aplicar el principio de subsidiariedad. Las comunidades territoriales de distintos niveles deberían ocuparse con autonomía, pero dentro de las normas de carácter más amplio, del “acondicionamiento del territorio”, tanto en lo que se refiere a la parte normativa (sobre todo el uso del suelo) como a la inversión física. Es más: a partir de estas competencias, podrían encarar, solas y asociadas, según cada caso, su propio desarrollo, cuyas bases serían el *desarrollo económico territorial sustentable* y el *mejoramiento del hábitat*. En este aspecto sería esencial facilitar y promover la asociación o mancomunidad de municipios y que los niveles intermedios tomen a su cargo solo la provisión de bienes públicos cuyo ámbito exceda a este nivel.

El concepto de desarrollo económico territorial se encuentra ya muy elaborado, y básicamente consiste en la concertación entre organizaciones económicas, sociales, educativas y políticas –incluidas estatales– para desarrollar y aprovechar en beneficio colectivo ventajas competitivas locales respecto a las oportunidades que ofrece la globalización. A ello se debe agregar la condición de “sustentable”.

¹³⁶ Esta propuesta implica, según el CLAD, la construcción de una nueva gobernabilidad, la cual depende de las capacidades institucionales del Estado sostenidamente fortalecidas. Consejo Científico del CLAD, “La Responsabilización (‘accountability’) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, p. 17.

En cuanto a mejoramiento del hábitat, ésta es una función primordial y tradicional de los municipios, es el objetivo fundamental del urbanismo en su sentido más amplio, pero además la gestión local debería incluir áreas importantes de la *seguridad ciudadana*, la *salud ambiental* y el *uso sustentable de recursos naturales*. Los interlocutores por excelencia, en este caso, serían las organizaciones territoriales, pero también las funcionales especializadas en estas áreas. Aquí correspondería a las municipalidades: (i) apoyar subsidiariamente la acción desplegada por los ciudadanos a través de estas organizaciones para mejorar su entorno, y (ii) consultarlas y crear mecanismos para que los ciudadanos participen directamente o a través de sus organizaciones en el control de la gestión municipal y estatal en general.

El papel fundamental de los gobiernos locales sería concertar y articular provechosamente los intereses generales con los particulares –a través de las respectivas organizaciones– con el objetivo de hacer competitivo al respectivo territorio sobre la base de un uso sustentable de los recursos naturales, del desarrollo y aprovechamiento de sus recursos humanos y culturales, y, por otro lado, mejorar las condiciones del hábitat¹³⁷. Pero para poder cumplir este papel, es condición indispensable previa, fortalecer la función de representación de los cuerpos de representantes electos¹³⁸.

5. *Visión de conjunto y viabilidad*

Sobre la base de lo ya expuesto en el presente trabajo, se entiende que contemporáneamente al Estado le corresponde: (i) en lo económico, lograr un funcionamiento de los mercados que favorezca crecientemente la competitividad; (ii) en lo social: la seguridad ciudadana, la eliminación de la pobreza y la equidad, y (iii) en lo político, viabilizar una participación constructiva. También se afirmó que el cambio de estrategia exige una transformación del aparato estatal en función de los papeles que le corresponden, pero además la competitividad y la ética requieren que estos papeles sean cumplidos con eficiencia y probidad.

La revisión efectuada permite confirmar que la descentralización sería la forma de organización más adecuada para que el Estado cumpla esos papeles. Para ello los objetivos propios de la descentralización serían: (i) la adecuación del aparato estatal a las actuales tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir; (ii) inducir una distribución territorial del ingreso menos concentrada; (iii) viabilizar una mejor distribución social del ingreso y el mejoramiento del hábitat; (iv) articular eficazmente los esfuerzos para reducir la inseguridad ciudadana; (v) concitar una participación constructiva, y (vi) contribuir a la eficiencia y a la reducción de la corrupción en la gestión pública.

La conclusión general de lo examinado sería que para lograr estos objetivos habría que: (i) descentralizar políticamente el desarrollo territorial; (ii) re-centralizar políticamente el gasto social, pero descentralizarlo operativamente, y (iii) adecuar a la participación

¹³⁷ Para Richard L. Harris, este proceso supone además la democratización del Estado y la gestión pública; que en el caso particular de los administradores públicos, exige que estos democratizen sus relaciones humanas en sus centros laborales y en sus contactos con el público. HARRIS L., Richard, “La democratización del Estado y la gestión pública”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18 Octubre 2000, p. 217.

¹³⁸ Manuel Villoria Mendieta, sugiere que la capacitación de los directivos públicos debe extenderse hacia el conocimiento y la aplicación de virtudes cívicas o cultura democrática. VILLORIA MENDIETA, Manuel. “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21 Octubre 2001, p. 191.

los procedimientos de decisión y control, y para ello tender a descentralizar económicamente la producción.

Una adecuación del aparato estatal para la gestión pública en los términos que aquí se propone sería una condición fundamental para viabilizar el desarrollo económico, social y aun político en las condiciones actuales. Por un lado, un desarrollo local basado en la concertación entre organizaciones económicas de todo nivel, organizaciones sociales y las organizaciones del Estado sería, según ya se ha mencionado, la política apropiada para que los países de la región puedan insertarse exitosamente en la economía global, donde el desarrollo productivo requerido para competir exitosamente se basa en la constitución de conglomerados (*clusters*). Por otro lado, viabilizar el desarrollo local en los términos que aquí se está proponiendo permitiría el mejoramiento del empleo y las condiciones de vida de los sectores con menor acceso al poder central, sobre la base de sus organizaciones, sus iniciativas y la valorización de sus aportes –lo que fundamentalmente es construcción de ciudadanía– y haría a la gestión social funcional respecto a ambos propósitos, al permitir orientar los contenidos específicos de los servicios de salud y, sobre todo, de los de educación y capacitación, en función de una estrategia de desarrollo.

1.6 Nociones acerca de Gestión Pública

La finalidad del presente punto es dar a conocer las herramientas y marcos conceptuales que ofrecen las ciencias de gestión para mejorar la capacidad institucional del sector público.

Los estudiosos y ejecutores de la acción gubernamental que durante muchos años se desempeñaron dentro de un campo profesional y disciplinario llamado Administración Pública, se han visto desbordados en las últimas décadas por un conjunto de nuevas denominaciones, entre las que no siempre queda clara la relación: políticas públicas, gestión pública y más recientemente gerencia pública.

Enrique Cabrero Mendoza, en su estudio acerca de la gestión pública, indica que la concepción del Estado en buena parte del siglo XIX y durante el primer tercio del XX, se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir la justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal –particularmente del derecho administrativo– permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno.¹³⁹

Posteriormente –añade Cabrero–, desde la década de los treinta, en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia la primera fase del Estado benefactor. En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. Ciertamente, a partir de este cambio de escenario la acción gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos.

¹³⁹ CABRERO MENDOZA, Enrique, “Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?” en *La Gestión Pública*, p. 19.

Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios.¹⁴⁰

Michel Crozier, al desarrollar el tema de la transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, explica que el paradigma burocrático surgió paulatinamente en los estados naciones europeos de comienzos del siglo XVII, gracias a la tradición patrimonial de imponer un orden formal y crear una responsabilidad ante la administración Real. El “grand commis” francés, el burócrata prusiano, el miembro del servicio civil inglés habrían de convertirse en la personificación del interés general, contando con el soporte teórico de Max Weber. En su momento nadie cuestionó su eficiencia y su enorme capacidad para obtener logros; se la consideró la piedra angular del Estado Moderno y casi de la civilización moderna.¹⁴¹

En los tiempos actuales, los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Además, la obediencia que antes constituía la virtud cardinal que hacía funcionar el sistema ya no es aceptada de buen grado por los ciudadanos y los empleados públicos, quienes ahora exigen libertad personal y autonomía individual. La complejidad ofrece a los agentes la oportunidad de lograr la libertad, mientras que a la inversa, la libertad de los agentes aumenta la complejidad. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después que la burocracia se vio en la necesidad de dictar cada vez más reglas para controlar la complejidad, el respeto por las mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.¹⁴²

Esta situación radica en prácticas económicas y sociales. La revolución postindustrial que tiende a desplazar rápidamente a las actividades industriales por los servicios y las comunicaciones, interfiere con el conocido ciclo económico basado en la racionalización. En lugar del ciclo producción en masa – consumo masivo, cuyo motor era y sigue siendo la racionalización, nos dirigimos gradualmente a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor. Pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación.¹⁴³

Según Crozier, si se desea progresar se tendrá que construir una cultura de gestión pública cuya primera característica básica a de ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar. Una segunda característica tendrá que ir asociada a la anterior, y se trata de la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza, a través de todas las barreras de la especialización.¹⁴⁴

Es más fácil obtener logros en la gestión privada porque allí se tiene una percepción mucho más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ CROZIER, Michel, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, p. 1.

¹⁴² Ibid, p. 2.

¹⁴³ Ibid, p. 2.

¹⁴⁴ Ibid, p. 3.

consecuencias en cuanto a los resultados. En la administración pública no se dispone de estos medios de acción. Las relaciones entre los programas y los resultados son vagas. Las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo cual conduce a una ampliación de los procedimientos y el formalismo. Aún en las entidades públicas que trabajan en negocios privados, tales como las aerolíneas y la energía que se benefician de un cuasi monopolio, se observa la misma tendencia.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde arriba. Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos.¹⁴⁵

Siendo coherentes con ese enfoque de razonamiento, habría que depender de unidades autónomas cuyos líderes posean mucha mayor discrecionalidad y puedan ser juzgados por sus resultados y no porque se conforman y son obedientes. Sin embargo, la cultura tendrá un papel central. Una fuerte cultura de comunicación abierta, confianza y cooperación hará posible el logro de la simplicidad en la estructura y los procedimientos.

Crozier es enfático al señalar que el conocimiento es la clave para la transformación de sistemas humanos, tales como los que operan en la administración pública¹⁴⁶. En este campo, no obstante, se observa una gran paradoja: en no pocas ocasiones se gasta millones y se pasan meses haciendo análisis precisos para preparar la implantación de un cambio técnico como la informatización del sistema de comunicaciones, pero no se dedica el mismo tiempo y recursos para el desarrollo de un verdadero conocimiento del sistema humano que va a ser intervenido, y que en tanto humano se va a resistir y quizá rechazar el nuevo esquema que se pretende imponer.

Por esta razón, la inversión en el conocimiento debe ser la primera inversión indispensable que debe hacerse para elaborar una estrategia razonable para el cambio; pero no cualquier tipo de conocimiento, sino aquel referido a un conocimiento sistémico del funcionamiento del sistema humano en cuestión. La inversión debe dirigirse en tres direcciones básicas: la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y el entrenamiento de los operadores y de los líderes de las instituciones.

Para trabajar adecuadamente tal conocimiento, se tendrá que desarrollar una forma estratégica nueva y sencilla. En lugar de trabajar con el esquema dual tradicional: fijar objetivos y luego determinar la mejor forma racional de lograrlos, se debe trabajar con un esquema triangular más abierto: los fines, los recursos y las restricciones. El reformador naturalmente tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos —especialmente los recursos humanos— y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas. “La falta de comprensión de ese esquema estratégico tan sencillo explica los repetidos

¹⁴⁵ Ibid, p. 4.

¹⁴⁶ Ibid, p. 5.

fracasos de los tecnócratas como reformadores en todos los países, en Estados Unidos igual que en Francia, desde Hillary Clinton hasta Alain Juppé”¹⁴⁷.

Existe otra dimensión potencial en el uso de los conocimientos; se trata de compartirlos con los actores que van a soportar la mayor carga de la reforma. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato directo, cara a cara.

En el caso de los problemas de la sociedad, la preparación de las decisiones ha progresado lentamente. Estos problemas, desafortunadamente, se han tornado mucho más urgentes y el contraste entre el flujo constante del enorme gasto y el manejo inexperto de la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación. “Hay una sorprendente falta de profesionalismo en la mayoría de los países en temas de salud, bienestar y asuntos sociales”¹⁴⁸.

La evaluación, ciertamente, es una de las mejores herramientas para influenciar sobre los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. En todo caso, la evaluación de los resultados será decisiva para progresar hacia la formación de un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, más conocedores y capaces de escuchar y diagnosticar los problemas con suficiente antelación.¹⁴⁹

El entrenamiento es naturalmente la principal herramienta para ayudar a las personas a ajustarse al cambio cultural, no obstante, no debe ir divorciado de la acción como era y con frecuencia sigue siendo el caso. Por consiguiente, los programas de entrenamiento deben ofrecerse en base *ad hoc* y deben ser diseñados especialmente para el problema específico del cambio que se prepara o que ya se ha implantado. Cuando existe una convergencia bien preparada entre una buena estrategia, los conocimientos bien compartidos acerca de problemas empíricos y el entrenamiento de las personas para desarrollar el tipo de cooperación que se requiere, entonces se multiplican las probabilidades de éxito.¹⁵⁰

La transición a una cultura de gestión pública requerirá que las personas consideren toda clase de experiencias similares para inducir su compromiso y analizar su propio comportamiento. “Necesitaríamos ciertamente de generaciones sucesivas de este tipo de innovadores bien entrenados en el análisis, el diagnóstico y la orientación del cambio a la vez que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción”¹⁵¹.

i) El concepto de Nueva Gestión Pública

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como una forma de prestar una contribución adicional a los esfuerzos de reforma que están llevando a cabo los países de la región, y con el convencimiento de que el fortalecimiento de la gestión pública y

¹⁴⁷ Ibid, p. 5.

¹⁴⁸ Ibid, p. 6.

¹⁴⁹ Ibid, p. 7.

¹⁵⁰ Ibid, p. 8.

¹⁵¹ Ibid, p. 8.

la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe contribuirá en forma definitiva a un desarrollo social, económico y político más equitativo, publicó el libro *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. En este trabajo se sostiene que la búsqueda de un nuevo rol para el Estado –menos intervencionista y más catalítico de procesos originados en la sociedad civil– y el afianzamiento de una gobernabilidad más participativa en América Latina y El Caribe, han abierto las puertas a nuevas corrientes de reflexión sobre el papel que cumplen el gobierno y la sociedad civil en los procesos de desarrollo. “En la actualidad existe un amplio consenso acerca de que tanto el crecimiento económico como la equidad social y la capacidad de competir en los mercados internacionales exigen una buena gestión pública”¹⁵².

El BID, en consonancia con otras agencias de cooperación, ha abordado la reforma del Estado contemplando tres ámbitos de acción básicos:¹⁵³

- La creación de mecanismos de contrapeso y salvaguarda que garantice que la acción de las instituciones ocurra dentro del marco y los objetivos que la sociedad les ha fijado.
- El mejoramiento de la capacidad interna de las organizaciones e instituciones públicas para cumplir sus fines y alcanzar sus metas.
- La modificación de los incentivos sociales y organizativos que permiten y provocan el cambio que representa toda reforma del Estado y que contribuyen a su consolidación, lo que en muchas ocasiones requiere que se modifique la distribución social del poder existente.

En los tres ámbitos de acción la relevancia del *management público* es indiscutible, adquiriendo especial importancia en el segundo, es decir, en lo que compete al desarrollo de capacidades institucionales en las diversas organizaciones públicas para que éstas cumplan sus funciones y alcancen sus fines en forma satisfactoria.

Actualmente existe un consenso creciente en torno a la urgencia de que la administración pública cambie si se espera que el proceso de reforma económica y social en América Latina y el Caribe sea exitoso. “Las administraciones públicas de muchos países de la región son típicamente disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas”¹⁵⁴. Sin una administración pública efectiva, ¿cómo pueden proveerse servicios más eficientemente? ¿Cómo pueden los gobiernos ejercer un papel regulador? ¿Cómo pueden ayudar a los pobres? ¿Y cómo pueden funcionar de una manera que no amenace la disciplina fiscal?

A partir de la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina y El Caribe se han esforzado mucho en la reforma, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo. Pero no ha surgido un paradigma claro, al menos no en la medida en que se ha producido en áreas como la política macroeconómica, la liberalización del mercado y la

¹⁵² IGLESIAS, Enrique, *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, prólogo.

¹⁵³ JARQUÍN, Edmundo y LOSADA, Carlos, “Aportes de las ciencias de gestión (*management*) a la reforma del Estado” en *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, p. 3.

¹⁵⁴ SCHEPHERD, Geoffrey, “Administración Pública en América Latina y El Caribe: En busca de un paradigma de reforma”, en *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, p. 69.

privatización. “De hecho, las historias de resultados exitosos son limitadas y la efectividad de la actual variedad de reformas de la administración pública emprendidas en América Latina y el Caribe permanece incierta”¹⁵⁵.

Las discusiones acerca de la necesidad de mejorar la administración pública no son exclusividad de nuestros países. Crozier plantea que el éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central del desarrollo de los países avanzados. Señala la existencia de dos razones básicas tras este nuevo planteamiento:¹⁵⁶

- a. El crecimiento de todas las actividades administrativas –públicas, semipúblicas y aún las privadas– está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.
- b. Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas, sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar la *cultura de gestión pública*. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.

Según Koldo Echebarría y Xavier Mendoza, el nacimiento del New Public Management (NPM) constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE, desde finales de los años setenta.¹⁵⁷

El interés por el management refleja las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual. Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, el management público promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos, al tiempo que sirve de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico.

Durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de la

¹⁵⁵ Ibid, p. 69.

¹⁵⁶ CROZIER, Michel, Op. Cit, p. 1.

¹⁵⁷ ECHEBARRÍA, Koldo y MENDOZA, Xavier; “La especificidad de la Gestión Pública: El concepto del Management Público” en *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, pp. 15-16.

gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de actividad pública (desde la educación hasta el saneamiento). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del estado benefactor.¹⁵⁸

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones a partir de las experiencias del sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el management público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Con pocas palabras, el desarrollo del management público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente de la imitación a la innovación.

La referencia al pensamiento y las técnicas del management en la administración pública no constituye un aporte original de los programas de modernización administrativa. En sus orígenes, el management adopta una vocación universal y uno de sus precursores, H. Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su *Teoría administrativa en el Estado*. “El management –movimiento que ha ganado madurez y notoriedad en los Estados Unidos gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos del trabajo y la responsabilidad individual– ha tenido, desde sus orígenes, un considerable eco en la administración pública estadounidense”¹⁵⁹.

Su especificidad científica procede de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficacia y eficiencia; pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad. Frente a las pretensiones de universalidad y generalidad de sus precursores, el management se presenta en nuestros días como una disciplina fragmentada que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aplicar.

El desarrollo de las ciencias del management ha estado vinculado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de acicate para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas. Ajena a las presiones del mercado, hasta hace muy poco la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el

¹⁵⁸ Ibid, p. 16.

¹⁵⁹ Ibid, p. 17.

imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados.¹⁶⁰

Desde mediados de los años sesenta, la reforma de la administración pública difundió ampliamente sus contenidos mediante la transferencia de numerosas técnicas como el presupuesto por programas o la dirección por objetivos, casi todas ellas concebidas y ensayadas previamente en el mundo empresarial. Sin embargo, la introducción del management a la administración pública no dio los resultados esperados. El escepticismo fue la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a la tradición jurídica y política.¹⁶¹

Detrás de la controversia sobre la viabilidad de una aproximación gerencial a la realidad de la administración pública, nos encontramos con el eterno debate en torno a la especificidad de la gestión en el sector público y a la categorización del management público, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o como una disciplina con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad.

Es posible encontrar todo un abanico de posiciones en torno al problema de la gestión en la administración pública: desde afirmar que la administración pública es única y completamente diferente a la que se aplica en el ámbito privado, hasta sostener que no es más que una modalidad menos eficiente de gestión empresarial. Entre ambas posturas se sitúa un buen número de puntos de vista intermedios que se exponen a continuación:¹⁶²

- *La administración pública es diferente.* Su realidad es totalmente ajena a la del sector privado, existiendo elementos diferenciales como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado, entre otros.
- *La gestión pública y privada se parecen en todo lo que no es importante.* Exceptuando las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público solo de forma muy marginal.
- *El management público es el paradigma integrador.* Se destaca la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos.
- *Convergencia entre la gestión pública y la privada.* Las fronteras entre los sectores público y privado son borrosas. Más que organizaciones puramente públicas o privadas, se trata de diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.
- *La gestión pública es una forma menos eficiente de gestión privada.* Es por ello que los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

¹⁶⁰ Ibid, p. 18.

¹⁶¹ Ibid, p. 18.

¹⁶² Ibid, pp. 19 y 20.

Echebarría y Mendoza destacan cuatro aspectos que, por su carácter estructural, confieren una marcada particularidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública.¹⁶³

- La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos;
- El hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos;
- La naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público; y
- La dificultad de medir el valor creado.

La mayor parte de las actividades de las organizaciones públicas no pasan por el mercado, trátase de la producción de bienes públicos (bienes indivisibles) o de bienes privados considerados socialmente preferentes (bienes divisibles). Estos comprenden un amplio abanico de servicios prestados tanto a escala estatal como regional y local como lo son el saneamiento, la enseñanza, la cultura y los servicios sociales, entre otros.

En ambos casos, el proceso político sustituye al mercado como mecanismo de asignación de recursos en una doble vertiente. Por una parte, el proceso político determina el volumen del gasto público total o, en otras palabras, el total de los recursos asignados al Estado para la realización de sus fines. Ello significa determinar el peso relativo de los sectores público y privado en la distribución de la renta generada por un país. Por otra parte, el proceso político asigna recursos a través de las decisiones sobre la porción del presupuesto disponible para suministrar los distintos bienes y servicios públicos.

En el proceso de asignación de recursos, la dimensión distributiva está siempre presente y se convierte en un factor intrínseco de la acción de los poderes públicos. Por el lado de los ingresos, los aspectos redistributivos se manifiestan en la progresividad del sistema fiscal. Por el lado del gasto, surge la cuestión de a quiénes benefician las distintas políticas. La referencia al proceso político significa que no nos encontramos ante la lógica de una decisión-un actor, sino en presencia de múltiples decisiones y actores. Corresponde entonces al proceso político, que canaliza y representa los intereses de los distintos grupos sociales, resolver la tensión entre demandas que compiten entre sí y que en ocasiones se contraponen claramente.¹⁶⁴

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, mientras este último se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre ofertantes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos, el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad.

El Estado tiene un marcado carácter instrumental, apareciendo como el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dota la propia sociedad para cumplir sus objetivos. Para ello, la sociedad otorga al Estado la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros cuando se trata de conseguir dichos fines. Asimismo, las

¹⁶³ Ibid, p. 20.

¹⁶⁴ Ibid, p. 21.

administraciones públicas realizan una serie de objetivos que no les son propios como organización, en la medida en que estos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político. A su vez, las leyes establecen tanto los límites al ejercicio del poder coercitivo que la sociedad les ha otorgado sobre sus miembros, como el ámbito de su actuación material que deberá estar justificado en nombre del interés público.

La especificidad de la gestión pública implica que, si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos los problemas que aquella conlleva, también lo es que muy probablemente podrán contribuir de manera significativa a la resolución de algunos de ellos. Para ello es importante comprender previamente el contexto en el que se han desarrollado las técnicas de gestión empresarial: el mercado. Teniendo en cuenta las especificidades de la gestión en la administración pública, se podrán establecer las áreas en las que tendrá sentido aprovechar la experiencia acumulada en el sector privado, ya sea a través de la aplicación directa de las técnicas empresariales, mediante su adaptación creativa o, dada la especificidad del sector público, su reinención definitiva.

Las técnicas de gestión empresarial nacen y se desarrollan para dar respuesta a los retos que plantea un entorno competitivo, dinámico y cambiante. El dato esencial lo constituye el mercado, que aparece como medio portador de los valores de la eficacia y eficiencia empresarial. El comportamiento de una empresa en un contexto de mercado se puede explicar con base en la interacción de estos tres elementos: los compradores o clientes, los competidores y la propia empresa.¹⁶⁵

El mercado se caracteriza por su dinamismo, y ejerce un permanente control de eficacia sobre la actuación de las empresas a través de los incentivos y sanciones que proporciona. El éxito competitivo es algo relativo y temporal. Así, las empresas deben reaccionar ante los logros de sus competidores si quieren preservar su ventaja competitiva; también deben hacerlo cuando las necesidades y preferencias de sus clientes cambian, o cuando se producen innovaciones tecnológicas o variaciones en la disponibilidad y costo de los recursos empleados en sus procesos productivos. En otras palabras, la supervivencia de una empresa en el mediano y largo plazo depende de manera crítica de su capacidad para adaptarse a un entorno dinámico y cambiante. Por ello, la innovación, la experimentación, el asumir riesgos y el aprendizaje organizativo aparecen como los valores que, junto con los arriba mencionados, conforman la excelencia empresarial.

Las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en dos grandes grupos. Por un lado, el grupo de las técnicas de dirección general, el cual se caracteriza por considerar a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de los objetivos organizativos establecidos (perspectiva operativa). En este grupo, las técnicas principales son:¹⁶⁶

- *Planificación estratégica.* Sus contenidos se centran en el análisis y prospección del entorno actual y futuro de una organización, en el diagnóstico de sus

¹⁶⁵ Ibid, p. 25.

¹⁶⁶ Ibid, pp. 28 y 29.

capacidades organizativas, en el establecimiento de objetivos de mediano plazo y en la determinación de las estrategias y planes de acción para conseguirlos.

- *Gestión de los procesos de cambio organizativo*. El énfasis aquí recae en la determinación e implantación de las estrategias de cambio planificado y en los roles y responsabilidades para su gestión.
- *Dirección por objetivos (DPO)*. Esta se caracteriza por su orientación hacia la acción y la consecución de los objetivos organizativos establecidos para un determinado período. La DPO presupone que el marco estratégico de acción de una organización ha sido establecido con anterioridad.
- *Dirección de proyectos*. A pesar de no referirse al conjunto de la organización, ésta incorpora la totalidad del ciclo de gestión y requiere de las habilidades directivas propias de un generalista.

En el segundo grupo, están las técnicas específicas relativas a una determinada función o actividad empresarial, de las cuales destacan las siguientes:¹⁶⁷

- *Marketing*. Comprende la investigación de mercados, la definición del producto o servicio, la determinación del precio, la selección de los canales de distribución y la comunicación de la oferta de la empresa a sus clientes potenciales.
- *Dirección de operaciones*. Aborda todas las cuestiones relativas a la gestión de los procesos productivos, con especial énfasis en los temas de productividad y mejoramiento de la calidad. La investigación operativa, basada en modelos matemáticos, contribuye de manera significativa a este aspecto de la gestión.
- *Diseño organizativo*. Su énfasis se centra en proponer y evaluar las alternativas organizativas más adecuadas en términos de eficacia y eficiencia, tanto en función de las tareas a realizar por una organización como de su entorno de trabajo.
- *Dirección de recursos humanos*. Se refiere al ciclo de gestión de los recursos humanos (reclutamiento y selección, evaluación del desempeño, recompensa, formación y desarrollo de carrera) y a las relaciones laborales.
- *Gestión de servicios*. Es el enfoque integrador de las especificidades de este tipo de organizaciones en los ámbitos de marketing, recursos humanos y dirección de operaciones.
- *Gestión financiera*. Se centra en la obtención y uso eficiente de los recursos financieros (análisis de inversiones, gestión de la tesorería, análisis de los distintos mercados de capitales y gestión del endeudamiento).
- *Gestión de sistemas de información*. Abarca los distintos sistemas de información de la empresa (de contabilidad, estadística comercial y productiva, bases de datos, etc.), así como las tecnologías necesarias de tratamiento de la información (*hardware* y *software*).
- *Control de gestión*. Es el proceso mediante el cual los directivos se aseguran que los recursos de la organización se obtengan y empleen de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos.

Por último, vale la pena señalar que las técnicas de desarrollo de habilidades directivas están adquiriendo una importancia cada vez mayor. De la capacitación para ejercer la

¹⁶⁷ Ibid, p. 29.

función directiva se está pasando de manera creciente a la capacitación para el liderazgo del cambio organizativo. Dichas técnicas se centran en desarrollar, entre otras, las habilidades de toma de decisiones (análisis y resolución de problemas); negociación y gestión del conflicto; liderazgo (dirección de equipos, técnicas de comunicación, dirección de reuniones); trabajo en equipo; creatividad a innovación; y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

En el Cuadro 1.8 aparecen valoradas las técnicas de gestión empresarial en función de la idoneidad de su diseño para dar respuesta a los problemas de gestión de las organizaciones públicas. El grado de adecuación de cada grupo de técnicas se ha expresado en términos de “aplicación directa”, “adaptación creativa”, o de “necesidad de reconceptualización”.

El cuadro muestra cómo el mayor desajuste se produce cuando se introducen en la definición de los problemas por resolver los factores de mayor especificidad del contexto de la gestión pública.

En la década de los noventa, la administración pública ha experimentado un fuerte movimiento de transición hacia el mercado, tanto desde la posición de la oferta como de la demanda. Desde la perspectiva de la oferta, la introducción de las fuerzas del mercado es una modalidad de la clarificación de subsistemas de gestión cuya autonomía se inscribiría en un entorno de competencia económica, bien permaneciendo bajo la titularidad pública o incluyendo su transferencia a la propiedad privada. Desde la perspectiva de la demanda, se busca un mayor equilibrio en las relaciones entre productores y consumidores de servicios públicos, incrementando la influencia de los usuarios en su prestación, mediante la ampliación de sus derechos de elección, información, participación, calidad de servicio y reclamación.¹⁶⁸

En una primera etapa, caracterizada por la retórica neoliberal y los fuertes desequilibrios presupuestarios, “el panorama de las reformas apareció dominado por el valor de la eficiencia interpretado de forma parcial y grosera para justificar la reducción de efectivos y los recortes en el gasto público”¹⁶⁹. Por lo general, la eficiencia es una medida que se obtiene de la relación entre los recursos aplicados a una actividad y los resultados obtenidos. Así pues, una gestión más eficiente resultará de incrementar los resultados empleando los mismos recursos, de disminuir los recursos para obtener los mismos resultados o de ambas cosas a la vez.

¹⁶⁸ Ibid, p. 37.

¹⁶⁹ Ibid, p. 38.

Cuadro 1.8: Grado de adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública

<i>Técnica de gestión considerada</i>	<i>Aplicación directa</i>	<i>Adaptación creativa</i>	<i>Reconceptualización</i>
Planificación estratégica		██	
Gestión del cambio organizativo		██	
Dirección por objetivos		██	
Dirección de proyectos	████████████████		
Gestión de servicios	██		
Marketing	██		
Dirección de operaciones	████████████████		
Diseño organizativo	██		
Dirección de recursos humanos		██	
Gestión financiera	████████████████		
Sistemas de información	████████████████		
Control de gestión		██	

Fuente: Tomado de ECHEBARRÍA, Koldo y MENDOZA, Xavier; “La especificidad de la Gestión Pública: El concepto del Management Público” en *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, p. 31.

Sin embargo, la aplicación de un concepto aparentemente tan sencillo como este en el contexto de la administración pública presenta dificultades notables. De un lado, la decisión sobre el camino a seguir para incrementar la eficiencia no puede basarse en criterios puramente técnicos, pues puede verse afectada por consideraciones políticas. De otro lado, es necesario considerar la dificultad, no ya de cuantificar, sino simplemente de definir los resultados de numerosas actividades públicas, lo que conlleva el riesgo de identificar los resultados con aquella parte de los mismos que pueden ser objeto de medición cuantitativa. Ante los riesgos de menospreciar el valor creado por las organizaciones públicas desde la interpretación más común de la eficiencia, este concepto solo puede aplicarse en el sector público si se formula como “la relación entre costos y valor efectivamente producido”.¹⁷⁰

La eficiencia resulta un valor peligroso cuando no existe una medida previa de eficacia. La definición tradicional de la eficacia es el grado en el que se alcanzan los objetivos previstos. Sin embargo, es frecuente que en la administración pública los objetivos no estén definidos, sean múltiples y parcialmente contradictorios o estén sujetos a cambios constantes en el tiempo.

La limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal y como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esta lógica al sector

¹⁷⁰ Ibid, p. 39.

público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas.¹⁷¹

Citando a Metcalfe, Echebarría y Mendoza, sostienen que:

“... el management público tiene por objeto el comportamiento de redes de organizaciones y proporciona el marco de valores a instituciones en las que operan las organizaciones en el nivel micro. El management privado se refiere a la manera en que las organizaciones individuales alcanzan sus objetivos dadas las circunstancias de su entorno operativo; esto puede aplicarse tanto a una empresa en el marco de un sector industrial, como a un ministerio compitiendo con otro ministerio en el proceso de elaboración presupuestaria o a una organización no gubernamental que forma parte de un sistema de prestación de servicios públicos.”¹⁷²

Se puede concluir que el management como dispositivo institucional para el ejercicio y control de la responsabilidad en los programas de modernización administrativa ofrece respuestas útiles, pero también limitaciones a insuficiencias conceptuales importantes cuando se traslada a la administración pública.

ii) *Administración de calidad total en las organizaciones públicas*

Patricia W. Ingraham sostiene que en las dos últimas décadas se introdujeron dos conjuntos de reformas en los organismos públicos y privados que han luchado por hacerse más pequeños, flexibles e innovadores. “El primer grupo de reformas, conocido como ‘gerencialista’, se caracteriza por su énfasis en una mayor eficiencia, una mejor respuesta por parte de los funcionarios elegidos, y por la adopción de varias formas de descentralización y/o privatización. Entre sus componentes figuran el pago por desempeño, una mejor gestión financiera, la subcontratación de tareas y servicios por fuera de la organización, y el traslado de corporaciones y actividades públicas al sector privado”¹⁷³. Este primer conjunto de reformas fue forzado por las restricciones económicas y se expandió en Europa, Canadá, los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

Al mismo tiempo se consolidó un segundo tipo de reformas orientadas hacia la Administración de Calidad Total (ACT), cuyos esfuerzos se concentran en mejorar la calidad y prestación del servicio, y en la mayor satisfacción del cliente. Asimismo hacen hincapié en la participación amplia de los empleados en la toma de decisiones y en la comunicación dentro de la organización. El *desempeño superior* depende de un mejor uso de los recursos existentes y de los conocimientos y destrezas del personal; todos los empleados de la organización participan en el logro de la calidad; el papel de la dirección externa disminuye significativamente, excepto en lo que tiene que ver con el cliente y su satisfacción. Este énfasis necesariamente cuestiona y atenúa la atención

¹⁷¹ Ibid, p. 40 y 41.

¹⁷² METCALFE, L., “The Logic of Public Management”, European Institute of Public Administration, Maastricht, Holanda, documento de trabajo.

¹⁷³ INGRAHAM, Patricia W., “Administración de Calidad Total en las Organizaciones Publicas: Perspectivas y dilemas” en *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, p. 343.

prestada a la dirección y a la autoridad jerárquica, la cual es fundamental para mejorar la respuesta política que le es común a muchos esfuerzos gerenciales.¹⁷⁴

P. Ingraham da cuenta de la amplia aceptación de los principios de la ACT en los Estados Unidos con la National Performance Review (NPR) emprendida por el Vicepresidente Gore; en el Reino Unido, el Citizen's Charter propugna dar más poder al ciudadano, al tiempo que liberan la fuente de talento, energía, atención y compromiso en el sector público; en el contexto canadiense, se observa que los principios de ACT como la potenciación del personal, las organizaciones más "planas", una mejor comunicación y una mayor atención al servicio del cliente, se han convertido en principios comunes para los gobiernos en el nivel federal y provincial; el Public Service 2000 del gobierno federal, por ejemplo, se basa claramente en los principios de ACT. En Australia, *Continuous Improvement*, una de las tres mayores iniciativas de la Comisión de Servicio Público, se halla esencialmente orientada hacia la calidad total.¹⁷⁵

En las organizaciones públicas, las reformas y actividades de calidad total han recibido poca atención en comparación con las de carácter gerencialista.

La ACT se basa en la obra de W. Edwards Deming (*Fuera de la Crisis*) y otros autores. Se ha popularizado a través de trabajos como el de Osborne y Gaebler (*Reinventando el Gobierno*) y el de Barzelay y Armajani (*Transformando la Burocracia: Nueva Visión para el Gerente del Gobierno*).

Como punto de partida se resumirán los principios más importantes de la ACT:¹⁷⁶

- *Trasladar la atención del procedimiento al producto.* La obsesión con el procedimiento es una de las quejas más citadas en relación con las grandes organizaciones burocráticas. La ACT presta atención al producto, y significa no solamente rechazar y eliminar muchas reglas y reglamentos existentes, sino que implica asimismo un acuerdo entre los directivos externos de que no se van a crear otros nuevos.
- *Atención al cliente, a la calidad y a la satisfacción del cliente.* La calidad tiene que crearse en cada proceso de la organización. Asimismo, los procesos tienen que apoyarse y reforzarse mutuamente; la permanente satisfacción del cliente, y no el cumplimiento de las reglas, debe ser la medida de un desempeño eficaz. La mejora y el esfuerzo continuo por perfeccionar la calidad y la manera de medirla se convierten en componentes integrales de las actividades organizacionales; lo cual implica necesariamente una definición cuidadosa de quién es el cliente o los clientes, asimismo, la destrucción de los procesos existentes para sustituirlos por otros nuevos orientados al cliente.
- *Derribar la pirámide: dar poder a los empleados.* La ACT aboga por poder y autoridad. A los empleados de primera línea se les da poder; la resolución de problemas se realiza en todos los niveles organizativos, pero el encuentro entre cliente y organización se vuelve particularmente importante a la hora de prestar el servicio. La resolución de problemas en grupo y los esfuerzos de equipo son decisivos en los nuevos patrones de toma de decisiones. El consenso, más que las

¹⁷⁴ Ibid, p. 343-344.

¹⁷⁵ Ibid, p. 344.

¹⁷⁶ Ibid, p. 345-346.

órdenes, es lo que constituye la base de las decisiones claves. La función de la “alta” dirección se redefine, pareciéndose más a la de la facilitación.

- *Dar seguimiento constante al éxito y al progreso.* Se requiere niveles más altos de discrecionalidad y flexibilidad para todos los empleados; el reconocer los errores a tiempo y corregirlos rápidamente es crucial; los errores son experiencias para aprender y pueden servir para mejorar el desempeño en el largo plazo. La evaluación debe ser una función organizacional crítica, y se debe centrar no solo en las medidas externas de eficacia sino también en su relación con los procesos internos. La retroalimentación, el análisis crítico y la necesidad de evaluar por resultados –y la habilidad para definir cuáles deben ser esos resultados– son preponderantes en la agenda de calidad de la organización.

Muchas organizaciones públicas han adoptado la Administración de Calidad Total:¹⁷⁷

- Los Estados Unidos es probablemente el país que más ha avanzado por la vía de la calidad; la mayoría de las agencias federales, muchos gobiernos estatales y un número considerable de gobiernos locales han adoptado los objetivos y métodos de calidad total. En el nivel del gobierno federal, el Federal Quality Institute supervisa y guía los esfuerzos de las agencias en forma individual; asimismo se han establecido premios anuales para aquellas organizaciones que logren el mejor récord. Por ejemplo, el ganador de 1993, el Naval Air Warfare Center, incluyó los siguientes logros en su aplicación:
 - La tasa de entrega oportuna de sistemas y productos aeronáuticos mejoró del 85 al 99 por ciento.
 - Se lograron mejoras en 120 procesos.
 - Se lograron ahorros por 22 millones de dólares.
- En el Reino Unido, el gobierno del Primer Ministro Major apoyó formalmente el concepto y lo ha institucionalizado en el *Citizen's Charter*. Este *Charter* articula seis principios del servicio público:
 1. *Estándares:* Establecer y publicar estándares explícitos en cada punto de prestación de servicios públicos.
 2. *Apertura:* Difundir información acerca de los servicios y poner fin al anonimato de los empleados públicos.
 3. *Información:* Facilitar el acceso pleno a la información necesaria.
 4. *Elección:* Crear competencia para la prestación del servicio siempre que sea posible; fomentar la participación ciudadana tanto en el diseño del servicio como en su prestación.
 5. No a la discriminación.
 6. *Respuesta:* Conocimiento profundo de los procedimientos relacionados con la presentación de quejas, pero también de las soluciones.
- La experiencia canadiense en cuanto a la ACT queda ampliamente demostrada por el premio anual para la administración innovadora establecido por el Instituto Canadiense de Administración Pública. Los gobiernos provinciales y municipales compiten con las organizaciones federales por este galardón.

¹⁷⁷ Ibid, p. 347-348.

La ACT y otros esfuerzos relacionados han cumplido una función importante en muchas organizaciones públicas, aportando una gran variedad de beneficios reales y esperados.¹⁷⁸

- *Mejor comunicación, toma de decisiones y habilidad para resolver problemas.* La ACT es contrario a los procesos de toma de decisiones rígidos, repetitivos y burocráticos. El análisis completo de la calidad total acerca de lo que hace la organización, de cómo lo hace y de cómo podría hacerlo mejor es un salto considerable comparado con los análisis incrementales anteriores. Más aún, la necesidad de concentrarse en la valoración externa del desempeño y de la calidad introduce una nueva dimensión al proceso de toma de decisiones en muchas organizaciones.
- *Mejora de la participación y compromiso del empleado.* En los procesos de calidad total, dentro de la organización todos los empleados participan en la identificación y solución de los problemas; aquellos que proveen el servicio ahora forman parte del grupo que determina lo que no funciona en él. El interés cada vez mayor que tiene el empleado dentro de la organización, propiciado por su amplia participación, no solo producen, sino que mejoran la calidad en la toma de decisiones y además aumentan el potencial para la ejecución efectiva de nuevos procesos y sistemas. El reconocimiento y los sistemas de recompensa que premian a los equipos de trabajo por sus esfuerzos refuerzan aún más este potencial. El compromiso y la participación cada vez mayores de los empleados promueven la flexibilidad dentro la organización, lo cual se traduce también en mejores relaciones dentro del entorno de trabajo y con aquellos a quienes la organización sirve.
- *Mejora de la productividad.* Debido en parte a que los empleados en todos los niveles organizativos participan ahora en el análisis de los problemas, muchas entidades que utilizan las técnicas de ACT reportan una reducción en la duplicación de esfuerzos y otras mejoras en la utilización de sus recursos. Es importante destacar, sin embargo, que la mayoría de las organizaciones capaces de realizar tales mejoras son aquéllas cuyas funciones son de alguna manera rutinarias o que como mínimo están sujetas a la repetición y a la simplificación. Es posible que otras clases de organizaciones, como las unidades de investigación y asesoría en materia de políticas, no sean tan susceptibles a las mejoras de la ACT o quizás no sean tan susceptibles a mejoras fácilmente medibles. Es más, a medida que decrece el consenso político acerca de la misión organizativa, disminuye también la capacidad de ponerse de acuerdo sobre medidas ampliamente aceptadas de calidad y éxito.
- *Mejor comunicación dentro de la organización.* El énfasis en tener canales de comunicación mejores y distintos es la piedra angular de la ACT. La participación en la recolección de información, en la identificación de problemas y en la búsqueda de soluciones en todos los niveles de la organización constituye un paso radical que se aleja de la comunicación jerárquica tradicional y de los patrones establecidos para la toma de decisiones. Reformas anteriores tales como el pago por desempeño se distinguieron por haber mejorado la comunicación entre gerentes

¹⁷⁸ Ibid, pp. 349-350.

y empleados. La ACT se concentra en mejorar la comunicación en toda la organización; los patrones y procesos de comunicación fundamentales, así como la tecnología que los apoya, han sido redefinidos de manera significativa.

Ingraham señala que a pesar de estos avances, las implicaciones de la ACT en las organizaciones públicas presentan algunas dificultades. Así, el éxito percibido en un cierto ámbito conduce regularmente a la duplicación de las reformas en entornos que usualmente son distintos¹⁷⁹.

Los siguientes puntos constituyen un resumen de apenas algunos de los problemas más importantes de la ACT en las organizaciones públicas:

- *El ciudadano y el cliente.* La ACT hace énfasis en el servicio al cliente y en su satisfacción. En el entorno público, esto tiene consecuencias en dos niveles cuando los servidores públicos comienzan a pensar acerca de aquellos a quienes sirven como “clientes” y no como “ciudadanos”. El concepto de “cliente” es atomístico, pues el cliente es soberano; en tanto, el ciudadano no es soberano, por algo que él o ella comparte con otros¹⁸⁰. A veces la satisfacción de los “clientes” individuales no suma algún tipo de bien público que satisfaga el interés general.

Para las organizaciones públicas el primer paso de identificar con certeza al cliente o los clientes es una tarea extremadamente problemática. Para muchas agencias y programas públicos existen múltiples clientes. Algunos son internos, otros son claramente clientes servidos por los programas, mientras que otros más son actores políticos y grupos de interés. Para ciertas clases de organizaciones públicas, como por ejemplo aquellas que participan en el análisis o asesoría de políticas, el concepto de “cliente” es aún más difuso.

Dijulio, Garvey y Kettl¹⁸¹ identifican cuatro dimensiones de la relación ciudadano-cliente: los ciudadanos pueden ser receptores del servicio, socios en su suministro, observadores de su desempeño y por supuesto contribuyentes. La identificación del cliente se vuelve mucho más compleja y cada una de las dimensiones o papeles que juega el ciudadano implica una perspectiva de valor diferente desde la cual se debe evaluar la calidad del servicio o del producto. Es muy probable, por supuesto, que ninguna de estas perspectivas se halle aislada de las otras. La mezcla o superposición que ocurrirá obstruye tanto la definición del cliente como la del criterio que servirá como base para la evaluación de la calidad.

Como mínimo, cualquier ajuste potencial requiere espacio político y un acuerdo entre los líderes políticos de que tanto a la organización como a sus directivos se les garantizará la flexibilidad y discrecionalidad para sacar adelante iniciativas de calidad sin interferencias. En el peor de los casos, un énfasis político continuo en la respuesta jerárquica simplemente mina los procesos críticos de la ACT.

- *La tensión entre la ACT, el redimensionamiento del gobierno y la supervivencia de la organización.* En la actualidad muchos gobiernos tienen poco de donde escoger:

¹⁷⁹ Ibid, p. 351.

¹⁸⁰ INGSTRUP, O., *Total Quality in the Public Sector*, Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1993, p. 9. Citado por Ingraham, Patricia W., Op. Cit, p. 351.

¹⁸¹ DIJULIO, J., GARVEY, G. y KETTL, D., *Improving Government Performance: An Owners' Manual*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993, p. 49. Citado por Ingraham, Patricia W., Op. Cit, p. 352.

deben hacer recortes, reinventar y mejorar la calidad todo al mismo tiempo. Existen tensiones obvias entre estas actividades; los problemas que surgen de las iniciativas de administración de calidad en este entorno merecen consideración. Existen dos principios de la ACT que requieren atención especial. En primer lugar, la ACT hace énfasis en la autoridad, la discreción y la flexibilidad para el empleado; explícitamente aprueba que se corran riesgos, que se premie al empleado por ello, y que se incorporen los probables fracasos en los procesos de aprendizaje de la organización. En segundo lugar, el acento en la evaluación externa aumenta el potencial de fracaso. En la competencia por recursos escasos, ni el correr riesgos ni el alto potencial de evaluación negativa son atributos positivos. Más aún, dentro de la organización la competencia causada por el redimensionamiento contradice la necesidad de confianza, comunidad y juego limpio en que hace énfasis la ACT.

- *¿Poseen las organizaciones públicas la cultura interna y los valores que apoyen el cambio en general a iniciativas de calidad en particular?* Ingraham plantea dos temas de particular significación: las estructuras de la administración pública (sistemas de servicio civil) y el liderazgo en las organizaciones públicas. En un sentido amplio, el éxito o el fracaso de las iniciativas de calidad en una organización dependen de la existencia de una cultura organizativa y de un conjunto de valores que apoyen el cambio y que sean capaces de enfrentar la confusión inevitable que él causa. A su vez, la creación y preservación de dicha cultura depende del apoyo de un liderazgo fuerte y creativo. ¿Proporcionan las calidades y características de las grandes organizaciones públicas estas bases? Por lo general –aunque por supuesto con excepciones– la respuesta es negativa.¹⁸²

Otra dimensión del problema está dada por la estructura y procesos de los sistemas de servicio civil dentro de cuyas restricciones operan muchas organizaciones públicas. Se hace énfasis en la estabilidad, la previsibilidad y la normalización, características éstas que contrastan con aquellas por las cuales aboga la ACT, a saber, flexibilidad, riesgo y discrecionalidad individual. Además, las culturas organizativas necesitarán cambiar significativamente, al tiempo que se requiere desarrollar nuevos niveles de aprendizaje organizacional. La capacidad para tolerar –y no promover– el riesgo es poco usual en cualquier circunstancia y menos en un entorno político en el cual el éxito de corto plazo es la meta y la comprensión plena de la organización poco común.

Los directivos políticos son los menos adecuados para el movimiento de calidad, por dos razones: por lo general carecen de la perspectiva de largo plazo necesaria para la ejecución exitosa de la ACT y usualmente no han sido seleccionados precisamente por sus habilidades de liderazgo y/o administración. En aquellos países donde los esfuerzos de ACT no han recibido tanta atención como en los Estados Unidos, el papel que cumplen los líderes políticos y su relación con los esfuerzos de los altos directivos del servicio civil no se halla plenamente documentado. Los pocos documentos disponibles indican que poco se ha discutido el papel y las actividades desarrolladas en estas iniciativas por los líderes políticos y aquellos nombrados por su afiliación.

- *¿Cuáles son los mecanismos y procesos para asegurar la rendición de cuentas?* La rendición de cuentas por parte de los empleados es una preocupación seria en todas

¹⁸² INGRAHAM, Patricia W., Op. Cit, p. 353.

las naciones modernas. Tradicionalmente había sido establecida mediante normas, reglamentos y leyes (como en los Estados Unidos), a través de dirección y control político (como en casos recientes en los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá) y mediante las normas del servicio público superior (como en el Reino Unido, Canadá, Francia y Australia). La toma de cuentas por resultados ha estado ausente en la mayoría de los casos, si bien los esquemas de contrato para los ejecutivos con antigüedad en Nueva Zelanda y Australia constituyen un paso en esa dirección. Muchos de los mecanismos mencionados anteriormente están orientados a los altos niveles del servicio civil, o por lo menos a los gerenciales.¹⁸³

El diseño de nuevos mecanismos de rendición de cuentas que sean aceptables y satisfactorios para todas las partes involucradas es la tarea principal de la ACT en el sector público. Los representantes elegidos no están dispuestos a ceder su dirección y a transferir responsabilidades en aras de la flexibilidad ideal promulgada por la ACT. Los errores no se consideran precisamente como parte del proceso de aprendizaje dentro de un ambiente politizado.

Concentrarse en el servicio al cliente y hacer hincapié en la toma de cuentas externa plantean un dilema en todos los países para aquellas organizaciones que actualmente dependen fuertemente de la contratación externa de prestación de servicios y otras funciones. En este sentido, ni el seguimiento a la calidad y a la satisfacción, ni los mecanismos alternos de rendición de cuentas han sido tratados adecuadamente.

- *¿Cómo se define la equidad en el nuevo contexto?* Las implicaciones de la potenciación tanto de los empleados de bajo nivel como de los clientes de la organización constituyen un aspecto todavía por explorar. Y tampoco se han abordado los aspectos relativos al “cliente involuntario”, aquel receptor del servicio que no cuenta con alternativas de servicio o ayuda, o aquel que no quiere verse asociado con la organización, pero se ve obligado a hacerlo por ley o por mandato de los procedimientos normativos. En estos escenarios estarían involucrados dos grupos muy diferentes de ciudadanos: los sectores menos favorecidos y los empresarios u otros grupos con una capacidad de acción política bien establecida.¹⁸⁴

El interrogante acerca de hasta dónde se pueden abrir las fronteras de las organizaciones públicas para permitir a los ciudadanos el acceso equitativo según lo prescribe la ACT presenta otro tipo de problemas. Aquí el intercambio entre ciudadano y cliente se da siempre en el lenguaje y los procesos de la burocracia. En los términos de la ACT, este intercambio se tendría que dar siempre en el lenguaje y el criterio evaluador del ciudadano.

- *¿Cómo se determina el éxito de la Administración de Calidad Total?* Si todos los problemas anteriormente descritos pudieran resolverse, ¿cómo se evaluaría la eficacia de la ACT? Más específicamente ¿qué posibilidades tiene un esfuerzo de evaluación? La evaluación de la ACT abarca todos estos problemas y añade otros: ¿Se evaluarán los esfuerzos según sus resultados y efectos de largo o corto plazo? ¿Cuál es realmente el período apropiado de análisis? La experiencia del sector privado en materia de cambios y reestructuraciones en las organizaciones sugiere

¹⁸³ Ibid, p. 355.

¹⁸⁴ Ibid, p. 357.

que se requiere un período de cinco a siete años para que el cambio realmente se materialice. ¿Se pueden dar el lujo las organizaciones públicas de tomarse todo ese tiempo? ¿Se debe juzgar el esfuerzo según el criterio interno o externo? La respuesta es afirmativa en ambos casos, pero el problema para las agencias públicas es que los criterios internos y externos pueden crear conflictos importantes, como también diferentes niveles de cambio.

La dificultad en todo esto estriba en que la falta de claridad inicial sobre lo que se supone que la reforma debe alcanzar de manera efectiva desgasta los esfuerzos para determinar si ésta fue un éxito o no. Aprender del pasado y de las experiencias de otros gobiernos es difícil porque las enseñanzas no son claras. Si no se puede saber si una reforma fue un éxito o un fracaso, mucho menos se sabrá por qué. El ciclo de una reforma y la búsqueda constante de soluciones se refuerzan.¹⁸⁵

En el caso de la Administración de Calidad Total, así como en el de muchas reformas administrativas precedentes, la discusión sobre su utilidad para las organizaciones públicas ha avanzado sin que se le preste atención a su impacto más amplio sobre la gobernabilidad. Cada vez está más claro que ninguna reforma de administración pública es o puede ser simplemente técnica o administrativa, pero sí debe estar inevitable e invariablemente relacionada con la calidad del gobierno y con la relación entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos a quienes éstas sirven.¹⁸⁶

Crear calidad dentro de una organización es casi como crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. También se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios positivos. La Administración de Calidad Total y las organizaciones redefinidas que ésta respalda pueden hacer una contribución importante a la creación de organizaciones públicas de mejor calidad; pero solamente una contribución. Por sí sola, la ACT no solucionará los problemas que enfrentan las organizaciones públicas en prácticamente todas y cada una de las naciones modernas. La creación de servicios civiles con la capacidad de ser creativos, negociar acuerdos, educar, iniciar y manejar cambios requiere liderazgo político, voluntad y apoyo, así como liderazgo organizacional y una gestión más eficaz.

¹⁸⁵ Ibid, p. 358.

¹⁸⁶ Ibid, p. 358.

Capítulo 2 Gerencia Financiera Pública

La Administración Financiera como disciplina académica tiene dos principales vertientes. La más divulgada y estudiada está orientada a los negocios; la otra, a los asuntos del sector público.

La administración financiera, en sentido general, está en constante evolución desde que surgió como disciplina teórica a comienzos del siglo XX. En la actualidad para que ella sea más útil, se debe aplicar con una perspectiva mucho más amplia que antes, porque su influencia se extiende a todas las actividades de la empresa, así como al medio que lo rodea.

Según James Van Horne, la administración financiera –la que se aplica a los negocios– involucra la solución de tres grandes decisiones:¹⁸⁷

- La Decisión sobre las Inversiones.- Es la más importante, puesto que la inversión del capital es la asignación de este a las propuestas cuyos beneficios se obtendrán a futuro, asociados a un determinado riesgo.
- La Decisión sobre Financiamiento.- Que consiste en determinar la mejor mezcla financiera o estructura del capital.
- La Decisión sobre Dividendos.- Se refiere al porcentaje de ganancias que se paga a los accionistas en efectivo y los destinos alternativos del porcentaje restante.

Añade Van Horne que para que se puedan tomar decisiones óptimas, la administración financiera provee herramientas analíticas en el análisis, planeación y actividades de control de la empresa.¹⁸⁸

Con relación al sector público, de la escasa bibliografía existente quizá la definición más explícita corresponda a la de Marcos P. Makón. Este autor explica que la Administración Financiera Pública consiste en el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible. Los elementos administrativos, a su vez, son las unidades organizativas, los recursos, las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar y colocar los recursos públicos.¹⁸⁹

Las unidades organizativas que en el sector público integran la administración financiera son las responsables de programar, coordinar la ejecución y evaluar el presupuesto, administrar el sistema de recaudación tributaria y aduanera, gestionar las operaciones de crédito público, administrar el Tesoro y contabilizar todas las transacciones económicas y financieras que ejecutan las organizaciones públicas.¹⁹⁰ Los recursos humanos, materiales y financieros que demanden el funcionamiento de estas

¹⁸⁷ VAN HORNE, James C., *Administración Financiera*, décima edición, pp. 5 y 6.

¹⁸⁸ *Ibid*, p. 7.

¹⁸⁹ MAKÓN, Marcos P., *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*, p. 11.

¹⁹⁰ *Ibid*, p. 11.

unidades forman parte de la administración financiera. Los sistemas que integran la administración financiera del gobierno, son los siguientes:¹⁹¹

- Presupuesto
- Administración Tributaria
- Crédito Público
- Tesorería
- Contabilidad

En la concepción de Makón, los objetivos a los que debe dirigirse la administración financiera pública son, básicamente, los siguientes:

- Realizar la gestión de los recursos públicos de tal forma que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, en particular, y de la política económica, en general.
- Coadyuvar a que la gestión operativa se ejecute en la forma más económica y eficiente posible.
- Asegurar la absoluta transparencia de las cuentas públicas.
- Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.
- Implementar un sistema de rendición de cuentas para los funcionarios que administren fondos públicos, por el uso económico eficaz y eficiente de los mismos.
- Interrelacionar los sistemas de la administración financiera gubernamental con los de control interno y externo a fin de incrementar la eficacia de estos.

En un sentido normativo, la administración financiera pública, “en conjunto con la administración de recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes, debe posibilitar el suministro en tiempo, forma y calidad adecuadas, de los insumos necesarios para que las áreas productivas del sector público (educación, salud, defensa, seguridad, relaciones exteriores y otras) puedan ofrecer a la sociedad lo que ésta le demanda con eficacia y eficiencia”¹⁹².

La definición de José M. Brusa es similar a la indicada líneas arriba. Este autor entiende a la Administración Financiera Pública “como el conjunto de procesos y actividades que se cumplen para programar las finanzas del Estado, recaudar los ingresos, ejecutar los gastos, financiar los déficit o invertir los excedentes de liquidez y evaluar el impacto de la gestión, en todo el ámbito institucional del Sector Público no Financiero, es decir gobierno central y gobiernos territoriales, así como en las entidades no financieras descentralizadas de los mencionados niveles de gobierno”¹⁹³. Y el término “administración financiera” lo utiliza con el mismo sentido que el término “gerencia financiera”, es decir haciendo énfasis en la teoría de las decisiones y en la gestión de los responsables de las mismas, quienes acompañan a su responsabilidad las correspondientes áreas de autoridad.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid, p. 13.

¹⁹³ BRUSA, José Mauro, *Gerencia Financiera Pública*, p. 1.

2.1 Modalidades de Gerencia Financiera

La necesidad del cambio estuvo presente en las organizaciones privadas y públicas desde que éstas aparecieron, con la diferencia que la percepción de esa necesidad se ha ido acentuando con el transcurrir del tiempo, a tal punto que en la actualidad ella resulta bastante evidente. “Ahora todo el mundo ha aceptado que ‘el cambio es inevitable’”¹⁹⁴. Drucker sostiene que en un periodo de trastornos como el actual, el cambio es la norma; y, si una organización –sea un negocio, una universidad, una municipalidad, etc.– no ve como su cometido el liderar el cambio, esa organización no va a sobrevivir.¹⁹⁵

En el campo de la Administración Financiera Pública, José M. Brusa señala que la modalidad gradual de los cambios determinó que los distintos esquemas históricos que se han impulsado, si bien predominantes durante largos períodos, nunca alcanzaron a sustituir completamente a los previos, teniendo como resultado la coexistencia de principios, organizaciones, funciones, procedimientos, tareas y recursos, cuyos rasgos contradictorios podemos percibir aún hoy día.¹⁹⁶

En consecuencia, para comprender la realidad sobre la que debe operar cualquier estrategia modernizante de la administración financiera pública, es necesario repasar rápidamente las principales modalidades que están detrás de los procesos actuales de la administración financiera en América Latina y evaluarlos a la luz de las tendencias que están aconteciendo.

i) El Esquema Tradicional

En América Latina, la administración financiera pública tradicional se estableció en un contexto de política fiscal ortodoxa –de equilibrio fiscal– y persiguiendo, casi exclusivamente, el control de la legalidad sobre la ejecución del presupuesto y la vigilancia sobre los responsables del manejo de fondos y bienes, en prevención de los delitos contra la administración pública que los mismos pudieran cometer.

Si bien el principal requisito fiscal era el equilibrio presupuestal, los objetivos de la administración financiera de vigilancia sobre contribuyentes y funcionarios, “la sumergió en estructuras, funciones y tareas administrativas precapitalistas y casi coloniales”¹⁹⁷. Brusa menciona que, entre otras, de esa época son instituciones tales como:¹⁹⁸

- Las asignaciones presupuestales fijadas a nivel de entidad, repartición, objeto del gasto e ítem por ítem de la planilla de personal.
- El control previo externo de las contralorías, tribunales de cuenta y autoridades presupuestales centrales, sobre los actos administrativos que generaban compromisos y obligaciones de pago.

¹⁹⁴ DRUCKER, Peter F., *Los desafíos de la gerencia para el siglo XXI*, p. 103.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ BRUSA, José Mauro., *Gerencia Financiera Pública*, p. 23.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 23.

¹⁹⁸ *Ibid.*, pp. 23 y 24.

- Los libros de contabilidad presupuestal llevados centralmente por entidades externas a la administración, donde se autorizaban y asentaban las afectaciones a las partidas presupuestales.
- Las fianzas que debían otorgar los funcionarios de manejo por los valores, fondos y bienes bajo su responsabilidad.
- La rendición individual de cuentas documentadas.
- Los juicios de cuenta o de responsabilidad fiscal que se llevaban a cabo por los organismos estatales de control fiscal, sin intervención del poder judicial.
- Las facultades “investigativas” con las que se dotaba de poder al control fiscal, incluyendo la posibilidad de emitir autos de detención y órdenes de arraigo contra los sindicatos por presuntos delitos contra la administración.
- Los sistemas de contabilidad divididos en cuatro: el del presupuesto, el de los fondos y valores, el de bienes y el de la deuda, todos ellos registrados centralmente por entes contables definidos en función de las personas responsables y no por las entidades o centros de costos causantes del gasto.
- La no separación entre las finanzas del tesoro público y las del ente emisor.
- El recaudo de impuestos por medio de las colecturías o ventanillas públicas distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional.
- El pago de emolumentos a los funcionarios en efectivo por medio de funcionarios habilitados o pagadores subalternos.

De la lista de ejemplos, muchos de ellos sobreviven aún.

Con el correr del siglo, el crecimiento y diversificación de las organizaciones públicas, así como la creciente complejidad de la política fiscal, fue complementando el modelo tradicional, sin que el mismo perdiera los rasgos básicos señalados, con estructuras diferenciadas según funciones. Nace así un conjunto de organizaciones administrativas con competencias específicas para intervenir en los procesos de las finanzas públicas.¹⁹⁹

Direcciones o reparticiones de igual nivel jerárquico empiezan a hacerse cargo de funciones separadas en materia de: Presupuesto, Tributación, Catastro, Aduanas, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad, Compras estatales, Administración de Personal, Administración de bienes muebles (Almacén), Administración de Inmuebles públicos, etc., funciones todas ellas que se estructuraron jerárquicamente a partir de autoridades centrales de cuyas políticas, normas y procedimientos dependían las unidades que cumplían funciones similares en los niveles inferiores. “Siguiendo el modelo clásico de la teoría administrativa, las funciones anteriores se subdividieron estructuralmente en su interior aún más, según la especialización de las actividades y tareas donde, a vía de ejemplos, la administración tributaria se dividió en los aspectos de política, recaudación, auditoría y estadística; la función presupuestaria en formulación, ejecución y seguimiento; la tesorería en cobranzas, pagos y portafolio de inversiones; y así sucesivamente”.²⁰⁰

¹⁹⁹ Ibid, p. 25.

²⁰⁰ Ibid, p. 25.

Entrada la segunda mitad del siglo, el panorama fragmentado y burocratizado que se viene comentando solo permitía confiar en un adecuado funcionamiento de las líneas de autoridad y responsabilidad y de los mecanismos de coordinación interinstitucionales. En esas circunstancias las finanzas públicas asisten al advenimiento del llamado modelo planificador.

ii) El Modelo Planificador

A fines de los años 1950, la desaceleración de la dinámica interna de las diferentes economías latinoamericanas se acentúa, se agudizan los desequilibrios en sus relaciones comerciales y financieras con el exterior, aumentan los procesos inflacionarios y se hace cada vez más difícil la expansión del empleo; en tanto que la población continua su persistente ritmo de expansión.²⁰¹

En esos años y a principios de los sesenta, la situación política en América Latina también era turbulenta. En 1959 Fidel Castro toma el poder en Cuba, con repercusiones de emulación en otros países de la región, generándose situaciones de agudos conflictos políticos en los mismos; para contrarrestar ello, entre 1960 y 1961, bajo el patrocinio de los Estados Unidos se suscribe el “Acta de Bogotá”, y se emite la “Carta de Punta del Este” que estableció la “Alianza para el Progreso...”²⁰². Estos documentos tenían definidos aspectos que apuntaban hacia la modernización de esta parte del continente y a mejorar las aspiraciones de una vida mejor²⁰³.

En el contexto descrito, a partir de esos años y casi durante las dos décadas siguientes la región fue impactada con la concepción del Estado Promotor del Desarrollo como ideología predominante para vencer el atraso y cerrar la brecha con los países industrializados.

Desde el punto de vista técnico e instrumental, la concepción descansaba en un conjunto jerárquico de herramientas deductivas. “La programación global fijaba las metas macroeconómicas de crecimiento del producto, ahorro e inversión; la programación sectorial, matriz de insumo/producto mediante, las descomponía según el clasificador de actividades; dentro de cada actividad las metas se dividían por responsabilidades públicas y privadas; para el sector privado se diseñaban las políticas que inducían al cumplimiento de las metas; para el sector público el plan era imperativo y daba origen, banco de proyectos mediante, al plan de inversiones públicas; el plan de inversiones públicas se expresaba, conjuntamente con las demás actividades del Estado, en un Plan Anual Operativo que, por último, se reflejaba en el Presupuesto por Programas, Actividades y Proyectos cuyo manejo, finalmente, constituía la principal y casi única herramienta de la administración financiera pública”²⁰⁴.

El denominado Plan-Libro se presenta como la herramienta fundamental; no obstante, jamás llegó a enfrentar los problemas concretos de las actividades de la gerencia financiera pública. La modernización de ésta última quedó englobada en la generalidad de la llamada Reforma Administrativa que apostaba a mejorar los sistemas de

²⁰¹ SABERBEIN CHEVALIER, Gustavo, *La Planificación en el Perú: Antecedentes, Desarrollo y Técnicas*, p. 31.

²⁰² ROEL, Virgilio, *Estudios sobre la Planificación Económica*, pp 151-153.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ BRUSA, José Mauro, *Op cit*, pp. 25-26.

administración con el trasplante de técnicas de la gerencia privada, como era el caso de la teoría sobre la toma de decisiones, y, principalmente, a la profesionalización del servicio civil por medio de una carrera basada en el mérito.²⁰⁵

A pesar del abandono progresivo de la idea de un Estado promotor del Desarrollo, se sostiene que en el presente aún perduran los efectos del modelo planificador; por los siguientes hechos:²⁰⁶

- La relación servicio público/clientela en lugar de hacerse más estrecha y directa se transformó en un círculo cerrado de retroalimentación entre la tecnocracia planificadora central y el servidor público, quien pasó a responder por el cumplimiento de metas fijadas deductivamente, en lugar de contrastar su acción con la satisfacción real de las demandas de los beneficiarios finales de la gestión pública.
- El instrumento presupuestal, en lugar de flexibilizarse para abrir campo a otras herramientas de la gerencia financiera, se sofisticó con clasificaciones cada vez más detalladas, redes de actividades, identificaciones de insumos y productos, descripción de actividades, tareas, proyectos y obras, cuadros de metas, coeficientes de costo, etc., todo ello con un gran esfuerzo formalizador previo, contradicho permanentemente por el peso posterior de los hechos reales.
- La fragmentación de la gerencia financiera al interior de la propia administración, alcanzó su máxima expresión al dividirse el gasto público en dos mundos: los mal llamados gastos de funcionamiento y los de inversión, distintos conceptualmente del gasto corriente y de capital respectivamente. Posteriormente, una vez comprobado el fracaso de la planificación indicativa, los organismos estatales de planificación se han aferrado, como una estrategia burocrática de sobrevivencia, a manejar lo más posible el gasto de inversión, estableciendo así una especie de gerencia financiera bicéfala al más alto nivel del Estado.

“La superposición del modelo clásico con el planificador engendraron en la región una administración financiera pública cuyas características, aún cuando no puedan ser señaladas como causantes principales, claramente no impidieron la crisis fiscal de los ochenta ni ayudaron a los países a salir de ella. El ajuste que parece haber dado resultados y consolidado la estabilidad en la región, tuvo que valerse de herramientas gerenciales adicionales, no siempre ortodoxas”.²⁰⁷

iii) El Estilo Gerencial del Ajuste

En los años ochenta América Latina padeció una acentuada crisis económica. A modo de balance de la situación económica de América Latina durante el primer quinquenio de esa década, Pedro Vuskovic sostenía que: “Existe hoy día el reconocimiento generalizado de que la crisis económica que afecta a América Latina es la más grave que ha enfrentado la región desde la crisis de los años treinta; y en opinión de algunos, incluso más trascendente”²⁰⁸. Añadía que la naturaleza de tal crisis, además de identificarse con las tendencias de la deuda externa y de las exportaciones, tenía raíces

²⁰⁵ Ibid, p. 26.

²⁰⁶ Ibid, pp. 26-27.

²⁰⁷ Ibid, p. 27.

²⁰⁸ VUSKOVIC, Pedro, “Análisis de una autoderrota programada”, en: *Políticas de Ajuste*, p. 112.

internas relacionadas con las causas de la incapacidad para resolver los problemas básicos de las mayorías e insuficiente integración interna de los sistemas económicos para romper con la dependencia y generar dinámicas autónomas de crecimiento.²⁰⁹

Debido a la magnitud de los problemas económicos y sociales sufridos en la región durante los ochenta, a ésta se le conoce también como la “década pérdida”. “La crisis económica que ha afectado a los países de América Latina en los años ochenta no solo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además agudizó problemas sociales preexistentes, generando nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social”.²¹⁰

El Perú no fue ajeno a esos problemas característicos de la región. Una investigación conducida por J. Iguíñiz acerca de los ajustes en el Perú entre 1975-1992, da cuenta de las dificultades de la década analizada, al señalar que lo “más saltante es que ciertas experiencias de relativo éxito en el terreno de la inflación han dado lugar a procesos recesivos, lo cual coloca en el tapete el problema del nexo entre estabilidad y crecimiento. Dicho de otra manera, ciertas maneras de estabilizar debilitan a tal punto la musculatura de la economía nacional que imposibilitan o por lo menos complican la posibilidad de retomar la senda del crecimiento.”²¹¹

En los primeros años de los ochenta, durante la llamada crisis de la deuda externa que vivió la América Latina, obligó a adoptar un conjunto de medidas dirigidas al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos que fueron conocidas como el ajuste estabilizador. “En el campo de las finanzas públicas, el ajuste significó tanto reformas de política fiscal, con sus lógicas consecuencias en la administración financiera, como alteraciones significativas en los instrumentos propios de la gerencia pública, todas ellas en el sentido de recobrar el control central sobre las variables del ingreso, el gasto y el financiamiento.”²¹²

Desde el punto de vista de la administración financiera pública, la situación de emergencia económica impuso un sistema centralizado de administración de caja (Cash Management System), consistente en: proyección de flujos detallados y consolidados con base en los períodos más cortos posibles; control de los flujos de ingresos y de egresos; manejo centralizado de los saldos operacionales de caja; manejo centralizado del endeudamiento del sector público; límites estrictos a las variaciones del crédito monetario neto de los bancos centrales a los tesoros públicos.²¹³

La irrupción del ajuste fiscal tuvo como principal consecuencia el restablecimiento de la unidad de mando central en el manejo de las finanzas públicas, “dándose quizás así un

²⁰⁹ Ibid, pp. 113-118.

²¹⁰ CEPAL, *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta*, p. 1.

²¹¹ IGUÍÑIZ, Javier et al. *Los Ajustes: Perú 1975-1992*, pp. 237-239.

Análisis y recuentos alternativos de la política económica peruana para ese periodo, puede encontrarse en: ALARCO, Germán, “Elementos Críticos de la Nueva Política Económica”, en *Reactivación y Política Económica Heterodoxa, 1985-1986*, Lima, Fundación Ebert, 1986, pp. 93-173.; JIMÉNEZ, Félix, *Perú – Economía No Neoclásica*, Lima, CEDEP, 1986; SCHULDT, Jürgen, *¿Hacia la Hiper-inflación en el Perú?*, Lima, CIUP, Documentos de Investigación N° 1, 1988.

²¹² BRUSA, José Mauro, Op cit, p. 27.

²¹³ Ibid.

primer y trascendental paso para la integración del proceso financiero al interior del Estado”²¹⁴.

A continuación, se resume algunas de las principales evidencias y consecuencias de la prioridad que el ajuste otorgó a la administración de caja:²¹⁵

- El presupuesto público, que teóricamente constituía el plan financiero anual del gobierno, cedió su preeminencia al programa anual mensualizado de caja, el que se convirtió en el verdadero límite para comprometer, obligar y pagar el gasto público. En países como Bolivia y Argentina, la hiperinflación previa al ajuste había destruido la herramienta presupuestal, mientras que en otros países las continuas modificaciones mostraban una diferencia abismal entre el presupuesto finalmente ejecutado y el aprobado inicialmente.

También perdieron sentido las técnicas presupuestarias derivadas del modelo planificador, que hacían énfasis en la vinculación entre las variables financieras y la programación física de las acciones estatales, y, simultáneamente, el ajuste impuso a las metodologías presupuestarias la alternativa de aproximarse al programa financiero de caja o quedar reducidas a una mera expresión política de deseos sin relación con la ejecución real posterior.

- Muchas de las actividades que previamente se consideraban vitales para la eficiencia de la administración financiera cayeron en obsolescencia ante la eficacia de mecanismos pragmáticos y funcionales a los fines inmediatos de la estabilización. Un ejemplo típico es el caso de la auditoría o fiscalización de contribuyentes como instrumento para controlar la evasión fiscal, la cual cedió vigencia ante las continuas amnistías tributarias y las medidas de política fiscal que promovían el cumplimiento voluntario y la elasticidad de los ingresos, vía impuestos indirectos y simplificación de la estructura tributaria.
- Los sistemas formales de información para la toma de decisiones, como la contabilidad pública y los informes de ejecución presupuestal, que ya habían demostrado históricamente sus carencias en materia de oportunidad, confiabilidad y pertinencia, fueron suplantados en el manejo de la crisis por sistemas de información de emergencia. En efecto, la deuda se conocía más por los datos de los acreedores que por los registros administrativos; el déficit se medía por debajo de la línea con base en los datos del financiamiento relevados más por misiones de organismos internacionales que por los servicios administrativos del país; finalmente, en casi todos los países se montaron sistemas ágiles y extracontables (referidas a operaciones efectivas de caja) para monitorear las finanzas con base en la metodología del Fondo Monetario Internacional para elaborar las estadísticas fiscales del sector público.
- Ante la falta de información y herramientas para ajustar el gasto público, la contracción de los gastos siguió la línea de la viabilidad política en lugar de una racionalidad del servicio. Los recortes afectaron primero los gastos de capital, que quedaron limitados a aquellos que contaban con financiamiento externo asegurado; segundo, las partidas para compra de bienes y servicios; tercero, y finalmente, la masa salarial, primero por el deterioro de la remuneración promedio y recién, y solamente cuando fuese inevitable, por reducción efectiva del volumen de empleo.

²¹⁴ Ibid, p. 28.

²¹⁵ Ibid, pp. 28 y 29.

- En muchos países, las autonomías para el manejo de los recursos financieros institucionales prácticamente desaparecieron. Inclusive las empresas públicas, tradicionalmente monopolios con capacidad independiente de manejar sus saldos líquidos, vieron confiscadas por el tesoro nacional sus inversiones financieras o, por lo menos, fueron obligadas a depositarlas en la banca central o en los tesoros nacionales como forma de controlar la demanda agregada.

A modo de conclusión acerca de la experiencia en la región del Estilo Gerencial del Ajuste, Brusa señala lo siguiente: “Si bien el ajuste fortaleció la gerencia central de las finanzas públicas en un sentido de reintegrarlas en torno al principio de la unidad de mando, el proceso de modernización definitivo requiere aún del rediseño del conjunto del proceso estatal de obtener, asignar y administrar eficientemente los recursos públicos, para eliminar las distorsiones aún vigentes, provocadas por la superposición de modelos que respondían a realidades y momentos históricos antagónicos con el actual, y adecuar la administración financiera del Estado a las tendencias futuras en materia de reforma del Estado y a las perspectivas tecnológicas disponibles”²¹⁶.

2.2 El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

i) Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina

Diversos estudiosos de los temas de administración financiera pública, en eventos como los organizados por el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) y los Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CLADEFS), sostienen que desde el comienzo del decenio de 1990 varios gobiernos latinoamericanos vienen desarrollando, con mayores bríos y nuevas concepciones, importantes procesos de reforma de su sistema de administración financiera pública. En la mayoría de los casos estas reformas han sido impulsadas por organismos multilaterales –Banco Mundial, BID y USAID, principalmente– y agencias de cooperación internacional.

Al respecto, Makón tiene una apreciación crítica, pues señala que en la medida en que los procesos de este tipo “no penetren en la profundidad de la trama del funcionamiento de las organizaciones públicas, cambiando substantivamente los procesos de asignación y uso de los recursos públicos, privilegiando los conceptos de eficiencia, eficacia y economicidad; en que no se modifique la gestión tradicional de administración de insumos; y cuando se considere que todo se soluciona con una moderna aplicación informática, se estará efectivamente ante una nueva moda”²¹⁷.

Los primeros antecedentes de reforma de la administración financiera en América Latina se remontan a la década de los años setenta. “El gobierno de Ecuador encaró, en esos años, una profunda revisión del marco jurídico, lo que le permitió disponer de una moderna legislación en materia de administración financiera. Dicha norma legal no tuvo una expresión concreta en términos de transformación sustantiva de los procesos operativos de los sistemas que integran dicha administración, pero ha sido un excelente

²¹⁶ Ibid, pp. 29 y 30.

²¹⁷ MAKÓN, Marcos, p. 9.

antecedente para las normas legales que se dictaron con posterioridad en otros países.”²¹⁸

También en esa época –prosigue Makón–, Brasil inició un profundo proceso de transformación de su administración financiera, llevando a cabo una importante modernización de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, los que fueron acompañados por desarrollos informáticos avanzados. Dentro de ese proceso de reforma, se implementó la importante modificación en los mecanismos de manejo de fondos de la Secretaría del Tesoro, a través de la instrumentación de la Cuenta Única del Tesoro; esta experiencia fue posteriormente utilizada en los procesos de reforma de otros países.²¹⁹

En la segunda mitad de la década de los años ochenta, a través de la experiencia de Bolivia de instrumentación del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO), tomó un nuevo impulso la reforma de la administración financiera. Aunque dicho proceso no ha tenido continuidad en ese país, los avances iniciales, los desarrollos conceptuales y metodológicos de dicha experiencia, especialmente en sus conceptos de interrelaciones entre sistemas, han servido de orientación a los procesos de reforma que se iniciaron a principios de los años noventa en otros países. También en esos años en Chile se llevaron a cabo reformas parciales de la administración financiera, especialmente en el área del sistema de tesorería.²²⁰

El impulso masivo de la reforma de la administración financiera tiene lugar a principios de los años noventa, con el inicio del proceso en Argentina y, casi simultáneamente, en Paraguay. En la actualidad están instrumentado o han iniciado este tipo de reforma Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Asimismo, Ecuador ha reiniciado el intento de reforma de los años setenta. En este caso, la experiencia de Argentina en materia de la táctica de implantación institucional de los subsistemas, así como varios desarrollos metodológicos han servido de referencia para otros gobiernos.

Es decir, prácticamente todos los países latinoamericanos han instrumentado o se encuentran instrumentando, en forma total o parcial, procesos de reforma de su administración financiera pública. Lo interesante de estos procesos es que las experiencias se han ido trasladando de un país a otro. Esto ha enriquecido dichos procesos y ha posibilitado aprovechar las experiencias positivas de quienes iniciaron las reformas con anterioridad, como se concluye en los diversos foros internacionales realizados sobre el tema.

Makón sostiene que para analizar y evaluar los procesos de reforma de la administración financiera es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:²²¹

- Situación inicial que permita explicar no solo cómo se encuentran los diversos sistemas que conforman la administración financiera en el punto de partida, sino también el contexto político y económico nacional en que se desenvuelven y que los condicionan.

²¹⁸ Ibid, p. 33.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Ibid, pp. 33-34.

²²¹ Ibid, 34.

- Los aspectos conceptuales y metodológicos definidos para orientar y enmarcar la reforma y que constituyen la imagen-objetivo futura planteada para el funcionamiento de la administración financiera.
- La estrategia seguida para instrumentar la reforma y, por lo tanto, el camino utilizado para alcanzar dicha imagen-objetivo.

En términos generales, las experiencias de reforma en la región permiten identificar una serie de conclusiones útiles, tanto para quienes inician dicho proceso como para aquellos que están en plena etapa de instrumentación.

La definición conceptual de la reforma es crucial para inducir una profunda transformación en los mecanismos de asignación y uso de los recursos públicos y, por lo tanto, para alcanzar los objetivos de una mayor eficiencia, eficacia y economicidad en la gestión pública. Dos pilares básicos de esta definición conceptual son el cambio en el modelo de gestión de la administración de recursos y el criterio de interrelación de sistemas.²²²

La táctica de iniciar la instrumentación de la reforma partiendo de la priorización, en una primera etapa, del desarrollo de los sistemas de información financiera, como fue el caso argentino, parece ser adecuada. Ello es así, pues los procesos de reforma de la administración financiera son de larga maduración y no presentan resultados espectaculares que satisfagan directamente necesidades de la sociedad. En la medida en que el apoyo político es un requisito esencial para el éxito de las reformas de este tipo, es necesario definir un camino o trayectoria que implique priorizar, en cada momento, los requerimientos que plantean los niveles políticos y directivos del Estado. El apego a un excesivo tecnocratismo que implique encarar la reforma sin atender su viabilidad política, atenta contra una efectiva implantación de la misma.²²³

La reforma no requiere solo de normas, metodologías y desarrollos de “softwares” informáticos. Ella implica un cambio cultural en la gestión diaria de los funcionarios públicos que requiere años para su maduración. El cumplimiento formal de las normas debe ser acompañado por la utilización plena de criterios de eficiencia y eficacia en la gestión de los funcionarios. Para ello, es esencial que los procesos de capacitación no se concentren exclusivamente en la transmisión de conocimientos sobre metodologías y procedimientos, sino también en la transmisión de pautas de comportamiento y en la visión que debe tener el funcionario público de estar al servicio de la sociedad, administrando recursos financieros que le han sido entregados en consignación. No existe proceso de reforma que tenga éxito en su instrumentación si no va acompañado de un plan amplio y masivo de capacitación; es conveniente, en este caso, la existencia de unidades especializadas que lleven a cabo las acciones de capacitación bajo la orientación y prioridades de quienes son responsables de dirigir la reforma.²²⁴

La experiencia demuestra que para que opere el nuevo modelo de gestión se requiere también una redefinición del papel de los organismos públicos. Igualmente es necesario disponer de una estrategia de desarrollo de los recursos humanos, ya que una gerencia

²²² Ibid, p. 34.

²²³ Ibid, p.35.

²²⁴ Ibid.

pública comprometida con el proceso de reforma y bien remunerada, es también un requisito esencial para lograr éxito en la instrumentación de los cambios.

A manera de síntesis, la experiencia demuestra que los siguientes son los requisitos básicos para encarar reformas en la administración financiera:²²⁵

- Definición clara y explícita del marco conceptual y metodológico a adaptarse en el proceso de reforma y un proceso de capacitación masiva para los diferentes estratos políticos, directivos y técnicos de la burocracia pública.
- Firme, explícita y permanente decisión y apoyo político del más alto nivel al proceso de reforma. Dicho proceso garantiza transparencia, pues posibilita publicitar los actos de gobierno y, por lo tanto, la ciudadanía puede ejercer un control del destino de los recursos que ella aporta; pero, por otro lado, la reforma también significa atacar bolsones feudales de poder en la burocracia pública.
- Para contar con el apoyo político necesario se requiere que la reforma presente resultados rápidos y permanentes que le permitan a los niveles políticos percibir los beneficios que la misma les brinda. Similarmente, también es importante que les permita a los directivos mejorar su gestión y lograr, así que la gerencia pública esté comprometida con el cambio.

ii) *El SIAF en el Perú*

La experiencia acerca del SIAF en el país se desarrolló sobre la base de otras lecciones en América Latina. Para su desarrollo se concibió uno de los componentes del Proyecto Especial COPRASEF, denominado Componente para el Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria y Financiera (CFGPF), financiado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la participación de especialistas del Banco Mundial.

La base conceptual del SIAF se sustenta en un cambio en la filosofía del manejo de la administración pública, en el marco del proceso de reforma del Estado. No se trata de la simple implantación de sistemas computarizados y de procedimientos administrativos para hacer más eficiente la actual administración, se trata de organizar un sector público que se encuentre al servicio de los intereses de la sociedad, velando que los servicios públicos prestados por el sector público o el privado se realicen en las condiciones de cantidad, calidad y costo óptimos. Se propugna una gestión pública descentralizada, que se acerque hacia donde se producen los bienes y se prestan los servicios; que realice acciones conducentes a que los administradores públicos posean todos los elementos para la toma de decisiones y rindan cuenta por los resultados alcanzados; asimismo, que garantice el control social por parte de la comunidad.²²⁶

En un sentido general el SIAF se concibe como un instrumento de apoyo al proceso de descentralización, organizando los sistemas y procedimientos sobre la base de que la comunidad requiere bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y al menor costo.

²²⁵ Ibid, p. 36.

²²⁶ Asociación Interamericana de Contabilidad – Comisión Técnica del Sector Gobierno, “Sistema Integrado de Administración Financiera y Control” en *Sistemas Integrados de Administración Financiera y Auditoría Gubernamental*, p. 3.

El sector público atiende el objetivo de cantidad, en la medida que cumple con eficacia las metas de producción de bienes y servicios que se establecen en los planes de gobierno, concretados en los planes operativos anuales y en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los presupuestos de las entidades descentralizadas. El objetivo de calidad, tiene que ver con la eficiencia del sector público para combinar los recursos y generar las relaciones insumo-producto óptimas para atender las necesidades de la población; y, estas relaciones deben realizarse al menor costo posible, generando la mayor economía para la sociedad. Asimismo, la acción pública debe cumplir con el principio de equidad, identificando los receptores de la acción económica y buscando el equilibrio en la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales, así como privilegiar la valoración de los costos ambientales, cuantificando el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y promover la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.²²⁷

Los principales objetivos para el desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control son generar las capacidades dentro del sector público que le permitan:²²⁸

- Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público.
- Disponer de información útil, oportuna y confiable, para apoyar con un mayor número de alternativas evaluadas la toma de decisiones en todos los niveles de la administración pública.
- Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no solo del destino de los recursos públicos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- Fortalecer la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.
- Realizar la gestión de los recursos públicos con la mayor transparencia, proveyendo información a la colectividad del uso de los recursos y de los costos de los servicios públicos
- Interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos con los controles interno y externo, facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte de las instituciones competentes del propio Estado.

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control se debe organizar y operar a partir de un conjunto de principios de carácter general, entre los cuales destacan:²²⁹

- *Centralización normativa y desconcentración operacional.* A nivel central del ministerio encargado de las finanzas públicas, se definen las políticas, las normas y los procedimientos, mientras que la administración de cada uno de los sistemas y la

²²⁷ Ibid, p. 4.

²²⁸ Ibid, p. 5.

²²⁹ Ibid, p. 6-7.

- propia toma de decisiones de la gestión se realizan lo más cerca posible de donde se ejecutan los procesos de producción de bienes y servicios.
- *Unicidad*. En cuanto al ámbito de aplicación, el SIAF es obligatorio para la administración central y entes descentralizados y autónomos.
 - *Universalidad*. Todos los aspectos de la gestión pública vinculados a los sistemas financieros, administrativos y de control forman parte del SIAF. Por sistemas financieros, se entienden presupuesto, contabilidad patrimonial, tesorería y crédito público; por sistemas administrativos, personal, contratación de bienes y servicios, administración de bienes de uso, de materias primas, materiales y suministros; por sistemas de control, los controles interno y externo.
 - *Unidad*. Adoptados los principios generales, las normas básicas y las metodologías, éstas deben ser aplicadas por todas las instituciones del sistema en los procesos de programación, control, registro y evaluación de su gestión.
 - *Responsabilidad*. Todos los funcionarios sin distinción de jerarquías son responsables de sus actos en el ejercicio de la función pública y el SIAF se debe organizar para evaluar esa obligación.
 - *Responsabilidad* (accountability). El SIAF debe estar organizado para que todos los servidores públicos cuenten con los instrumentos necesarios para el ejercicio de la responsabilidad de sus actos, debiendo rendir cuenta en cuanto al destino de los recursos administrados y los resultados de su gestión.
 - *Transparencia*. El SIAF, a través de la definición de las estructuras organizacionales, funciones, sistemas, procedimientos administrativos, de los sistemas informáticos de seguimiento de datos físicos y financieros, así como de la auditoría interna y del control externo, otorga los instrumentos necesarios para fortalecer la transparencia en el uso de los recursos públicos.
 - *Eficacia*. El SIAF se organiza para coadyuvar en la determinación, programación y seguimiento de las metas que garanticen el cumplimiento de los objetivos del programa de gobierno.
 - *Eficiencia*. El SIAF vigila la combinación de los insumos mínimos necesarios para obtener que las metas definidas se cumplan en las mejores condiciones de cantidad y calidad.
 - *Economicidad*. El sector público produce bienes y servicios a través de relaciones insumo-producto y esta combinación debe realizarse al menor costo posible, en los aspectos vinculados a la producción de bienes y servicios del sector público.

En el caso peruano, durante el período 1997-1998 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) implantó el SIAF-SP en todas las Unidades Ejecutoras (UEs) del Gobierno Central y las UEs de carácter regional. Para ello se realizaron programas de entrenamiento, difusión y pruebas, además de un importante concurso de los funcionarios de las UEs que participaron en la etapa de implementación.²³⁰

²³⁰ Ámbito temático desarrollado teniendo como soporte de información la página *web* del Ministerio de Economía y Finanzas (<http://www.mef.gob.pe>), así como los *papers* proporcionados en eventos de difusión y capacitación, organizados por los proyectos del SIAF.

Entre otras acciones, para garantizar la mencionada implantación del sistema, se realizaron las siguientes:

- Desde fines de 1996, acercamiento hacia los usuarios (UEs) a través de los residentes, que actuaban como nexo permanente.
- En enero de 1998, el MEF entregó 506 equipos (computador personal, módem, impresora, estabilizador o UPS) a igual número de UEs. En el equipo se instalaba además de un software general (MS Office 97), el Módulo Visual de Registro SIAF-SP. El sistema incluía un mecanismo de correo electrónico para la transferencia de información.
- Registro automatizado paralelo en 1998, utilizando los equipos y sistemas entregados. Las UEs registraron y transmitieron más de un millón de operaciones por un valor cercano al 50% del total del presupuesto anual, las mismas que se reflejaban en la base de datos Oracle de la sede MEF. Este registro permitió reforzar el entrenamiento, así como identificar nuevas operaciones para la Tabla de Operaciones. Un aspecto muy importante de esta etapa fue la revisión del tratamiento a las operaciones típicas (planillas, compras, encargos, caja chica, entre otros).
- Personal entrenado en cada UE. A fines de 1998, antes de ponerse en marcha el sistema existía al menos una persona adecuadamente entrenada en cada UE. Progresivamente se ha incorporado un mayor número de funcionarios, especialmente en aquellas UEs que trabajan en red.
- Organización y puesta en marcha de la Mesa de Atención, como centro de recepción de llamadas de los usuarios y su derivación a las diversas áreas (Soporte, Análisis, Contadores, Control de Calidad, Informática).
- Organización del Equipo de Soporte a Usuarios, con técnicos entrenados en la instalación del sistema, conectividad y hardware. Este grupo de trabajo cuenta con un stock de equipos y partes (PCs, UPS, discos duros, tarjetas de red), para asegurar que una UE restablezca su capacidad operativa en un plazo relativamente corto.
- Equipos de trabajo en la sede para revisar el tratamiento de las operaciones y la preparación de manuales; para revisar cada versión de software y apoyar a las UEs para un adecuado registro. En la sede se cuenta además con contadores, encargados de elaborar y dar mantenimiento a la Tabla de Operaciones; sectoristas para monitorear el trabajo de los residentes; soporte técnico informático, entre otros.

A partir de enero de 1999, el SIAF se ha constituido en un sistema oficial de registro de las operaciones de gasto e ingreso de las UEs, sustituyendo diversos registros y reportes de la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), la Dirección General de Tesoro Público (DGTP); y la Contaduría Pública de la Nación (CPN). Cada mes las UEs reciben, a través del SIAF, su Calendario de Compromisos (CALCOM) elaborado por la DNPP. Las UEs registran en el SIAF sus operaciones de gastos e ingresos, información que luego es transmitida al MEF para su verificación y aprobación. En el denominado Ciclo de Gasto las UEs registran sus operaciones (expedientes), cada una de las cuales incluye las Fases de Compromiso, Devengado y Girado, según la siguiente secuencia:

- El registro del Compromiso implica el uso de un Clasificador de Gasto a nivel de Específica, una Fuente de Financiamiento y la Meta correspondiente asociada a ese gasto. El sistema verificará si esa operación está acorde con el CALCOM, aplicando el criterio de techo presupuestal. La UE solo puede comprometer dentro del mes de vigencia del Calendario.
- El registro del Devengado está asociado a la verificación del cumplimiento de la obligación por parte del proveedor, esto es, la entrega de bienes o la prestación del servicio. Esta fase requiere un Compromiso previo que a su vez establece techos y otros criterios. El Devengado puede darse en el mismo mes o en otro posterior al registro del Compromiso.
- En el caso de fondos provenientes del Tesoro Público, el registro del Girado requiere no solo un Devengado previo (que a su vez establece techos) sino la correspondiente Autorización de Giro por parte de la DGTP, que aplica el criterio de Mejor Fecha. El Girado puede darse en el mismo mes o en otro posterior al registro del Devengado.
- La DGTP emite la autorización de pago de los girados (cheques, cartas órdenes) de las UEs, transmitiendo la información al Banco de la Nación, el cual actualiza sus archivos con cada lote enviado, atendiendo a los beneficiarios de los girados.
- El registro de la Fase Pagado en la UE es procesado automáticamente por el sistema, con la información de los cheques y cartas órdenes pagados remitida por el Banco de la Nación.

En el denominado Ciclo de Ingreso, las UEs registran las Fases de Determinado y Recaudado. Las operaciones de gastos, ingresos y otras, complementarias, son contabilizadas utilizando la Tabla de Operaciones (TO SIAF), matriz que relaciona los clasificadores presupuestales con las cuentas del Plan Contable Gubernamental. Estos registros son procesados por el sistema, permitiendo la obtención de los estados financieros y presupuestarios exigidos por la Contaduría Pública de la Nación para elaborar la Cuenta General de la República.

En el Gráfico 2.1 se presenta el flujo de información del SIAF-SP.

Como lo reconoce el propio MEF, el SIAF ya se ha puesto en marcha, pero sujeto a continuos ajustes para lograr una mejor compatibilidad con los requerimientos de las UEs. En el caso de nuestro país, el objetivo de integración de procesos del Sistema de Administración Financiera, tiene el siguiente enfoque:

- EL SIAF es un sistema de ejecución, no de formulación presupuestal ni de asignaciones (trimestral y mensual), que es otro sistema. Sí toma como referencia estricta el marco presupuestal y sus tablas.
- El SIAF ha sido diseñado como una herramienta muy ligada a la gestión financiera del Tesoro Público en su relación con las UEs.
- El registro, al nivel de las UEs, está organizado en dos partes:
 - Registro Administrativo (fases Compromiso, Devengado, Girado) y
 - Registro Contable (contabilización de las fases, así como notas contables). A diferencia de los sistemas de otros países, la contabilización no está completamente automatizada.

Los productos y las ventajas del sistema pueden resumirse en lo siguiente:

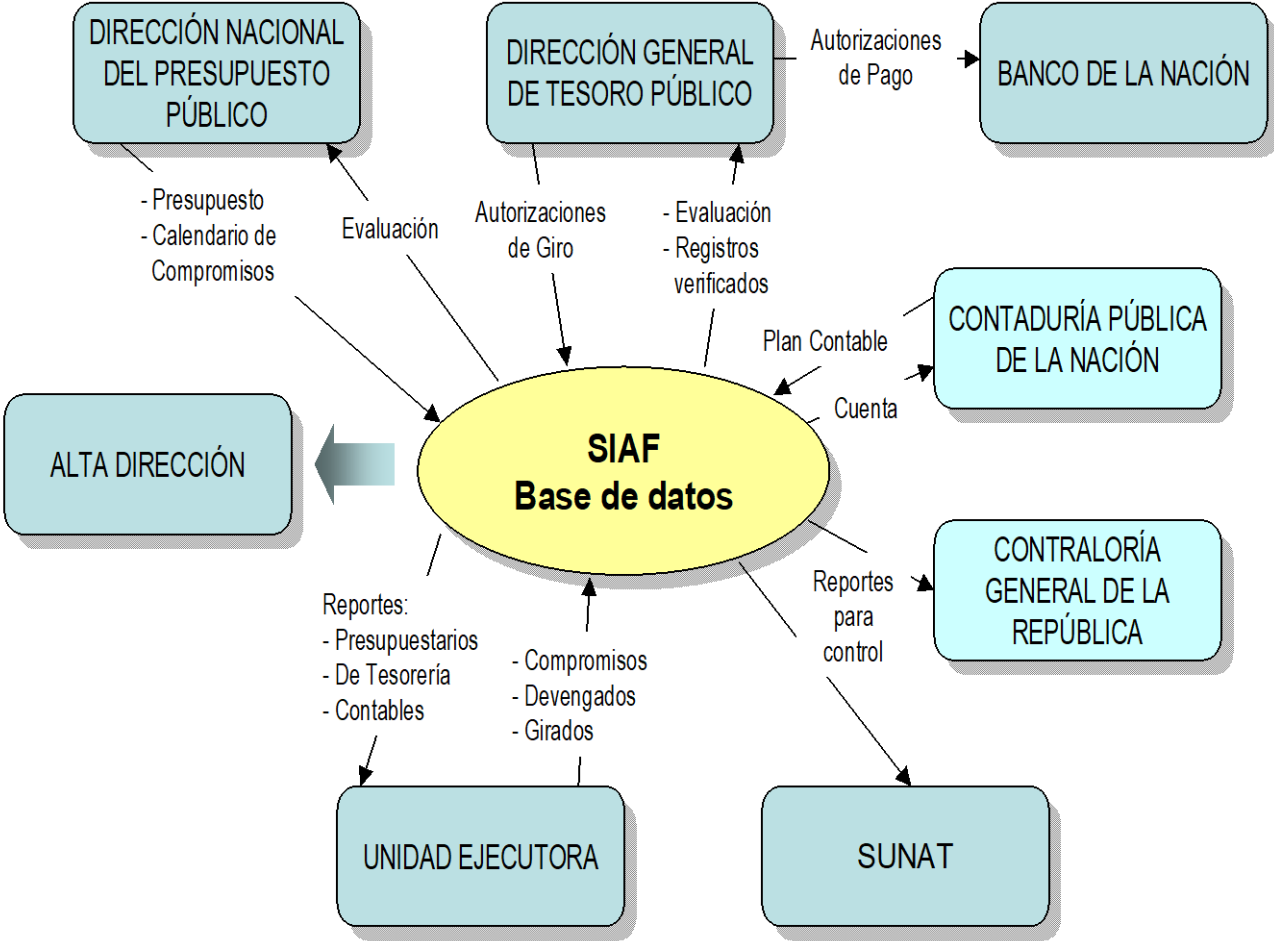
- Mejora en la gestión financiera del Tesoro Público;
- Base de datos con información oportuna, confiable y con cobertura adecuada;
- Monitoreo por los sectores y pliegos de la ejecución del presupuesto;
- Permite obtener reportes consistentes de los estados presupuestales, financieros y contables;
- Permite un seguimiento de la ejecución presupuestaria en sus diferentes fases;
- Proporciona una visión global y permanente de la disponibilidad de los recursos financieros del Estado;
- Pone a disposición de la Contaduría Pública de la Nación, información para la elaboración de la Cuenta General de la República;
- Permite la obtención de los reportes de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA) para SUNAT;
- Pone a disposición de la Contraloría General de la República información detallada, reduciendo los requerimientos de reportes y mejorando la capacidad de control en sus aspectos de oportunidad, cobertura y selectividad; y,
- Contribuye a una mejor asignación de recursos y toma de decisiones.

Al momento de redactar el presente trabajo, se sabe que el equipo técnico que tiene a su cargo el SIAF está desarrollando el módulo SIAF-GL, para que sea aplicado por las municipalidades. En tal sentido, se ha previsto aplicaciones piloto para un grupo reducido de gobiernos locales para fines del 2003, ampliándose el tamaño del grupo durante el 2004, con el propósito de que el sistema se emplee de manera generalizada por las municipalidades provinciales del país en el transcurso del periodo 2004-2005.

El módulo SIAF-SP –actualmente en aplicación– es de gran utilidad para las UEs cuyos fondos provienen fundamentalmente del Tesoro Público. Se presenta ciertas dificultades en las UEs cuya parte importante de sus ingresos corresponde a sus recursos directamente recaudados (ingresos propios). Pero estos aspectos vienen siendo analizados por el equipo de trabajo del SIAF, para efectuar los ajustes que permitan un uso más eficaz y eficiente del SIAF-SP.

Además de esos aspectos, para el desarrollo del SIAF-GL se está tomando en cuenta: (i) la particularidad de los ingresos de los gobiernos locales, que no provienen de fondos del Tesoro Público, sino que tienen origen en tributos propios y otras fuentes; (ii) que los topes de los gastos si bien se sujetan a las normas de gestión presupuestaria, ellos están determinados por las propias municipalidades y no por organismo alguno del MEF.

Gráfico 2.1: Flujo de información en el SIAF-SP



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Proyecto SIAF.

PARTE II

FINANZAS PÚBLICAS Y GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ: CONTEXTO NORMATIVO Y EVIDENCIA EMPÍRICA

***Capítulo 3* Comprensión del marco normativo del Ingreso y el Gasto públicos**

3.1 El sistema normativo general del ingreso y el gasto públicos

i) La Constitución

El Capítulo IV del Título III de la Constitución Política del Perú, titulado *Del Régimen Tributario y Presupuestal* y que comprende los artículos del 74° al 82°, se refiere al tema presupuestal y al importante asunto de los pagos que los ciudadanos deben efectuar bajo la forma de tributos; los cuales a su vez van a formar parte de la hacienda pública para el sostenimiento de los múltiples gastos que debe realizar el Estado para el cumplimiento de sus diversas funciones.¹

Los tributos no pueden ser creados ni exigidos a capricho por determinadas instancias del sector público, pues se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los decretos de urgencia tampoco pueden contener materia tributaria. Las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previamente informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Estas medidas y el impedimento a los representantes ante el Congreso de tener iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su propio presupuesto, han sido tomadas para evitar excesos, a la luz de severas dificultades fiscales que padeció nuestro país en la segunda mitad de los ochenta. No pocas veces acompañado de despilfarros y defraudaciones a costa del erario nacional, cometiendo desaciertos como el imponer impuestos desproporcionados o subsidios generalizados, que inclusive afectaron a los más pobres.

En el ámbito tributario, el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

¹ Ministerio de Justicia, *Constitución Política del Perú y Tratados sobre Derechos Humanos* (cuarta edición), pp. 49-53.

Para evitar que las iniciativas de gasto presionen artificialmente sobre los tributos, la Constitución establece que las leyes de presupuesto –orientadas predominantemente a los asuntos del gasto público– no pueden contener normas sobre materia tributaria. Asimismo, señala que el Estado solo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley, y que las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado se aprueban conforme a ley.

En materia de endeudamiento, la Constitución dispone tres asuntos de gran importancia: i) los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal; ii) no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente; y iii) no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. Por otra parte, pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e Instancias Descentralizadas. Su programación y ejecución deben responder a los criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización, de manera que se asigne equitativamente los recursos públicos. En este contexto normativo la Constitución señala que corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del impuesto a la renta percibido por la explotación de los recursos naturales en cada zona, en calidad de canon.

Para garantizar mayor eficiencia técnica y económica en la ejecución del gasto público, la Constitución dispone que las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecuten obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes. Añade, la contratación de servicios y proyectos, cuya importancia y monto señala la ley de presupuesto, se hace por concurso público; la ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades.

Al mes de diciembre –sea mediante ley o decreto legislativo– deben estar promulgadas ya las tres leyes que regirán durante todo el año siguiente: la Ley de Presupuesto –debidamente equilibrada–, la Ley de Endeudamiento y la Ley de Equilibrio Financiero. Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la ley de presupuesto.

En el instrumento normativo de mayor jerarquía, se define a la Contraloría General de la República como una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Se le considera el órgano superior del sistema nacional de control, y como tal supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones que conforman el sector público no financiero del país.

ii) *Ley de Gestión Presupuestaria del Estado*²

La Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, en sus 55 artículos y cuatro disposiciones entre complementarias, transitorias y finales, establece las normas fundamentales que rigen las distintas fases del proceso presupuestario, los criterios técnicos y los mecanismos operativos que deben permitir optimizar la gestión administrativa y financiera del Estado. Se encuentran sujetas a la presente norma, todas las entidades del sector público, con personería jurídica de derecho público; asimismo, se encuentran comprendidas las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado en determinados casos señalados expresamente por la presente ley y las leyes anuales de presupuesto.

En el Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, se exponen 10 principios a manera de normas fundamentales, que circunscriben el posterior desarrollo de esta ley:

- *Norma I:* Referido al principio de Equilibrio³. El presupuesto del sector público debe estar equilibrado entre sus ingresos y egresos, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
- *Norma II:* Referido al principio de Unidad. El presupuesto del sector público debe contener el total de los ingresos y gastos contemplados para el año fiscal.
- *Norma III:* Referido al principio de Universalidad. El presupuesto del sector público debe comprender, en su cuerpo normativo, todos los presupuestos de las entidades del Estado.
- *Norma IV:* Referido al principio de Especificidad. El presupuesto del sector público debe mostrar en el detalle de los ingresos y las fuentes de financiamiento; con relación a los egresos, el objeto del gasto a realizarse durante el año fiscal.
- *Norma V:* Referido al principio de Unidad. Los recursos públicos, se administran en forma común y financian todos los gastos contemplados por la ley anual de presupuesto.
- *Norma VI:* Referido al principio de Exclusividad. La ley anual de presupuesto contiene, exclusivamente, disposiciones de orden presupuestal.
- *Norma VII:* Referido al principio de Periodicidad. La ley de presupuesto tiene vigencia anual y coincide con el año calendario. Dicha norma contempla un período de regularización presupuestaria a efectos de completar el registro de la información de ingresos y liquidar los compromisos de gastos no pagados durante el año fiscal.
- *Norma VIII:* Referido al principio de Centralización Normativa. El poder ejecutivo al proponer o reglamentar leyes que de manera general o particular se relacionen a la materia presupuestal, debe gestionarlas a través del Ministerio de Economía y Finanzas.
- *Norma IX:* Referido al principio de Programación. El proceso presupuestario, debe apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las perspectivas de los ejercicios futuros.

² Ley N° 27209, publicado el 03.12.99 en el diario oficial El Peruano.

³ Esta y las siguientes denominaciones de los principios corresponden al autor del presente trabajo.

- *Norma X*: Referido al principio de Integración Normativa. En lo no previsto por la ley de gestión presupuestaria y las leyes relativas a la materia presupuestal, se aplicarán supletoriamente los principios del derecho administrativo y las disposiciones reguladas por otras leyes que incidan en la materia, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza.

El artículo 3° de la ley establece un Sistema de Gestión Presupuestaria, el cual comprende los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las entidades del sector público, en el marco de la administración financiera del Estado. Esos componentes del sistema se desarrollan en las leyes anuales de presupuesto, así como en los reglamentos y directivas que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

El mencionado sistema se encuentra integrado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que es la más alta autoridad técnico-normativa, y la oficina de presupuesto o la que haga sus veces, correspondiente a cada entidad del sector público. A su vez, la oficina de presupuesto, o su equivalente, mantiene relación técnico-funcional con la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

La ley le asigna a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, las siguientes funciones y responsabilidades:

- Programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario en todas sus fases.
- Elaborar el Anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto y emitir las normas complementarias pertinentes.
- Efectuar la programación global de ingresos y gastos, teniendo en cuenta el programa económico del gobierno y las magnitudes e indicadores económico financieros proporcionados por las autoridades competentes del sector público.
- Promover el perfeccionamiento permanente de los procesos técnicos de presupuesto, a través de la aplicación de modernos procedimientos de análisis.
- Emitir opinión autorizada en materia presupuestal y absolver consultas que incidan en el presupuesto del sector público.

Los artículos 6° y 7° de la ley de gestión presupuestaria definen dos categorías importantes para el proceso presupuestario: Titular y Pliego Presupuestario. Es *Titular* de una entidad del sector público, la más alta autoridad ejecutiva, designado de acuerdo con su respectiva ley orgánica o ley de creación; en materia presupuestal es responsable, de manera solidaria, con el consejo, el directorio u organismo colegiado con que cuente la entidad del sector público, según sea el caso. Por otra parte, el *Pliego Presupuestario* es la categoría que identifica a los organismos del sector público, agrupados de acuerdo con lo establecido por la Constitución⁴, en Gobierno Central e Instancias Públicas Descentralizadas. A estas entidades se les aprueba una asignación en el presupuesto anual, para el cumplimiento de las actividades y proyectos a su cargo, de acuerdo con los objetivos institucionales determinados para un año fiscal.

⁴ Artículo 77° de la Constitución Política del Perú.

Igualmente constituyen pliegos presupuestarios las municipalidades provinciales y distritales. Y solo por ley se autoriza la creación o supresión de los pliegos presupuestarios.

Según la ley de gestión presupuestaria⁵, la dinámica operativa del presupuesto contempla los siguientes niveles:

a) Un nivel *Institucional*, que comprende los diversos pliegos presupuestarios que conforman el sector público.

b) Un nivel *Funcional Programático*, que consta de las siguientes categorías presupuestarias:

– *Función*, corresponde al nivel máximo de agregación de las acciones del Estado, para el cumplimiento de los deberes primordiales constitucionalmente establecidos. La selección de las funciones a las que sirve el accionar de un Pliego se fundamenta en su misión y propósitos institucionales. Las funciones son:

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| - Legislativa | - Energía y Recursos Minerales |
| - Justicia | - Industria, Comercio y Servicios |
| - Administración y Planeamiento | - Pesca |
| - Agraria | - Relaciones Exteriores |
| - Asistencia y Previsión Social | - Salud y Saneamiento |
| - Comunicaciones | - Trabajo |
| - Defensa y Seguridad Nacional | - Transporte |
| - Educación y Cultura | - Vivienda y Desarrollo Urbano |

– *Programa*, es la categoría presupuestaria que sistematiza la actuación estatal. Es el desagregado de la Función.

A través del Programa se expresan las políticas institucionales sobre las que se determinan las líneas de acción que un Pliego desarrolla durante el año fiscal. Comprende acciones interdependientes con la finalidad de alcanzar objetivos generales de acuerdo a los propósitos de los pliegos. Los programas recogen los lineamientos de carácter sectorial e institucional de los pliegos, los que se establecen en función a los objetivos de política general del gobierno.

Los programas –puntualiza la ley– deben servir de enlace entre el planeamiento estratégico y los presupuestos anuales, debiendo mostrar la dimensión presupuestaria de los objetivos generales a alcanzar por el Pliego para el año fiscal.

– *Subprograma*, es la categoría presupuestaria que refleja acciones orientadas a alcanzar objetivos parciales. Es el desagregado del Programa y muestra la gestión presupuestaria del Pliego a nivel de tales objetivos.

Su selección obedece a la especialización que requiera la consecución de los objetivos generales a que responde cada Programa determinado por el Pliego.

– *Actividades y Proyectos*, son las categorías presupuestarias básicas del Presupuesto Institucional sobre las que se centra la gestión presupuestaria, constituyendo las unidades fundamentales de asignación de recursos, a fin de lograr objetivos específicos.

⁵ Artículos 9° y 19° de la ley.

Contienen los Componentes y las Metas Presupuestarias necesarias para el logro de los objetivos específicos.

Las actividades y proyectos se distinguen de la siguiente manera:

- *Actividad*, reúne acciones que concurren en la operatividad y mantenimiento de los servicios públicos o administrativos existentes. Representa la producción de los bienes y servicios que la entidad lleva a cabo de acuerdo con sus funciones y atribuciones, dentro de los procesos y tecnologías vigentes. Es permanente y continua en el tiempo; responde a objetivos que pueden ser medidos cualitativa o cuantitativamente, a través de sus componentes y metas.
- *Proyecto*, reúne acciones que concurren en la expansión o perfeccionamiento de los servicios públicos o administrativos existentes. Representa la creación, ampliación o modernización de la producción de los bienes y servicios; implicando la variación sustancial o el cambio de procesos o tecnología utilizada por la entidad. Responde a objetivos que pueden ser medidos física y financieramente, a través de sus componentes y metas. Es limitado en el tiempo; luego de su culminación, se integra o da origen a una actividad.

Las funciones, programas y subprogramas se orientan al cumplimiento de los objetivos institucionales y no responden a la estructura orgánica de los pliegos presupuestarios.

Los artículos del 10° al 13° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, tratan acerca de los ingresos del Estado, denominados por dicha ley como *Recursos Públicos*⁶. Estos están constituidos por los ingresos inherentes a la acción y atributos del Estado, y sirven para financiar los gastos de los presupuestos anuales.

Los Recursos Públicos son ordenados de acuerdo con una clasificación económica o según su origen. Atendiendo al primer criterio, los mencionados recursos se organizan del siguiente modo:

- *Ingresos Corrientes*, son los provenientes de Impuestos, Tasas, Contribuciones. Venta de Bienes, Prestación de Servicios, Rentas de la Propiedad, Multas, Sanciones y Otros, y, Otros Ingresos Corrientes.
- *Ingresos de Capital*, son los provenientes de la venta de activos (inmuebles, terrenos, maquinarias, etc.), las amortizaciones por los préstamos concedidos (reembolsos), la venta de acciones del Estado en empresas, y otros ingresos de capital.
- *Transferencias*, son los ingresos sin contraprestación y no reembolsables provenientes de entidades del sector público, de personas naturales o jurídicas domiciliadas o no domiciliadas en el país, así como de otros gobiernos. Los recursos provenientes de intereses correspondientes a donaciones y transferencias se utilizan de acuerdo a los términos establecidos en los respectivos convenios y contratos que hubieren dado lugar a dichas operaciones.

⁶ La Ley del Sistema Nacional de Control, Ley N° 26162, señala como definición básica del Recurso Público, aquel recurso sobre el cual el Estado ejerce directa o indirectamente cualquiera de los atributos de propiedad, incluyendo los recursos fiscales y de endeudamiento público contraídos según las leyes de la República. (ver ALVARADO MAIRENA, José, *Gestión Presupuestaria del Estado 2001*, p. 31)

- *Financiamiento con Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo*. Solo se presupuestan cuando son mayores a un año.
- *Financiamiento con Saldos de Balance de ejercicios anteriores*. Saldo de la ejecución presupuestaria de ejercicios anteriores.

Los Recursos Públicos se clasifican, según su origen, conforme al Clasificador de Fuentes de Financiamiento, que es aprobado mediante Resolución Directoral de la Dirección Nacional del Presupuesto Público⁷.

El Subcapítulo denominado Egresos de la ley analizada, establece que los Gastos Públicos se organizan con arreglo a los niveles que se señalan a continuación y en forma específica, de conformidad con el Clasificador de los Gastos Públicos que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público⁸:

- a) *Categoría del Gasto*: Comprende los Gastos Corrientes, Gastos de Capital y el Servicio de la Deuda.
 - Son *Gastos Corrientes*, los destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado.
 - Son *Gastos de Capital*, los destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado.
 - Son *Gastos del Servicio de la Deuda*, los destinados al cumplimiento de las obligaciones originadas por la deuda pública, sea interna o externa.
- b) *Grupo Genérico de Gastos*: Agrupa los gastos según su objeto, de acuerdo a determinadas características comunes.
- c) *Modalidad de Aplicación*: Determina si la operación de gastos implica o no una contraprestación para el Pliego. Pueden presentarse los siguientes casos:
 - Son *Aplicaciones Directas* aquellas que representen la contraprestación de bienes y servicios.
 - Son *Transferencias Financieras*, los recursos que otorgan los pliegos presupuestarios a otras entidades u organismos sin contraprestación alguna, para el cumplimiento de las actividades y proyectos aprobados en los presupuestos institucionales de los organismos de destino.
- d) *Específica del Gasto*: Responde al desagregado del objeto del gasto y se determina según el Clasificador de los Gastos Públicos.

En la mencionada clasificación debe tenerse presente que las categorías de gasto comprenden grupos genéricos de gastos, los que a su vez incluyen específicas de gastos; siendo todos ellos comunes a las entidades del sector público.

La definición y las características de las diferentes fases que conforman el proceso presupuestario son descritas desde el artículo 16° hasta el artículo 42° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado. Según José Alvarado, el proceso presupuestario

⁷ Para el año 2001, mediante Resolución Directoral N° 052-2000-EF/76.01 (Anexo N° 5) publicado el 31.12.00, se aprobó el Clasificador de Fuentes de Financiamiento para el Año Fiscal 2001.

⁸ El Anexo N° 4 de la Resolución Directoral N° 052-2000-EF/76.01 contiene el Clasificador de los Gastos Públicos para el Año Fiscal 2001.

—denominado también ciclo presupuestario—en esta ley es concebido como un proceso continuo, dinámico y flexible, a través del cual se programa, formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa las actividades inherentes al sector público de un periodo, en sus dimensiones físicas, financieras y administrativas⁹.

El proceso presupuestario comprende las fases de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación del Presupuesto. Dichas fases se encuentran reguladas genéricamente por la mencionada ley de gestión presupuestaria y de manera específica en las leyes anuales de presupuesto y las directivas que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público:

a) *La Fase de Programación Presupuestaria*, en el marco de los objetivos nacionales, tiene por objeto lo siguiente:

- Establecer los objetivos institucionales a lograr durante el año fiscal, dentro del marco de los lineamientos sectoriales de naturaleza económica y social y en función del planeamiento estratégico institucional.
- Proponer las metas presupuestarias a ser consideradas durante la fase de formulación presupuestaria.
- Determinar la demanda global de los gastos que implicará la prestación de los servicios y funciones que desarrollarán los pliegos, de acuerdo a su misión, para el año fiscal; teniendo en cuenta las propuestas de metas presupuestarias de cada período.

Para tal efecto, las tareas de previsión de gastos, que comprende la determinación de la demanda global de gastos, deben permitir asegurar, en principio, la atención de los servicios de carácter permanente que usualmente prestan los pliegos de acuerdo a su misión.

Las tareas de previsión de gastos se sujetan a los objetivos institucionales trazados por el Pliego para el año fiscal, a la escala de prioridades que establezca el Titular del Pliego y al monto de la asignación presupuestaria total que se determine durante la fase de formulación presupuestaria.

La *Escala de Prioridades* es la prelación de los objetivos institucionales que establece el Titular del Pliego, en función a la misión, propósitos y funciones que persigue la entidad.

- Desarrollar los procesos para la estimación de ingresos correspondientes a las fuentes de financiamiento distintas a los Recursos Ordinarios, de acuerdo con los lineamientos que establece la Directiva que para el efecto aprueba la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

La fase de programación presupuestal involucra, en cuanto a su realización, a todas las dependencias que conforman un Pliego.

b) En la *Fase de Formulación Presupuestaria* se define la Estructura Funcional Programática del Pliego, la cual se diseña en función a los objetivos institucionales que se establezcan para cada año fiscal.

⁹ ALVARADO MAIRENA, José, *Gestión Presupuestaria del Estado 2001*, p. 37.

Asimismo, se definen las metas presupuestarias a cumplir durante el indicado período, en función a los objetivos institucionales establecidos en la fase de programación y de la armonización de la demanda global de gastos con la asignación presupuestaria total.

La *Asignación Presupuestaria Total* comprende los recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento distinta a la de Recursos Ordinarios, así como esta misma fuente. Los montos por Recursos Ordinarios, lo determina y comunica el Ministerio de Economía y Finanzas al Pliego respectivo.

Las tareas que implica el desarrollo de la fase de formulación presupuestal es responsabilidad de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el Pliego y se fundamenta en la información que se obtiene durante la fase de programación presupuestal.

- c) En la *Fase de Aprobación* el Ejecutivo aprueba el Anteproyecto de la Ley, luego este es remitido al poder legislativo para su aprobación (a más tardar el 30 de noviembre). Para los efectos de la aprobación de los ingresos y gastos del presupuesto anual del sector público, de acuerdo con lo establecido por el artículo 77° de la Constitución Política del Perú, se considera:
- *Gobierno Central* a los pliegos presupuestarios representativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como al Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Tribunal Constitucional.
 - *Instancias Descentralizadas* a los pliegos presupuestarios correspondientes a los niveles de gobierno regional y local, las instituciones públicas descentralizadas, los organismos descentralizados autónomos y demás entidades del sector público que cuenten con una asignación presupuestaria en la ley anual de presupuesto.

En el nivel de gobierno local, cada municipalidad provincial y distrital aprueba su respectivo presupuesto institucional, en concordancia con lo prescrito en el artículo 191° de la Constitución Política del Perú.

El proyecto de ley anual del presupuesto que el poder ejecutivo remite al Congreso de la República para su discusión y aprobación, consta de lo siguiente:

- *Exposición de Motivos*, que señala los objetivos de política general establecidos por el gobierno, los supuestos macroeconómicos en que se sustenta el proyecto de ley anual del presupuesto, los cuadros resúmenes explicativos de los ingresos y gastos, la distribución institucional del egreso por departamentos, así como los cuadros que muestren la clasificación funcional programática correspondiente a la propuesta de la mencionada ley.
- *Parte Normativa*, que contiene las normas específicas que regulan el proceso presupuestario anual del sector público; y
- *Anexo de los Detalles Cuantitativos*, que muestra los gastos a nivel de pliego presupuestario, función, programa, actividad, proyecto, grupo genérico de gasto y fuentes de financiamiento.

- d) La *Ejecución Presupuestaria*, es la fase durante la cual se concreta el flujo de los ingresos y egresos previstos en el presupuesto anual, tomando como referencia la programación mensual de ingresos y gastos y dentro del marco de las asignaciones trimestrales de gastos, las programaciones trimestrales del gasto, los calendarios de compromisos y las modificaciones presupuestarias efectuadas. Dicha fase se regula conforme a las directivas y demás disposiciones que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público. La ejecución presupuestaria de los ingresos registra los recursos recaudados, captados u obtenidos en el año fiscal; y la de egresos, los comprometidos en el mismo periodo.

La *Programación Mensual* es un proceso técnico que abarca todo el año fiscal y se efectúa sobre la base del Presupuesto Institucional de Apertura, y se elabora antes del inicio del respectivo año fiscal. Persigue determinar el probable comportamiento del flujo de los ingresos y de gastos.

La programación y la ejecución del ingreso comprenden las siguientes etapas:

- *Estimación*: Constituye el cálculo o proyección de los ingresos que por todo concepto se espera alcanzar durante cada trimestre del año fiscal, a través de las acciones y operaciones de la administración tributaria y demás entes autorizados a recaudar, captar y obtener recursos públicos, teniendo en cuenta los factores estacionales y las metas macroeconómicas.
- *Determinación*: Es el acto en virtud del cual se establece o identifica con precisión el concepto, el monto, la oportunidad y la persona natural o jurídica, que deberá efectuar un pago o desembolso de recursos públicos a favor de una dependencia o entidad del sector público.
- *Recaudación, Captación y Obtención*: Es el proceso a través del cual se hace efectiva la percepción de los recursos públicos.

La *Asignación Trimestral de Gastos*¹⁰ constituye el marco financiero a considerar durante cada trimestre, correspondiente a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, expresada a nivel de Categoría del Gasto (Gasto Corriente y Gasto de Capital). Su determinación responde a la proyección de ingresos que contempla el programa económico y al comportamiento de los niveles de recaudación fiscal. Basándose en las asignaciones trimestrales de gastos, los pliegos elaboran las programaciones trimestrales del gasto, asimismo autorizan los respectivos calendarios de compromisos.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, comunica a los pliegos presupuestarios el monto de la Asignación Trimestral de Gastos, a fin que efectúen la correspondiente programación mensual de los gastos a realizar durante el trimestre respectivo teniendo en cuenta la escala de prioridades establecida por el titular del pliego.

La *Programación Trimestral del Gasto* se realiza en función al monto contemplado en la Asignación Trimestral de Gastos y a la estimación de los ingresos que por fuentes de financiamiento distintas a la de Recursos Ordinarios determine el pliego para cada trimestre, dentro del marco del presupuesto institucional.

¹⁰ La Asignación Trimestral de Gastos no contempla el pago del Servicio de la Deuda ni la suscripción de Acciones.

El *Calendario de Compromisos* se sujeta a la disponibilidad de los recursos públicos y constituye la autorización máxima para la ejecución de egresos. Su ejecución responde a la escala de prioridades del pliego y a los ajustes que respecto de la misma establezca el titular del pliego. Publicada la ley anual de presupuesto, la Dirección Nacional del Presupuesto Público aprueba los calendarios de compromisos, conforme a la directiva correspondiente, teniendo en cuenta la Asignación Trimestral de Gastos y la Programación Trimestral del Gasto informada por los pliegos presupuestarios.

Las fases sucesivas en la ejecución del gasto son:

- El *Compromiso* es un acto emanado de autoridad competente, que afecta total o parcialmente las asignaciones presupuestarias, previo al pago de obligaciones contraídas de acuerdo a ley, contrato o convenio, dentro del marco establecido por las leyes presupuestarias y las directivas del proceso presupuestario. El compromiso no debe exceder los niveles aprobados en la asignación trimestral de gastos ni de los calendarios de compromisos aprobados al pliego presupuestario. Se prohíbe la realización de compromisos si no se cuenta con la respectiva asignación presupuestaria aprobada.
- El *Devengado* es la obligación de pago que asume un pliego presupuestario como consecuencia del respectivo Compromiso contraído. Comprende la liquidación, la identificación del acreedor y la determinación del monto, a través del respectivo documento oficial. En el caso de bienes y servicios, se configura, a partir de la verificación de conformidad del bien recibido, del servicio prestado o por haberse cumplido con los requisitos administrativos y legales para los casos de gastos sin contraprestación inmediata o directa.
- El *Pago* constituye la etapa final de la ejecución del gasto, en el cual el monto devengado se cancela total o parcialmente, debiendo formalizarse a través del documento oficial correspondiente. Se prohíbe efectuar pago de obligaciones no devengadas.

Constituyen modificaciones presupuestarias: los Créditos Suplementarios, las Habilitaciones y Transferencias de Partidas, así como los Créditos y Anulaciones Presupuestarias. Los dos primeros deben ser aprobados por ley; los dos últimos, por el titular del pliego.

- e) El *Control Presupuestario* que ejerce la Dirección Nacional del Presupuesto Público, consiste en el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al presupuesto autorizado y sus modificaciones. La Contraloría General de la República y los órganos de control interno de las entidades del sector público ejercen el control del presupuesto en cuanto a la legalidad y la gestión, según lo estipulado en las leyes del sistema nacional de control; alcanzando también a las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado. El Congreso de la República fiscaliza la ejecución presupuestaria y revisa y aprueba la Cuenta General de la República.
- f) En la etapa de *Evaluación Presupuestaria*, las entidades del sector público deben determinar los resultados de la gestión presupuestaria del pliego, sobre la base del análisis y medición de la ejecución presupuestaria de ingresos, gastos y metas presupuestarias, así como de las variaciones observadas, señalando sus causas, en relación con los programas, proyectos y actividades aprobados en el presupuesto.

La evaluación presupuestaria se realiza sobre los siguientes aspectos:

- El logro de los objetivos institucionales a través del cumplimiento de las metas presupuestarias previstas; y
- La ejecución presupuestaria de los ingresos, gastos y metas presupuestarias.

La directiva que norma el proceso presupuestario contempla el procedimiento para la elaboración de las evaluaciones del presupuesto del sector público. Dichas evaluaciones se remiten a la Comisión de Presupuesto y a la Comisión Revisora de la Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

El Cuadro 3.1 presenta un esquema sinóptico acerca de las diferentes fases del proceso presupuestario establecidas por la ley analizada.

El artículo 43° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado define a la *Unidad Ejecutora* como aquella dependencia orgánica que cuenta con un nivel significativo de desconcentración administrativa, para contraer compromisos, devengar gastos y ordenar pagos e informar sobre el avance y cumplimiento de metas. La identificación de la mencionada unidad requiere la autorización por parte de la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Los titulares de pliego, antes del inicio y durante año fiscal, proponen a la indicada dirección, para su autorización, las unidades ejecutoras que consideran necesarias para el logro de sus objetivos institucionales.

En el artículo 45° de la ley se establece que los presupuestos del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, tienen carácter de reservado. No obstante, se precisa que la información correspondiente a cada una de las fases presupuestarias estará a disposición de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República.

El Congreso de la República se constituye en un pliego presupuestario y asigna los recursos públicos correspondientes al gasto de sus actividades y proyectos de cada año. Su administración presupuestaria se rige dentro del marco de las leyes y directivas que regulan el proceso presupuestario. Las normas o resoluciones que dicte el Congreso de la República con relación a su presupuesto, no deben afectar el presupuesto de gastos referido a remuneraciones o escalas diferenciales u otros conceptos de gasto en los demás pliegos presupuestarios.¹¹

En la ley de gestión presupuestaria se establece un trato normativo diferenciado para algunas instituciones del sector público. Así, los gobiernos locales y sus empresas, programan y formulan sus respectivos presupuestos de acuerdo con las orientaciones y directivas que emite la Dirección Nacional del Presupuesto Público¹²; las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado también programan, formulan y aprueban sus respectivos presupuestos en base a las Directivas que emite el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la dependencia correspondiente. En ambos casos,

¹¹ Corresponde al artículo 51° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la cual a su vez se supedita al artículo 79° de la Constitución Política del Perú.

¹² Para el ejercicio 2001, por ejemplo, mediante Resolución Directoral N° 049-2000-EF/76.01 se aprobó la Directiva N° 002-2001-EF/76.01, para la Ejecución y Control de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales.

Cuadro 3.1: Esquema sinóptico de las fases del proceso presupuestario

<i>Proceso presupuestario (de periodicidad anual)</i>					
Programación	Formulación	Aprobación	Ejecución	Control	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los objetivos institucionales • Proponer las metas presupuestarias • Determinar la demanda global de los gastos • Desarrollar los procesos para la estimación de ingresos distintos a Recursos Ordinarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se define la estructura funcional programática • Se definen metas presupuestarias, armonizando la demanda global de gastos con la asignación presupuestaria total. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo aprueba el Anteproyecto de la Ley y lo remite al Congreso de la República • El Congreso aprueba la Ley a más tardar el 30 de noviembre • Las municipalidades aprueban su respectivo presupuesto a más tardar el 31 de diciembre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se concreta el flujo de ingresos y egresos previstos en el presupuesto • Se determina la Asignación Trimestral de Gastos (marco financiero correspondiente a RO) • La DNPP aprueba los Calendarios de Compromisos, según la disponibilidad de recursos públicos • Se realizan modificaciones presupuestarias: Créditos Suplementarios, Habilitaciones y Transferencias de Partidas, y los Créditos y Anulaciones Presupuestarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • La DNPP realiza seguimiento de la ejecución de ingresos y egresos • Los órganos del Sistema Nacional de Control verifican el cumplimiento de la legalidad • El Congreso de la República fiscaliza la ejecución presupuestaria, revisa y aprueba la Cuenta General de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se determinan los resultados de la gestión presupuestaria, medidos a través de ingresos, gastos y metas presupuestarias • La directiva de la DNPP que norma el proceso presupuestario contempla el procedimiento para la elaboración de las evaluaciones • Las evaluaciones se remiten al Congreso a la Contraloría General de la República y a la DNPP
Involucra a todas las unidades orgánicas de la institución pública	A cargo de la Oficina de Presupuesto o su equivalente	Aprueba el Congreso; en las municipalidades, su Concejo Municipal	Regulado mediante directivas de la DNPP	Realizado por los órganos del SNC y el Congreso	Realizado por la Oficina de Presupuesto o equivalente del Pliego

RO = Recursos Ordinarios

DNPP = Dirección Nacional del Presupuesto Público

SNC = Sistema Nacional de Control

la aprobación de los presupuestos institucionales se efectúa dentro de un plazo que vence el 31 de diciembre de cada año fiscal anterior a su vigencia.

Con relación al tratamiento de las remuneraciones y bonificaciones del sector público, la ley analizada dispone lo siguiente:

- La derogación de disposiciones legales o administrativas que establezcan sistemas de remuneraciones vinculadas entre entidades del sector público. Considera nulo todo acto o disposición contraria a lo establecido por la ley de gestión presupuestaria.
- Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el año fiscal para los pliegos presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la presente ley, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector.
- La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los gobiernos locales, se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada municipalidad. Sus respectivos niveles se determinan de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM (publicado el 31.07.85) y la ley de gestión presupuestaria.
- Las normas sobre remuneraciones que se aprueben y que son de aplicación para las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

En cuanto a los tipos de ejecución presupuestaria de las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes, la ley señala lo siguiente:

- *Ejecución Presupuestaria Directa*: Se produce cuando el pliego con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes.
- *Ejecución Presupuestaria Indirecta*: Se produce cuando la ejecución física o financiera de las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes, es realizada por una entidad distinta al pliego; sea por efecto de un contrato celebrado con una entidad privada a título oneroso, o, con una entidad pública, sea a título oneroso o gratuito.

En el último artículo de la ley –el 55°– se norma la relación entre el presupuesto del pliego, los planes estratégicos institucionales y los planes operativos. Al respecto, se señala:

- Los *Presupuestos Institucionales* de los pliegos se articulan con sus planes estratégicos o documentos de similar naturaleza que reflejen la misión y visión del mismo, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, propendiendo a la consecución de sus objetivos estratégicos. El plan estratégico del pliego, se enlaza con el plan estratégico del sector respectivo.

Para la elaboración del respectivo plan estratégico, cada pliego deberá seguir los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

- Los *Planes Operativos Institucionales*¹³ se diseñan en función a las metas presupuestarias que se esperan alcanzar para cada año fiscal. Constituyen instrumentos administrativos que reflejan los procesos a desarrollar en el corto plazo, precisando las tareas y los trabajos necesarios para cumplir las metas presupuestarias establecidas para dicho período, así como la oportunidad de su ejecución, a nivel de cada dependencia orgánica.
- Los *Planes Estratégicos Sectoriales*¹⁴, de carácter multianual, son elaborados por los responsables de cada sector y aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Estos planes deben seguir los lineamientos que la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros emita para el efecto.

iii) Leyes vinculadas a la gestión presupuestaria del Estado

Recientemente se ha dictado leyes para iniciar el proceso de descentralización en el país, asimismo, desde principios de la presente década se han dado normas orientadas a mejorar la responsabilidad y transparencia fiscal, a optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, así como a promover una política de transparencia de las finanzas públicas a favor de la ciudadanía y para incrementar la confianza de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros.

El mencionado conjunto normativo es bastante amplio, trata diversos temas y cada una de las leyes, en mayor o menor grado, fijan disposiciones que contribuyen a dar forma a los cambios que se están procesando en la gestión financiera del sector público. Toda vez que este último aspecto forma parte del objeto de análisis del presente trabajo de investigación, la síntesis –a modo de resumen antes que análisis crítico– que se desarrolla a continuación se centra en la mencionada incidencia¹⁵.

*iii.1) Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal*¹⁶

Esta ley tiene por objeto establecer los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, así como también crear el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF); con el fin de contribuir a la estabilidad económica, entendida como condición esencial para alcanzar el crecimiento económico sostenible y el bienestar social. Asimismo, plantea como principio general que el Estado debe asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits

¹³ Mediante Resolución Ministerial N° 399-2001-EF/10 se aprobó la Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2002-2006, el cual se publicó el 05.01.02. Y mediante Resolución Directoral N° 004-2003-EF/68.01, se aprobó la Directiva para la Reformulación de los Planes Estratégicos Institucionales para el período 2004-2006 (se promulgó el 10.06.03).

¹⁴ Por medio del Decreto Supremo N° 187-2001-EF se aprueba los Elementos para el Plan Estratégico Nacional 2002-2006 que consolida los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) elaborados por los sectores.

¹⁵ No se trata el tema de la Ley Orgánica de Municipalidades en este parte del trabajo, porque la misma será desarrollada de manera específica más adelante.

¹⁶ Se dictó por medio de la Ley N° 27245, con el nombre inicial de Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, publicado el 27.12.99 en el diario oficial El Peruano. Con Decreto Supremo N° 039-2000-EF (del 26.04.00) se aprobó su Reglamento.

Mediante Ley N° 27958 (del 08.05.03) se modifica el título de la norma a Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, así como parte de su contenido.

fiscales en los períodos favorables y permitiendo únicamente déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento.

La norma que modifica la ley inicial se propone garantizar condiciones, así como mejorar los mecanismos de control de cumplimiento de las reglas fiscales, teniendo en cuenta el reciente inicio de funciones de los gobiernos regionales y los grados de autonomía que les han sido asignados a estos y los que tienen los gobiernos locales.

La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal establece que las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios, y la ejecución presupuestal, se sujetan a las siguientes reglas:¹⁷

1. Reglas macrofiscales para el sector público no financiero:
 - a) El déficit fiscal anual del sector público no financiero no puede ser mayor a 1,0% del PBI;
 - b) El incremento anual real del gasto no financiero del gobierno general no puede ser mayor al 3,0% en términos reales, determinado sobre la base del deflactor implícito del PBI;
 - c) El endeudamiento público de mediano plazo debe ser consistente con el principio de equilibrio o superávit fiscal señalado en la presente ley. La deuda total del sector público no financiero no puede incrementarse por más del monto del déficit de dicho sector, el cual está limitado por los topes de esta ley, corregido por la diferencia atribuible a variaciones en las cotizaciones entre las monedas, la emisión de nuevos bonos de reconocimiento, variaciones en los depósitos del sector público no financiero y las deudas asumidas por este sector, para lo cual deberá tenerse en cuenta la capacidad de pago del país;
 - d) En los años de elecciones generales se aplica, adicionalmente, lo siguiente:
 - d.1) El gasto no financiero del gobierno general ejecutado durante los primeros siete meses del año no excederá el 60,0% del gasto no financiero presupuestado para el año; y,
 - d.2) El déficit fiscal del sector público no financiero correspondiente al primer semestre del año fiscal no excederá el 40,0% del déficit previsto para ese año.
2. Reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales:
 - a) Los planes de desarrollo regionales anuales se elaboran en concordancia con las proyecciones precisadas en el marco macroeconómico multianual;
 - b) Los gobiernos regionales pueden obtener financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con el aval del Estado y, cuando este endeudamiento ocurra, debe destinarse exclusivamente a financiar gastos en infraestructura pública;
 - c) Las solicitudes de endeudamiento con aval del Estado deben someterse a los requisitos y procedimientos contemplados en la ley anual de endeudamiento

¹⁷ Artículo modificado por la Ley N° 27958.

En los demás casos –según correspondan– han sido incorporadas las modificaciones dispuestas por la nueva ley.

del sector público, incluyendo la demostración de la capacidad de re-pago de dichos créditos. Los proyectos de inversión materia de endeudamiento deberán regirse por lo establecido en la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y su Reglamento;

- d) La relación anual entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales no debe ser superior al 100%. Asimismo, la relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes debe ser inferior al 25,0%;
- e) El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no puede ser negativo.

En casos de emergencia nacional o de crisis internacional que puedan afectar seriamente la economía nacional, a solicitud del poder ejecutivo, el Congreso de la República puede suspender, hasta por un máximo de tres años, la aplicación de cualquiera de las reglas señaladas en los párrafos precedentes. Para tal fin, el ejecutivo deberá sustentar la solicitud de excepción, proponiendo los nuevos valores numéricos provisionales a los que se someterán las entidades involucradas, así como las acciones conducentes para retornar al cumplimiento de las citadas reglas.

En los artículos 6°, 7° y 8° se crea el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), se indica cómo se constituyen sus recursos y cómo se utilizará dicho fondo.

En esta misma ley se dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas debe elaborar y publicar cada año el Marco Macroeconómico Multianual (Marco Multianual), el cual debe incluir las proyecciones macroeconómicas, comprendiendo los supuestos en que se basan, que cubran tres años, el año para el cual se está elaborando el presupuesto y los dos años siguientes.

El Marco Multianual comprende como mínimo:

1. Una declaración de principios de política fiscal, suscrita por el ministro de economía y finanzas, en la que se presentan los lineamientos de política económica y los objetivos de la política fiscal de mediano plazo, incluyendo las medidas de política y los estimados de los resultados del gobierno nacional, de los gobiernos locales, de las empresas públicas y del sector público no financiero. Se debe presentar también los estimados de financiamiento.
2. Las metas de la política fiscal a ser alcanzadas en los próximos tres años, las cuales deberán respetar los límites previstos en la presente ley.
3. Las previsiones para los próximos tres años, correspondientes a:
 - a) Las principales variables macroeconómicas, entre las cuales se incluyen obligatoriamente las siguientes: PBI nominal, crecimiento real del PBI, inflación promedio y acumulada anual, tipo de cambio y exportaciones e importaciones de bienes;
 - b) Las proyecciones de ingresos y gastos fiscales del gobierno general, mostrando específicamente la composición de los gastos;
 - c) Las proyecciones de ingresos y gastos de los gobiernos regionales y locales, mostrando específicamente la composición de los gastos;

- d) Una relación de los principales proyectos de inversión pública, con sus respectivos montos;
- e) El nivel de endeudamiento público, incluyendo cualquier aval de entidades del sector público no financiero y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo; y,
- f) Los indicadores que evalúen la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano y largo plazo.

Otro aspecto importante de la ley concierne al tema siguiente: de qué manera se garantizará que los gobiernos subnacionales no generen una presión al déficit fiscal. Al respecto, se precisa que frente al incumplimiento de las reglas fiscales por parte de los gobiernos regionales y locales, el gobierno nacional adoptará las siguientes medidas:

1. El incumplimiento de cualquiera de las reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, le restringirá el acceso al Fondo de Compensación Regional (FONCOR), al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) o al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). La forma y montos de estas restricciones son establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Decreto Supremo, previa opinión del Consejo Nacional de Descentralización (CND).

Los recursos retenidos del FONCOR y del FONCOMUN mencionados en el párrafo precedente son destinados exclusivamente al pago de las obligaciones de los gobiernos regionales y locales infractores, sin que en ningún caso formen parte de los ingresos del Tesoro Público.

Los recursos del FIDE no serán otorgados al gobierno regional y local hasta que se verifique el cumplimiento de las normas de la presente ley.

2. Cuando la ejecución presupuestal de los gobiernos regionales comprometa el cumplimiento del marco macroeconómico multianual y las reglas macrofiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, el presidente de la República adoptará, mediante decreto de urgencia con fuerza de ley, medidas fiscales orientadas a estabilizar la gestión de las finanzas públicas de dichas entidades.

El artículo 11° y los textos siguientes de la ley tratan acerca de la aprobación y publicación del marco multianual, informes de ejecución de este marco, y otros aspectos referidos al cumplimiento de la responsabilidad fiscal, normas de interpretación así como disposiciones complementarias.

iii.2) Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública¹⁸

La presente ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Se señala

¹⁸ Ley N° 27293, publicado el 28.06.00 en el diario oficial El Peruano.

Mediante Decreto Supremo N° 086-2000-EF (del 15.08.00) se aprobó el primer Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública, el cual fue derogado por el vigente reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 157-2002-EF (promulgado el 02.10.02).

además que quedan sujetas a lo dispuesto en la presente ley todas las entidades y empresas del sector público no financiero que ejecutan proyectos de inversión con recursos públicos, las cuales se agrupan por sectores¹⁹, utilizando los criterios aplicados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público para la agrupación de los pliegos en el clasificador institucional.

El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP) es la más alta autoridad técnico normativa del sistema nacional de inversión pública; dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los proyectos de inversión pública. Conforman dicho sistema la mencionada oficina; el ministro o la máxima autoridad ejecutiva de cada sector²⁰ (órgano resolutorio); y las oficinas de programación de inversiones, o las que hagan sus veces en el sector y dentro de las unidades ejecutoras.

El SNIP se sustenta en los principios de economía, priorización y eficiencia durante las fases del proyecto de inversión pública; así como en normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen la inversión pública. Asimismo, reconoce la importancia del mantenimiento oportuno de la inversión ejecutada.

En la presente ley se menciona que el SNIP busca lograr los siguientes objetivos:

- Propiciar la aplicación del ciclo del proyecto de inversión pública, el cual sigue la siguiente secuencia: perfil, prefactibilidad, factibilidad, expediente técnico, ejecución y evaluación ex post.
- Fortalecer la capacidad de planeación del sector público.
- Crear las condiciones para la elaboración de planes de inversión pública por períodos multianuales no menores de tres años.

Se señala que los proyectos de inversión pública se sujetan a las siguientes fases:

- *Pre-inversión*: Comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad.
- *Inversión*: Comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto.
- *Post-inversión*: Comprende los procesos de control y evaluación ex post.

El SNIP opera durante la fase de preinversión a través del Banco de Proyectos y durante la fase de inversión a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo. La elaboración del perfil es obligatoria, las evaluaciones de prefactibilidad y factibilidad pueden no ser requeridas dependiendo de las características del proyecto de inversión pública.

¹⁹ El inciso 4.3 del Reglamento del SNIP señala los siguientes sectores: Agricultura; Congreso de la República; Consejo Nacional de la Magistratura; Contraloría General; Defensa; Defensoría del Pueblo; Economía y Finanzas; Educación; Energía y Minas; Comercio Exterior y Turismo; Interior; Justicia; Ministerio Público; Mujer y Desarrollo Social; Poder Judicial; Presidencia del Consejo de Ministros; Producción; Relaciones Exteriores; Salud; Sistema Electoral; Trabajo y Promoción del Empleo; Transportes y Comunicaciones; Tribunal Constitucional; y, Vivienda, Construcción y Saneamiento.

²⁰ Ver nota precedente.

Con relación al banco de proyectos la ley analizada dispone lo siguiente:

- El banco de proyectos contiene el registro de todos los proyectos de inversión pública para los que se haya elaborado perfil, estudio de prefactibilidad o estudio de factibilidad y contempla los mecanismos de calificación requeridos en la fase de pre inversión.
- Establece los siguientes niveles de bancos de proyectos:
 - Existen bancos de proyectos en cada sector y un banco consolidado en la DGPMSP que agrupa a los bancos sectoriales.
 - Cada sector implementará y mantendrá actualizado a través de un sistema de registro un banco sectorial de proyectos.
 - Los procedimientos del sistema de registro y de la calificación de los proyectos se rigen por lo dispuesto en las directivas que para tal fin emite la DGPMSP.
- El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la DGPMSP emite las directivas que regulan las fases de los proyectos de inversión pública y el banco de proyectos. Asimismo, califica la viabilidad de los proyectos que se encuentren en la fase de pre inversión, pudiendo delegar a los sectores esta atribución total o parcialmente. Del mismo modo, en cada sector el órgano resolutorio puede delegar esta atribución a las entidades y empresas pertenecientes a su sector.

La DGPMSP, la Dirección Nacional del Presupuesto Público y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado coordinarán sus normas y directivas para el correcto funcionamiento del SNIP, a fin de optimizar la asignación de recursos a proyectos de inversión pública.

En cuanto a las atribuciones de los otros organismos que conforman el sistema nacional de inversión pública, se dispone lo siguiente:

- El órgano resolutorio de cada sector –el ministro o la máxima autoridad ejecutiva–, en concordancia con la normatividad presupuestaria vigente, autoriza la elaboración del expediente técnico, la ejecución de los proyectos de inversión pública y se encarga de velar, en su sector, por el cumplimiento de la presente ley, su reglamento y las normas que a su amparo se expidan. Asimismo, el órgano resolutorio de cada sector puede delegar sus atribuciones a las entidades y empresas pertenecientes al sector.
- Cada sector elabora programas multianuales de inversión pública, los mismos que se desarrollan en el marco de los planes estratégicos sectoriales, de carácter multianual, a que se refiere el artículo 55° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.
- Las oficinas de programación e inversiones, o la que haga sus veces, de cada sector, priorizan los proyectos de inversión pública que se encuentren en la fase de inversión y en segundo lugar a los que se encuentren en la fase de pre inversión, respetando el ciclo del proyecto definido en la presente ley.
- La observancia del ciclo del proyecto es obligatoria; el órgano resolutorio de cada sector autorizará la priorización de los proyectos de inversión pública a que se refiere el párrafo precedente. Cualquier excepción, se realizará a través de decreto

supremo refrendado por el ministro del sector correspondiente y por el ministro de economía y finanzas.

- Las oficinas de programación e inversiones, o la que haga sus veces, de cada sector, mantienen relación técnico-funcional con la DGPMSP. Este órgano señala las atribuciones y responsabilidades de las oficinas de programación e inversiones, o las que hagan sus veces, para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

En el marco de la normatividad del SNIP, de descentralización y gobiernos regionales y locales y de gestión presupuestaria vigentes, el Ministerio de Economía y Finanzas ha delegado facultades para declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública y establecidos términos para esta declaración, con las características generales que se señalan a continuación:

- a) *Sector y Gobierno Regional.* En el caso de la delegación a favor de las oficinas de programación e inversiones de los sectores²¹, se aplica a los proyectos de inversión pública cuya evaluación corresponda a dicho sector, de acuerdo al Clasificador de Responsabilidad Funcional del SNIP, Anexo SNIP 08 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 012-2002-EF-68.01, modificado por la Resolución Directoral N° 001-2003-EF-68.01.

En todos los casos, la delegación solo puede ser utilizada para la declaración de viabilidad de aquellos proyectos de inversión pública enmarcados en los tipos que se señalan en un listado²² de la Resolución Ministerial N° 067-2003-EF-15, los cuales además deben cumplir los requisitos enunciados en el párrafo precedente y enmarcarse en los montos máximos establecidos en esa resolución. Esta norma fija para los sectores (delegación hecha a las oficinas de programación e inversiones de cada sector), el tipo de proyecto “Rehabilitación o mejoramiento de pistas y veredas en áreas urbanas”, con el mayor monto, sin límite; para los gobiernos regionales (delegación hecha a los titulares de pliego previo acuerdo de sus consejos regionales), los tipos de proyectos “Rehabilitación o mejoramiento de caminos rurales” y “Rehabilitación o mejoramiento de pistas y veredas en áreas urbanas”, con el monto máximo de S/. 1,5 millones.

- b) *Gobierno Local.* La Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales²³, dispone la aplicación de normas del SNIP de manera obligatoria para todos los proyectos de inversión pública de: 36 municipalidades distritales (24 de las cuales son de la Provincia de Lima y tres de la Provincia Constitucional del Callao) y 31 municipalidades provinciales, contenidas en la decimoquinta disposición complementaria de esa directiva; los gobiernos locales que formulen uno o más proyectos cuyo monto total individual

²¹ Aprobada inicialmente con Resolución Ministerial N° 421-2002-EF-15, modificada luego por Resolución Ministerial N° 067-2003-EF-15 (dictada el 17.02.03), referida a la delegación de facultades a las oficinas de programación e inversiones de los sectores y los gobiernos regionales para declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública.

²² Contenido en el numeral 2.2 de la resolución modificada que delega facultades.

²³ Directiva N° 004-2003-EF/68.01, aprobada por Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01, dictada el 09.09.03. Esta directiva se aplica a todas las entidades y empresas del sector público no financiero pertenecientes o adscritas a los gobiernos regionales y gobiernos locales, que ejecuten proyectos de inversión pública.

sea igual o mayor a S/. 700 000; los que por acuerdo de su concejo municipal se incorporen voluntariamente al SNIP; y los que por normatividad expresa sean progresivamente incorporados al SNIP.

El alcalde es parte del SNIP y asume funciones de órgano resolutorio, es decir tiene facultades para decidir sobre la ejecución de los proyectos, declarar su viabilidad cuando corresponda (certificar la calidad del proyecto sustentada en los estudios de preinversión) y velar por la aplicación del ciclo de proyecto a todos los proyectos de inversión pública. Para realizar dichas funciones cuentan con una Oficina de Programación e Inversiones (OPI).

iii.3) Ley de Bases de la Descentralización²⁴

Esta ley orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización²⁵, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Establece también las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

Por su propia definición, la mencionada ley tiene un carácter general. En su contenido establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; asimismo, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

En cuanto a la descentralización, se precisa que esta tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Además de un conjunto de principios generales, se fijan los siguientes principios específicos de la descentralización fiscal:

- a) *Competencias claramente definidas.* Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- b) *Transparencia y predictibilidad.* Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales.
- c) *Neutralidad en la transferencia de los recursos.* Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

²⁴ Se aprobó con la Ley N° 27783, la cual se publicó en el diario oficial El Peruano el 20.07.02.

²⁵ La Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización (publicada el 07.03.02), introduce cambios en el texto original de la Constitución sobre este tema, los mismos que han sido considerados en la Ley N° 27783.

- d) *Endeudamiento público externo*. Es competencia exclusiva del gobierno nacional y debe concordar con el límite del endeudamiento del sector público y las reglas de transparencia y prudencia fiscal que señala la ley. Los gobiernos regionales y locales solo pueden asumir endeudamiento público externo, emitir bonos y titularizar cuentas, con el aval o garantía del Estado.
- e) *Responsabilidad fiscal*. Se debe establecer reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización. El gobierno nacional no podrá reconocer deudas contraídas por los gobiernos subnacionales.

Se señala, asimismo, que la descentralización debe cumplir a lo largo de su desarrollo con determinados objetivos de índole político, económico, administrativo, social y ambiental, para lograr la finalidad mencionada líneas arriba.

En el Título III de la ley –Aspectos Generales de la Descentralización–, entre otros asuntos, se estipula los siguientes tipos de competencias:

- Competencias exclusivas: Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.
- Competencias compartidas: Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
- Competencias delegables: Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el periodo de la delegación.

En lo concerniente a la participación ciudadana, la ley dispone que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.

En el tema de planes de desarrollo y presupuestos la Ley de Bases de la Descentralización plantea:

- a) *Planes de Desarrollo*. El poder ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local, que garanticen la estabilidad macroeconómica. Los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales, así como de la cooperación internacional. La planificación y promoción del desarrollo debe propender y

optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel.

- b) *Presupuesto nacional descentralizado*. El presupuesto anual de la República se formula y aprueba distinguiendo los tres niveles de gobierno. Los gobiernos regionales y locales aprueban su presupuesto de acuerdo con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y demás normatividad correspondiente. El Ministerio de Economía y Finanzas dicta en forma anual las directivas que regulan la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, en el marco del sistema nacional de inversión pública.
- c) *Presupuestos regionales y locales*. Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados. Los presupuestos de inversión se elaboran y ejecutan en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones debidamente concertados, conforme a lo previsto en esta ley, sujetándose a las normas técnicas del sistema nacional de inversión pública.

Con la ley de bases se crea el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de pliego presupuestario. Tiene a su cargo la dirección y conducción del proceso de descentralización.

Al CND se le concede autonomía técnica, administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones, que son las siguientes:

- Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, con arreglo a la ley de bases.
- Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal.
- Coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local.
- Canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional.
- Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.
- Brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del gobierno nacional.
- Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
- Promover la integración regional y su fortalecimiento.

La Ley de Bases de la Descentralización igualmente desarrolla las definiciones, las competencias exclusivas y las compartidas del gobierno nacional, el gobierno regional y el gobierno local. Fija un régimen especial para la Provincia de Lima, al indicar que las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, y que toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable. Establece también un régimen especial en el ámbito de la Provincia Constitucional del Callao, según el cual el gobierno regional y la municipalidad provincial mantienen excepcionalmente la misma

jurisdicción, y ejercen las competencias y funciones que les corresponda conforme a ley.

En el tema de rentas, la mencionada ley trata acerca del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE). Acerca del FONCOR, dispone que este se constituye inicialmente con los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), y a todos los otros proyectos de inversión pública de alcance regional presentes en su circunscripción; asimismo, los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo con lo establecido en la presente ley de bases. El FONCOR se distribuye proporcionalmente entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones. Para ello, el Ministerio de Economía y Finanzas, con la opinión favorable del CND, aprobará los índices de distribución del FONCOR.

Con relación al FONCOMUN, la ley analizada dispone que a partir del ejercicio presupuestal del año 2003, los recursos de esos fondos que perciban las municipalidades serán utilizados para los fines que acuerde el respectivo concejo municipal, en función a sus propias necesidades, determinándose los porcentajes de aplicación para gasto corriente e inversión y los niveles de responsabilidad correspondientes.

En lo concerniente al FIDE, la Ley de Bases de la Descentralización crea este fondo destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno, cuya administración estará a cargo del CND. El FIDE se constituye inicialmente con los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones, de acuerdo con lo establecido en la mencionada ley.

La ley efectúa precisiones respecto a la distribución de los recursos de la privatización y concesiones. Así, indica que los recursos provenientes de los nuevos procesos de privatización y concesiones que realice el gobierno nacional, luego de deducir los gastos imputables directa o indirectamente a la ejecución de los mismos, y las obligaciones asumidas por el Estado para sanear las empresas privatizadas, se distribuirán de la siguiente manera: el 30% al FIDE; el 30% al FONCOR; el 28% al Tesoro Público, para efectos de financiar los gastos establecidos en la ley anual de presupuesto del sector público; el 2% al Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI); y el 10% al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). Asimismo, la ley dispone que no menos del 50% de los recursos asignados al FIDE y al FONCOR se debe destinar al financiamiento de proyectos de inversión.

En las disposiciones complementarias, transitorias y finales de la ley, se desarrollan la transferencia de programas sociales y proyectos de inversión productiva regional, la instalación y organización de los gobiernos regionales y locales, la implementación del CND, entre otros asuntos referidos al inicio de la puesta en ejecución del proceso de descentralización, que tiene al año 2003 como periodo clave.

iii.4) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales²⁶

Esta ley establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización. Se indica también que los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, así como garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Se fija como misión de esos órganos de gobierno, organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se conceptúa el desarrollo regional como la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades.

La norma dispone que la gestión de los gobiernos regionales se debe regir por los siguientes 14 principios: participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, concordancia de las políticas regionales, especialización de las funciones de gobierno, competitividad e integración. En la ley, además, se afirma que la gestión regional es parte de la gestión pública del Estado, e implica el redimensionamiento gradual del gobierno nacional, la transferencia continua de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo sus capacidades e incrementando sus recursos; el respeto en materia de sus competencias constitucionales y exclusivas, la coordinación y complementariedad respecto de las competencias compartidas; y la creciente integración espacial de ejes de desarrollo. Asimismo, se dispone que el cumplimiento de los principios rectores establecidos es materia de evaluación en el informe anual presentado por el presidente regional.

La gestión de gobierno regional se rige por el plan de desarrollo regional concertado de mediano y largo plazo, así como el plan anual y el presupuesto participativo regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales. Los gobiernos regionales promueven y apoyan las iniciativas de conectividad e intercambio de información y experiencias de gobierno valiosas para la gestión, entre los gobiernos regionales y entre estos y el gobierno nacional y los gobiernos locales, haciendo uso de las herramientas tecnológicas disponibles.

La administración regional se ejerce bajo un sistema gerencial y se sustenta en la planificación estratégica, organización, dirección, ejecución, evaluación y control, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales. La dirección del gobierno regional está a cargo de la presidencia regional y las funciones

²⁶ Aprobada mediante Ley N° 27867, publicada el 18.11.02.

ejecutivas y administrativas corresponden al gerente general regional y los gerentes regionales. La supervisión de los actos de administración que ejecuten los gobiernos regionales se regula por las disposiciones legales del sistema correspondiente.

En la ley se desarrolla las competencias constitucionales, exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización. Como parte de las competencias exclusivas de los gobiernos regionales, se incorpora un tema relevante que concierne a la plataforma para incentivar la inversión privada, pues se señala que compete a los gobiernos regionales promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos, con estrategias de sostenibilidad, competitividad; así como propiciar oportunidades de inversión privada, que permitan dinamizar mercados y rentabilizar actividades.

Se añade que como parte de la promoción privada en proyectos y servicios, los gobiernos regionales deben crear mecanismos para promover la inversión privada nacional y extranjera dirigidos a lograr el crecimiento económico regional. Para ello, en el marco de sus competencias, pueden otorgar concesiones y celebrar cualquier otra modalidad contractual, siempre que se contribuya al desarrollo sostenible local y regional, se asegure una mayor eficiencia social y se garantice el cumplimiento de las normas legales establecidas. Para estas acciones, los gobiernos regionales están facultados para solicitar asesoría técnica y financiera especializada. Las concesiones u otra modalidad contractual, en concordancia con la Constitución, tendrá en cuenta que la regulación de los mercados de servicios públicos corresponde al gobierno nacional a través de los organismos reguladores.

Como parte de las funciones orientadas hacia el fortalecimiento de la gestión regional, la ley establece que los gobiernos regionales deben impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional

Las numerosas funciones específicas (185) que la ley orgánica dispone ejerzan los gobiernos regionales, se deben desarrollar sobre la base de las políticas regionales, las cuales a su vez se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia. Las mencionadas funciones están agrupados en los siguientes bloques: en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación; de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa; de salud; de población; agraria; pesquera; ambiental y de ordenamiento territorial; de industria; de comercio; de transportes; de telecomunicaciones; de vivienda y saneamiento; de energía, minas e hidrocarburos; de desarrollo social e igualdad de oportunidades; de defensa civil; de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado; de turismo; y, de artesanía.

La ley establece un régimen especial para la capital de la República. Las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable.

Entre las competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima –al que corresponde las del Consejo Regional–, destacan: aprobar la ejecución de las inversiones públicas de ámbito regional metropolitano en proyectos de infraestructura, que lleve a cabo el gobierno nacional; aprobar la formación de sistemas integrales y de gestión común para la atención de los servicios públicos de carácter regional en áreas interregionales; y, aprobar programas regionales de promoción de formación de empresas, consorcios y unidades económicas metropolitanas, para impulsar, concertar y promocionar actividades productivas y de servicios.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también legisla acerca del Plan de Capacitación Regional, respecto al cual dispone que el CND formulará y aprobará el Plan de Capacitación en Gestión Pública a nivel regional, con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y acelerar el proceso ordenado de transferencias. Este plan debe incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de los sistemas administrativos de presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública;
- Actualización y simplificación de los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPAS), a fin de facilitar la participación ciudadana en la fiscalización de los gobiernos regionales;
- Adopción de sistemas electrónicos de procesamiento de información que permitan disponer de información relevante y oportuna para la toma de decisiones adecuadas de gobierno y administración; y
- Fortalecimiento de las capacidades de formulación y evaluación de los proyectos de inversión.

Con el fin de optimizar los recursos para la capacitación, entre otras acciones, el CND deberá formular el Plan de Asistencia Técnica a los Gobiernos Regionales, el cual contendrá por lo menos los siguientes aspectos:

- Apoyar la elaboración de un banco de datos e indicadores regionales que permitan la evaluación del desarrollo regional y el monitoreo de la gestión regional, dentro de las normas del sistema estadístico nacional;
- Formulación, actualización y evaluación de sus planes de desarrollo y proyectos de inversión, a fin de que los mismos constituyan guías efectivas para su acción; y
- Apoyar a los gobiernos regionales para que al aprobar su organización interna tengan en cuenta la situación de las subregiones preexistentes y la posible integración de regiones.

En cuanto a las normas fiscales de la ley, destacan los siguientes aspectos:

- a) Como parte de sus competencias exclusivas, los gobiernos regionales aprueban su organización interna y su presupuesto institucional, conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto. El presidente regional, dirige la ejecución de los planes y programas del gobierno regional y vela por su cumplimiento.
- b) En el marco de sus atribuciones, el consejo regional aprueba el plan anual y el presupuesto regional participativo, sobre la base del plan de desarrollo regional

concertado y de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, las leyes anuales de presupuesto y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

El consejo regional también aprueba los estados financieros y presupuestarios.

- c) En lo relativo a normas de austeridad, se dispone que la ejecución del presupuesto de los gobiernos regionales en materia de gastos corrientes, de contratación de personal y servicios no personales se hará respetando obligatoriamente y bajo responsabilidad de sus autoridades, las normas de austeridad establecidas en la normatividad de gestión presupuestaria.

En el tema del régimen económico y financiero regional, la ley establece que son recursos de los gobiernos regionales los señalados en la Ley de Bases de la Descentralización, las empresas del Estado de alcance regional de su circunscripción que transfiera el gobierno nacional; también los recursos financieros transferidos correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo CTAR, los generados por los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que otorgue el gobierno regional; y todos los proyectos de inversión pública en ejecución de alcance regional transferidos por el gobierno nacional presentes en su circunscripción, de acuerdo con lo establecido en la propia ley orgánica.

Ambas leyes mencionadas precisan que las rentas de los gobiernos regionales son las siguientes:

- a. Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la ley anual de presupuesto.
- b. Los tributos creados por ley a su favor.
- c. Los derechos económicos que se generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto.
- d. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional (FONCOR).
- e. Los recursos asignados por concepto de canon.
- f. El producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público.
- g. Sus ingresos propios y otros que determine la ley.

Respecto al FONCOR, la ley orgánica precisa que este fondo forma parte de los recursos financieros destinados a los gobiernos regionales, el cual a su vez se constituye inicialmente con el 30% de los recursos generados por la privatización y concesiones. Los fondos son íntegramente utilizados para financiar proyectos de inversión regional que hayan cumplido con las normas establecidas por el sistema nacional de inversión pública.

Aunque no se menciona directamente el tema de los tributos regionales, sí se le invoca a través de la Ley de Bases de la Descentralización. Mediante esta se establece que el poder ejecutivo en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, va a proponer al Congreso para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales; asimismo, que los gobiernos regionales podrán suscribir convenios con las administraciones tributarias como la SUNAT y ADUANAS, orientados a mejorar la fiscalización y la recaudación de los tributos.

Finalmente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también norma acerca de la gradualidad del proceso de transferencia de competencias, funciones, atribuciones, así como de los recursos y presupuestos asignados al gobierno regional. Al respecto, señala que el proceso es gradual y se debe realizar por etapas, conforme a lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, la mencionada ley orgánica y las disposiciones que sobre el particular dicte el poder ejecutivo a través del CND.

iii.5) Acceso ciudadano a información sobre Finanzas Públicas²⁷

Aunque no es propiamente una norma presupuestaria, sí tiene importantes implicancias sobre el manejo de las finanzas públicas, a cuyo campo corresponde el tema del presupuesto del sector público. La norma se dio en el gobierno de transición de Valentín Paniagua, para promover una política de transparencia a través de mecanismos que ponen a disposición de la ciudadanía la información de las finanzas públicas, de manera que permita un mejor seguimiento y evaluación de las políticas públicas por la sociedad civil, elemento indispensable para un mandato en democracia. Se expidió también para incrementar la confianza de los agentes económicos privados nacionales y extranjeros en el accionar gubernamental, como para obtener eficiencia, eficacia y equidad en el manejo de los recursos públicos.

La mencionada norma dispone que trimestralmente todas las entidades del sector público deben publicar la siguiente información:

- Su presupuesto, especificando: los ingresos, gastos, financiamiento, y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales vigentes.
- Los proyectos de inversión pública en ejecución, especificando: el presupuesto total de proyecto, el presupuesto del periodo correspondiente y su nivel de ejecución y el presupuesto acumulado.
- Información de su personal especificando: personal activo (y de ser el caso, pasivo), número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos y auxiliares, sean estos nombrados o contratados por un período mayor a tres meses en el plazo de un año, sin importar el régimen laboral al que se encuentren sujetos, o la denominación del presupuesto o cargo que desempeñen; rango salarial por categoría y el total del gasto de remuneraciones, bonificaciones y cualquier otro concepto de índole remunerativo, sea pensionable o no.
- Información contenida en el registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones, especificando: los valores referenciales, nombres de contratistas, montos de los contratos, penalidades y sanciones y costo final, de ser el caso.
- Los progresos realizados en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos institucionales o en los indicadores que les son aplicados, en el caso de entidades que hayan suscrito convenios de gestión.

²⁷ Aprobado mediante Decreto de Urgencia N° 035-2001, publicado en el diario oficial El Peruano el 17.03.01.

Adicionalmente, mediante Ley N° 27815 (publicado el 13.08.02) se aprobó la Ley del Código de Ética de la Función Pública, que establece un conjunto de principios, deberes y prohibiciones éticos que rigen para los trabajadores del sector público.

Se ordena al Ministerio de Economía y Finanzas publicar, adicionalmente a lo establecido en el párrafo precedente, la siguiente información:

- El balance del sector público consolidado, dentro de los 90 días calendario de concluido el ejercicio fiscal, conjuntamente con los balances de los dos ejercicios anteriores.
- Los ingresos y gastos del gobierno central e instancias descentralizadas comprendidas en la ley de presupuesto del sector público, de conformidad con los clasificadores de ingresos, gastos y financiamiento vigente, trimestralmente, incluyendo: el presupuesto anual y el devengado, de acuerdo a los siguientes criterios i) identificación institucional; ii) clasificador funcional (función/ programa); iii) por genérica de gasto; y iv) por fuente de financiamiento.
- Los proyectos de la ley de endeudamiento, de equilibrio financiero y de presupuesto, así como su exposición de motivos, dentro de los dos primeros días hábiles de setiembre, incluyendo: los cuadros generales sobre uso y fuentes y distribución funcional por genérica del gasto e institucional, a nivel de pliego.
- Información detallada sobre el saldo y perfil de la deuda pública externa e interna concertada o garantizada por el sector público consolidado, trimestralmente, incluyendo: el tipo de acreedor, el monto, el plazo, la tasa de amortización pactada, el capital y los intereses pagados y por devengarse.
- El cronograma de desembolsos y amortizaciones realizadas, por cada fuente de financiamiento, trimestralmente, incluyendo: operaciones oficiales de crédito, otros depósitos y saldos de balance.
- Información sobre los proyectos de inversión pública cuyos estudios o ejecución hubiesen demandado recursos iguales o superiores a 1 200 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), trimestralmente, incluyendo: el presupuesto total del proyecto, el presupuesto ejecutado acumulado y presupuesto ejecutado anual.
- El balance del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), dentro de los 30 días calendario de concluido el ejercicio fiscal.
- Los resultados de la evaluación obtenida de conformidad con los indicadores aplicados, dentro de los 90 días calendario siguientes de concluido el ejercicio fiscal.

La metodología y denominaciones empleadas en la elaboración de la información, deberán ser publicadas expresamente, a fin de permitir un apropiado análisis de la información.

La norma analizada regula también aspectos referidos a los mecanismos de publicación y metodología, y a la información que deben publicar el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), la Oficina de Normalización Previsional (ONP), el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).

En cuanto a la información sobre finanzas públicas que el ciudadano puede solicitar, el decreto de urgencia estipula lo siguiente:

- La información sobre finanzas públicas que puede solicitarse es aquella producida, procesada o que se encuentre en poder del Ministerio de Economía y Finanzas,

incluyendo la metodología utilizada para su elaboración. En tal sentido, dicha información incluye, sin que ello sea limitativo, a los estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos elaborados por el mencionado ministerio, así como los convenios, contratos, reportes y auditorías de organismos multilaterales o bilaterales.

- No existe obligación de remitir información que se encuentre a disposición del público o que sea de público conocimiento, así como aquella que implique la producción de nueva información, análisis o evaluaciones.
- La solicitud de la información de finanzas públicas a que se refiere la presente norma esta sujeta a lo establecido en el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM²⁸.

El acceso a la información fiscal solo podrá ser limitado en los siguientes casos:

- Cuando dicha información pueda afectar la defensa o la seguridad nacional, lo cual deberá ser debidamente sustentado; así como aquella cuyo conocimiento público puede afectar los intereses del país en negociaciones o tratados internacionales; o aquella que sea de circulación meramente interna o parte de un procedimiento en trámite, hasta la conclusión del mismo.
- Cuando dicha información pueda afectar la intimidad personal o familiar de terceros, salvo que el posible afectado lo autorice de manera expresa.
- Cuando se trate de información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial o de las comunicaciones, o cuando su acceso sea expresamente exceptuado, restringido o clasificado de reservado por la Constitución o por una ley aprobada por el Congreso de la República.

La norma analizada establece que conjuntamente con la ley de presupuesto, la ley de equilibrio financiero y la ley de endeudamiento interno y externo, el poder ejecutivo debe remitir al Congreso un estimado del efecto que tendrá el destino del Gasto Tributario²⁹, por regiones, sectores económicos y sociales, según su naturaleza. Asimismo, establece otras disposiciones referidas a información sobre impacto fiscal e información adicional al marco macroeconómico multianual.

El decreto de urgencia examinado norma también aspectos concernientes a: la consistencia del marco macroeconómico multianual con el presupuesto y otras leyes presupuestarias anuales; la responsabilidad respecto del mencionado marco; la rendición de cuentas de las leyes anuales de presupuesto y de endeudamiento; el informe pre electoral; la elaboración de presupuestos y ampliaciones presupuestarias de las entidades del sector público cuyo presupuesto no forme parte del Presupuesto General de la República; y, la responsabilidad y las sanciones.

Finalmente, con relación a las municipalidades, la norma señala que conforme se vaya ampliando a los gobiernos locales la aplicación del Sistema Integrado de

²⁸ Este Decreto, publicado en el diario oficial El Peruano el 27.02.01, dispone que las entidades del sector público deben incorporar en sus Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan.

²⁹ Para efectos de la aplicación de esta norma, se entiende *Gasto Tributario* como las exenciones de la base tributaria, deducciones autorizadas de la renta bruta, créditos fiscales deducidos de los impuestos por pagar, deducciones de las tasas impositivas e impuestos diferidos. (Anexo de definiciones del Decreto de Urgencia N° 035- 2001)

Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP), se va a exigir a los mismos el cumplimiento de lo dispuesto por la mencionada norma para otras entidades del sector público.

iv) Leyes presupuestarias anuales y normas conexas

En la segunda mitad de la década de los noventa, en las leyes presupuestarias y sus respectivas directivas se empezaron a introducir modificaciones para mejorar la gestión financiera del sector público, basadas principalmente en el presupuesto por programas. Esta incorporación de nuevas herramientas de gestión ha permitido mejorar progresivamente la gestión presupuestaria en los últimos años; pero a partir de la reciente vigencia de las normas que estipulan el inicio del proceso de descentralización en el país y la implementación del sistema nacional de inversión pública, las leyes mencionadas así como sus directivas, están incorporando al enfoque de presupuesto por programas elementos que se ajustan a las nuevas facultades y funciones determinadas para los distintos niveles de gobierno –según sea nacional, regional o local– así como a la cultura de proyectos que el Estado propugna constituir en el sector público.

Cada año, según mandato constitucional, se aprueba la Ley Anual de Presupuesto, la Ley de Equilibrio Financiero y la Ley de Endeudamiento³⁰. De estas, por su amplitud e implicancias en la gestión financiera pública del país, la más importante es la primera de las mencionadas.

iv.1) Ley de Presupuesto del Sector Público³¹

La Ley de Presupuesto del Sector Público para un determinado año fiscal –comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre– aprueba por niveles de gobierno el presupuesto de gastos del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales; el presupuesto de ingresos por fuentes de financiamiento; el presupuesto de gastos a nivel de gobierno central e instancias descentralizadas, a nivel de fuentes de financiamiento; asimismo, aprueba sus correspondientes estructuras del presupuesto de egresos, al nivel de categoría del gasto, cuyo detalle y el de los ingresos están contenidos en los anexos que forman parte de la ley. Aprueba también para el año fiscal los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) correspondiente a las municipalidades provinciales y distritales³².

La mencionada ley fija disposiciones más específicas referidas a procedimientos, contenidos y plazos para la aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de parte de los pliegos presupuestarios. Se exceptúa del alcance de tales disposiciones a los gobiernos locales, sus organismos públicos descentralizados, a las entidades de

³⁰ Para el año 2003 se aprobaron las siguientes leyes: Ley N° 27879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003; Ley N° 27880, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003; y, Ley N° 27881, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2003. Los tres se publicaron el 05.12.02 en el diario oficial El Peruano.

³¹ El análisis de la ley de presupuesto que se efectúa en esta parte del trabajo corresponde a la ley del año fiscal 2003, cuya estructura de contenido es distinta a la del 2002 y a la del 2001.

³² El Anexo R mencionado por el artículo 1° de la Ley N° 27879, consigna la suma de S/. 1 397 millones por FONCOMUN para las municipalidades del país.

Para el 2003 el presupuesto aprobado es de S/. 44 516 millones, correspondiendo a Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Servicio de la Deuda los siguientes porcentajes: 55%, 23% y 22%, respectivamente.

tratamiento empresarial y a las empresas sujetas al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)³³.

La ley de presupuesto además establece normas generales para la ejecución del gasto público, entre los que destaca: la exigencia de que los pliegos sujeten la ejecución de sus gastos a sus respectivos presupuestos aprobados que cuenten con el respectivo financiamiento; las responsabilidades de los funcionarios en materia de dicha ejecución; asimismo se precisa que los montos asignados al gobierno nacional y los gobiernos regionales mediante los Calendarios de Compromisos, con cargo a los recursos públicos, son comprometidos presupuestalmente en el mes correspondiente. Precisa que los proyectos de inversión pública que ejecuten las entidades y empresas bajo el ámbito del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), deben observar obligatoriamente los procedimientos establecidos en la normatividad vigente, para obtener su declaración de viabilidad como requisito previo a su programación y ejecución. Plantea restricciones y condiciones que se deben cumplir en las modificaciones presupuestarias para el Grupo Genérico de Gasto 1. “Personal y Obligaciones Sociales”. Autoriza a los titulares de los pliegos presupuestarios a incorporar en sus respectivos presupuestos, mediante la resolución correspondiente, la mayor disponibilidad financiera de los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento distintas a las de “Recursos Ordinarios”, “Recursos por Privatización y Concesiones” y “Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito” que se produzcan durante el año fiscal; la recuperación en dinero, resultado de la venta de alimentos y productos, en el marco de convenios internacionales; y, por otros conceptos de ocasional ejecución.

En cuanto a la evaluación presupuestaria, la ley de presupuesto, según el nivel de gobierno (nacional, regional o local) y los periodos que comprende la evaluación, establece los plazos, a qué nivel –financiero, de metas, etc.–, qué organismo está a cargo la elaboración del documento y a qué órgano se debe remitir la evaluación.

En la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003 –de manera similar que en los años anteriores– se aprueban medidas de austeridad y racionalidad en la ejecución del gasto público³⁴. Estas normas son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los niveles de gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local. Los consejos regionales y los concejos municipales podrán dictar las normas de austeridad adicionales a las indicadas en el presente capítulo, que sean necesarias para optimizar el uso de los recursos públicos. Las normas son las siguientes:

- En cuanto a la ejecución presupuestaria en materia de personal destaca la prohibición de nombramientos, salvo en los casos de magistrados del poder judicial y Ministerio Público; egresados de las escuelas de las fuerzas armadas, Policía Nacional, y de la Academia Diplomática; los docentes universitarios; trabajadores de salud y del sector educación y otras excepciones de alcance restringido. Resalta también la prohibición de recategorizar o modificar plazas.
- Con relación a la ejecución presupuestaria en materia de planillas, sobresalen entre otros aspectos: la prohibición de realizar pagos de remuneraciones en moneda extranjera o indexados a esta, salvo para el personal del Ministerio de Relaciones

³³ Para el año 2003, artículos 4º, 30º y 31º de la Ley N° 27879.

³⁴ Adicionalmente, para el año 2003 se aprobó la Ley N° 28034, la cual dispone Medidas Complementarias de Austeridad y Racionalidad en el Gasto Público para el Año Fiscal 2003 (publicado el 22.07.03).

- Exteriores y otros que cumplen servicio en el extranjero; la prohibición de efectuar gastos por concepto de horas extras; así como la precisión de que el pago de remuneraciones solo corresponde como contraprestación por el trabajo efectivamente realizado.
- En la ejecución presupuestaria en materia de servicios se restringe la suscripción de contratos de servicios no personales o contratos de locación de servicios para nuevo personal, única y exclusivamente por un plazo no mayor a seis meses no renovables y para la realización de labores estrictamente ajenas y distintas a las funciones previstas en el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la entidad y para labores especializadas no desempeñadas por el personal de la entidad en los cargos establecidos en el Cuadro para Asignación de Personal (CAP). Para estas excepciones se precisa el procedimiento a seguir para la autorización y suscripción de los contratos.
 - Con el fin de efectuar un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, racionalizar el gasto público y asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas, los titulares de los pliegos, a través de sus directores generales de administración o quienes hagan sus veces, deben establecer, cuando sea necesario, por medio de directivas internas de austeridad y racionalidad del gasto público, disposiciones adicionales a las reguladas en la propia ley, considerando las siguientes directrices: (i) reducir a lo indispensable los gastos de viajes dentro y fuera del país, viáticos, mensajería, soporte técnico, apoyo secretarial, publicidad, organización de eventos, adquisición de útiles de escritorio, servicios de energía, telefonía fija y móvil, publicación de memorias institucionales, anuarios, revistas, calendarios, agendas, bienes y servicios para la adecuación y remodelación de ambientes de sedes administrativas, alquiler de locales, así como la adquisición de mobiliario de oficina, alfombras, tabiquerías y otros de igual naturaleza; (ii) evaluaciones periódicas de las planillas del personal activo y cesante para efecto de depurar y evitar pagos a personal y pensionistas inexistentes, debiendo la oficina de auditoría interna verificar su cumplimiento; (iii) queda suspendido todo tipo de gasto orientado a la celebración de agasajos por fechas festivas que implique la afectación de recursos públicos o de fondos del CAFAE³⁵, provenientes de transferencias del sector público.
 - Se autoriza a los titulares de sector y de pliegos para que mediante convenios interinstitucionales, aprovechando las economías de escala de una compra conjunta, compren bienes y contraten servicios, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado, conforme a la normatividad vigente.
 - Se prohíbe el otorgamiento de subvenciones o similares por parte de los pliegos presupuestarios, salvo aquellas indicadas expresamente en la ley, que deben contar además con el financiamiento correspondiente.
 - Las oficinas de auditoría interna o sus equivalentes en las reparticiones públicas son responsables de vigilar que se cumpla con las disposiciones establecidas sobre medidas de austeridad y racionalidad en el gasto público, remitiendo los informes respectivos a la Contraloría General de la República, para su posterior remisión de manera consolidada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

³⁵ Comités de Administración de los Fondos de Asistencia y Estímulo.

La ley asimismo aprueba el presupuesto del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), hasta por la suma de S/. 3 763 840 000, correspondiente a las fuentes de financiamiento: Recursos Ordinarios por S/. 3 411 400 000; y Recursos por Privatización y Concesiones por S/. 352 440 000. Señala que el Consejo Nacional de Descentralización (CND) tiene a su cargo la transferencia de recursos a los gobiernos locales correspondiente al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el Programa del Vaso de Leche y los CANON, los cuales se depositan, conforme a los índices de distribución que aprueba el Ministerio de Economía y Finanzas, en las respectivas cuentas de las municipalidades abiertas en el Banco de la Nación.

Con el propósito de focalizar el gasto público en las regiones, la ley dispone que las unidades ejecutoras con sede en las regiones tienen que ejecutar dentro de la región correspondiente, no menos del 30% de su presupuesto asignado a bienes y servicios.

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, progresivamente, formule y suscriba “Convenios de Administración por Resultados” con entidades del gobierno nacional y gobierno regional, previa calificación y selección, a fin de mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan. Los citados convenios son complementarios a los “Convenios de Gestión” a los que se refiere la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y su reglamento³⁶.

En la ley analizada se aprueba el presupuesto anual de ingresos y egresos de las Entidades de Tratamiento Empresarial por la suma de S/. 1 263 360 281, así como el respectivo marco normativo. Sobre este tema se autoriza al poder ejecutivo para que mediante decreto supremo refrendado por el ministro de economía y finanzas, y a propuesta de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, apruebe lo siguiente:

- a) Los presupuestos de las empresas municipales, organismos públicos descentralizados de los gobiernos locales y fondos creados por dispositivo legal expreso que cuentan con personería jurídica, así como las entidades que los administran, siempre que estas no reciban transferencias de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios.
- b) Las normas de las entidades de tratamiento empresarial, relacionadas con el proceso presupuestario, austeridad y racionalidad en el gasto, suscripción de convenios de gestión y/o convenios de administración por resultados, política remunerativa y otras medidas que resulten necesarias para la ejecución presupuestaria del año 2003 o que se deriven de la necesidad de precisar la aplicación de lo establecido en la ley.
- c) La mayor captación u obtención de recursos que se perciban durante el año fiscal 2003, así como la incorporación de nuevas entidades o empresas municipales, resultantes de creación, fusión o formalización, en los alcances del presente artículo.

En materia de gestión presupuestaria de las entidades de tratamiento empresarial, se prohíbe cualquier transferencia de partidas o asignaciones presupuestarias con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios a favor de esas entidades.

³⁶ Ley N° 27658; su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, publicado con fecha 03.05.02.

Se encarga al FONAFE regular el proceso presupuestario de las empresas bajo su ámbito (se incluye ESSALUD y las empresas en las que este participa mayoritariamente) y aprobar mediante acuerdo de su directorio el presupuesto consolidado de dichas empresas, dentro de determinados plazos establecidos en la misma ley.

En la ley de presupuesto se determinan los procesos de selección para efectuar las Licitaciones Públicas, Concursos Públicos y Adjudicaciones Directas. Para el año 2003, estos procesos se sujetan a los montos siguientes.³⁷

a) La Contratación de Obras, de acuerdo a:

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 900 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 900 000.

Cuando el monto del valor referencial de una obra pública sea igual o mayor a S/. 4 050 000, el organismo ejecutor debe contratar obligatoriamente la supervisión y control de obras.

b) La Adquisición de Bienes y de Suministros, de acuerdo a:

- Licitación Pública, si el valor referencial es igual o superior a S/. 350 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 350 000.

Asimismo, lo dispuesto en el presente inciso se aplica a los contratos de arrendamiento financiero.

c) La Contratación de Servicios y de Consultoría, tales como prestaciones de empresas de servicios, compañías de seguros, contratos de arrendamiento no financieros y del personal contratado directamente por locación de servicios, así como investigaciones, proyectos, estudios, diseños, supervisiones, inspecciones, gerencias, gestiones, auditorías, asesorías y peritajes de acuerdo a:

- Concurso Público, si el valor referencial es igual o superior a S/. 150 000.
- Adjudicación Directa, si el valor referencial es inferior a S/. 150 000.

La contratación de auditorías externas se realiza de conformidad con las normas que rigen el sistema nacional de control. Asimismo, los mencionados procesos de selección se realizan en concordancia con el Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, su Reglamento³⁸ y, demás normas modificatorias y complementarias.

En la ley de presupuesto para el año 2003, se estipula que las entidades del sector público pueden contratar entre ellas mismas, a través de convenios marco de cooperación institucional u otro tipo de convenios y contratos, la elaboración, supervisión y evaluación de proyectos, así como la prestación de cualquier servicio compatible con su finalidad, sin el requisito de Concurso Público o Adjudicación Directa. En estos casos se realizará mediante proceso de adjudicación de menor cuantía, con sujeción al artículo 105° del Reglamento antes mencionado.

³⁷ De un año a otro estos montos suelen variar conforme a la inflación anual; pero cuando esta es muy baja se mantiene los montos de periodos precedentes.

³⁸ El Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado fue aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PCM; su Reglamento, por el Decreto Supremo N° 013-2001-PCM. Ambos fueron publicados el 13.02.2001.

Otros artículos de la ley de presupuesto para el año 2003 norman la restricción de la creación de fondos con recursos públicos; la aprobación de los convenios de administración de recursos, costos compartidos u otras modalidades similares; sobre el pago de cuotas a organismos internacionales; aprobación de los cuadros para asignación de personal (CAP); transferencia al FONDOPE y al IMARPE; evaluación de ingresos y gastos a cargo del Comité de Caja; evaluación de PROINVERSIÓN; el periodo de regularización presupuestaria; evaluación y venta de bienes de las fuerzas armadas y Policía Nacional; y, de las exoneraciones fiscales.

Entre las disposiciones complementarias se aprueban cinco disposiciones transitorias, en las que destacan las normas referidas a: la utilización de los ingresos que se generen como consecuencia de la gestión de los centros de producción y similares de las universidades públicas; para efectos de la aplicación del SNIP, que las universidades públicas se constituyen en un sector a cargo de la Asamblea Nacional de Rectores; Las transferencias de los proyectos de inversión social e infraestructura productiva del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales; y, excepcionalmente, autorizar a las universidades públicas a nombrar a los servidores contratados para labores administrativas que tengan contrato laboral vigente, bajo ciertas condiciones de antigüedad.

Por último, entre las 22 disposiciones finales de la ley sobresalen las normas referidas a: las transferencias a los CAFAE y su aplicación; la adscripción del Fondo Especial de Administración de Dinero Obtenido Ilícitamente (FEDADOI) al Pliego Presidencia del Consejo de Ministros; restricciones en el otorgamiento de subvenciones a personas naturales, incentivos y estímulos económicos, bajo cualquier denominación, al personal del sector público; fuentes de ingresos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT); autorización a los gobiernos regionales a efectuar la reestructuración organizativa y racionalización del personal; ejecución de obras adicionales, que no deben superar el 5% del monto total del contrato original; realización del censo de las personas naturales que prestan servicios al Estado bajo cualquier modalidad de pago o jornada laboral, así como su plazo de entrega; autorización a las universidades públicas a llevar a cabo, en un plazo determinado, un proceso de racionalización con el objeto de mejorar su eficiencia y generar economías; así como habilitación de fondos del FEDADOI a las universidades públicas.

iv.2) Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público

La Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para un determinado año, tiene por objeto establecer las fuentes y usos de recursos que permiten lograr el equilibrio financiero del presupuesto del sector público para dicho año fiscal. En tal sentido, señala la distribución de los ingresos y egresos del presupuesto del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales; asimismo, estipula que los egresos totales del año de estos niveles de gobierno no deben exceder los montos que se indican a nivel de Gastos Corrientes, Gastos de Capital, Servicio de la Deuda Interna y Servicio de la Deuda Externa. Para financiar los gastos señalados, se estiman recursos públicos, presentados a nivel de Recursos Ordinarios, Recursos por Canon y Sobrecanon, Participación en Rentas de Aduanas, Contribuciones a Fondos, Fondo de Compensación Municipal, Recursos Directamente Recaudados, Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno, Recursos por Operaciones Oficiales de

Crédito Externo, Recursos por Donaciones y Transferencias, así como Recursos por Privatización y Concesiones.

La mencionada ley precisa que dentro de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, se ha consignado S/. 3 624,2 millones por concepto de Gastos Tributarios orientados a inversiones y otros gastos corrientes de los gobiernos regionales y del gobierno nacional a través del Ministerio de Educación. Pero se hace la salvedad que dicho gasto únicamente se podrá ejecutar progresivamente, conforme se dejen sin efecto las exoneraciones y beneficios fiscales vigentes.

La ley de equilibrio también establece que el mayor ingreso por cualquier fuente de financiamiento que se obtenga durante el año fiscal, respecto a los niveles previstos en el presupuesto inicial, podrá modificar el nivel máximo del presupuesto de ingresos y egresos del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la normatividad presupuestaria. Asimismo, encarga al Ministerio de Economía y Finanzas velar para que la distribución administrativa de la asignación presupuestaria –autorización de los recursos públicos a través de los Calendarios de Compromiso– durante el año fiscal mantenga el equilibrio efectivo entre los recursos públicos y los gastos públicos.

La ley autoriza al poder ejecutivo para que adopte las medidas más adecuadas cuando determinadas fuentes de financiamiento al cierre del año muestren en conjunto –considerando los tres niveles de gobierno– desviación a la baja superior al 2% (o hacia arriba superior al 2%) respecto de los montos inicialmente aprobados en el presupuesto.

La ley de equilibrio puntualiza que toda ley que autorice gastos no previstos en la ley anual de presupuesto del sector público, debe especificar la fuente de financiamiento de los recursos públicos a utilizar para su financiamiento. Asimismo, que los proyectos de ley que aprueben gastos, deberán contar como requisito previo para el inicio de su trámite con el respectivo análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que exprese explícitamente a quiénes beneficia y a quiénes se perjudica, así como el impacto de su aplicación sobre el Presupuesto de la República.

iv.3) Ley de Endeudamiento del Sector Público

La Ley de Endeudamiento del Sector Público para un determinado año fiscal, tiene por objeto determinar los montos máximos, condiciones y requisitos de las operaciones de endeudamiento externo e interno, que puede acordar o garantizar el gobierno nacional para el sector público, durante el año fiscal. Asimismo, esta ley regula la participación y el pago de las contribuciones a los organismos financieros internacionales a los cuales pertenece el Perú.

En la mencionada ley se realizan las siguientes definiciones:

- Se considera *Endeudamiento Externo* a toda operación de financiamiento sujeta a reembolso, incluidas las garantías y asignaciones de líneas de crédito, que se concierte para la adquisición de bienes y servicios, así como para el apoyo a la balanza de pagos, a plazos mayores de un año, acordada con personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país.

- Se considera *Endeudamiento Interno* a toda operación de financiamiento sujeta a reembolso, que se concerte para la adquisición de bienes y servicios, de igual manera que para el apoyo a la balanza de pagos, a plazos mayores de un año, acordadas con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país.

La ley de endeudamiento del sector público también contiene disposiciones acerca de la aprobación y modificación de operaciones de endeudamiento, así como de la aprobación de líneas de crédito. Al respecto, establece lo siguiente:³⁹

- Las operaciones de endeudamiento comprendidas en la presente ley se aprueban mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del consejo de ministros, refrendado por el ministro de economía y finanzas y por el ministro del sector correspondiente. Similar procedimiento de aprobación debe seguir las modificaciones de las operaciones de endeudamiento autorizadas en el marco de la presente ley.
- Aquellas modificaciones referidas al plazo de utilización, reasignación o recomposición de gastos o cambio de la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, cuyos procedimientos no estén contemplados en los contratos de préstamo correspondientes, son aprobadas por decreto supremo, refrendado por el ministro de economía y finanzas y por el ministro del sector correspondiente.
- Las aprobaciones o modificaciones de los proyectos de inversión pública financiados con endeudamiento, se sujetan al sistema nacional de inversión pública.
- Las líneas de crédito que concerte o garantice el gobierno nacional durante el año fiscal son aprobadas mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del consejo de ministros, refrendado por el ministro de economía y finanzas.
- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asigna los recursos de las líneas de crédito, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley de endeudamiento.

En cuanto a las condiciones financieras de las operaciones de endeudamiento, la ley señala que el MEF cautela que el endeudamiento que se acuerde al amparo de la misma sea prioritariamente concesional⁴⁰.

El MEF, a través de la Dirección General de Crédito Público, actúa como agente financiero del Estado en todas las operaciones de endeudamiento que acuerde o garantice el gobierno nacional; pero se puede designar a otro agente financiero mediante resolución ministerial de economía y finanzas, con opinión favorable de la Dirección General de Crédito Público. Asimismo, todas las negociaciones de contratos de préstamo de operaciones de endeudamiento se deben realizar a través del agente financiero del Estado o del funcionario designado mediante resolución ministerial de economía y finanzas.

³⁹ Estas disposiciones corresponden a la Ley N° 27881, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2003. No obstante, estructuralmente –es decir, sobre los aspectos que norma– este tipo de ley no presenta variaciones sustantivas de un año respecto de otro.

⁴⁰ El Crédito Concesional es un “Crédito que se otorga en condiciones ‘blandas’, es decir, pagadero a largo plazo, con amplios periodos de gracia y tasas de interés menores a las de mercado.” (Banco Central de Reserva del Perú, *Glosario de Términos Económicos*, p. 60)

La ley de endeudamiento dispone requisitos para aprobar operaciones de endeudamiento que acuerde o garantice el gobierno central. Así, el artículo 6° de la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2003 dispone que tales operaciones de endeudamiento deben contar previamente a su aprobación con los siguientes requisitos:

- a) Solicitud del titular del sector al que pertenece la entidad u órgano responsable de la ejecución del proyecto, acompañada del informe técnico-económico favorable. En el caso de los gobiernos regionales y gobiernos locales, se requiere la solicitud del presidente de la región, acompañada del acta de aprobación del consejo regional y, en el segundo caso, la solicitud del alcalde acompañada del acta que dé cuenta de la aprobación del concejo municipal. En ambos casos, la solicitud debe estar acompañada del informe técnico-económico favorable, que debe incluir el análisis de la capacidad de pago de la entidad correspondiente para atender el servicio de deuda de la operación de endeudamiento que se adquiriría y, cuando fuera necesario, de la opinión favorable del titular del sector vinculado con el proyecto.
- b) Estudio de factibilidad para el caso de proyectos de inversión.
- c) Proyecto de contrato de préstamo.

Otros artículos de la referida ley de endeudamiento tratan sobre requisitos para convocar a licitaciones públicas con financiamiento –en los que interviene también el MEF–, conciliación de desembolsos con la Dirección General de Crédito Público, información trimestral de saldos adeudados, cómo se efectúa el pago del servicio de la deuda, tasa de cobro por comisión de gestión del MEF, renegociación de la deuda pública, custodia de la documentación, operaciones de cobertura de riesgo, y de los aportes y otros a los organismos multilaterales de crédito. En todos estos casos se enfatiza la participación de la Dirección General de Crédito Público del mencionado ministerio.

Cada año, en la ley anual de endeudamiento se aprueba la autorización al gobierno nacional a acordar o garantizar montos máximos de operaciones de endeudamiento externo, así como los montos máximos que corresponden al endeudamiento interno. Para el año 2003, se aprobó las siguientes autorizaciones:

- a) Al gobierno nacional, a acordar o garantizar operaciones de endeudamiento externo hasta por un monto equivalente a US\$ 2 200 millones destinados a lo siguiente:
 - Inversiones de carácter productivo y de apoyo a la producción de bienes y prestación de servicios hasta US\$ 400 millones.
 - Sectores sociales hasta US\$ 275 millones. (Con cargo a este monto, el gobierno nacional puede garantizar operaciones de endeudamiento para el financiamiento de inversiones de los gobiernos regionales y locales para su desarrollo y servicios comunales, que en conjunto no superen la suma de US\$ 150 millones; para lo cual se debe cumplir con los requisitos previstos en la ley de endeudamiento)
 - Defensa nacional hasta US\$ 25 millones.
 - Apoyo a la balanza de pagos hasta US\$ 1 500 millones.

Cuando las condiciones financieras sean favorables al país, el MEF puede acordar operaciones de endeudamiento por montos superiores a la suma referida en este

último caso; pero, las operaciones de endeudamiento por montos mayores no podrán superar el límite de endeudamiento establecido en el marco macroeconómico multianual correspondiente al 2004.

- b) Al gobierno nacional, a acordar o garantizar operaciones de endeudamiento interno hasta por un monto que no exceda de S/. 2 400 millones, que incluye la emisión de bonos hasta S/. 2 100 millones.

Otros aspectos específicos de la citada ley, que corresponden al periodo presupuestal normado, se aprueban a través de disposiciones complementarias⁴¹. Una de ellas de naturaleza menos coyuntural esta referido a que se faculta al MEF a realizar operaciones de conversión de deuda externa en donación en apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y alivio de las causas de la extrema pobreza, así como operaciones de conversión de deuda externa en inversión; acerca de los cuales además debe presentar informes a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

iv.4) Directivas

Anualmente, el MEF a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público y la Dirección General del Tesoro Público, aprueba un conjunto de directivas para las entidades del sector público. Las directivas correspondientes al año 2003 han tenido algunas modificaciones respecto a los periodos precedentes, determinadas principalmente por mandato de las normas que han dado inicio al proceso de descentralización en la gestión de las finanzas públicas. Las modificaciones posiblemente sigan un proceso progresivo de ajuste hasta que se consoliden los cambios en la gestión de los tres niveles de gobierno establecidos.

En materia presupuestaria, el artículo 4° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (Ley N° 27209), dispone que la Dirección Nacional del Presupuesto Público es la más alta autoridad técnico normativa del sistema de gestión presupuestaria; asimismo, los incisos a) y b) del artículo 5° de dicha ley establecen como funciones y responsabilidades de la mencionada dirección, programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario en todas sus fases, así como emitir las normas complementarias pertinentes. Tales funciones, las desarrolla el MEF mediante directivas, las cuales establecen normas de carácter técnico-operativo en el marco del presupuesto funcional programático que viene implementando la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

El artículo 3° de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N° 27293) establece que la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP)⁴² es la más alta autoridad técnico normativa del sistema nacional de inversión pública, dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los proyectos de inversión pública. Con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, la DGPMSP evalúa los proyectos de inversión pública para corroborar su viabilidad, apoya técnicamente a los responsables de la

⁴¹ Para el año 2003, en la ley de endeudamiento se aprobaron 15 disposiciones transitorias y una disposición final.

⁴² La denominación inicial de este órgano en la ley era Oficina de Inversiones.

formulación y evaluación de los proyectos y declara la viabilidad de los mismos en casos en que dicha facultad no esté delegada, a través de los instrumentos técnico normativos correspondientes.

Por su parte, la Dirección General del Tesoro Público se propone asegurar un adecuado y oportuno cierre de las operaciones de tesorería, que el inicio de las operaciones de tesorería y las demás acciones relacionadas con la ejecución financiera del año fiscal, se realicen adecuadamente en el marco de lo dispuesto por la ley de gestión presupuestaria del Estado. Para ello establece condiciones, procedimientos y fija plazos a ser aplicados por las unidades ejecutoras, mediante normas contenidas en sus directivas.

Para el ejercicio fiscal 2003, el MEF a través de sus direcciones mencionadas líneas arriba, ha aprobado las siguientes directivas:

- Directiva N° 004-2002-EF/76.01, para la Determinación de la Asignación Presupuestaria Referencial de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003, aprobada por Resolución Directoral N° 027-2002-EF/76.01;
- Directiva N° 005-2002-EF/76.01, para la Programación de los Presupuestos de las Entidades Reguladoras, Supervisoras, Administradoras de Recursos, Fondos, Empresas Municipales y otras Entidades de servicios para el Año Fiscal 2003, aprobada mediante Resolución Directoral N° 028-2002-EF/76.01;
- Directiva N° 006-2002-EF/76.01, Directiva para la Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2003, aprobada con Resolución Directoral N° 029-2002-EF/76.01;
- Directiva N° 008-2002-EF/76.01, Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003, aprobada por Resolución Directoral N° 042 –2002-EF/76.01;
- Directiva N° 009-2002-EF/76.01, para la Aprobación del Presupuesto de Apertura de las Entidades de tratamiento Empresarial, Empresas Municipales y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003, aprobada por Resolución Directoral N° 045-2002-EF/76.01;
- Directiva N° 001-2003-EF/76.01, Directiva para la Aprobación, Ejecución y Control del Proceso Presupuestario del Sector Público para el Año Fiscal 2003, aprobada por Resolución Directoral N° 050 –2002-EF/76.01;
- Directiva N° 002-2003-EF/76.01, Directiva para la Ejecución y Control de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003, aprobada mediante Resolución Directoral N° 053 –2002-EF/76.01;
- Directiva de Tesorería para el Año Fiscal 2003, aprobada por Resolución Directoral N° 103-2002-EF/77.15;
- Directiva de Gestión y Proceso Presupuestario de las Entidades bajo el ámbito del FONAFE para el Año 2003, aprobada por medio de Acuerdo de Directorio N° 001-2002/019-FONAFE;
- Directiva N° 012-2003-EF/76.01, Directiva para la Evaluación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Primer Semestre del Año Fiscal 2003, aprobada por medio de la Resolución Directoral N° 027-2003-EF/76.01; y

- Directiva N° 013-2003-EF/76.01, Directiva para la Evaluación Presupuestaria del Presupuesto Institucional de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003, aprobada con Resolución Directoral N° 029-2003-EF/76.01.

Existe un conjunto de directivas y otras normas reglamentarias que, aunque no son de periodicidad anual como las anteriores, pues son de vigencia indefinida –hasta que se apruebe su modificación o derogación–, sí tienen incidencia en la gestión financiera de las instituciones del sector público. Las siguientes son las más importantes:

- Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2001-PCM, y sus modificatorias;
- Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 157-2002-EF;
- Directiva N° 004-2002-EF/68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 012-2002-EF/68.01;
- Directiva para la Reformulación de los Planes Estratégicos Institucionales para el período 2004-2006, aprobada con Resolución Directoral N° 004-2003-EF/68.01; y
- Directiva del Sistema Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, aprobada mediante Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01.

Además de las presentadas, existen otras directivas y normas similares vinculadas con la gestión pública, tales como las emitidas por el CND y las provenientes del sistema nacional de control, entre otros.

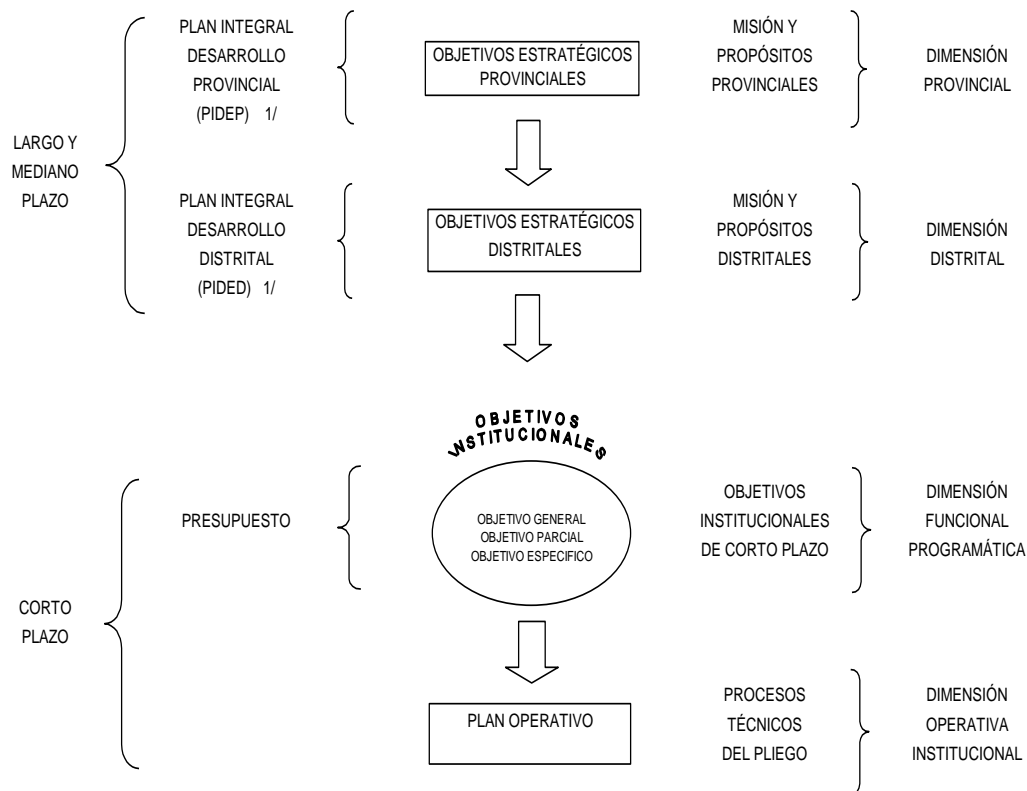
En el caso específico de las municipalidades, es oportuno destacar que la Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales –de los últimos años–, ha desarrollado pautas, lineamientos y criterios metodológicos de los procesos técnicos comprendidos dentro de las fases de programación y formulación presupuestal, con el objeto de garantizar, desde el punto de vista técnico, que el presupuesto refuerce su condición de herramienta principal de la gestión de la municipalidad, conciliando las dimensiones distrital y provincial con la dimensión funcional programática (que refleja el conjunto de acciones ordenadas en funciones, programas, subprogramas, actividades y proyectos) y la dimensión operativa institucional (que refleja la estructura organizativa institucional que lleva a cabo los procesos y procedimientos técnicos).

En el Gráfico 3.1 se puede apreciar el esquema de articulación de los objetivos estratégicos provinciales y los objetivos estratégicos distritales con los objetivos institucionales vinculados al presupuesto.

La mencionada directiva suele fijar las siguientes pautas que se deben seguir en los procesos de determinación de los objetivos institucionales (generales, parciales o específicos):

- No deben ser numerosos. Deben ser concretos y reflejar claramente los propósitos que en materia de servicios institucionales, administración, recursos humanos, infraestructura y equipamiento, desarrollará la municipalidad durante el año.

Gráfico 3.1: Articulación de los objetivos estratégicos provinciales y distritales con los objetivos institucionales

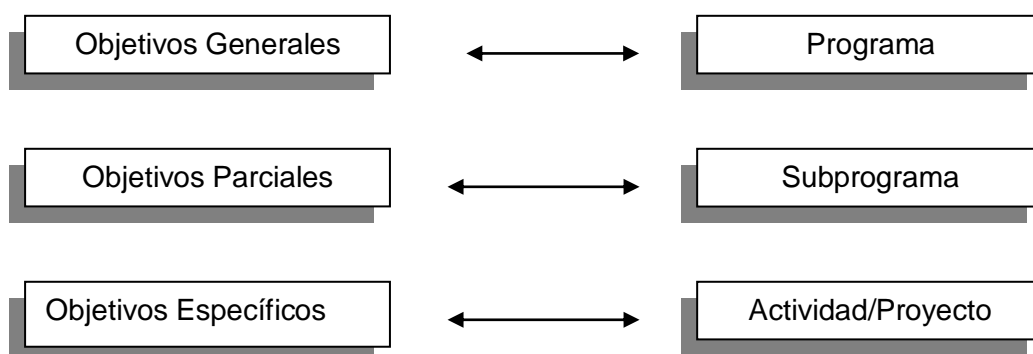


1/ Artículos IV y 73° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Fuente: Tomado de la Directiva N° 008-2002-EF/76.01, para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003.

- Los objetivos parciales deben obedecer al criterio de división del trabajo. Es recomendable que cuando un objetivo general se revele muy complejo para su desarrollo, se considere más de un objetivo parcial vinculado al mismo.
- Los objetivos específicos deben servir de base conceptual y permitir una clara y fácil determinación de las actividades y proyectos a seleccionar durante la fase de formulación presupuestaria. Deben reflejar propósitos claramente definidos, diferenciándose de otros objetivos específicos que se identifiquen.
- Los objetivos institucionales de corto plazo determinados de acuerdo con las orientaciones precedentes, deben permitir vincularlos fácilmente con las categorías presupuestarias que se seleccionaron para el diseño de la estructura funcional programática del pliego para el año, debiendo tenerse en cuenta el siguiente esquema:

Gráfico 3.2: Relación entre niveles de objetivos y niveles de la estructura funcional programática



Cada programa seleccionado por el pliego debe estar asociado al menos a un objetivo general, pudiendo darse el caso que un determinado objetivo general incida en varios programas.

Para tener una idea global del proceso –la “Directiva para la Programación...” desarrolla con suficiente detalle los aspectos de gestión presupuestaria previos a su ejecución– en el Gráfico 3.3 se presenta un esquema resumido de las fases de programación, formulación y aprobación de los presupuestos institucionales correspondientes a los gobiernos locales.

3.2 Características de los principales ingresos del Gobierno Nacional

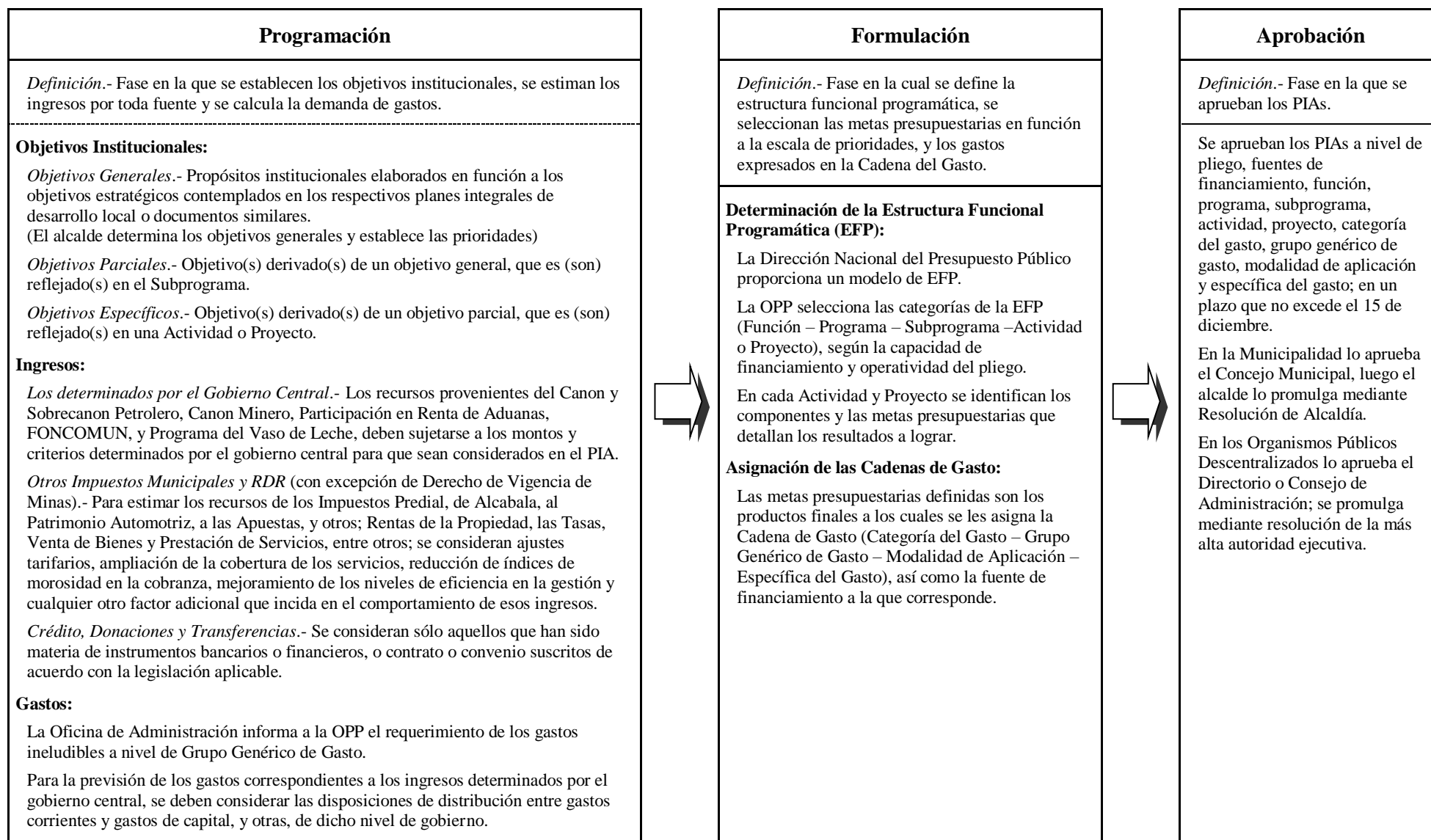
Durante la década de los noventa, los ingresos tributarios constituyeron la principal fuente del total de los ingresos corrientes del gobierno central (ahora denominado gobierno nacional), con porcentajes que fluctuaron entre 82% y 92%. Dentro de este grupo, destacan como los conceptos más importantes y con los siguientes promedios para toda la década: el Impuesto General a las Ventas (IGV), con un porcentaje de alrededor de 38%; el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), con aproximadamente 18%; el Impuesto a los Ingresos, con cerca de 18%; e, Impuesto a las Importaciones, con 11%.

Por la relevancia de los mencionados impuestos, cada uno de ellos va a ser objeto de análisis en el presente subcapítulo.

Un instrumento normativo marco y fundamental en los ingresos tributarios es el Código Tributario, el cual se puede definir como un conjunto de disposiciones legales ordenadas sistemáticamente, que establece los principios generales, instituciones, procedimientos y normas del ordenamiento jurídico-tributario⁴³.

⁴³ Definición basada en el Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 135-99-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 19.08.99.

Gráfico 3.3: Esquema de las fases de Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los GG.LL.



FONCOMUN = Fondo de Compensación Municipal

PIA = Presupuesto Institucional de Apertura

RDR = Recursos Directamente Recaudados

OPP = Oficina de Planificación y Presupuesto

El Código Tributario vigente en el país, determina que el término genérico tributo comprende:⁴⁴

- a. *Impuesto*: Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.
- b. *Contribución*: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.
- c. *Tasa*: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente. Las tasas, entre otras, pueden ser:
 - *Arbitrios*, son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
 - *Derechos*, son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
 - *Licencias*, son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

El Código Tributario señala expresamente que el rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que generan la obligación.

Se establece, asimismo, que solo por ley⁴⁵ o por decreto legislativo, en caso de delegación, se puede:⁴⁶

- a. Crear, modificar y suprimir tributos; señalar el hecho generador de la obligación tributaria, la base para su cálculo y la alícuota; el acreedor tributario; el deudor tributario y el agente de retención o percepción;
- b. Conceder exoneraciones y otros beneficios tributarios;
- c. Normar los procedimientos jurisdiccionales, así como los administrativos en cuanto a derechos o garantías del deudor tributario;
- d. Definir las infracciones y establecer sanciones;
- e. Establecer privilegios, preferencias y garantías para la deuda tributaria; y,
- f. Normar formas de extinción de la obligación tributaria distintas a las establecidas en este Código.

Los gobiernos locales, mediante Ordenanza, pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de economía y finanzas se regula las tarifas arancelarias. Por decreto

⁴⁴ Norma II: Ámbito de Aplicación, del Código Tributario (Decreto Supremo N° 135-99-EF).

⁴⁵ Para el ámbito de las normas tributarias, se consideran normas de rango equivalente a la ley, aquellas por las que conforme a la Constitución se puede crear, modificar, suspender o suprimir tributos y conceder beneficios tributarios. (Norma III: Fuentes Del Derecho Tributario)

⁴⁶ Norma IV: Principio de Legalidad – Reserva de la Ley, del Código Tributario.

supremo expedido con el voto aprobatorio del consejo de ministros, se fija la cuantía de las tasas.⁴⁷

Las leyes tributarias rigen desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Las leyes referidas a tributos de periodicidad anual rigen desde el primer día del siguiente año calendario, a excepción de la supresión de tributos y de la designación de los agentes de retención o percepción, las cuales rigen desde la vigencia de la ley, decreto supremo o la resolución de superintendencia, de ser el caso.⁴⁸

La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia que puede ser utilizado en las normas tributarias para determinar las bases imponibles, deducciones, límites de afectación y demás aspectos de los tributos que considere conveniente el legislador. También puede ser utilizada para aplicar sanciones, determinar obligaciones contables, inscribirse en el registro de contribuyentes y otras obligaciones formales. El valor de la UIT es determinado mediante decreto supremo, considerando los supuestos macroeconómicos.⁴⁹

Con relación a la obligación tributaria, en el Título I del Libro Primero del Código Tributario, entre otras, se dictan las siguientes disposiciones generales:

- La *Obligación Tributaria* es de derecho público y constituye el vínculo entre el acreedor y el deudor tributario, establecido por ley, que tiene por objeto el cumplimiento de la prestación tributaria, siendo exigible coactivamente.
La obligación tributaria nace cuando se realiza el hecho previsto en la ley, como generador de dicha obligación.
- *Acreedor Tributario*, es aquél a favor del cual debe realizarse la prestación tributaria. El gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, son acreedores de la obligación tributaria, así como las entidades de derecho público con personería jurídica propia, cuando la ley les asigne esa calidad expresamente.
- *Deudor Tributario*, es la persona obligada al cumplimiento de la prestación tributaria como contribuyente o responsable.
- *Contribuyente*, es aquél que realiza o respecto del cual se produce el hecho generador de la obligación tributaria.
- *Responsable*, es aquél que sin tener la condición de contribuyente debe cumplir la obligación atribuida a este.
- *Agentes de Retención o Percepción*. En defecto de la ley, mediante decreto supremo, pueden ser designados agentes de retención o percepción los sujetos que, por razón de su actividad, función o posición contractual estén en posibilidad de retener o percibir tributos y entregarlos al acreedor tributario. Adicionalmente, la administración tributaria puede designar como agente de retención o percepción a

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Norma X: Vigencia de las Normas Tributarias, del Código Tributario.

⁴⁹ Norma XV: Unidad Impositiva Tributaria, del Código Tributario.

El Decreto Supremo N° 191-2002-EF, publicado el 18.12.02, determina el valor de la UIT para el año 2003 en S/. 3 100.

los sujetos que considere que se encuentran en disposición para efectuar la retención o percepción de tributos.

La deuda tributaria solo puede ser condonada por norma expresa con rango de ley. Excepcionalmente, los gobiernos locales pueden condonar, con carácter general, el interés moratorio y las sanciones, respecto de los tributos que administran.⁵⁰

La acción de la administración tributaria para determinar la deuda tributaria, así como la acción para exigir su pago y aplicar sanciones prescribe a los cuatro (4) años, y a los seis (6) años para quienes no hayan presentado la declaración respectiva. Dichas acciones prescriben a los diez (10) años cuando el agente de retención o percepción no ha pagado el tributo retenido o percibido. La acción para efectuar la compensación o solicitar la devolución prescribe a los cuatro (4) años.⁵¹

Respecto a la administración tributaria y los administrados, el Título I del Libro Segundo del Código Tributario, dicta las siguientes disposiciones:

- La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es competente para la administración de tributos internos.
- La Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS) es competente para la administración de los derechos arancelarios.
- Los gobiernos locales administran exclusivamente las contribuciones y tasas municipales, sean estas últimas, derechos, licencias o arbitrios, y por excepción los impuestos que la ley les asigne.
- Son órganos de resolución en materia tributaria:
 1. El Tribunal Fiscal.
 2. La SUNAT y ADUANAS.
 3. Los gobiernos locales.
 4. El Seguro Social de Salud (ESSALUD)⁵² y la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
 5. Otros que la ley señale.
- Ninguna otra autoridad, organismo, ni institución, distinto a los señalados en los artículos precedentes, podrá ejercer las facultades conferidas a los órganos administradores de tributos, bajo responsabilidad.

i) Impuesto General a las Ventas⁵³

El Impuesto General a las Ventas (IGV) grava las siguientes operaciones:

- a) La venta en el país de bienes muebles;

⁵⁰ Artículo 41° del Código Tributario.

⁵¹ Artículo 43° del Código Tributario.

⁵² De acuerdo a lo dispuesto por la Primera Disposición Final y Derogatoria de la Ley N° 27056, publicada el 30.01.99, toda mención al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), se debe entender referida al Seguro Social de Salud (ESSALUD).

⁵³ Título I del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). Esta ley consta de tres títulos, 16 capítulos, 79 artículos, 18 disposiciones complementarias, transitorias y finales y cinco apéndices; fue aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF y publicado el 15.04.99 en el diario oficial El Peruano.

- b) La prestación o utilización de servicios en el país;
- c) Los contratos de construcción;
- d) La primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos.

Asimismo, la posterior venta del inmueble que realicen las empresas vinculadas con el constructor, cuando el inmueble haya sido adquirido directamente de este o de empresas vinculadas económicamente con el mismo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando se demuestre que el precio de la venta realizada es igual o mayor al valor de mercado. Se entiende por valor de mercado el que normalmente se obtiene en las operaciones onerosas que el constructor o la empresa realizan con terceros no vinculados, o el valor de tasación, el que resulte mayor.

También se considera como primera venta la que se efectúe con posterioridad a la reorganización o traspaso de empresas.

- e) La importación de bienes.

No están gravados con el impuesto:

- a) El arrendamiento y demás formas de cesión en uso de bienes muebles e inmuebles, siempre que el ingreso constituya renta de primera o de segunda categorías gravadas con el impuesto a la renta;
- b) La transferencia de bienes usados que efectúen las personas naturales o jurídicas que no realicen actividad empresarial;
- c) La transferencia de bienes que se realice como consecuencia de la reorganización de empresas;
- d) El monto equivalente al valor CIF (cost, insurance and freight), en la transferencia de bienes no producidos en el país efectuada antes de haber solicitado su despacho a consumo.
- e) La importación de:
 1. Bienes donados a entidades religiosas, de acuerdo con determinadas disposiciones referidos a plazos, condiciones o requisitos para la transferencia o cesión de dichos bienes.
 2. Bienes de uso personal y menaje de casa que se importen libres o liberados de derechos aduaneros por dispositivos legales y hasta el monto y plazo establecidos en los mismos, con excepción de vehículos.
 3. Bienes efectuada con financiación de donaciones del exterior, siempre que estén destinados a la ejecución de obras públicas por convenios realizados conforme a acuerdos bilaterales de cooperación técnica, celebrados entre el gobierno del Perú y otros estados u organismos internacionales gubernamentales de fuentes bilaterales y multilaterales.
- f) El Banco Central de Reserva del Perú por las operaciones de compra y venta de oro y plata que realiza en virtud de su ley orgánica.
- g) La transferencia o importación de bienes y la prestación de servicios que efectúen las instituciones educativas públicas o particulares exclusivamente para sus fines propios. Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de economía y

finanzas y el ministro de educación, se aprobará la relación de bienes y servicios inafectos al pago del IGV.

La transferencia o importación de bienes y la prestación de servicios debidamente autorizada mediante resolución suprema, vinculadas a sus fines propios, efectuada por las instituciones culturales o deportivas a que se refieren el inciso c) del artículo 18° y el inciso b) del artículo 19° de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobada por el Decreto Legislativo N° 774, y que cuenten con la calificación del Instituto Nacional de Cultura o del Instituto Peruano del Deporte, respectivamente.

- h) Los pasajes internacionales adquiridos por la Iglesia Católica para sus agentes pastorales, según su respectivo reglamento; ni los pasajes internacionales expedidos por empresas de transporte de pasajeros que en forma exclusiva realicen viajes entre zonas fronterizas.
- i) Las regalías que corresponda abonar en virtud de los contratos de licencia celebrados conforme a lo dispuesto en la Ley N° 26221 (Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional, publicado el 19.08.93).
- j) Los servicios que presten las administradoras privadas de fondos de pensiones y las empresas de seguros a los trabajadores afiliados al sistema privado de administración de fondos de pensiones y a los beneficiarios de estos en el marco del Decreto Ley N° 25897 (Crea el sistema privado de administración de fondos de pensiones, conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, AFP, publicado el 06.12.92).
- k) La importación o transferencia de bienes que se efectúe a título gratuito, a favor de entidades y dependencias del sector público, excepto empresas; siempre que sea aprobada por resolución suprema refrendada por el ministro de economía y finanzas y por el ministro del sector correspondiente. En este caso, el donante no pierde el derecho a aplicar el crédito fiscal que corresponda al bien donado.

Asimismo, no está gravada la transferencia de bienes al Estado, efectuada a título gratuito, de conformidad a disposiciones legales que así lo establezcan.

- l) Los intereses y las ganancias de capital generados por certificados de depósito del Banco Central de Reserva del Perú y por Bonos “Capitalización Banco Central de Reserva del Perú”.
- ll) Los juegos de azar y apuestas, tales como loterías, bingos, rifas, sorteos, máquinas tragamonedas y otros aparatos electrónicos, casinos de juego y eventos hípicas.
- m) La adjudicación a título exclusivo a cada parte contratante, de bienes obtenidos por la ejecución de los contratos de colaboración empresarial que no lleven contabilidad independiente, en base a la proporción contractual, siempre que cumplan con entregar a la SUNAT la información que, para tal efecto, esta establezca.
- n) La asignación de recursos, bienes, servicios y contratos de construcción que efectúen las partes contratantes de sociedades de hecho, consorcios, *joint ventures* u otras formas de contratos de colaboración empresarial, que no lleven contabilidad independiente, para la ejecución del negocio u obra en común, derivada de una obligación expresa en el contrato, siempre que cumpla con los requisitos y condiciones que establezca la SUNAT.

- o) La atribución, que realice el operador de aquellos contratos de colaboración empresarial que no lleven contabilidad independiente, de los bienes comunes tangibles e intangibles, servicios y contratos de construcción adquiridos para la ejecución del negocio u obra en común, objeto del contrato, en la proporción que corresponda a cada parte contratante, de acuerdo a lo que establezca el reglamento.
- p) La venta e importación de los medicamentos e insumos necesarios para la fabricación nacional de los equivalentes terapéuticos que se importan (mismo principio activo) para tratamiento de enfermedades oncológicas y del VIH/SIDA, efectuados de acuerdo a las normas vigentes.⁵⁴

El artículo 3° de la norma establece un conjunto de definiciones, e indica que para los efectos de la aplicación del IGV se entiende por:

- a) **VENTA:**
 - 1. Todo acto por el que se transfieren bienes a título oneroso –que implica prestaciones recíprocas entre los que adquieren y los que transmiten–, independientemente de la designación que se dé a los contratos o negociaciones que originen esa transferencia y de las condiciones pactadas por las partes.
 - 2. El retiro de bienes que efectúe el propietario, socio o titular de la empresa o la empresa misma, incluyendo los que se efectúen como descuento o bonificación, con excepción de los señalados por esta ley y su reglamento.
- b) **BIENES MUEBLES:** Los corporales que pueden llevarse de un lugar a otro, los derechos referentes a los mismos, los signos distintivos, invenciones, derechos de autor, derechos de llave y similares, las naves y aeronaves, así como los documentos y títulos cuya transferencia implique la de cualquiera de los mencionados bienes.
- c) **SERVICIOS:**
 - 1. Toda prestación que una persona realiza para otra y por la cual percibe una retribución o ingreso que se considere renta de tercera categoría para los efectos del impuesto a la renta, aún cuando no esté afecto a este último impuesto; incluidos el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y el arrendamiento financiero.

Entiéndase que el servicio es prestado en el país cuando el sujeto que lo presta se encuentra domiciliado en él para efecto del impuesto a la renta, sea cual fuere el lugar de celebración del contrato o del pago de la retribución.
 - 2. La entrega a título gratuito que no implique transferencia de propiedad, de bienes que conforman el activo fijo de una empresa vinculada a otra económicamente, salvo en los casos señalados en el reglamento.

En el caso del servicio de transporte internacional de pasajeros, el IGV se aplica sobre la venta de pasajes u órdenes de canje que se expidan en el país, así como el de los que se adquieran en el extranjero para ser utilizados desde el país.

- d) **CONSTRUCCIÓN:** Las actividades clasificadas como construcción en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de las Naciones Unidas.

⁵⁴ Inciso incorporado por el artículo 1° de la Ley N° 27450, publicada el 19.05.01.

- e) **CONSTRUCTOR**: Cualquier persona que se dedique en forma habitual a la venta de inmuebles construidos totalmente por ella o que hayan sido construidos total o parcialmente por un tercero para ella.

La obligación tributaria se origina:⁵⁵

- a) En la venta de bienes, en la fecha en que se emite el comprobante de pago o en la fecha en que se entregue el bien, lo que ocurra primero.

Tratándose de naves y aeronaves, en la fecha en que se suscribe el correspondiente contrato.

Tratándose de la venta de signos distintivos, invenciones, derechos de autor, derechos de llave y similares, en la fecha o fechas de pago señaladas en el contrato y por los montos establecidos; en la fecha en que se perciba el ingreso, por el monto que se perciba, sea total o parcial; o cuando se emita el comprobante de pago, lo que ocurra primero.

- b) En el retiro de bienes, en la fecha del retiro o en la fecha en que se emite el comprobante de pago, lo que ocurra primero.

- c) En la prestación de servicios, en la fecha en que se emite el comprobante de pago o en la fecha en que se percibe la retribución, lo que ocurra primero.

En los casos de suministro de energía eléctrica, agua potable, y servicios finales telefónicos, télex y telegráficos, en la fecha de percepción del ingreso o en la fecha de vencimiento del plazo para el pago del servicio, lo que ocurra primero.

- d) En la utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados, en la fecha en que se anote el comprobante de pago en el Registro de Compras o en la fecha en que se pague la retribución, lo que ocurra primero.

- e) En los contratos de construcción, en la fecha de emisión del comprobante de pago o en la fecha de percepción del ingreso, sea total o parcial o por valorizaciones periódicas, lo que ocurra primero.

- f) En la primera venta de inmuebles, en la fecha de percepción del ingreso, por el monto que se perciba, sea parcial o total.

- g) En la importación de bienes, en la fecha en que se solicita su despacho a consumo.

En dos listas denominadas Apéndice I y Apéndice II de la Ley del Impuesto General a las Ventas, están contenidas las operaciones de venta en el país o importación de determinados bienes, así como servicios, respectivamente, que están exoneradas del IGV. Asimismo, la norma señala que las listas de bienes y servicios de dichos apéndices pueden ser modificadas mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del consejo de ministros, refrendado por el ministro de economía y finanzas, con opinión técnica de la SUNAT⁵⁶.

Son sujetos del IGV en calidad de contribuyentes, las personas naturales, las personas jurídicas, las sociedades conyugales que ejerzan la opción sobre atribución de rentas prevista en las normas que regulan el impuesto a la renta, sucesiones indivisas,

⁵⁵ Artículo 4° del TUO de la Ley del IGV e ISC.

⁵⁶ Una de las recientes modificaciones ha sido efectuada mediante Decreto Supremo N° 013-2003-EF (publicado el 06.02.03). Esta norma sustituye el texto del numeral 2 del Apéndice II (Servicios exonerados del IGV) del TUO de la Ley del IGV e ISC.

sociedades irregulares, patrimonios fideicometidos de sociedades tituladoras, los fondos mutuos de inversión en valores y los fondos de inversión que:⁵⁷

- a) Efectúen ventas en el país de bienes afectos, en cualquiera de las etapas del ciclo de producción y distribución;
- b) Presten en el país servicios afectos;
- c) Utilicen en el país servicios prestados por no domiciliados;
- d) Ejecuten contratos de construcción afectos;
- e) Efectúen ventas afectas de bienes inmuebles;
- f) Importen bienes afectos.

Tratándose de personas que no realicen actividad empresarial pero que realicen operaciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del impuesto, serán consideradas como sujetos en tanto sean habituales en dichas operaciones. También son contribuyentes del impuesto la comunidad de bienes, los consorcios, *joint ventures* u otras formas de contratos de colaboración empresarial, que lleven contabilidad independiente, de acuerdo con las normas que señale el reglamento.

En cuanto a la determinación del impuesto, el TUO establece que el impuesto a pagar se determina mensualmente, deduciendo del impuesto bruto de cada período el crédito fiscal. Asimismo, precisa lo siguiente:⁵⁸

- En la importación de bienes, el impuesto a pagar es el impuesto bruto.
- El *Impuesto Bruto* correspondiente a cada operación gravada es el monto resultante de aplicar la tasa del impuesto sobre la base imponible. El impuesto bruto correspondiente al contribuyente por cada período tributario, es la suma de los impuestos brutos determinados conforme a lo indicado por las operaciones gravadas de ese período.
- La *Base Imponible* está constituida por:
 1. El valor de venta, en las ventas de bienes.
 2. El total de la retribución, en la prestación o utilización de servicios.
 3. El valor de construcción, en los contratos de construcción.
 4. El ingreso percibido, en la venta de inmuebles, con exclusión del correspondiente al valor del terreno.
 5. El valor CIF aduanero determinado con arreglo a la legislación pertinente, más los derechos e impuestos que afecten la importación con excepción del IGV, en las importaciones.
- Tratándose del retiro de bienes, la base imponible se fija de acuerdo con las operaciones onerosas efectuadas por el sujeto con terceros, en su defecto se aplica el valor de mercado.
- Tratándose de la entrega a título gratuito que no implique transferencia de propiedad de bienes que conforman el activo fijo de una empresa a otra vinculada económicamente, la base imponible es el valor de mercado aplicable al

⁵⁷ Artículo 9° del TUO de citada ley.

⁵⁸ Resúmenes de los artículos del 11° al 20° del TUO.

- arrendamiento de los citados bienes. (Se entiende por valor de mercado, el establecido en la ley del impuesto a la renta)
- El impuesto no puede ser considerado como costo o gasto, por la empresa que efectúa el retiro de bienes.
 - La tasa del impuesto es 17%.⁵⁹
 - El crédito fiscal está constituido por el IGV consignado separadamente en el comprobante de pago, que respalde la adquisición de bienes, servicios y contratos de construcción, o el pagado en la importación del bien o con motivo de la utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados. Solo otorgan derecho a crédito fiscal las adquisiciones de bienes, servicios o contratos de construcción que reúnan los requisitos siguientes:
 1. Que sean permitidos como gasto o costo de la empresa, de acuerdo a la legislación del impuesto a la renta, aún cuando el contribuyente no esté afecto a este último impuesto.

Tratándose de gastos de representación, el crédito fiscal mensual se calcula de acuerdo al procedimiento que para tal efecto establezca el reglamento.
 2. Que se destinen a operaciones por las que se deba pagar el impuesto.
 - Además de los requisitos sustanciales mencionados, para ejercer el derecho al crédito fiscal la norma exige el cumplimiento de un determinado conjunto de requisitos formales.
 - El impuesto que grava el retiro de bienes en ningún caso puede ser deducido como crédito fiscal, ni puede ser considerado como costo o gasto por el adquirente.

La declaración y el pago del impuesto deben efectuarse conjuntamente en la forma y condiciones que establezca la SUNAT, dentro del mes calendario siguiente al período tributario a que corresponde la declaración y pago. Las retenciones o percepciones que se hubieran efectuado por concepto del IGV o del Impuesto de Promoción Municipal, se deducen del impuesto a pagar. En caso que no existieran operaciones gravadas o estas fueran insuficientes para absorber las retenciones o percepciones, el contribuyente puede arrastrar las retenciones o percepciones no aplicadas a los meses siguientes. Si las retenciones o percepciones no pudieran ser aplicadas, el contribuyente podrá optar por solicitar la devolución de las mismas; la SUNAT establecerá la forma, oportunidad y condiciones en que se realizarán tanto la solicitud como la devolución.

El artículo 33° dispone que la exportación de bienes o servicios⁶⁰, así como los contratos de construcción ejecutados en el exterior, no están afectos al IGV. En dicho artículo y en otros que lo suceden, la ley norma acerca de la determinación de saldo a favor del exportador, la aplicación y la devolución en exceso del mencionado saldo.

Se indica en dicha norma, que los contribuyentes del IGV deben entregar comprobantes de pago por las operaciones que realicen, los que serán emitidos en la forma y condiciones que establezca la SUNAT. Corresponde a esta señalar las características y los requisitos básicos de los comprobantes de pago, así como la oportunidad de su

⁵⁹ Incrementada de 16% a 17% mediante Ley N° 28033, publicada el 19.07.03.

⁶⁰ El artículo 1° del Decreto Legislativo 919, publicado el 06.06.01, incluye como exportación la prestación de los servicios de hospedaje a sujetos no domiciliados.

entrega. Las copias y los originales, en su caso, de los comprobantes de pago y demás documentos contables deben ser conservadas durante el período de prescripción de la acción fiscal.

El Capítulo X del TUO dicta normas para beneficiar las operaciones de las empresas ubicadas en la Región de la Selva⁶¹, en lo relativo a exonerarlas del IGV y beneficiarlas con el reintegro tributario. Para el goce de estos beneficios, los sujetos del impuesto deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Tener su domicilio fiscal y la administración de la empresa en la región;
- b) Llevar su contabilidad en la misma; y,
- c) Realizar no menos del 75% de sus operaciones en la región. Para efecto del cómputo de las operaciones en la región, se toma en cuenta las exportaciones que se realicen desde la región, en tanto cumplan con los requisitos que se establezcan mediante decreto supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Tratándose de personas jurídicas, adicionalmente se requiere que estén constituidas e inscritas en los Registros Públicos de la Región.

El IGV no constituye gasto ni costo para efectos de la aplicación del impuesto a la renta, cuando se tenga derecho a aplicar como crédito fiscal. La venta de inmuebles gravada con el IGV no se encuentra afecta al Impuesto de Alcabala, salvo la parte correspondiente al valor del terreno.

ii) *Impuesto Selectivo al Consumo*⁶²

Es un impuesto que grava la importación y el consumo de determinados bienes, y las tasas varían de acuerdo al bien consumido. El Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) grava:

- a) La venta en el país a nivel de productor y la importación de los bienes especificados en los Cuadros 3.2 y 3.3;
- b) La venta en el país por el importador de los bienes especificados en el literal A del Cuadro 3.3; y,
- c) Los juegos de azar y apuestas, tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicos.⁶³

Para efecto del ISC es de aplicación el concepto de venta a que se refiere el IGV, asimismo, la obligación tributaria se origina en la misma oportunidad y condiciones que para el IGV. Para el caso de los juegos de azar y apuestas, la obligación tributaria se origina al momento en que se percibe el ingreso.

El artículo 53° del TUO establece que son sujetos del impuesto en calidad de contribuyentes:

⁶¹ Para los efectos del IGV, se denomina “Región de la Selva” al territorio comprendido por los departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín, Amazonas y Madre de Dios. (Artículo 45° del TUO)

⁶² Corresponde al Título II del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo (Decreto Supremo N° 055-99-EF).

⁶³ Literal modificado por la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27153, publicada el 09.07.99.

- a) Los productores o las empresas vinculadas económicamente a estos, en las ventas realizadas en el país;
- b) Las personas que importen los bienes gravados;
- c) Los importadores o las empresas vinculadas económicamente a estos en las ventas que realicen en el país de los bienes gravados; y,
- d) Las entidades organizadoras y titulares de autorizaciones de juegos de azar y apuestas.

Para efectos de la aplicación del ISC, se entiende por:

- a) *Productor*, la persona que actúe en la última fase del proceso destinado a conferir a los bienes la calidad de productos sujetos al impuesto, aún cuando su intervención se lleve a cabo a través de servicios prestados por terceros.
- b) *Empresas vinculadas económicamente*⁶⁴, cuando:
 1. Una empresa posea más del 30% del capital de otra empresa, directamente o por intermedio de una tercera.
 2. Más del 30% del capital de dos o más empresas pertenezca a una misma persona, directa o indirectamente.
 3. En cualesquiera de los casos anteriores, cuando la indicada proporción del capital pertenezca a cónyuges entre sí o a personas vinculadas hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.
 4. El capital de dos o más empresas pertenezca, en más del 30%, a socios comunes de dichas empresas.
 5. Por reglamento se establezcan otros casos.

El impuesto se aplica bajo dos sistemas:⁶⁵

- a) Al Valor, para los bienes contenidos en el literal A del Cuadro 3.3 y los juegos de azar y apuestas.
- b) Específico, para los bienes contenidos en el Cuadro 3.2, el literal B del Cuadro 3.3 y máquinas tragamonedas y otros aparatos electrónicos que entreguen premios canjeables por dinero.
- c) Al Precio de Venta al Público, para los bienes contenidos en el literal C del Cuadro 3.3.⁶⁶

Por decreto supremo refrendado por el ministro de economía y finanzas, se podrán modificar las tasas o montos fijos, así como los bienes contenidos en los Cuadros 3.2 y 3.3. Mediante resolución ministerial del titular del Ministerio de Economía y Finanzas se podrá establecer periódicamente factores de actualización monetaria de los montos fijos.

⁶⁴ Esta definición se considera también para el IGV.

⁶⁵ Se elimina toda referencia a casinos de juego, máquinas tragamonedas y otros aparatos electrónicos según la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27153, publicada el 09.07.99.

⁶⁶ Incluido por el artículo 1° de la Ley N° 27940, publicada el 13.02.03.

El plazo para la declaración y pago del ISC a cargo de los productores y las empresas vinculadas económicamente se determina de acuerdo con las normas del Código Tributario. La SUNAT establece los lugares, condiciones, requisitos, información y formalidades concernientes a la declaración y el pago.

Son de aplicación para efecto del ISC, en cuanto sean pertinentes, las normas establecidas en el Título I referidas al IGV, incluyendo las normas para la transferencia de bienes donados inafectos contenidas en el referido título.

Las exoneraciones del ISC y del IGV deben ser expresas. Las exoneraciones genéricas otorgadas o que se otorguen no incluyen a estos dos impuestos.

El ISC a cargo de los importadores será liquidado y pagado en la misma forma y oportunidad que el IGV. Asimismo, la administración de estos dos impuestos está a cargo de la SUNAT y sus rendimientos constituyen ingresos del Tesoro Público.

El artículo 73° del TUO establece que, además de las contenidas en el presente dispositivo, se mantienen vigentes las inafectaciones, exoneraciones y demás beneficios del IGV e ISC que se señalan a continuación:⁶⁷

- a) Impuesto General a las Ventas: artículo 71° de la Ley N° 23407, referido a las empresas industriales ubicadas en la Zona de Frontera, conforme a lo establecido en la Ley N° 26702; así como el artículo 114° de la Ley N° 26702, relativo a las entidades del sistema financiero, que se encuentran en liquidación; hasta el 31 de diciembre del año 2000.⁶⁸
- b) Impuesto Selectivo al Consumo: La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y a las empresas concesionarias de distribución de electricidad, hasta el 31 de diciembre del año 2003. En ambos casos, tanto las empresas de generación como las empresas concesionarias de distribución de electricidad, deberán estar autorizadas por decreto supremo.

⁶⁷ Artículo modificado por el artículo único de la Ley N° 27216, publicada el 10.12.99.

⁶⁸ El segundo párrafo del literal a) fue derogado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 919, publicado el 06.06.01.

La Ley N° 23407, Ley General de Industrias, fue publicada el 29.05.82; y la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, el 09.12.96.

Cuadro 3.2: Bienes afectos al Impuesto Selectivo al Consumo⁶⁹

<i>Partidas Arancelarias</i>	<i>Productos</i>	<i>Montos⁷⁰</i>
2701.11.00.00/ 2701.19.00.00	Hulla, incluso pulverizadas, pero sin aglomerar	S/. 11.46 por tonelada
2710.11.19.10 2701.11.20.21 2701.11.20.90	Gasolina para motores -Hasta 84 octanos	S/. 2.76 por galón
2710.11.12.10 2710.11.19.20 2710.11.20.22 2710.11.20.90	-Más de 84 hasta 90 octanos	S/. 3.53 por galón
2710.11.12.20 2710.11.20.23 2710.11.20.90	-Más de 90 hasta 95 octanos	S/. 3.82 por galón
2710.11.12.30 2710.11.20.24 2710.11.20.90	-Más de 95 octanos	S/. 4.13 por galón
2710.19.11.00	Kerosene	S/. 1.58 por galón
2710.19.21.10/ 2710.19.21.90	Gasoiils	S/. 2.19 por galón
2711.11.00.00/ 2711.19.00.00	Gas de petróleo licuado	S/. 0.27 por kilogramo

Cuadro 3.3: Bienes afectos al Impuesto Selectivo al Consumo⁷¹

A. Productos sujetos al Sistema al Valor

<i>Productos afectos a la tasa del 0%</i>	
<i>Partidas Arancelarias</i>	<i>Productos</i>
8703.10.00.00/ 8703.90.00.90	Un vehículo automóvil usado de por lo menos un año de antigüedad y de no más de dos mil centímetros cúbicos (2,000 c.c.) de cilindrada, importado de conformidad con el Decreto Ley N° 26117 (Ley del Servicio Diplomático de la República, del 29.12.92).
8702.10.10.00/ 8702.90.99.90 8703.10.00.00/ 8703.90.00.90 8704.21.00.10- 8704.31.00.10	Vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS.

⁶⁹ Corresponde al Apéndice III del TUO; apéndice sustituido por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 101-2002-EF, publicado el 14.06.02.

⁷⁰ Para los casos de la gasolina y el kerosene, el monto del impuesto fue modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 128-2002-EF, publicado el 30.08.02.

⁷¹ Corresponde al Apéndice IV del TUO; actualizado por el Artículo Único de la Resolución Ministerial N° 231-2001-EF/10.

Productos afectos a la tasa del 17%	
Partidas Arancelarias	Productos
2201.10.00.12	Aguas minerales artificiales.
2201.10.00.30	Agua gaseada.
2202.10.00.00	Agua, incluida el agua mineral y la gasificada, azucarada, edulcorada de otro modo o aromatizada.
2201.10.00.11	Agua mineral natural o mineral medicinal ⁷²
2201.90.00.10	Aguas sin gasear ⁷³
Productos afectos a la tasa del 20%⁷⁴	
Partidas Arancelarias	Productos
2204.10.00.00/ 2204.29.90.00	Vinos de uva.
2205.10.00.00/ 2205.90.00.00	Vermuts y otros vinos de uva preparados con plantas o sustancias aromáticas.
2206.00.00.00	Sidra, perada, aguamiel y demás bebidas fermentadas.
2207.10.00.00	Alcohol etílico sin desnaturalizar. ⁷⁵
2207.20.00.00	Alcohol etílico y aguardiente desnaturalizados, de cualquier graduación.
2208.20.20.00/ 2208.90.90.00	Aguardientes de vino o de orujo de uvas; whisky; ron y demás aguardiente de caña; gin y ginebra; y los demás.
Productos afectos a la tasa del 30%	
Partidas Arancelarias	Productos
8702.10.10.00/ 8702.90.99.90	Solo: vehículos automóviles usados ensamblados para el transporte colectivo de personas con una capacidad proyectada en fábrica de más de 24 asientos, incluido el del conductor.
8702.10.10.00/ 8702.90.99.90	Solo: vehículos automóviles nuevos ensamblados para el transporte colectivo de personas, con una capacidad proyectada en fábrica de hasta 24 asientos, incluido el del conductor.
8703.10.00.00/ 8703.90.00.90	Solo: vehículos automóviles nuevos ensamblados proyectados principalmente para el transporte de personas.
8704.21.00.10- 8704.31.00.10	Camionetas pick up nuevas ensambladas de cabina simple o doble.
8704.21.00.90	Solo: chasis cabinados nuevos de camionetas pick up.
8704.31.00.90	Solo: chasis cabinados nuevos de camionetas pick up.
Productos afectos a la tasa del 45%	
Partidas Arancelarias	Productos
8702.10.10.00/ 8702.90.99.90	Solo: vehículos automóviles usados ensamblados para el transporte colectivo de personas con una capacidad proyectada en fábrica de hasta 24 asientos, incluido el del conductor.
8703.10.00.00/ 8703.90.00.90	Solo: vehículos automóviles usados ensamblados proyectados principalmente para el transporte de personas.
8704.21.00.10- 8704.31.00.10	Camionetas pick up usadas ensambladas de cabina simple o doble.

⁷² Incluidos por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 117-2000-EF, publicado el 31.10.00.

⁷³ Incluido por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 094-2001-EF, publicado el 22.05.01.

⁷⁴ Tasa modificada por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 010-2001-EF, publicado el 20.01.01.

⁷⁵ Estos productos y los dos grupos siguientes han sido establecidos en la tasa del 20% por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 095-2001-EF, publicado el 22.05.01.

8704.21.00.90	Solo: chasis cabinados usados de camionetas pick up.
8704.31.00.90	Solo: chasis cabinados usados de camionetas pick up.
Productos afectos a la tasa del 55%	
Partidas Arancelarias	Productos
8702.10.10.00/ 8702.90.99.90	Solo: vehículos automóviles usados ensamblados para el transporte colectivo de personas con una capacidad proyectada en fábrica de hasta 24 asientos, incluido el del conductor.
8703.10.00.00/ 8703.90.00.90	Solo: vehículos automóviles usados ensamblados proyectados principalmente para el transporte de personas.
8704.21.00.10- 8704.31.00.10	Camionetas pick up usadas ensambladas de cabina simple o doble.
8704.21.00.90	Solo: chasis cabinados usados de camionetas pick up.
8704.31.00.90	Solo: chasis cabinados usados de camionetas pick up.
Productos afectos a la tasa del 100%⁷⁶	
Partidas Arancelarias	Productos
2402.10.00.00	Cigarros y cigarrillos que contengan tabaco.
2402.90.00.00	Los demás cigarros, cigarrillos de tabaco o de sucedáneos del tabaco.
2403.10.00.00 2403.91.00.00	Los demás tabacos y sucedáneos del tabaco, elaborados; tabaco “homogenizado” o “reconstituido”.
Productos afectos a la tasa del 125%⁷⁷	
2402.20.10.00/ 2402.20.20.00	Cigarrillos de tabaco negro y cigarrillos de tabaco rubio
Juegos de Azar y Apuestas	
Loterías, bingos, rifas y sorteos	10%
Eventos hípicas	2%

B. Productos afectos a la aplicación de Monto Fijo⁷⁸

Partidas Arancelarias	Productos	Montos
2203.00.00.00	Cervezas	S/. 1,31 por litro

C. Productos sujetos al Sistema de Precio de Venta al Público⁷⁹

Partidas Arancelarias	Productos	Tasa
2402.20.10.00/ 2402.20.20.00	Cigarrillos de tabaco negro y cigarrillos de tabaco rubio	30%

⁷⁶ Bienes incluidos por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 128-2001-EF, publicado el 30.06.01.

⁷⁷ Bienes modificados por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 222-2001-EF, publicado el 28.11.01.

⁷⁸ Monto del impuesto modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 129-2002-EF, publicado el 30.08.02.

⁷⁹ Literal C incorporado por el artículo 4° de la Ley N° 27940, publicada el 13.02.03.

iii) Impuesto a las Importaciones

El marco normativo de este tipo de impuesto está constituido por la Ley General de Aduanas⁸⁰ y el Arancel de Aduanas⁸¹. En el caso de la ley, el tema tributario está contenido en su Título II, denominado Del Régimen Tributario Aduanero.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Aduanas, ADUANAS es el organismo del Estado encargado de la administración, recaudación, control y fiscalización del tráfico internacional de mercancías, medios de transporte y personas, dentro del territorio aduanero. Para ello, se define *Territorio Aduanero* como la parte del territorio nacional que incluye el espacio acuático y aéreo, dentro del cual es aplicable la legislación aduanera. Las fronteras del territorio aduanero coinciden con las del territorio nacional; la circunscripción territorial aduanera sometida a la jurisdicción de cada Aduana se divide en Zona Primaria y Zona Secundaria.

Asimismo, la ley establece que ADUANAS es el organismo del Estado facultado para interpretar y emitir pronunciamiento técnico-tributario sobre los alcances de las disposiciones legales en materia aduanera.

En la obligación tributaria aduanera intervienen como sujeto activo en su calidad de acreedor tributario, ADUANAS y, como sujeto pasivo en su condición de deudor, el contribuyente o responsable. Para el cumplimiento de las obligaciones tributarias aduaneras, son contribuyentes los dueños o consignatarios.

La obligación tributaria nace:⁸²

- a) En la importación y en el tráfico postal, en la fecha de la numeración de la declaración;
- b) En el traslado de mercancías de zonas de tributación especial a zonas de tributación común, en la fecha de la solicitud de traslado; y,
- c) En la transferencia de mercancías ingresadas con exoneración tributaria, en la fecha de la solicitud de transferencia.

Asimismo, la ley dispone que los derechos arancelarios y demás impuestos que corresponda aplicar deben ser los vigentes en la fecha del nacimiento de la obligación tributaria. En todos los casos se aplica el tipo de cambio vigente a la fecha de cancelación.

La base imponible para la aplicación de los derechos arancelarios se determina conforme al sistema de valoración vigente; en tanto, la tasa arancelaria se aplica de acuerdo con el Arancel de Aduanas y demás normas pertinentes.

Los derechos arancelarios y demás impuestos se aplican sobre la mercancía declarada y, en caso de reconocimiento físico, sobre la mercancía encontrada, siempre que esta sea menor a la declarada.

⁸⁰ Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 809, y publicado el 19.04.96 en el diario El Peruano.

⁸¹ Aprobado por medio del Decreto Supremo N° 239-2001-EF, publicado el 29.12.01.

⁸² Artículo 12° de la Ley General de Aduanas.

Según el artículo 15° de la ley, están inafectas del pago de los derechos arancelarios, de acuerdo con los requisitos y condiciones que establece el reglamento, las siguientes mercancías:

- a) Las muestras sin valor comercial;
- b) Los premios obtenidos en el exterior por peruanos o extranjeros residentes en el Perú, en exposiciones, concursos, competencias deportivas en representación oficial del país;
- c) Los féretros o ánforas que contengan cadáveres o restos humanos;
- d) Los vehículos especiales y las prótesis para el uso exclusivo de discapacitados;
- e) Las donaciones efectuadas a las entidades del sector público nacional (con excepción de las empresas públicas), así como a las entidades religiosas y las fundaciones legalmente establecidas, cuyo instrumento de constitución comprendan alguno o varios de los siguientes fines: educación, cultura, ciencia, beneficencia, asistencia social y hospitalaria;
- f) El equipaje y menaje de los peruanos que fallezcan fuera del Perú;
- g) La repatriación de bienes que pertenecen al patrimonio cultural de la nación;
- h) Las importaciones de bienes efectuadas por universidades, institutos superiores y centros educativos, para la prestación exclusiva de servicios de enseñanza, conforme a las disposiciones que se establezcan.
- i) Los medicamentos y/o insumos que se utilizan para la fabricación nacional de equivalentes terapéuticos para el tratamiento de enfermedades oncológicas y del VIH/SIDA.⁸³

Las vacunas, jeringas y equipos de cadena de frío que el Ministerio de Salud adquiera para su programa de vacunación.⁸⁴

La determinación de la obligación tributaria puede realizarse mediante autoliquidación por el contribuyente o responsable o liquidación por la Aduana. La obligación tributaria es exigible:

- a) A partir del cuarto día siguiente a la numeración de las liquidaciones de la Declaración de Aduanas, con las excepciones contempladas por ley;
- b) En los casos sujetos al Sistema Anticipado de Despacho Aduanero, al momento de la presentación de la declaración;
- c) En los cargos, a partir del décimo primer día siguiente a la notificación de ADUANAS.

La Ley General de Aduanas también precisa que la deuda aduanera está constituida por los derechos arancelarios y demás impuestos; por las multas y, por los intereses moratorios y compensatorios, que correspondan. Los intereses moratorios se aplican sobre el monto de los tributos y las multas exigibles y se liquidan por mes o fracción de mes a partir de la fecha de vencimiento del plazo para el pago del adeudo. Los intereses compensatorios se aplican en los casos establecidos por la mencionada ley.

⁸³ Adicionado por Ley N° 27450, publicada el 19.05.01.

⁸⁴ Según Ley N° 28010, Ley General de Vacunas, publicada el 21.06.03.

Con relación al Arancel de Aduanas 2002, su aprobación se basó en la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros de la Comunidad Andina (NANDINA). Y entre las consideraciones generales del mencionado arancel, se señala lo siguiente:

1. La NANDINA está basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Comprende las partidas, subpartidas correspondientes, Notas de Sección, de Capítulo y de Subpartidas, Notas Complementarias, así como las Reglas Generales para su interpretación.
2. El Código numérico de la NANDINA está compuesto de ocho (8) dígitos. Los dos primeros identifican el Capítulo; los dos siguientes, a la Partida del Sistema Armonizado; el quinto y sexto dígitos, a la Subpartida del Sistema Armonizado; y los dos últimos a la Subpartida NANDINA.
3. Los países miembros pueden crear subpartidas nacionales para la clasificación de mercancías a un nivel más detallado que el de la NANDINA, siempre que tales subpartidas se incorporen y codifiquen a un nivel superior al del código numérico de ocho (8) dígitos de la NANDINA. Pueden, además, introducir Notas Complementarias Nacionales para la mencionada clasificación de mercancías.
4. Los países miembros no pueden introducir en sus aranceles nacionales disposiciones que modifiquen el alcance de las notas legales de sección, capítulo o subpartidas, de las notas subregionales complementarias, de los textos de partida o subpartida, ni de las reglas generales de interpretación.

El Arancel de Aduanas del Perú, por su parte, ha sido elaborado sobre la base de la NANDINA, con la inclusión de subpartidas adicionales de conformidad con la facultad otorgada por la Comunidad Andina. A su vez, la NANDINA está basada en la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías en su versión única en español, que tiene incorporada la tercera recomendación de enmienda del sistema armonizado.

Los códigos numéricos que se emplean en el país presentan la siguiente estructura:

<i>Dígitos</i>										<i>Denominación</i>
1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	
=====										Capítulo
=====		=====								Partida del Sistema Armonizado
=====		=====		=====						Subpartida del Sistema Armonizado
=====		=====		=====		=====				Subpartida NANDINA
=====		=====		=====		=====		=====		Subpartida nacional

El Arancel de Aduanas del Perú presenta un tabulado en tres columnas que corresponde a:

- Código de Subpartida nacional
- Descripción de la mercancía
- Derecho de Aduana-Ad Valorem, que dependiendo de las mercancías se fija en 4%, 12% –aplicado al mayor grupo de mercancías– o 20%.

Según las reglas generales para la interpretación de la nomenclatura arancelaria común NANDINA 2002, los títulos de las secciones, de los capítulos o de los subcapítulos solo

tienen un valor indicativo, ya que la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las notas de sección o de capítulo.

De acuerdo con las reglas para la aplicación del arancel de aduanas, entonces, todas las mercancías que sean importadas al Perú estarán sujetas al pago de los derechos señalados en la correspondiente subpartida nacional del Arancel de Aduanas; salvo aquellas comprendidas en regímenes especiales de importación establecidos por ley o en virtud de tratados, convenios o acuerdos internacionales; debiéndose cumplir las prescripciones legales y administrativas aplicables al régimen de importación. Asimismo, los derechos fijados por el Arancel de Aduanas son de carácter ad valorem, aplicables sobre el valor en aduanas de las mercancías, determinado de conformidad con el sistema de valoración vigente. En los casos que se acredite que la importación de las mercancías se efectúa con prácticas anormales o desleales de comercio internacional, que causan o amenazan causar un perjuicio grave a la economía nacional, al fisco o los productores nacionales, se aplica la normatividad específica de control que para cada caso corresponda.

Existe un grupo de mercancías que tienen un tratamiento especial, cuyo derecho de aduana ad valorem es 0%. Tales artículos son los siguientes:

- a) Equipaje y menaje de casa:
 - Equipaje exonerado del pago de derecho (las que se indican en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 059-95-EF);
 - Equipaje y menaje de casa de peruanos que fallecen fuera del Perú (de acuerdo a lo señalado por el artículo 22° del Decreto Supremo N° 059-95-EF).
- b) Bienes de uso personal o exclusivo del destinatario (indicados en el artículo 5° del Reglamento de la Destinación Aduanera Especial de Envíos o Paquetes transportados por Concesionarios Postales, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2001-EF):
 - Bienes señalados en el inciso e) de dicho artículo, cuyo valor en conjunto no exceda de US\$ 100 por envío, hasta el valor límite US\$ 1 000 por destinatario al año;
 - Bienes señalados en los incisos de a) a d) de dicho artículo, cuyo valor FOB no debe exceder de US\$ 2 000 al año por destinatario.
- c) Muestras sin valor comercial (definidas en la Sétima Regla para la Aplicación del Arancel de Aduanas aprobado por Decreto Supremo N° 119-97-EF).
- d) Mercancías que cuentan con Resolución Liberatoria o Nota Protocolar, excepto vehículos automóviles:
 - Efectos personales, menaje de casa del servicio diplomático extranjero y organismos internacionales;
 - Bienes de uso oficial del servicio diplomático extranjero y organismos internacionales;
 - Efectos personales, menaje de casa del servicio diplomático nacional;
 - Efectos personales del Banco Interamericano de Desarrollo; y,
 - Muebles y efectos personales de la Organización de Naciones Unidas.

iv) Impuesto a los Ingresos

Corresponde al impuesto aplicado a las rentas de primera, segunda, tercera, cuarta y quinta categorías. El cuerpo normativo de este impuesto está contenido en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-99-EF (publicado el 14.04.99), así como en sus posteriores modificatorias.

La citada ley y sus modificatorias, en su poco más de 120 artículos y 15 disposiciones transitorias y finales, desarrollan precisiones conceptuales y de aplicación, para determinar correctamente los tipos de impuestos, sus bases imponibles, las inafectaciones, las exoneraciones, la identificación de los tipos de contribuyentes y sus obligaciones tributarias, además de otros aspectos relacionados con la administración del impuesto a la renta.

Según el mencionado cuerpo normativo, el Impuesto a la Renta grava:⁸⁵

- a. Las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales aquellas que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos.
- b. Las ganancias y beneficios siguientes:
 1. Los resultados de la enajenación de bienes que, al cese de las actividades desarrolladas por empresas cuya actividad constituya negocio habitual de compra o producción y venta, permuta o disposición de bienes, hubieran quedado en poder del titular de dichas empresas, siempre que la enajenación tenga lugar dentro de los dos (2) años contados desde la fecha en que se produjo el cese de actividades.
 2. Las indemnizaciones a favor de empresas por seguros de su personal y aquéllas que no impliquen la reparación de un daño, así como las sumas de la diferencia entre el valor actualizado de las primas o cuotas pagadas por los asegurados y las sumas que los aseguradores entreguen a aquellos al cumplirse el plazo estipulado en los contratos del seguro de vida y los beneficios o participaciones en seguros sobre la vida que obtengan los asegurados.

También están gravadas las indemnizaciones destinadas a reponer, total o parcialmente, un bien del activo de la empresa, en la parte en que excedan del costo computable de ese bien, salvo que se cumplan las condiciones para alcanzar la inafectación total de esos importes que disponga el reglamento.
 3. Las rentas imputadas, incluyendo las de goce o disfrute, establecidas por la ley del impuesto a la renta.

La ley del impuesto a la renta establece que constituyen rentas gravadas los siguientes ingresos, cualquiera sea su denominación, especie o forma de pago:

- a. Las regalías.
- b. Los resultados provenientes de la enajenación de:

⁸⁵ Artículos 1° y 2° y parte de los artículos 24° y 28° del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta.

1. Terrenos rústicos o urbanos por el sistema de urbanización o lotización.
 2. Inmuebles, comprendidos o no bajo el régimen de propiedad horizontal, cuando hubieren sido adquiridos o edificados, total o parcialmente, para efectos de la enajenación.
 3. Bienes adquiridos en pago de operaciones habituales o para cancelar créditos provenientes de las mismas.
 4. Bienes muebles cuya depreciación admite esta ley.
 5. Derechos de llave, marcas y similares.
 6. Bienes de cualquier naturaleza que constituyan activos de personas jurídicas o empresas constituidas en el país, de las empresas unipersonales domiciliadas o de establecimientos permanentes de empresas constituidas o domiciliadas en el exterior que desarrollen actividades generadoras de rentas de la tercera categoría.
 7. Negocios o empresas.
 8. Denuncios y concesiones.
- c. Los resultados de la venta, cambio o disposición habitual de bienes.

En general, constituye renta gravada de las empresas, cualquier ganancia o beneficio derivado de operaciones con terceros, así como el resultado por exposición a la inflación determinado conforme a la legislación vigente.

Para los efectos de la ley bajo análisis, se entiende por *enajenación* la venta, permuta, cesión definitiva, expropiación, aporte a sociedades y, en general, todo acto de disposición por el que se transmita el dominio a título oneroso.

Están sujetas al impuesto la totalidad de las rentas gravadas que obtengan los contribuyentes que, conforme a las disposiciones de esta ley, se consideran domiciliados en el país, sin tener en cuenta la nacionalidad de las personas naturales, el lugar de constitución de las jurídicas, ni la ubicación de la fuente productora. En caso de contribuyentes no domiciliados en el país, de sus sucursales, agencias o establecimientos permanentes, el impuesto recae solo sobre las rentas gravadas de fuente peruana.

De acuerdo con el artículo 7° del TUO de la ley, se consideran domiciliadas en el país:

- a. Las personas naturales de nacionalidad peruana que tengan domicilio en el país, de acuerdo con las normas de derecho común.
- b. Las personas naturales extranjeras que hayan residido o permanecido en el país dos (2) años o más en forma continuada. Las ausencias temporales de hasta noventa (90) días calendarios en cada ejercicio gravable no interrumpen la continuidad de la residencia o permanencia.
- c. Las personas que desempeñan en el extranjero funciones de representación o cargos oficiales y que hayan sido designadas por el sector público nacional.
- d. Las personas jurídicas constituidas en el país.
- e. Las sucursales, agencias u otros establecimientos permanentes en el Perú de personas naturales o jurídicas no domiciliadas en el país, en cuyo caso la condición

- de domiciliados alcanza a la sucursal, agencia u otro establecimiento permanente, en cuanto a su renta de fuente peruana.
- f. Las sucesiones, cuando el causante, a la fecha de su fallecimiento, tuviera la condición de domiciliado con arreglo a las disposiciones de esta ley.
 - g. Los bancos multinacionales a que se refiere el Título III de la Sección Tercera de la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, aprobada por Decreto Legislativo N° 770, respecto de las rentas generadas por créditos, inversiones y operaciones previstos en el segundo párrafo del artículo 397° de dicha ley.
 - h. Las empresas unipersonales, sociedades de hecho y entidades a que se refiere la ley del impuesto a la renta, constituidas o establecidas en el país.

Dicho artículo y otros, norman aspectos referidos a la pérdida o cambios en la condición de domiciliadas, así como asuntos relacionados con ella y la base jurisdiccional del impuesto.

Son contribuyentes del impuesto a la renta, las personas naturales, las sucesiones indivisas, las asociaciones de hecho de profesionales y similares y las personas jurídicas. También se consideran contribuyentes a las sociedades conyugales que ejercen la opción prevista en el artículo 16° de la ley.

Para los efectos de la misma, se consideran personas jurídicas, a las siguientes:⁸⁶

- a. Las sociedades anónimas, en comandita, colectivas, civiles y comerciales de responsabilidad limitada, constituidas en el país.
- b. Las cooperativas, incluidas las agrarias de producción.
- c. Las empresas de propiedad social.
- d. Las empresas de propiedad parcial o total del Estado.
- e. Las asociaciones, comunidades laborales incluidas las de compensación minera y las fundaciones no consideradas expresamente como sujetos pasivos del impuesto.
- f. Las empresas unipersonales, las sociedades y las entidades de cualquier naturaleza, constituidas en el exterior, que en cualquier forma perciban renta de fuente peruana.
- g. Las empresas individuales de responsabilidad limitada, constituidas en el país.
- h. Las sucursales, agencias o cualquier otro establecimiento permanente en el país de empresas unipersonales, sociedades y entidades de cualquier naturaleza constituidas en el exterior.
- i. Las sociedades agrícolas de interés social.
- j. Las sociedades irregulares previstas en el artículo 423° de la Ley General de Sociedades; la comunidad de bienes; joint ventures, consorcios y otros contratos de colaboración empresarial que lleven contabilidad independiente de la de sus socios o partes contratantes.

⁸⁶ Texto del artículo 14° del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta; el cual considera la derogación de un inciso del artículo dispuesto por la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 27804, publicada el 02.08.02.

Las rentas de las empresas unipersonales se atribuyen al titular, quien determina y paga el impuesto por dichas rentas, en forma independiente, conforme a las reglas aplicables para las personas jurídicas.

La ley dispone que las personas jurídicas seguirán siendo sujetos del impuesto hasta el momento en que se extingan.

En el caso de sociedades conyugales, las rentas que obtenga cada cónyuge deben ser declaradas independientemente por cada uno de ellos. Las rentas producidas por bienes comunes son atribuidas, por igual, a cada uno de los cónyuges; sin embargo, estos pueden optar por atribuir las a uno solo de ellos para efectos de la declaración y pago como sociedad conyugal. Las rentas de los hijos menores de edad deben ser acumuladas a las del cónyuge que obtenga mayor renta, o, de ser el caso, a la sociedad conyugal.

No son sujetos pasivos del impuesto:⁸⁷

- a. El sector público nacional, con excepción de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado.
- b. Las fundaciones legalmente establecidas, cuyo instrumento de constitución comprenda exclusivamente alguno o varios de los siguientes fines: cultura, investigación superior, beneficencia, asistencia social y hospitalaria y beneficios sociales para los servidores de las empresas; fines cuyo cumplimiento debe acreditarse con arreglo a los dispositivos legales vigentes sobre la materia. (Deben solicitar su inscripción en la SUNAT)
- c. Las entidades de auxilio mutuo. (Deben solicitar su inscripción en la SUNAT)
- d. Las comunidades campesinas.
- e. Las comunidades nativas.

Constituyen ingresos inafectos al impuesto:⁸⁸

- a. Las indemnizaciones previstas por las disposiciones laborales vigentes.
- b. Las indemnizaciones que se reciban por causa de muerte o incapacidad producidas por accidentes o enfermedades, sea que se originen en el régimen de seguridad social, en un contrato de seguro, en sentencia judicial, en transacciones o en cualquier otra forma, salvo caso previsto en la presente ley.
- c. Las compensaciones por tiempo de servicios, previstas por las disposiciones laborales vigentes.
- d. Las rentas vitalicias y las pensiones que tengan su origen en el trabajo personal, tales como jubilación, montepío e invalidez.

La ley analizada establece la exoneración hasta el 31 de diciembre del año 2002, de determinadas rentas, intereses, remuneraciones y ganancias.

Para los efectos del impuesto, las rentas afectas de fuente peruana se califican en las siguientes categorías⁸⁹:

⁸⁷ Artículo 18° del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta.

⁸⁸ Los incisos c) y d) han sido incorporados por el artículo 3° de la Ley N° 27356 (publicada el 18.10.00), la cual rige a partir del 1 de enero de 2001.

- Primera: Rentas producidas por el arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes.
- Segunda: Rentas de otros capitales.
- Tercera: Rentas del comercio, la industria y otras expresamente consideradas por la ley.
- Cuarta: Rentas del trabajo independiente.
- Quinta: Rentas del trabajo en relación de dependencia, y otras rentas del trabajo independiente expresamente señaladas por la ley.

Las definiciones que establece la ley son las siguientes:

a. Son *Rentas de Primera Categoría*:

- El producto en efectivo o en especie del arrendamiento o subarrendamiento de predios. En caso de arrendamiento de predios amoblados o no, para efectos fiscales, se presume de pleno derecho que la merced conductiva no podrá ser inferior a seis por ciento (6%) del valor del predio, salvo que ello no sea posible por aplicación de leyes específicas sobre arrendamiento, o que se trate de predios arrendados al sector público nacional o arrendados a museos, bibliotecas o zoológicos.

Tratándose de subarrendamiento, la renta bruta está constituida por la diferencia entre la merced conductiva que se abone al arrendatario y la que este deba abonar al propietario.

- Las producidas por la locación o cesión temporal de derechos y cosas muebles o inmuebles, no comprendidos en el inciso anterior.
- El valor de las mejoras introducidas en el bien por el arrendatario o subarrendatario, en tanto constituyan un beneficio para el propietario y en la parte que este no se encuentre obligado a reembolsar.
- La renta ficta de predios cuyas ocupaciones hayan cedido sus propietarios gratuitamente o a precio no determinado.

b. Son *Rentas de Segunda Categoría*:

- Los intereses originados en la colocación de capitales, cualquiera sea su denominación o forma de pago, tales como los producidos por títulos, cédulas, debentures, bonos, garantías y créditos privilegiados o quirografarios en dinero o en valores.
- Los intereses, excedentes y cualesquiera otros ingresos que reciban los socios de las cooperativas como retribución por sus capitales aportados, con excepción de los percibidos por socios de cooperativas de trabajo.
- Las regalías.
- El producto de la cesión definitiva o temporal de derechos de llave, marcas, patentes, regalías o similares.
- Las rentas vitalicias.

⁸⁹ Encabezado sustituido por el artículo 5° de la Ley N° 27804, publicada el 02.08.02.

- Las sumas o derechos recibidos en pago de obligaciones de no hacer, salvo que dichas obligaciones consistan en no ejercer actividades comprendidas en la tercera, cuarta o quinta categoría, en cuyo caso las rentas respectivas se incluirán en la categoría correspondiente.
- La diferencia entre el valor actualizado de las primas o cuotas pagadas por los asegurados y las sumas que los aseguradores entreguen a aquellos al cumplirse el plazo estipulado en los contratos del seguro de vida y los beneficios o participaciones en seguros sobre la vida que obtengan los asegurados.
- La atribución de utilidades, rentas o ganancias de capital que se efectúen provenientes de fondos mutuos de inversión en valores, fondos de inversión, así como de patrimonios fideicometidos de sociedades tituladoras, incluyendo las que resultan de la redención o rescate de valores mobiliarios emitidos directamente o a nombre de los citados fondos o patrimonios⁹⁰.
- Los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades, con excepción de las sumas que al practicarse la fiscalización respectiva resulte renta gravable de tercera categoría⁹¹.

c. Son *Rentas de Tercera Categoría*:

- Las derivadas del comercio, la industria o minería; de la explotación agropecuaria, forestal, pesquera o de otros recursos naturales; de la prestación de servicios comerciales, industriales o de índole similar, como transportes, comunicaciones, sanatorios, hoteles, depósitos, garajes, reparaciones, construcciones, bancos, financieras, seguros, fianzas y capitalización; y, en general, de cualquier otra actividad que constituya negocio habitual de compra o producción y venta, permuta o disposición de bienes.
- Las derivadas de la actividad de los agentes mediadores de comercio, rematadores y martilleros y de cualquier otra actividad similar.
- Las que obtengan los notarios.
- El resultado de la enajenación de bienes en los casos contemplados en esta ley.
- Las rentas obtenidas por el ejercicio en asociación o en sociedad civil de cualquier profesión, arte, ciencia u oficio.
- Las rentas obtenidas por las instituciones educativas particulares.
- Cualquier otra renta no incluida en las demás categorías.

d. Son *Rentas de Cuarta Categoría* las obtenidas por:

- El ejercicio individual, de cualquier profesión, arte, ciencia, oficio o actividades no incluidas expresamente en la tercera categoría.
- El desempeño de funciones de director de empresas, síndico, mandatario, gestor de negocios, albacea y actividades similares.

e. Son *Rentas de Quinta Categoría* las obtenidas por concepto de:

⁹⁰ Inciso sustituido por el artículo 7° de la Ley N° 27804, publicada el 02.08.02.

⁹¹ Inciso incorporado por el artículo 7° de la Ley N° 27804. Para la aplicación del impuesto a la renta, esta ley también precisa qué se considera como dividendos y otra forma de distribución de utilidades, y qué casos no son considerados como tales.

- El trabajo personal prestado en relación de dependencia, incluidos cargos públicos, electivos o no, como sueldos, salarios, asignaciones, emolumentos, primas, dietas, gratificaciones, bonificaciones, aguinaldos, comisiones, compensaciones en dinero o en especie, gastos de representación y, en general, toda retribución por servicios personales.
- Rentas vitalicias y pensiones que tengan su origen en el trabajo personal, tales como jubilación, montepío e invalidez, y cualquier otro ingreso que tenga su origen en el trabajo personal.
- Las participaciones de los trabajadores, ya sean que provengan de las asignaciones anuales o de cualquier otro beneficio otorgado en sustitución de las mismas.
- Los ingresos provenientes de cooperativas de trabajo que perciban los socios.
- Los ingresos obtenidos por el trabajo prestado en forma independiente con contratos de prestación de servicios normados por la legislación civil, cuando el servicio sea prestado en el lugar y horario designado por quien lo requiere y cuando el usuario proporcione los elementos de trabajo y asuma los gastos que la prestación del servicio demanda.

Para establecer la renta neta de la primera categoría, se deducirá por todo concepto el 20% del total de la renta bruta. Las pérdidas extraordinarias sufridas por caso fortuito o fuerza mayor en los bienes generadores de renta de esta categoría que no hayan sido cubiertas por indemnizaciones o seguros, podrán compensarse con la renta neta global.

Para establecer la renta neta de la segunda categoría, se deducirá por todo concepto el 10% del total de la renta bruta. Y a fin de establecer la renta neta de tercera categoría se deducirá de la renta bruta los gastos necesarios para producirla y mantener su fuente, en tanto la deducción no esté expresamente prohibida por la ley del impuesto a la renta⁹².

Para establecer la renta neta de cuarta categoría, el contribuyente podrá deducir de la renta bruta del ejercicio gravable, por concepto de todo gasto, el 20% de la misma, hasta el límite de 24 UITs. La deducción que autoriza este artículo no es aplicable a las rentas percibidas por desempeño de funciones de director de empresas, síndico, mandatario, gestor de negocios, albacea y actividades similares.

De las rentas de cuarta y quinta categorías podrán deducirse anualmente, un monto fijo equivalente a 7 UITs. Los contribuyentes que obtengan rentas de ambas categorías solo podrán deducir el monto fijo por una vez.

La ley del impuesto a la renta, en otros artículos –incorporando diferentes normas modificatorias– efectúa precisiones respecto a la determinación de rentas netas de fuente peruana por actividades desarrolladas por los contribuyentes no domiciliados en el país.

En lo concerniente a las tasas del impuesto, la ley establece que el impuesto a cargo de las personas naturales, sociedades conyugales de ser el caso, y sucesiones indivisas,

⁹² El artículo 37° del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta (incluyendo sus diversas modificatorias) establece detalladamente los conceptos, casos y porcentajes que son deducibles.

domiciliadas, se determina aplicando sobre la renta neta global anual, la escala progresiva acumulativa siguiente⁹³:

– Hasta 27 UIT	15%
– Por el exceso de 27 UIT y hasta 54 UIT	21%
– Por el exceso de 54 UIT	30%

Esta escala comprende las rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría, aplicados en los términos especificados en la ley de impuesto a la renta, con excepción de los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades. La renta neta global anual no comprende estos conceptos, y, los dividendos y cualquier otra forma de distribución de utilidades están gravados con la tasa de 4.1%. De otro lado, las personas naturales y sucesiones indivisas no domiciliadas en el país, deben calcular su impuesto aplicando la tasa del 30% a las pensiones o remuneraciones por servicios personales cumplidos en el país, regalías y otras rentas.

Entre otras precisiones respecto a la aplicación de tasas del impuesto, la ley dispone que el impuesto a cargo de las personas jurídicas domiciliadas en el país se determina aplicando la tasa del 27% sobre su renta neta. Los otros perceptores de rentas de tercera categoría determinan el impuesto con la tasa del 30% sobre su renta neta⁹⁴.

Se considera, a los efectos de la ley analizada, que el ejercicio gravable comienza el 1 de enero de cada año y finaliza el 31 de diciembre, debiendo coincidir en todos los casos el ejercicio comercial con el ejercicio gravable, sin excepción.

La administración del impuesto a la renta está a cargo de la SUNAT. En el marco de sus atribuciones, de acuerdo con el Código Tributario, cuando la SUNAT comprueba la existencia de incrementos patrimoniales cuyo origen no pueda ser justificado por el contribuyente o responsable, procede a determinar de oficio el impuesto aplicando las presunciones establecidas en dicho código y de conformidad con la ley del impuesto a la renta.

3.3 Características de los principales ingresos de las Municipalidades

La mayor proporción de los ingresos de las municipalidades es de origen tributario. Y, a partir del año 1994 rige un nuevo marco normativo tributario para estas instituciones, debido a que el Congreso Constituyente Democrático, mediante Ley N° 26249, delegó en el poder ejecutivo la facultad de modificar la legislación del sistema tributario del gobierno nacional y de los gobiernos locales. El ejecutivo aprobó la Ley de Tributación Municipal, vía Decreto Legislativo N° 776, publicado el 31.12.93, el cual entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

La mencionada ley ha tenido sucesivas modificaciones (las emitidas hasta la elaboración del presente trabajo han sido incorporadas en el mismo). Algunos especialistas en el tema consideran que a estas alturas no bastan las modificaciones, máxime cuando se ha dispuesto la descentralización de diversas competencias y funciones gubernamentales en el país, y plantean que se debe expedir una nueva ley de

⁹³ Sustitución efectuada por el artículo 1° de la Ley N° 27895, publicada el 30.12.02 y vigente a partir del 01.01.03.

⁹⁴ El respectivo artículo fue sustituido por el artículo 17° de la Ley N° 27804, publicada el 02.08.02.

tributación municipal. Al respecto, consideramos que ello es necesario, pero es imprescindible un proceso previo de fortalecimiento de las capacidades de administración tributaria de las municipalidades.

Con relación al contenido de la norma y sus respectivas modificaciones, la ley de tributación municipal establece que las municipalidades perciben ingresos tributarios por las siguientes fuentes:⁹⁵

- Los impuestos municipales creados y regulados por las disposiciones de dicha ley.
- Las contribuciones y tasas que determinan los concejos municipales, en el marco de los límites establecidos por esa ley.
- Los impuestos nacionales creados a favor de las municipalidades y recaudados por el gobierno central, conforme a las normas establecidas en la propia ley de tributación municipal.
- Las contempladas en las normas que rigen el Fondo de Compensación Municipal.

Los impuestos municipales son los tributos establecidos a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente. La recaudación y fiscalización de su cumplimiento corresponde a los gobiernos locales. Los impuestos municipales son, exclusivamente, los siguientes:⁹⁶

- a) *Impuesto Predial*: De periodicidad anual, grava el valor de los predios urbanos y rústicos. Para tal efecto, se consideran predios a los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyen partes integrantes de dichos predios, que no puedan ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.⁹⁷

La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la municipalidad distrital donde se encuentre ubicado el predio. Y son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios, cualquiera que fuera su naturaleza.

La base imponible para la determinación del impuesto esta constituida por el valor del total de predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital. A efectos de determinar el valor total de los predios, se aplica los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de diciembre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que formula el Consejo Nacional de Tasaciones y aprueba anualmente el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción mediante resolución ministerial. El impuesto se calcula aplicando a la base imponible la siguiente escala progresiva acumulativa:

⁹⁵ Concordante con lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 193° de la Constitución Política del Perú.

⁹⁶ Título II “De los Impuestos Municipales” de la Ley de Tributación Municipal.

⁹⁷ Alberto Flores Apaza señala que no existen normas específicas para valorizar las instalaciones fijas y permanentes, por consiguiente, las municipalidades tienen la facultad de establecer los valores aplicables a dichas instalaciones para determinar la base imponible aplicable para el Impuesto Predial. (*Manual de Tributación Municipal: Actualizado, comentado y concordado*, p. 22)

Tramo de autoavalúo	Alícuota
Hasta 15 UIT	0.2%
Más de 15 UIT y hasta 60 UIT	0.6%
Más de 60 UIT	1.0%

Las municipalidades están facultadas para establecer un monto mínimo a pagar por concepto del impuesto equivalente a 0.6% de la UIT vigente al primero de enero del año al que corresponda el impuesto.

Están inafectos al pago del impuesto, los predios de propiedad de:⁹⁸

1. El gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales; excepto los predios que hayan sido entregados en concesión al amparo del Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, incluyendo las construcciones efectuadas por los concesionarios sobre los mismos, durante el tiempo de vigencia del contrato.
2. Los gobiernos extranjeros, en condición de reciprocidad, siempre que el predio se destine a residencia de sus representantes diplomáticos o al funcionamiento de oficinas dependientes de sus embajadas, legaciones o consulados, así como los predios de propiedad de los organismos internacionales reconocidos por el gobierno que les sirvan de sede.
3. Las sociedades de beneficencia, siempre que se destinen a sus fines específicos y no se efectúe actividad comercial en ellos.
4. Las entidades religiosas, siempre que se destinen a templos, conventos, monasterios y museos.
5. Las entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales.
6. El Cuerpo General de Bomberos, siempre que el predio se destine a sus fines específicos.
7. Las comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva, con excepción de las extensiones cedidas a terceros para su explotación económica.
8. Las universidades y centros educativos, debidamente reconocidos, respecto de sus predios destinados a sus finalidades educativas y culturales, conforme a la Constitución.
9. Las concesiones en predios forestales del Estado dedicados al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre y en las plantaciones forestales.
10. Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones políticas como: partidos, movimientos o alianzas políticas, reconocidos por el órgano electoral correspondiente.⁹⁹

⁹⁸ Modificado por el artículo 1° de la Ley N° 27616, publicado en el diario oficial El Peruano el 29.12.01.

⁹⁹ Texto adicionado mediante Ley N° 27647, publicada el 23.01.02.

11. Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones de personas con discapacidad reconocidas por el CONADIS.
12. Los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones sindicales, debidamente reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, siempre y cuando los predios se destinen a los fines específicos de la organización.

Asimismo, se encuentran inafectos al impuesto los predios que hayan sido declarados monumentos integrantes del patrimonio cultural de la Nación por el Instituto Nacional de Cultura, siempre que sean dedicados a casa habitación o sean dedicados a sedes de instituciones sin fines de lucro, debidamente inscritas o sean declarados inhabitables por la municipalidad respectiva.

En los casos señalados en los incisos 3, 4, 5, 6 y 8, el uso parcial o total del inmueble con fines lucrativos, que produzcan rentas o no relacionados con los fines propios de las instituciones beneficiadas, significará la pérdida de la inafectación.

Otros aspectos de este impuesto referidos a zonas francas, beneficios a pensionistas, deducciones de la base imponible¹⁰⁰, etc., se detalla en los correspondientes artículos del Decreto Legislativo N° 776 y sus modificatorias.

- b) *Impuesto de Alcabala*: Grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera que sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio. La primera venta de inmuebles que realicen las empresas constructoras no se encuentra afecta al impuesto, salvo en la parte correspondiente al valor del terreno. Es sujeto pasivo en calidad de contribuyente, el comprador o adquiriente del inmueble.

La base imponible del impuesto es el valor del autoavalúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia, ajustado por el Índice de Precios al Por Mayor (IPM) para Lima Metropolitana que determina el Instituto Nacional de Estadística e Informática. La tasa del impuesto es de 3%, siendo de cargo exclusivo del comprador, sin admitir pacto en contrario. No está afecto al impuesto, el tramo comprendido por las primeras 10 UIT del valor del inmueble¹⁰¹.

Están inafectas del impuesto las siguientes transferencias:

1. Los anticipos de legítima.
2. Las que se produzcan por causa de muerte.
3. La resolución del contrato de transferencia que se produzca antes de la cancelación del precio.
4. Las transferencias de aeronaves y naves.
5. Las de derechos sobre inmuebles que no conlleven la transmisión de la propiedad.
6. Las producidas por la división y partición de la masa hereditaria, de gananciales o de condóminos originarios.
7. Las de alcúotas entre herederos o de condóminos originarios.

¹⁰⁰ El artículo 2° de la Ley N° 27616 deroga el inciso b) del artículo 18° del Decreto Legislativo N° 776.

¹⁰¹ Esta no-afectación ha sido modificada por el artículo 1° de la Ley N° 27963, publicada el 17.05.03.

Se encuentra inafecta al pago del impuesto, la adquisición de propiedad inmobiliaria que efectúen las siguientes entidades:

1. El gobierno nacional, las regiones y las municipalidades.
2. Los gobiernos extranjeros y organismos internacionales.
3. Entidades religiosas.
4. Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
5. Universidades y centros educativos, conforme a la Constitución.

El impuesto constituye renta de las municipalidades en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble materia de transferencia. En el caso de municipalidades provinciales que tengan constituidos Fondos de Inversión Municipal, estas serán las acreedoras del impuesto y transferirán bajo responsabilidad del titular de la entidad y dentro de los 10 días hábiles siguientes al último día del mes que se recibe el pago, el 50% del impuesto a la municipalidad distrital donde se ubique el inmueble materia de transferencia y el 50% restante al fondo de inversión que corresponda.¹⁰²

- c) *Impuesto al Patrimonio Vehicular*¹⁰³: De periodicidad anual, grava la propiedad de los vehículos, automóviles, camionetas, station wagons, camiones, buses y ómnibuses, con una antigüedad no mayor de tres (3) años, cuyo plazo se computa a partir de la primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular¹⁰⁴. Son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas propietarias de los vehículos señalados. Cuando se efectúe cualquier transferencia, el adquirente asume la condición de contribuyente a partir del 1 de enero del año siguiente de producido el hecho.

La base imponible del impuesto esta constituida por el valor original de adquisición, importación o de ingreso al patrimonio, el que en ningún caso será menor a la tabla referencial que anualmente apruebe el Ministerio de Economía y Finanzas. La tasa del impuesto es de 1%, aplicable sobre el valor del vehículo. En ningún caso el monto a pagar será inferior al 1.5% de la UIT vigente al 1 de enero del año al que corresponde el impuesto.

Se encuentran inafectos al pago del impuesto, la propiedad vehicular de las siguientes entidades:

1. El gobierno nacional, las regiones y las municipalidades.
2. Los gobiernos extranjeros y organismos internacionales.
3. Entidades religiosas.
4. Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
5. Universidades y centros educativos, conforme a la Constitución.
6. Los vehículos de propiedad de las personas jurídicas que no formen parte de su activo fijo.¹⁰⁵

¹⁰² Modificación establecida por el artículo 1° de la Ley N° 27616.

¹⁰³ Por Decreto Supremo N° 22-94-EF publicado en diario oficial el 01.03.94, se aprueba el Reglamento para la aplicación del Impuesto al Patrimonio Vehicular.

¹⁰⁴ Modificación introducida por el artículo 1° de la Ley N° 27616.

¹⁰⁵ Alberto Flores Apaza precisa que se refiere a empresas que se dedican a la comercialización de vehículos; Op. cit, p. 40.

7. Los vehículos nuevos de pasajeros con antigüedad no mayor de tres (3) años de propiedad de las personas jurídicas o naturales, debidamente autorizados por la autoridad competente para prestar servicios de transporte público masivo. La inafectación permanece vigente por el tiempo de duración de la autorización correspondiente.¹⁰⁶

La administración del impuesto corresponde a las municipalidades provinciales en cuya jurisdicción tenga su domicilio el propietario del vehículo. El rendimiento del impuesto constituye renta de la municipalidad provincial.

- d) *Impuesto a las Apuestas*: Grava los ingresos de las entidades organizadoras de eventos hípicas y similares, en las que se realicen apuestas. (Los Casinos de Juego se rigen por sus normas especiales¹⁰⁷)

El sujeto pasivo del impuesto es la empresa o institución que realiza las actividades gravadas. El impuesto es de periodicidad mensual y se calcula sobre la diferencia resultante entre el ingreso total percibido en un mes por concepto de apuestas y el monto total de los premios otorgados el mismo mes¹⁰⁸. La tasa del impuesto es 12% a las apuestas hípicas, y 20% a las otras apuestas.

La administración y recaudación del impuesto corresponde a la municipalidad provincial en donde se encuentre ubicada la sede de la entidad organizadora. El monto que resulte de la aplicación del impuesto se distribuye conforme a los siguientes criterios:

- 60% se destina a la municipalidad provincial.
- 15% se destina a la municipalidad distrital donde se desarrolle el evento.
- 25% se destina al Fondo de Compensación Municipal.

- e) *Impuesto a los Juegos*: Grava la realización de actividades relacionadas con los juegos, tales como lotería, bingos y rifas, así como la obtención de premios en juegos de azar. El sujeto pasivo del impuesto es la empresa o institución que realiza las actividades gravadas, así como quienes obtienen los premios.

La base imponible del impuesto es la siguiente, según el caso:¹⁰⁹

1. Para el juego bingo, rifas, sorteos y similares; el valor nominal de los cartones de juego o de los boletos de juego.
2. Para el juego pimball; una UIT vigente al 1 de febrero del mismo ejercicio gravable, por cada máquina.
3. Para las loterías: el monto o valor de los premios. En caso de premios en especie, se utiliza como base imponible el valor de mercado del bien.

¹⁰⁶ Modificación introducida por el artículo 1° de la Ley N° 27616.

¹⁰⁷ El artículo 3° de la Ley N° 27616 modifica los artículos 40°, 41°, 42° y 43° de la Ley N° 27153, en los aspectos referidos a: Plazo y lugar para el pago del impuesto; Administración del impuesto; Destino de los ingresos generados por el Impuesto a los Juegos de Casino; y, Destino de los ingresos generados por el Impuesto a los Juegos de Máquinas Tragamonedas.

¹⁰⁸ Texto modificado por el artículo 1° de la Ley N° 27675, publicada el 21.02.02.

¹⁰⁹ Artículo modificado por la Ley N° 26812 publicado el 19.06.97 en el diario oficial El Peruano; asimismo –a partir de agosto de 1999–, por la tercera disposición complementaria y final de la Ley N° 27153 que regula la Explotación de los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas publicada el 09.07.99.

Las modalidades de cálculo del impuesto en los casos mencionados son excluyentes entre sí. En los casos 1 y 3, la tasa del impuesto es de 10% y en el inciso 2, la tasa del impuesto es de 3%¹¹⁰.

En los casos previstos en 1 y 2, la recaudación, administración y fiscalización del impuesto es de competencia de la municipalidad distrital en cuya jurisdicción se realice la actividad gravada o se instalen los juegos. En el caso 3, la recaudación, administración y fiscalización del impuesto es de competencia de la municipalidad provincial en cuya jurisdicción se encuentre ubicada la sede social de las empresas organizadoras de juegos de azar.

- f) *Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos*: Grava el monto que se abona por concepto de ingreso a espectáculos públicos no deportivos en locales y parques cerrados, con excepción de los espectáculos culturales debidamente calificados por el Instituto Nacional de Cultura¹¹¹. La obligación tributaria se origina al momento del pago del derecho a presenciar el espectáculo.

Son sujetos pasivos del impuesto las personas que adquieran entradas para asistir a los espectáculos. Son responsables tributarios, en calidad de agentes perceptores del impuesto, las personas que organicen el espectáculo, siendo responsable solidario al pago del mismo el conductor del local donde se realice el espectáculo afecto.

La base imponible del impuesto está constituida por el valor de entrada para presenciar o participar en los espectáculos. El impuesto se aplica con las siguientes tasas:¹¹²

– Espectáculos taurinos	15%
– Carreras de caballos	15%
– Espectáculos cinematográficos	10%
– Otros espectáculos	15%

La recaudación y administración del impuesto corresponde a la municipalidad distrital en cuya jurisdicción se realice el espectáculo.

Conforme lo establecen el artículo 74° y el inciso 5 del artículo 195° de la Constitución Política del Perú¹¹³, las municipalidades crean, modifican y suprimen contribuciones o tasas y otorgan exoneraciones, dentro de los límites que fija la ley. Al respecto, del Título III de la Ley de Tributación Municipal “Marco Normativo para las Contribuciones y Tasas Municipales”, se puede identificar, entre otras, las siguientes disposiciones específicas:

- a) En aplicación de lo dispuesto por la Constitución, se establece las siguientes normas generales:

¹¹⁰ Artículo modificado por la Ley N° 26812 publicado el 19.06.97.

¹¹¹ Por Resolución Directoral Nacional N° 341/RNC publicada el 18.07.99, se aprueba el Reglamento para la Calificación de Espectáculos Públicos Culturales No Deportivos.

En esta parte de la Ley de Tributación Municipal también se efectuó una modificación por medio del artículo 1° de la Ley N° 27616.

¹¹² Modificado por el artículo 1° de la Ley N° 27616.

¹¹³ Este segundo artículo corresponde a la modificación introducida por la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, publicada el 07.03.02.

1. La creación y modificación de tasas y contribuciones se aprueban por Ordenanza¹¹⁴, con los límites dispuestos por la ley.
2. Para la supresión de tasas y contribuciones las municipalidades no tienen ninguna limitación legal.
3. Las ordenanzas municipales que crean tasas, deberán ser prepublicados en medios de prensa escrita de difusión masiva de la circunscripción por un plazo no menor a 30 días antes de su entrada en vigencia.

Las municipalidades no pueden imponer ningún tipo de tasa o contribución que grave la entrada, salida o tránsito de personas, bienes, mercadería, productos y similares en el territorio nacional o que limiten el libre acceso al mercado. Las personas que se consideren afectadas por tributos municipales que contravengan lo dispuesto en el presente artículo podrán recurrir al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y al Ministerio Público.

- b) *La Contribución Especial de Obras Públicas:* Grava los beneficios derivados de la ejecución de obras públicas por la municipalidad. Para su aplicación esta debe emitir las normas procesales para la recaudación, fiscalización y administración de las contribuciones.

En la determinación de la contribución especial por obras públicas, las municipalidades calculan el monto teniendo en consideración el mayor valor que adquiera la propiedad beneficiada por efecto de la obra municipal. En ningún caso las municipalidades pueden establecer cobros por contribución especial por obras públicas cuyo destino sea ajeno a cubrir el costo de inversión total o un porcentaje de dicho costo, según lo determine el concejo municipal. Para efectos de la valorización de las obras y del costo de mantenimiento, las municipalidades deben contemplar en sus normas reglamentarias, mecanismos que garanticen la publicidad y la idoneidad técnica de los procedimientos de valorización, así como la participación de la población. El cobro por contribución especial por obras públicas procede cuando la municipalidad haya comunicado a los beneficiarios, previamente a la contratación y ejecución de la obra, el monto aproximado al que ascenderá la contribución.

- c) *Las Tasas Municipales:* Son los tributos creados por los concejos municipales, cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las municipalidades de conformidad con su ley orgánica¹¹⁵. No es tasa el pago que se recibe por un servicio de índole contractual.

Las municipalidades no pueden cobrar tasas por fiscalización o control de actividades comerciales, industriales o de servicios, que deben efectuar de acuerdo con sus atribuciones previstas en la ley orgánica de municipalidades¹¹⁶. Solo en los casos de actividades que requieran fiscalización o control distinto al ordinario, una

¹¹⁴ Las leyes de reforma constitucional y orgánica de municipalidades, así como el TUO del Código Tributario, precisan que el instrumento normativo es "Ordenanza", en sustitución del término "Edicto" del texto inicial del Decreto Legislativo N° 776.

¹¹⁵ La disposición inicial de la ley fue modificada por el artículo único de la Ley N° 27180, publicada el 05.10.99 y entró en vigencia a partir del 01.01.00.

¹¹⁶ Artículo de la ley de tributación también modificado por el artículo único de la Ley N° 27180.

ley expresa del Congreso puede autorizar el cobro de una tasa específica por tal concepto.

La prohibición establecida en el párrafo precedente no afecta la potestad de las municipalidades de establecer las sanciones por infracción a sus disposiciones.

Las municipalidades pueden imponer las siguientes tasas:

1. *Tasas por servicios públicos o arbitrios*: Son las tasas que se paga por la prestación o mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente.¹¹⁷
2. *Tasas por servicios administrativos o derechos*: Son las tasas que debe pagar el contribuyente a la municipalidad por concepto de tramitación de procedimientos administrativos o por el aprovechamiento particular de bienes de propiedad de la municipalidad.
3. *Tasas por las licencias de apertura de establecimientos*: Son las tasas que debe pagar todo contribuyente por única vez para operar un establecimiento comercial, industrial o de servicios.¹¹⁸
4. *Tasas por estacionamiento de vehículos*: Son las tasas que debe pagar todo aquel que estacione su vehículo en zonas comerciales de alta circulación, conforme lo determine la municipalidad del distrito correspondiente, con los límites que determine la municipalidad provincial respectiva y en el marco de las regulaciones sobre tránsito que dicte la autoridad competente del gobierno nacional.
5. *Tasa de transporte público*: Son las tasas que debe pagar todo aquél que preste el servicio público de transporte en la jurisdicción de la municipalidad provincial, para la gestión del sistema de tránsito urbano.¹¹⁹
6. *Otras tasas*: Son las tasas que debe pagar todo aquél que realice actividades sujetas a fiscalización o control municipal extraordinario, siempre que medie la autorización del Congreso.¹²⁰

Las tasas por servicios públicos o arbitrios se calculan dentro del primer trimestre de cada ejercicio fiscal, en función del costo efectivo del servicio a prestar. Los reajustes que incrementan las tasas por servicios públicos o arbitrios, durante el ejercicio fiscal, debido a las variaciones de costo, en ningún caso pueden exceder el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que determine el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), aplicándose de la siguiente manera:¹²¹

- El IPC de Lima Metropolitana se aplica a las tasas que por servicios públicos o arbitrios, para el Departamento de Lima, Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

¹¹⁷ La Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314 (publicada el 21.07.00), en su artículo 46° establece que lo recaudado por las municipalidades por el manejo de residuos sólidos debe ser depositado en una cuenta especial intangible, que solo podrá ser utilizada en la gestión municipal de residuos.

¹¹⁸ Modificación introducida por el artículo único de la Ley N° 27180.

¹¹⁹ Texto introducido por el artículo 1° de la Ley N° 27616.

¹²⁰ Modificado por el artículo 1° de la Ley N° 27616.

¹²¹ Modificación realizada por el artículo 1° de la Ley N° 26725, publicada el 29.12.96.

- El IPC de las ciudades capitales de departamento del país, se aplica a las tasas por servicios públicos o arbitrios que se proporcione en el correspondiente departamento.

Las tasas por servicios administrativos o derechos no deben exceder el costo de prestación del servicio administrativo y su rendimiento se destina exclusivamente al financiamiento del mismo. Las tasas que se cobre por la tramitación de procedimientos administrativos, solo son exigibles al contribuyente cuando consten en el correspondiente Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), conforme a lo dispuesto por el artículo 30° del Decreto Legislativo N° 757¹²².

- d) *Licencia de Apertura de Establecimientos*:¹²³ Tiene vigencia indeterminada. Los contribuyentes deben presentar ante la municipalidad de su jurisdicción una declaración jurada anual, simple y sin costo alguno, de permanencia en el giro autorizado al establecimiento. Las municipalidades no pueden cobrar al solicitante de una licencia de funcionamiento por concepto de peritajes o similares.

La tasa por licencia de apertura de establecimiento es abonada por única vez, y no puede ser mayor a una UIT vigente al momento de efectuar el pago. Las municipalidades deben fijar el monto de la tasa en función del costo administrativo del servicio. En el caso de contribuyentes que estén sujetos al régimen del RUS la tasa por licencia de apertura de establecimiento no puede superar el 10% de la UIT.

El Título IV de la Ley de Tributación Municipal –Decreto Legislativo N° 776– norma también acerca de los tributos nacionales creados a favor de las municipalidades. A continuación se indican cuáles son esos tributos así como sus principales características, considerando también sus respectivas modificaciones:

- a) *El Impuesto de Promoción Municipal*: Grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige por sus mismas normas.

El rendimiento del impuesto se destina al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

- b) *El Impuesto al Rodaje*: Se rige por el Decreto Legislativo N° 8¹²⁴, el Decreto Supremo N° 009-92-EF y demás dispositivos legales y reglamentarios, con las modificaciones establecidas en la ley de tributación municipal.

El rendimiento de este impuesto se destina al FONCOMUN.

- c) *La Participación en Renta de Aduanas*: Las provincias y distritos donde existen y funcionan aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, tienen derecho a percibir el 2% de las rentas que se recauden por esa actividad, como Participación en Rentas de Aduanas (PRA), constituyendo recursos propios.

¹²² Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, publicada el 13.11.91.

El artículo 30° del Decreto Legislativo N° 757, señala que el gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades públicas de cualquier naturaleza, solo podrán cobrar los derechos que consten en el TUPA por la realización de los procedimientos administrativos. El cobro de estos derechos se exige únicamente cuando dichos procedimientos sean seguidos a solicitud de parte.

¹²³ Al respecto, las disposiciones iniciales de la Ley de Tributación Municipal fueron modificadas por el artículo único de la Ley N° 27180.

¹²⁴ Aprueba la Ley del Impuesto al Rodaje; norma publicada el 31.12.80.

- d) *El Impuesto a las Embarcaciones de Recreo*: Es de periodicidad anual, que grava al propietario o poseedor de las embarcaciones de recreo obligadas a registrarse en las capitanías de puerto que se determine por decreto supremo.

La tasa del impuesto es de 5% sobre el valor original de adquisición, importación o ingreso al patrimonio, el que en ningún caso debe ser menor a los valores referenciales que anualmente publica el Ministerio de Economía y Finanzas. El impuesto es fiscalizado y recaudado por la capitanía de puerto en donde se encuentre inscrita la embarcación. El rendimiento del impuesto es destinado al FONCOMUN.

No están afectas al impuesto las embarcaciones de recreo de personas jurídicas, que no formen parte de su activo fijo.

La ley de tributación municipal menciona que la SUNAT puede suscribir convenios con las municipalidades, orientados a mejorar la fiscalización tributaria del IGV. Esta disposición es aplicable a ADUANAS, en los convenios que celebren con municipalidades de frontera o en las que exista un puerto, aeropuerto internacional o cualquier otra vía de ingreso de mercaderías del extranjero. Asimismo, las municipalidades distritales pueden celebrar convenios de cooperación con la respectiva municipalidad provincial para la realización de obras o la prestación de servicios interdistritales.

Las municipalidades pueden entregar en concesión los servicios de fiscalización de los tributos a su cargo, siempre que no se viole el secreto tributario. Las municipalidades que brinden el servicio de emisión mecanizada de actualización de valores, determinación de impuestos y de recibos de pago correspondientes, incluida su distribución a domicilio, quedan facultadas a cobrar por dichos servicios no más del 0.4% de la UIT vigente al 1 de enero de cada ejercicio; con este cobro se sustituye la obligación de presentación de declaraciones juradas.

El Decreto Legislativo N° 776 establece en su tercera disposición final que a partir de la vigencia de este decreto, las municipalidades no cobrarán suma alguna por concepto de alumbrado público, pues la competencia para brindar el servicio y cobrar por el mismo es exclusiva de las empresas concesionarias de distribución de energía eléctrica.

Según dicha ley, cuando en el sistema tributario municipal se establezcan plazos en días, se entenderán referidos a días calendario. Asimismo, las municipalidades pueden celebrar convenios con una o más entidades del sistema financiero para la recaudación de sus tributos.

i) Fondo de Compensación Municipal¹²⁵

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) a que alude el inciso 5 del artículo 196° de la Constitución Política del Perú¹²⁶, se constituye con los siguientes recursos:

¹²⁵ Se creó mediante Decreto Legislativo N° 776. Las normas acerca de este fondo están contenidas en los artículos 86°, 87°, 88° y 89° de este decreto. La Ley N° 27616 efectuó precisiones y modificaciones al texto original referidos al FONCOMUN.

- El rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal.
- El rendimiento del Impuesto al Rodaje.
- El Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.
- El 25% correspondiente al Impuesto a las Apuestas.

Los criterios para la distribución del FONCOMUN son determinados por decreto supremo¹²⁷, con el voto aprobatorio del consejo de ministros, teniendo en consideración los siguientes principios generales:

- a) El fondo se distribuye entre las municipalidades provinciales y distritales, preferentemente de zonas rurales y urbano-marginales, teniendo en consideración criterios de población, pobreza, desarrollo urbano, violencia y recursos naturales.
- b) El porcentaje que se asigna a las municipalidades provinciales no debe ser mayor del 20% del fondo.

El decreto supremo que establece criterios para la distribución del FONCOMUN, dispone en su artículo 2° que la asignación geográfica por provincia se obtendrá de la utilización de los siguientes índices estadísticos:

- La Tasa de Mortalidad Infantil publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática; y,
- La población total de la jurisdicción respectiva.

Asimismo, señala que el 20% de la asignación geográfica por provincia corresponde a la municipalidad provincial respectiva y el 80% restante se distribuye entre las municipalidades distritales de la provincia. Los distritos del Cercado o capitales de provincia participan como distrito en esta asignación con el mismo criterio que el resto de distritos.

El Decreto Supremo N° 06-94-EF dispone que la asignación distrital otorga prioridad a las zonas rurales, ponderando la población rural distrital por dos (2) y la población urbana por uno (1). En el caso de los distritos de las provincias de Lima y Callao, la asignación distrital otorga prioridad a las zonas urbano-marginales, mediante un factor de distribución que se obtiene de utilizar los siguientes indicadores estadísticos:

- a. Población.
- b. Tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años.
- c. Hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela.
- d. Hogares sin agua dentro de la vivienda.
- e. Hogares sin desagüe dentro de la vivienda.
- f. Hogares sin alumbrado eléctrico.
- g. Hogares con vivienda improvisada.
- h. Hogares con tres (3) o más personas por dormitorio.

El artículo 8° del mencionado decreto supremo precisa que la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas distribuirá los recursos del FONCOMUN y el Banco de la Nación los abonará en las cuentas corrientes respectivas.

¹²⁶ Modificación introducida por la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, publicada el 07.03.02.

¹²⁷ El 29 de enero de 1994 se publicó el Decreto Supremo N° 06-94-EF, el cual establece criterios para la distribución del FONCOMUN.

Los índices de distribución del fondo son determinados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante resolución ministerial, en el marco de lo establecido por el Decreto Supremo N° 06-94-EF.¹²⁸

De los recursos que perciban las municipalidades por el FONCOMUN, son utilizados íntegramente para los fines que determinen los gobiernos locales por acuerdo de su concejo municipal y de acuerdo con sus propias necesidades. Para ello, el concejo municipal debe fijar anualmente la utilización de dichos recursos en porcentajes para gasto corriente e inversiones, determinando los niveles de responsabilidad correspondiente.¹²⁹

La vigésima tercera disposición complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades precisa que los recursos mensuales que perciban las municipalidades por concepto del FONCOMUN no pueden ser inferiores al monto equivalente a ocho (8) UITs vigentes a la fecha de aprobación de la ley de presupuesto del sector público de cada año.¹³⁰

Las disposiciones transitorias y finales de la Ley N° 27616 establecen las siguientes exigencias que deben cumplir los gobiernos locales:

- La utilización de todos los recursos asignados que constituyen rentas de las municipalidades provenientes del FONCOMUN, está sujeta a rendición de cuenta, la misma que se tiene que realizar en acto público con participación vecinal y anualmente.
- Los concejos municipales provinciales y distritales, a partir del año 2003, tienen que aprobar su Plan Integral de Desarrollo. Los recursos del FONCOMUN que perciban se utilizarán para la implementación de dicho plan.

ii) Recursos Directamente Recaudados

Comprende los ingresos generados por las municipalidades y administrados directamente por estas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo con la ley de tributación municipal y sus

¹²⁸ La Resolución Ministerial N° 076-2003-EF-15 (aprobada el 24.02.03) establece disposiciones para la distribución a cada Municipalidad del FONCOMUN correspondiente al año fiscal 2003, en tanto se elabore la Ley de Descentralización Fiscal, la que establecerá procedimientos y fijará criterios para la distribución de recursos a los gobiernos regionales y locales, entre ellos el mencionado fondo.

¹²⁹ Modificación introducida a la Ley de Tributación Municipal mediante Ley N° 27630, publicada el 12.01.02; disposición también recogida en el artículo 47° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. No obstante, La Octava Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, establece que hasta el 31.12.05, las municipalidades provinciales y distritales destinarán no menos de un 30% de los recursos que reciben del FONCOMUN, para gastos de emergencia o de inversión asociados al diseño de sus planes municipales de gestión de residuos sólidos, la identificación de tareas para la instalación de infraestructura de residuos sólidos y la adquisición de equipos, materiales y sistemas de información necesarios para el cumplimiento de sus funciones normativas, de planificación y de fiscalización de la gestión de residuos sólidos. Esta disposición entró en vigencia a partir de enero del 2001.

¹³⁰ Inicialmente, según el Decreto Legislativo N° 776 fue 4 UITs; la modificación se realizó mediante el artículo 1° de la Ley N° 27616.

normas modificatorias. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de ejercicios anteriores.¹³¹

A continuación se presenta en detalle los diferentes conceptos que conforman los recursos directamente recaudados, según la clasificación establecida por la Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003 (Anexo 6 de la correspondiente directiva):

1. 2. 0. TASAS

1. 2. 1. DE ADMINISTRACIÓN GENERAL

1. 2. 1. 012 Registro Civil

1. 2. 1. 099 Otros

1. 2. 3. DE EDUCACIÓN

1. 2. 3. 001 Carnets

1. 2. 3. 015 Educacionales

1. 2. 3. 016 Turísticos

1. 2. 3. 099 Otros

1. 2. 4. DE SALUD

1. 2. 4. 005 Certificado Médico

1. 2. 4. 008 Carnets de Salud

1. 2. 4. 012 Limpieza Pública

1. 2. 5. DE VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN

1. 2. 5. 002 Licencia de Construcción

1. 2. 5. 003 Inspección Ocular

1. 2. 5. 006 Parques y Jardines

1. 2. 5. 007 Urbanizaciones

1. 2. 6. AGROPECUARIOS Y DE RECURSOS NO MINERALES

1. 2. 6. 005 Derecho de Explotación y Extracción

1. 2. 6. 099 Otros

1. 2. 7. DE INDUSTRIA, MINERÍA Y COMERCIO

1. 2. 7. 007 Licencias de Funcionamiento

1. 2. 7. 008 Otras Licencias

1. 2. 7. 009 Puestos, Kioskos y Otros

1. 2. 7. 010 Anuncios y Propagandas

1. 2. 7. 011 Inspecciones y/o Calificaciones

1. 2. 7. 012 Derecho de Aprobación y Autorización

1. 2. 7. 099 Otros

1. 2. 8. DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

1. 2. 8. 001 Peaje

1. 2. 8. 004 Derechos de Permiso de Operación

1. 2. 8. 005 Derechos de Inscripción

1. 2. 8. 006 Copias y Constancias Certificadas

1. 2. 8. 007 Guardianía - Depósitos de Vehículos

1. 2. 8. 008 Estacionamiento de Vehículos

1. 2. 8. 099 Otros

1. 2. 9. OTROS

1. 2. 9. 002 Serenazgo

¹³¹ Directiva N° 008-2002-EF/76.01, para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003, aprobada mediante Resolución Directoral N° 042 -2002-EF/76.01 y publicada el 16.10.02.

- 1. 2. 9. 010 Derechos de Extracción de Material de Acarreo
- 1. 2. 9. 099 Otros

- 1. 3. 0. CONTRIBUCIONES
- 1. 3. 1. PARA PENSIONES
- 1. 3. 1. 001 Descuento para Pensiones
- 1. 3. 1. 099 Otros
- 1. 3. 4. POR OBRAS PUBLICAS
- 1. 3. 4. 001 Especial por Obras Públicas
- 1. 3. 4. 099 Otros
- 1. 3. 5. OTROS
- 1. 3. 5. 099 Otros

- 1. 4. 0. VENTA DE BIENES
- 1. 4. 1. AGROPECUARIOS Y MINERALES
- 1. 4. 1. 013 Venta de Agua
- 1. 4. 1. 099 Otros
- 1. 4. 4. DE EDUCACIÓN, RECREACIÓN Y CULTURA
- 1. 4. 4. 001 Venta de Libros, Boletines, Folletos, Videos, Otros
- 1. 4. 4. 099 Otros
- 1. 4. 5. DE SALUD
- 1. 4. 5. 002 Medicinas
- 1. 4. 5. 099 Otros
- 1. 4. 6. OTROS
- 1. 4. 6. 009 Venta de Bases
- 1. 4. 6. 011 Venta de Libros, Boletines, Folletos, Videos, Otros
- 1. 4. 6. 012 Publicaciones
- 1. 4. 6. 099 Otros

- 1. 5. 0. PRESTACIÓN DE SERVICIOS
- 1. 5. 3. DE TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y ALMACENAJE
- 1. 5. 3. 002 Estacionamiento
- 1. 5. 3. 003 Servicio de Transporte
- 1. 5. 3. 099 Otros
- 1. 5. 4. DE EDUCACIÓN, RECREACIÓN Y CULTURA
- 1. 5. 4. 003 Seminarios, Forums, Charlas, Congresos, Conferencias y Otros
- 1. 5. 4. 005 Vacaciones Útiles
- 1. 5. 4. 009 Servicios de Capacitación
- 1. 5. 4. 099 Otros
- 1. 5. 5. DE SALUD
- 1. 5. 5. 001 Atención Médica
- 1. 5. 5. 002 Atención Dental
- 1. 5. 5. 005 Análisis Clínico y Laboratorio
- 1. 5. 5. 017 Vacunas
- 1. 5. 5. 021 Baños Municipales
- 1. 5. 5. 022 Servicios de Desinfección
- 1. 5. 5. 099 Otros
- 1. 5. 6. OTROS
- 1. 5. 6. 003 Copias y Constancias Certificadas
- 1. 5. 6. 004 Copias Simples
- 1. 5. 6. 005 Servicios Catastrales
- 1. 5. 6. 006 Servicios de Fumigación

- 1. 5. 6. 011 Servicios de Comedor
- 1. 5. 6. 026 Letrinas
- 1. 5. 6. 027 Nomenclatura y Numeración de Inmuebles
- 1. 5. 6. 028 Servicios Funerarios y de Cementerio
- 1. 5. 6. 029 Reconocimiento de Carnes y Otros
- 1. 5. 6. 031 Publicaciones
- 1. 5. 6. 099 Otros

- 1. 6. 0. RENTAS DE LA PROPIEDAD
- 1. 6. 1. DE LA PROPIEDAD REAL
- 1. 6. 1. 004 Alquiler de Inmuebles
- 1. 6. 1. 005 Alquiler de Muebles
- 1. 6. 1. 010 Derechos de Vigencia
- 1. 6. 1. 012 Alquileres
- 1. 6. 2. DE LA PROPIEDAD FINANCIERA
- 1. 6. 3. OTROS
- 1. 6. 3. 099 Otros

- 1. 7. 0. MULTAS, SANCIONES Y OTROS
- 1. 7. 1. MULTAS Y ANÁLOGAS
- 1. 7. 1. 012 Multas a Establecimientos, Farmacias y Otros
- 1. 7. 1. 013 Multas por Especulación, Acaparamiento, Adulteración y Otros
- 1. 7. 1. 015 Infracción al Reglamento de Tránsito
- 1. 7. 1. 016 Infracción al Reglamento de Transportes
- 1. 7. 1. 017 Infracciones Tributarias
- 1. 7. 1. 099 Otros
- 1. 7. 2. SANCIONES
- 1. 7. 2. 011 Sanciones
- 1. 7. 2. 099 Otros
- 1. 7. 3. OTROS
- 1. 7. 3. 099 Otros

- 1. 8. 0. OTROS INGRESOS CORRIENTES
- 1. 8. 1. INGRESOS DIVERSOS
- 1. 8. 1. 099 Otros

- 2 0. 0. INGRESOS DE CAPITAL
- 2. 1. 0. VENTA DE ACTIVOS
- 2. 1. 1. INMUEBLES (EXCEPTO TERRENOS)
- 2. 1. 1. 001 Inmuebles Nuevos (Excepto Terrenos)
- 2. 1. 1. 002 Inmuebles Usados (Excepto Terrenos)
- 2. 1. 2. TERRENOS URBANOS Y RURALES
- 2. 1. 2. 001 Terrenos Urbanos
- 2. 1. 2. 002 Terrenos Rurales y Eriazos
- 2. 1. 2. 003 Adjudicación de Terrenos de Propiedad Fiscal
- 2. 1. 3. VEHÍCULOS, EQUIPOS Y MAQUINARIAS (USADOS)
- 2. 1. 3. 003 Vehículos, Equipos y Maquinarias (Usados)
- 2. 1. 3. 099 Otros
- 2. 1. 4. OTROS
- 2. 1. 4. 004 Chatarra
- 2. 1. 4. 099 Otros

- 2. 2. 0. AMORTIZACIÓN POR PRÉSTAMOS CONCEDIDOS (REEMBOLSOS)
- 2. 2. 3. OTROS

- 2. 2. 3. 099 Otros
- 2. 3. 0. OTROS INGRESOS DE CAPITAL
- 2. 3. 1. OTROS INGRESOS DE CAPITAL
- 2. 3. 1. 099 Otros
- 3. 0. 0. TRANSFERENCIAS
- 3. 1. 0. TRANSFERENCIAS
- 3. 1. 2. INTERNAS: DEL SECTOR PÚBLICO
- 3. 1. 2. 009 Transferencias de Instancias Descentralizadas
- 3. 1. 3. EXTERNAS
- 3. 1. 3. 029 Donaciones – Personas Naturales
- 3. 1. 3. 030 Donaciones – Personas Jurídicas
- 3. 1. 4. OTROS
- 3. 1. 4. 099 Otros

iii) Canon y Sobrecanon

La vigente Ley de Canon, Ley N° 27506 (publicada el 10.07.01), define *Canon* como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales¹³². Asimismo, establece dos disposiciones generales:

- a) Las personas naturales o jurídicas pueden acogerse a cualquier beneficio o incentivo tributario que recaiga sobre el impuesto a la renta, solo después de haber cancelado el monto que corresponde al canon.
- b) La oportunidad de las transferencias del canon a favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales, será determinada mediante decreto supremo, tomando en consideración la periodicidad del pago de los ingresos y rentas que conforman el canon. La transferencia de los ingresos percibidos por concepto de canon debe ser efectuada por la SUNAT, haciéndose los depósitos en una cuenta que el Banco de la Nación ha creado para que la SUNAT haga los depósitos respectivos.¹³³

Con relación a la distribución del canon, la ley establece lo siguiente¹³⁴:

- a) La distribución del canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución.
- b) El canon es distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo con los índices de distribución que fija el Ministerio de Economía y Finanzas, teniendo en cuenta criterios de población y pobreza vinculados a la carencia de necesidades básicas y déficit de infraestructura. Su distribución es la siguiente:
 - 1. El 10% del total recaudado para la municipalidad o municipalidades distritales donde se encuentra localizado el recurso natural.

¹³² La Ley N° 28077 (publicada el 26.09.03), modifica diversos artículos de la Ley de Canon; la misma que ha sido considerada en el presente trabajo.

¹³³ Modificación introducida por el artículo 2° de la Ley N° 28077. En este artículo se menciona también que el Reglamento de la ley precisará los procedimientos, formas de cálculo, transferencias, así como el plazo máximo en que se deben efectuar estas.

¹³⁴ Se han incorporado las modificaciones dispuestas por el artículo 3° de la Ley N° 28077.

Para lo que sigue del presente trabajo, debe entenderse que han sido incorporadas las otras modificaciones dispuestas por la mencionada ley.

2. El 25% del total recaudado para los gobiernos locales de la provincia o provincias donde se encuentra localizado el recurso natural, excluyendo al distrito o distritos productores.
3. El 40% del total recaudado para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones, excluyendo a la provincia o provincias donde se encuentra el recurso natural.
4. El 25% del total recaudado para los gobiernos regionales donde se encuentra el recurso natural.

Los recursos que los gobiernos regionales y locales reciban por canon, deben ser utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, para lo cual establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Asimismo, los gobiernos regionales deben entregar el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución.

El canon minero está constituido por el 50% del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la actividad minera, por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos. La determinación del canon petrolero, en tanto, mantiene las condiciones de su aplicación dispuesta con anterioridad por su norma respectiva.

Con la referida ley, se crea el canon a la explotación del gas natural y condensados que se denomina *canon gasífero*, el cual se compone del 50% del impuesto a la renta obtenido por el Estado de las empresas que realizan actividades de explotación de gas natural, y del 50% de las regalías por la explotación de tales recursos naturales. Se crea el *canon hidroenergético*, para la explotación de los recursos hidroenergéticos, que se compone del 50% del total de los ingresos y rentas pagado por los concesionarios que utilizan el recurso hídrico para la generación de energía, de conformidad con lo establecido por el Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas. Se crea *canon pesquero*, a la explotación de los recursos hidrobiológicos, el cual se compone del 50% del total de los ingresos y rentas que percibe el Estado de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca de mayor escala, de recursos naturales hidrobiológicos de aguas marítimas, y continentales lacustres y fluviales. Asimismo, se crea el *canon forestal*, a la explotación de los recursos forestales y de fauna silvestre, el mismo que se compone del 50% del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorga la autoridad competente.

Por medio del Decreto Supremo N° 005-2002-EF, publicado el 09.01.02, se aprobó el Reglamento de la Ley de Canon; y, mediante Decreto Supremo N° 115-2003-EF, publicado el 14.08.03, se aprobó la modificación de parte de esa norma¹³⁵.

El mencionado reglamento precisa aspectos relativos a la base de referencia para calcular el canon. Así, en el caso del Canon y Sobrecanon Petrolero, se indica que

¹³⁵ La primera disposición transitoria de la Ley N° 28077, dispuso que en un plazo no mayor de 60 días de publicada esta ley, el poder ejecutivo deberá expedir el decreto supremo que modifique el Reglamento de la Ley de Canon.

continuará determinándose según lo dispuesto en el Decreto Ley N° 21678 (que establece canon del 10% sobre producción del petróleo en el Departamento de Loreto) modificado por la Ley N° 23538 (establece un canon del 10% ad valorem sobre la producción total del petróleo en el Departamento de Loreto), el artículo 161° de la Ley N° 23350 (Ley del Presupuesto General de la República para el año 1982), la Ley N° 23630 (que establece como participación de los Departamentos de Piura y Tumbes el 10% de la renta que producen la explotación del petróleo y gas en ambos departamentos), la Ley N° 23871 (que eleva en 2.5% la participación sobre la renta que produce la explotación del petróleo y gas, creada por el artículo 1° de la Ley N° 23630), el artículo 379° de la Ley N° 24977 (Ley del Presupuesto de los Organismos del Sector Público para el año 1989), el Decreto de Urgencia N° 027-98 (precisa porcentajes a aplicar por concepto de canon y sobrecanon sobre el valor de la producción total de petróleo y gas en el Departamento de Ucayali), y normas reglamentarias, complementarias y conexas, según sea el caso.

El referido decreto supremo establece que las autoridades de las municipalidades deben coordinar con los centros poblados y comunidades que se encuentren ubicados en su circunscripción territorial para la ejecución de gastos de inversión. Asimismo, que para la distribución de los ingresos provenientes del canon entre las municipalidades distritales y provinciales, se debe utilizar la Cartografía Digital Censal elaborada por el INEI, que demarca las circunscripciones territoriales de los distritos y provincias del país, hasta que se disponga la cartografía oficial con precisión de límites de la totalidad de distritos y provincias del país.

Para una mejor aplicación de la ley de canon, su reglamento norma sobre beneficiarios del canon y fijación de límites territoriales, criterio para la determinación del área de influencia, el procedimiento a seguir para las transferencias del canon a los gobiernos locales y regionales, entre otros aspectos. Se indica, asimismo, que el INEI y el sector al que corresponde la actividad que explota el recurso natural por el cual se origina la transferencia de un canon, proporcionarán al MEF la información necesaria a fin de elaborar los índices de distribución del canon. Dichos índices serán aprobados mediante resolución ministerial expedida por el MEF¹³⁶. Para el caso del canon y sobrecanon petrolero, se continuará aplicando los índices de distribución según lo dispuesto por sus correspondientes normas mencionadas líneas arriba¹³⁷.

Acerca de la utilización del canon, el decreto supremo que norma su reglamento dispone lo siguiente:

- Los recursos que los gobiernos locales reciban por concepto de canon, se deben utilizar de manera exclusiva en gastos de inversión.

¹³⁶ Por ejemplo, la Resolución Ministerial N° 143-2003-EF/15 (publicada el 12.04.03) aprueba los Índices de Distribución del Canon Forestal, correspondientes al IV Trimestre del año 2002, aplicable a Municipalidades y Gobiernos Regionales; la Resolución Ministerial N° 425-2003-EF/15 (publicada el 24.08.03) aprueba los Índices de Distribución del Canon Pesquero provenientes de Derechos de Pesca, correspondientes al I Semestre del año 2003, aplicables a Municipalidades y Gobiernos Regionales; la Resolución Ministerial N° 434-2003-EF/15 (publicada el 29.08.03) aprueba los Índices de Distribución del Canon Hidroenergético correspondientes al año 2002, aplicable a las Municipalidades y Gobiernos Regionales.

¹³⁷ Por ejemplo, el Decreto Supremo N° 024-2003-EF (publicado el 27.02.03) aprueba los Índices de Distribución del Canon y Sobrecanon para Petróleo y Gas en Piura y Tumbes por las Transferencias correspondientes al año 2003.

- Los gobiernos locales con el objeto de asegurar la calidad de la inversión pública a realizar, pueden seguir las disposiciones del sistema nacional de inversión pública para identificar, formular, evaluar y ejecutar los proyectos de inversión pública.
- El monto de canon que perciban los gobiernos regionales debe ser utilizado en la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional, cumpliendo con las disposiciones del sistema nacional de inversión pública para identificar, formular, evaluar y ejecutar dichos proyectos.
- Adicionalmente, en el caso de los recursos provenientes del canon forestal, se podrá coordinar con INRENA respecto de los proyectos de inversión pública a ejecutar con dichos recursos.
- El canon y sobrecanon petrolero mantiene las mismas condiciones actuales de ejecución y distribución.

iv) Participación en Renta de Aduanas

La Ley N° 27613, Ley de la Participación en Renta de Aduanas¹³⁸ (publicada el 29.12.01), dispone que las provincias y distritos donde existen y funcionan aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, tienen derecho a percibir solo el 2% de las rentas que se recauden por esa actividad, como Participación en Rentas de Aduanas (PRA), constituyendo recursos propios para beneficiar su desarrollo.

Según la mencionada ley, la administración de la PRA compete a las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda la ubicación de la aduana. En la Provincia Constitucional del Callao, la administración está a cargo del Gobierno Regional del Callao¹³⁹.

Con relación a la Provincia Constitucional del Callao, la Ley de Participación en Renta de Aduanas y su modificación dispuesta por el artículo 34° de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), establecen lo siguiente:

- Los recursos provenientes de la renta de aduana son asignados en un 50% al gobierno regional y el otro 50% es distribuido proporcionalmente entre todas las municipalidades de la mencionada provincia.
- El 10% del monto percibido por el Gobierno Regional del Callao como PRA, se destina a la creación de un Fondo Educativo con la finalidad de sufragar los costos de los programas destinados a la Provincia Constitucional del Callao, a elevar la calidad académica y pedagógica de los profesores del sector público a través de reentrenamiento y actualización permanente, otorgándose un incentivo por las horas destinadas a estas actividades y la buena preparación educativa, intelectual y ética de los alumnos de esas mismas escuelas. Y, se puede destinar hasta el 20% del Fondo Educativo para obras de infraestructura y para equipamiento de escuelas públicas, con énfasis en desarrollo informático e internet.

¹³⁸ Mediante Decreto Supremo N° 121-96-EF (publicado el 24.12.96) se aprobó el Reglamento de la Ley General de Aduanas; y, por medio del Decreto Supremo N° 114-2003-EF (publicado el 05.08.03) se modificó el artículo 59° del mencionado reglamento, artículo que regula el Sistema Anticipado de Despacho Aduanero.

¹³⁹ Aunque la ley alude al Consejo Transitorio de Administración Regional del Callao (CTAR-Callao), con la vigencia de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, debe entenderse que corresponde al Gobierno Regional del Callao.

- El Fondo Educativo será administrado por un Consejo de Administración compuesto por cinco (5) miembros representantes de las siguientes instituciones: Gobierno Regional del Callao, Universidad del Callao, Dirección Regional de Educación, Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza y un representante de las municipalidades de la Provincia Constitucional del Callao.

La Dirección General de Aduanas, previa verificación de los recursos recaudados, deposita mensualmente la PRA en una cuenta corriente especial en el Banco de la Nación, a nombre de las entidades responsables de su administración. Asimismo, la ley precisa que los distritos y provincias donde se instalen futuras aduanas también tendrán derecho a percibir el 2% como PRA.

Mediante Decreto Supremo N° 025-2003-EF, publicado el 28.02.03, se aprueba los Índices de Distribución de recursos que se recauden durante el año 2003 por la Participación en Renta de Aduanas, a nivel de municipalidades provinciales y distritales beneficiarias. Además, dicha norma dispone que cada Intendencia o Agencia Aduanera depositará diariamente los montos recaudados por concepto de PRA en la cuenta especial del Banco de la Nación de su jurisdicción. Este, a su vez, informará mensualmente a la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF los montos depositados, la cual, luego de aplicar los índices del mencionado decreto supremo, comunicará a dicho banco las cifras a ser abonadas en las cuentas corrientes de las municipalidades beneficiarias.

Capítulo 4 Distribución de los Recursos Financieros Públicos

La situación fiscal de un país no es ajena a las vicisitudes de su economía. En el Perú, en los primeros años de la década de los noventa el gobierno logró revertir la crisis existente al comienzo de dicho decenio, pero no solucionó los problemas de la economía de una manera integral y eficiente. Si bien se logró una importante estabilidad económica y social en el periodo 1990-1997, los *shocks* internos y externos que originaron la aguda crisis del periodo 1998-2000 pusieron en evidencia la debilidad de las reformas implementadas.¹

Al respecto, Carlos Otero añade:²

“La falta de un plan integral en la reestructuración del Estado, la debilidad y carencia de autonomía de las instituciones gubernamentales, y los niveles de corrupción que se hicieron evidentes, demostraron que el proceso de reformas económicas fue más el resultado de los esfuerzos por reinsertar al país al sistema financiero mundial que consecuencia de una voluntad política de larga maduración.”

La política de estabilización aplicada en los primeros años del gobierno de A. Fujimori, además de medidas de política monetaria/cambiaria, también consideró cambios importantes en el manejo del gasto y los ingresos tributarios. Dentro de las primeras medidas de corrección fiscal, se eliminaron subsidios y exoneraciones en tarifas públicas, se restringió el financiamiento primario del déficit público, se crearon controles de caja fiscal y se reformuló la estructura tributaria. Todas estas medidas fueron el inicio de un programa de reestructuración de la gestión pública que formó parte de la reforma implementada por el primer gobierno de A. Fujimori.

El proceso de apertura económica y la devolución de confianza a los organismos internacionales, hizo posible la entrada masiva de flujos de capital extranjero que sostuvieron el crecimiento económico durante el periodo 1990-1997, a través de privatizaciones, inversiones de largo plazo en sectores primarios y monopólicos y capital especulativo en bolsa y líneas de crédito a instituciones bancarias. De esta manera, el modelo económico empezó a generar un significativo atraso cambiario que fomentó las importaciones, afectando la industria local y creando un fuerte sesgo anti exportador. El impacto social fue muy significativo traduciéndose en una reducción de sueldos y salarios reales y un decrecimiento del empleo formal.³

El cambio en la gestión pública fue importante dentro de las reformas emprendidas por el gobierno que se instaló el 28 de julio de 1990. Reformas que comprendieron la reestructuración del sistema tributario, la reforma fiscal, los programas de reinserción y manejo de la deuda pública externa, el nuevo rol empresarial del Estado, las reformas sociales y el nuevo papel en la regulación de servicios públicos y mercados financieros⁴. Como se ve, la reforma en la gestión pública comenzó enmarcada dentro de los

¹ OTERO BONICELLI, Carlos, *Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000*, p. 5.

² *Ibid*, p. 5.

³ *Ibid*, p. 31.

⁴ *Ibid*, p. 9.

objetivos de las reformas económicas, aunque en los años posteriores la influencia de factores políticos y más tarde de la corrupción, la terminaron debilitando.

Carlos Otero considera que son discutibles los beneficios de la privatización y en general, los resultantes de las reformas estructurales:⁵

“Dados los resultados observados a lo largo de la década de los noventa, puede afirmarse que las reformas estructurales, tal y como fueron aplicadas en el Perú, fueron un fracaso. Así la estructura productiva no alcanzó los estándares pretendidos ni se produjeron mejoras en la competitividad que determinaran reducciones de costos y precios. Finalmente, tampoco permitieron una estructura de precios que fuera competitiva en el mercado internacional.”

Lo descrito en esta parte introductoria, intenta poner de relieve que en el país en los noventa la distribución de los recursos financieros públicos se ha determinado en un contexto oscilante para nuestra economía, transitando del caos hacia un escenario promisorio para luego derivar al nuevamente impregnado de dificultades e incertidumbre.

4.1 Perfil de la situación fiscal en el país

Históricamente, en el Perú el gobierno central –ahora denominado por nuestra legislación como gobierno nacional– ha participado de una gran proporción en la distribución de los recursos públicos, inclusive en la última década en la que mejora la situación de los gobiernos locales. El nivel relativo de gasto de los gobiernos locales respecto al gasto del gobierno general (GG.LL./G.G.), corrobora lo afirmado, asimismo, evidencia la existencia de dos periodos marcadamente distintos. El primero, es el más crítico para las municipalidades, pues durante 11 años (1980-1990) el referido cociente fue bastante bajo, con valores que se ubicaron dentro de una banda comprendida entre 2.5% y 5.1%; mientras que al gobierno central le correspondió proporciones que se ubicaron entre 97.5% y 94.9%. El segundo periodo (1991-2000), es el más favorable para aquellas, porque el indicado cociente fluctuó entre 8.6% y 10.5%; entretanto, la participación del gobierno central descendió a valores comprendidos entre 91.4% y 89.5%. (Ver Cuadro 4.1 y Gráfico 4.1)

El año 1991 es importante para las municipalidades, puesto que duplican su participación en la ejecución del gasto del gobierno general⁶. La principal razón de este avance –como también lo sostienen Alvarado, Araoz y Urrunaga⁷– es el aumento de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, al que contribuyó

⁵ Ibid, p. 10.

⁶ En ese año, el aumento del cociente sigue siendo significativo aún si se ajusta su valor como consecuencia de la caída del gasto del gobierno general como proporción del PBI.

⁷ ALVARADO PÉREZ, Betty M., *Relaciones Fiscales entre el Gobierno Central y Los Gobiernos Locales*; ARAOZ, Mercedes y URRUNAGA, Roberto, *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*.

Cuadro 4.1: Principales indicadores vinculados a la participación del Gasto Municipal

	<i>Variación del PBI real (%)</i>	<i>Gasto Gob. General 1/ A</i>	<i>Gasto Gob. Local B</i>	<i>Gasto Gob. Gral./PBI %</i>	<i>Gasto G.L./ Gasto G.G. B/A (%)</i>
1980	5,2	1 191	30	19,9	2,5
1981	5,1	2 001	58	18,9	2,9
1982	-0,6	3 142	91	18,1	2,9
1983	-11,9	6 272	188	20,1	3,0
1984	5,1	13 096	386	19,0	2,9
1985	2,8	33 908	1 110	18,0	3,3
1986	10,0	62 607	2 542	17,4	4,1
1987	8,4	126 487	5 161	17,6	4,1
1988	-8,8	671	34	15,5	5,1
1989	-11,7	16 712	607	15,9	3,6
1990	-5,1	1 099	44	17,7	4,0
1991	2,2	4 724	491	17,7	10,4
1992	-0,4	9 275	894	20,6	9,6
1993	4,8	13 823	1 326	20,0	9,6
1994	12,8	20 412	1 763	20,7	8,6
1995	8,6	25 399	2 191	21,0	8,6
1996	2,5	27 468	2 630	20,1	9,6
1997	6,7	30 639	3 228	19,5	10,5
1998	-0,5	32 902	3 427	19,8	10,4
1999	0,9	36 685	3 505	21,0	9,6
2000	3,1	38 545	3 829	20,6	9,9
Promedio					
1980-1985				18,5	3,1
1986-1990				17,7	4,0
1991-1995				20,4	9,1
1996-2000				20,2	10,0

1/ El Gobierno General es la suma del Gobierno Central más los Gobiernos Locales.

Notas: - En el caso del Gobierno General, el gasto incluye todos los conceptos con excepción de la amortización de la deuda.

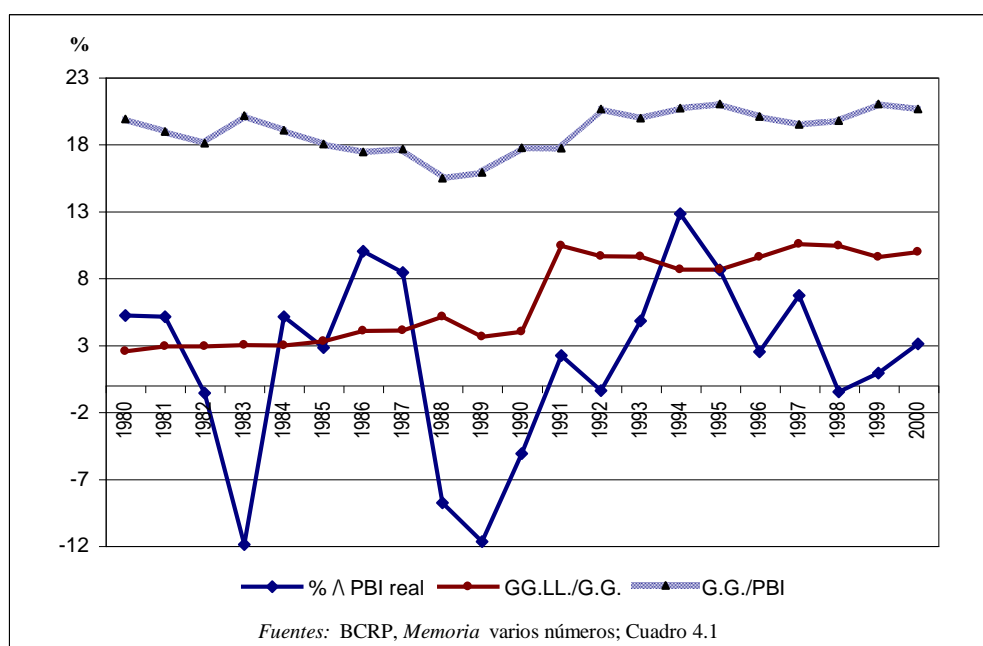
- Las unidades monetarias del periodo 1980-87 se expresan en nuevos soles; de 1988-89, en miles de S/.; y, de 1990-2000, en millones de S/.

Fuentes: - BCRP, *Memoria*, varios números.

- BCRP, *Perú: Compendio Estadístico del Sector Público 1970-1987*.

Elaboración propia.

Gráfico 4.1: Perú: Evolución del PBI real y de los gastos del Gobierno General y Municipal



significativamente la medida que elevaba el Impuesto de Promoción Municipal⁸ de 1% a 2% del IGV, la cual se adoptó a fines de los ochenta.

El cuadro y el gráfico mencionados muestran, asimismo, que las finanzas del conjunto de las municipalidades del país prácticamente estuvieron al margen de los ciclos de nuestra economía, debido a su poco peso en el gasto nacional. Así, en el ciclo 1980-1985, que encierra la mayor crisis fiscal de las tres últimas décadas (en 1983 el déficit fiscal fue 11.1% del PBI), y a pesar que nuestra producción nacional tuvo en 1983 su más severa caída, el indicador analizado (GG.LL./G.G) sigue su tendencia débilmente ascendente.

La mencionada crisis fiscal estuvo determinada por condiciones adversas en el entorno económico-financiero; entre ellas: una disminución del PBI de 11.9% en términos reales, cierre del financiamiento externo a consecuencia de la primera crisis mexicana de la deuda, elevados niveles de la tasa de interés internacional (LIBOR), que en promedio resultaron superiores a años anteriores, y presencia de fenómenos climatológicos –El Niño– que ocasionaron desastres naturales.⁹

El periodo 1980-1983 estuvo marcado por un crecimiento de la inversión pública y de los intereses de la deuda externa y en la parte final (1983) por una abrupta caída de los ingresos tributarios. El crecimiento de la inversión pública se debió a la voluntad política del nuevo gobierno de aumentar los gastos, con especial énfasis en grandes proyectos de irrigación y construcción de carreteras. También fue relevante, durante los

⁸ La Ley N° 24030 crea el Impuesto de Promoción Municipal (publicada el 14.12.84), como alternativa a las transferencias discrecionales del Tesoro Público.

⁹ ARIAS, Luis A., CUBA, Elmer y SALAZAR, Raúl, *La sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970-2005*, p. 14.

primeros cuatro años del período, la expansión de los gastos en defensa, debido a los problemas de narcotráfico y terrorismo que empezaban a surgir. De otro lado, la expansión del gasto estuvo vinculada al crecimiento de los intereses de la deuda externa, como resultado del crecimiento de los niveles de endeudamiento durante la década pasada y de las altas tasas de interés internacionales.¹⁰

A partir de 1983, la crisis fiscal y de balanza de pagos (saldo de US\$ -40 millones) provocó que se inicie el incumplimiento de las obligaciones con los acreedores externos. Asimismo, el gobierno encuentra otra forma de financiar el déficit sin recurrir al financiamiento del Banco Central, a través de la utilización de los fondos de la Seguridad Social y del no pago de los aportes del gobierno que le correspondían como empleador. El ajuste se caracterizó por una contracción de los gastos corrientes no financieros y de capital y por una recuperación de los ingresos tributarios a los niveles previos a su abrupta caída. Sin embargo, esta recuperación no tuvo sus bases en la mejoría de los impuestos a la renta y al consumo general de bienes, sino que se sostuvo en el crecimiento significativo de los impuestos a los combustibles. Como consecuencia de ello, la participación de los combustibles en la recaudación total aumentó de 9.6% a 25.4%.

Hacia mediados de la década del ochenta, el nuevo gobierno de A. García, sobre la base de una concepción económica heterodoxa, implementó un conjunto de políticas expansivas, tanto en el plano fiscal como en el plano monetario. Inicialmente durante los dos primeros años de gestión, esta política tuvo resultados favorables, expresados en el crecimiento del PBI (ver Gráfico 4.1). Sin embargo, estas medidas implicaban el financiamiento monetario del déficit y la pérdida progresiva de reservas. Estas dificultades sumadas a otras, desencadenaron la medida gubernamental de declarar a partir de 1985 la moratoria oficial de la deuda externa, limitándose el servicio de la misma al 10% de las exportaciones.

El financiamiento monetario del déficit contribuyó a un continuo aumento de los precios, pasando de una inflación de dos dígitos en 1986 (62.9%) a una inflación de tres dígitos en 1987 (114.5%) y a una evidente inestabilidad monetaria en 1989, con niveles de inflación superiores a 2000%. Este proceso de alta inflación generó presiones recesivas en la economía peruana, a tal grado que el PBI real se deterioró considerablemente, llegando a tener en 1990 niveles similares a 1983. En ese contexto regresivo, la inflación a inicios de la década de los noventa superó el 7000%.

La breve etapa de expansión (1986-1987) estuvo marcada por una continua disminución de los ingresos tributarios y de las tarifas reales de las empresas públicas. La proliferación de exoneraciones y beneficios tributarios desarticulaban totalmente el sistema tributario. Los ingresos corrientes del gobierno central disminuyeron, en 1989, a 7.3% del PBI, el nivel más bajo en términos anuales, lo que obligó a una contracción del gasto corriente y de capital, marcando el inicio de una nueva etapa de ajuste.¹¹

En 1988, el déficit fiscal medido con relación al PBI alcanzó la elevada cifra de 10.8%, debido al pronunciado nivel de desahorro en cuenta corriente del gobierno central (3.9%) que continuó deteriorándose hacia 1989 alcanzando su máximo valor (5.7%), considerando los últimos 30 años de historia fiscal.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid, pp. 15-16.

En los primeros años de los noventa, por su parte, la férrea disciplina fiscal se debió más a la incapacidad para obtener financiamiento interno y externo que a una voluntad política de cerrar los déficits. El gasto de capital fue influenciado por factores electorales y por la corrupción.

El éxito de la reforma tributaria en los primeros años de los noventa, permitió al gobierno un mayor margen de maniobra en la gestión pública, que se incrementó notablemente a mediados de esa década con los ingresos de las privatizaciones. El papel empresarial del Estado no quedó completamente definido, observándose marchas y contramarchas en los procesos de privatización, sobre todo en los casos de hidrocarburos y servicios públicos de agua y alcantarillado. No hubo una posición clara sobre los sectores que quedarían en manos del Estado ni tampoco un programa integral para el proceso de privatizaciones.¹²

De lo expuesto, se deduce que es importante establecer mecanismos sólidos, realistas y creíbles de control del gasto público y del uso del mismo en periodos electorales, lo cual se vería considerablemente beneficiado si va acompañado de una mayor transparencia en la información.

De otro lado, en el tema concerniente a la recaudación fiscal, la fuente principal de ingresos proviene de los tributos internos controlados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y de la recaudación de aranceles a cargo de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas (ADUANAS).

En 1991 se inició la reforma tributaria que contempló principalmente la reestructuración institucional de SUNAT y en menor medida de las aduanas, y la reformulación del sistema tributario eliminando impuestos de poca recaudación y exoneraciones tributarias, ampliando la base tributaria y simplificando el sistema impositivo.

Los dos pilares de la reforma tributaria peruana fueron el fortalecimiento institucional y la simplificación del sistema tributario. El primer punto se abordó a través de una renovación del personal de la SUNAT con mayor énfasis en la selección y capacitación del mismo, y en la implementación de nuevos sistemas de control y fiscalización, comprendiendo también el seguimiento sistemático de principales contribuyentes.¹³

La simplificación del sistema tributario se basó en el perfeccionamiento del registro de los contribuyentes que permitió un empadronamiento periódico de las personas sujetas a las normas tributarias, así como en la reducción y eliminación de impuestos de poca recaudación, pasando, en 1992, de 60 tributos con múltiples tasas a solo seis impuestos principales del gobierno central. Los impuestos resultantes de la simplificación impositiva son los siguientes:¹⁴

- Impuesto a la Renta
- Impuesto al Patrimonio Empresarial¹⁵

¹² OTERO BONICELLI, Carlos, Op. cit, p. 32.

¹³ ARIAS, Luis Alberto, *El Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria Peruana*.

¹⁴ OTERO BONICELLI, Carlos, Op. cit, p. 12.

¹⁵ Este impuesto fue eliminado en 1993 y sustituido por el Impuesto Único Simplificado, de cuota fija para pequeños contribuyentes.

- Impuesto General a las Ventas
- Impuesto Selectivo al Consumo
- Contribución al Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)
- Aranceles

En cuanto a los gobiernos locales, en 1993 se estableció un nuevo marco legal con el objetivo de ordenar y simplificar su sistema tributario, lo cual redujo de 21 a 6 los impuestos a recaudar por estas entidades.

El conjunto de medidas mencionadas permitió ampliar la base tributaria, reduciendo la concentración de contribuyentes¹⁶. La recaudación empezó a sustentarse principalmente en dos impuestos de aplicación general: el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto a la Renta. Como consecuencia de las reformas, entre el periodo 1990 y 1997 se observó un crecimiento sostenido y estable de los ingresos tributarios. La presión tributaria, después de sus más bajos valores en la severa crisis económica padecida en el país a fines de los ochenta, se incrementó a partir de 1991 de 11.1% del PBI hasta alcanzar su máximo valor en el año 1997, con 14.1%. (Cuadro 4.2)

Durante la década de los noventa más del 92% de los ingresos corrientes del gobierno central tuvo origen tributario¹⁷. En los ingresos tributarios, a su vez, el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto a Renta –Impuesto a los Ingresos–, fueron los más importantes.

Con relación a la evolución de la composición de los principales conceptos del ingreso tributario del gobierno central, el Cuadro 4.2 y el Gráfico 4.2 contribuyen a constatar lo siguiente:

- El IGV, actualmente el más importante tributo, de contribuir con el 26% del ingreso tributario en el año 1991, aumenta sostenidamente y se estabiliza en alrededor del 50% a partir de 1998.
 Más o menos el 43% de la recaudación del IGV proviene de gravar con este impuesto a las importaciones de bienes y servicios que realizan los agentes económicos del país.¹⁸
- El ISC, cuyo principal componente es el Impuesto Selectivo a los Combustibles, sigue una tendencia decreciente: después de haber tenido un peso de 40% del ingreso tributario en el año 1991, se estabiliza en los últimos cuatro años de los noventa en torno a 5% de este ingreso.
- El Impuesto a los Ingresos –a la Renta– incrementa también su participación, de 8% a cerca de 23%, durante el periodo analizado.

Sin embargo, las mejoras institucionales observadas en la primera mitad de la década se perdieron posteriormente como consecuencia de la administración selectiva en función

¹⁶ De acuerdo con lo sostenido por Arias, antes de las reformas 700 empresas aportaban el 90% del total de la recaudación. Del mismo modo, el número de declaraciones del Impuesto General a las Ventas era de 13,482, pasando en 1994 a más de 400,000. (ARIAS, Luis Alberto, Op. cit)

¹⁷ Este porcentaje se obtiene con la inclusión del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) en el grupo Ingresos Tributarios, que en las estadísticas oficiales –del BCRP, INEI, SUNAT, etc.– se consideran como Ingresos No Tributarios, cuyo principal componente es precisamente el IES.

¹⁸ SUNAT, *Nota Tributaria*, diversos números.

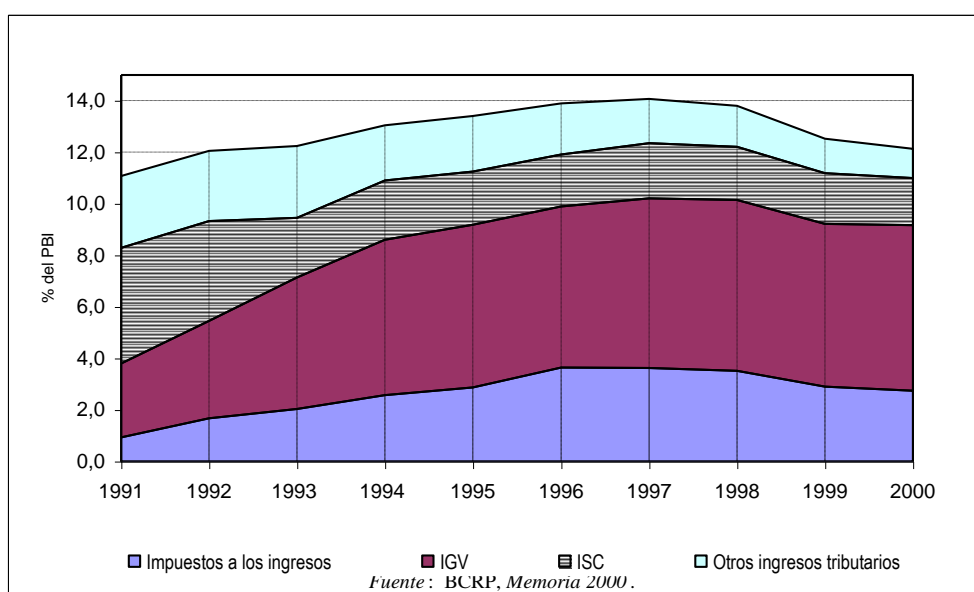
Cuadro 4.2: Ingresos Corrientes del Gobierno Central

	<i>Millones de nuevos soles</i>										<i>Porcentaje del PBI</i>									
	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1/ 1999</i>	<i>1/ 2000</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1/ 1999</i>	<i>1/ 2000</i>
<i>I. Ingresos Tributarios</i>	<i>2 958</i>	<i>5 416</i>	<i>8 478</i>	<i>12 866</i>	<i>16 212</i>	<i>19 036</i>	<i>22 122</i>	<i>22 995</i>	<i>21 873</i>	<i>22 663</i>	<i>11.1</i>	<i>12.0</i>	<i>12.2</i>	<i>13.1</i>	<i>13.4</i>	<i>13.9</i>	<i>14.1</i>	<i>13.8</i>	<i>12.5</i>	<i>12.1</i>
1. Impuestos a los ingresos	250	749	1 406	2 526	3 462	4 981	5 710	5 861	5 072	5 130	0.9	1.7	2.0	2.6	2.9	3.6	3.6	3.5	2.9	2.7
- Personas Naturales	26	184	457	836	1 131	1 339	1 577	1 839	1 951	2 050	0.1	0.4	0.7	0.8	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
- Personas Jurídicas	190	503	794	1 454	1 884	2 841	3 578	3 492	2 726	2 574	0.7	1.1	1.1	1.5	1.6	2.1	2.3	2.1	1.6	1.4
- Regularización	33	62	156	235	447	801	556	530	394	506	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.6	0.4	0.3	0.2	0.3
2. Impuestos al patrimonio	177	201	254	85	30	3	3	1	11	0	0.7	0.4	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Impuestos a las importaciones	336	650	1 228	1 700	2 144	2 308	2 471	2 891	2 848	2 913	1.3	1.4	1.8	1.7	1.8	1.7	1.6	1.7	1.6	1.6
4. Impuesto general a las ventas (IGV)	765	1 702	3 534	5 954	7 646	8 578	10 344	11 040	11 029	11 996	2.9	3.8	5.1	6.0	6.3	6.3	6.6	6.6	6.3	6.4
- Interno	437	911	1 992	3 563	4 217	4 723	5 929	6 384	6 470	7 004	1.6	2.0	2.9	3.6	3.5	3.4	3.8	3.8	3.7	3.8
- Importaciones	328	791	1 543	2 391	3 429	3 856	4 415	4 655	4 559	4 993	1.2	1.8	2.2	2.4	2.8	2.8	2.8	2.8	2.6	2.7
5. Impuesto selectivo al consumo (ISC)	1 196	1 743	1 611	2 267	2 486	2 761	3 365	3 427	3 446	3 421	4.5	3.9	2.3	2.3	2.1	2.0	2.1	2.1	2.0	1.8
- Combustibles	781	995	991	1 288	1 493	1 599	1 931	2 000	2 092	2 118	2.9	2.2	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1
- Otros	415	748	620	979	993	1 162	1 434	1 426	1 354	1 303	1.6	1.7	0.9	1.0	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.7
6. Otros ingresos tributarios	312	442	528	834	1 160	1 268	1 737	1 569	1 568	1 873	1.2	1.0	0.8	0.8	1.0	0.9	1.1	0.9	0.9	1.0
7. Documentos valorados	- 78	- 71	- 84	- 499	- 715	- 863	- 1 509	- 1 794	- 2 101	- 2 669	-0.3	-0.2	-0.1	-0.5	-0.6	-0.6	-1.0	-1.1	-1.2	-1.4
<i>II. Ingresos No Tributarios</i>	<i>236</i>	<i>643</i>	<i>946</i>	<i>1 520</i>	<i>2 108</i>	<i>2 485</i>	<i>2 879</i>	<i>3 179</i>	<i>3 460</i>	<i>4 851</i>	<i>0.9</i>	<i>1.4</i>	<i>1.4</i>	<i>1.5</i>	<i>1.7</i>	<i>1.8</i>	<i>1.8</i>	<i>1.9</i>	<i>2.0</i>	<i>2.6</i>
<i>III. Total (I+II)</i>	<i>3 193</i>	<i>6 059</i>	<i>9 424</i>	<i>14 386</i>	<i>18 319</i>	<i>21 522</i>	<i>25 001</i>	<i>26 174</i>	<i>25 334</i>	<i>27 515</i>	<i>12.0</i>	<i>13.5</i>	<i>13.6</i>	<i>14.6</i>	<i>15.2</i>	<i>15.7</i>	<i>15.9</i>	<i>15.7</i>	<i>14.5</i>	<i>14.7</i>

1/ Preliminar.

Fuente: BCRP, Memoria 2000.

Gráfico 4.2: Ingresos tributarios del Gobierno Central



de las estructuras de poder corruptas constituidas. En los tres últimos años la recaudación cayó a niveles comparables al año 1993 (12.1% del PIB), debido al deterioro en la actividad económica y al uso del ente recaudador como elemento de presión por parte de las esferas de poder. El Estado peruano tuvo también alta incidencia en las decisiones económicas por el nivel de negociación – extorsión en la administración tributaria.¹⁹

Con el transcurrir de los años noventa, la estructura fiscal del gobierno central ha acentuado su dependencia de las importaciones de bienes de consumo, insumos y bienes de capital. Así, en los primeros años de esta década, de cada S/. 100 que se recaudaba por tributos, alrededor de S/. 30 provenía de la aplicación del IG V, el ISC y los aranceles a las importaciones; al finalizar el 2000, esta proporción está en aproximadamente 38%.

Cifras del año 1994 al 2001 indican que la SUNAT ha aumentado su participación en la actividad recaudadora de tributos. Así de recaudar el 70% de los ingresos tributarios del gobierno central ha pasado a 80% en el 2001.²⁰

El Cuadro 4.3 permite corroborar otra dimensión –la de recaudación fiscal– del problema del centralismo que se expuso en el primer capítulo del presente trabajo. En este cuadro se observa que el Departamento de Lima concentra más o menos el 86% de la recaudación efectuada por la SUNAT, no obstante tener una población que equivale al 32% del total nacional. Le siguen los departamentos de Arequipa, La Libertad y Piura, con una recaudación de 3.5%, 1.7% y 1.5%, respectivamente; y en los cuales habitan en conjunto el 16% de la población del país.

¹⁹ OTERO BONICELLI, Carlos, Op. cit, p. 12.

²⁰ SUNAT, Op. cit.

Si bien la elevada concentración espacial en la recaudación de los tributos no necesariamente determina una marcada desigualdad en la distribución de los recursos financieros públicos en los departamentos del país, si es un importante indicador en

Cuadro 4.3: Ingresos recaudados por la SUNAT por Departamento: 1999-2001 1/

<i>Departamento</i>	<i>Millones de nuevos soles</i>			<i>Porcentaje</i>		
	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
	<i>Ago.-Dic.</i>	<i>Ene.-Dic.</i>	<i>Ene.-Dic.</i>	<i>Ago.-Dic.</i>	<i>Ene.-Dic.</i>	<i>Ene.-Dic.</i>
Amazonas	4	9	8	0,06	0,04	0,04
Áncash	53	159	136	0,65	0,79	0,64
Apurímac	7	13	12	0,08	0,07	0,06
Arequipa	296	701	731	3,66	3,50	3,43
Ayacucho	14	30	27	0,17	0,15	0,13
Cajamarca	37	105	108	0,45	0,52	0,51
Cusco	69	156	153	0,86	0,78	0,72
Huancavelica	5	10	9	0,06	0,05	0,04
Huánuco	15	33	30	0,19	0,16	0,14
Ica	67	141	139	0,83	0,71	0,65
Junín	71	147	129	0,88	0,73	0,61
La Libertad	146	352	316	1,80	1,76	1,48
Lambayeque	71	160	158	0,88	0,80	0,74
Lima	6 864	17 195	18 491	84,87	85,76	86,74
Loreto Madre	37	88	99	0,46	0,44	0,46
de Dios	5	9	9	0,06	0,04	0,04
Moquegua	15	39	33	0,18	0,19	0,15
Pasco	10	24	26	0,13	0,12	0,12
Piura	113	296	363	1,39	1,48	1,70
Puno	32	66	75	0,40	0,33	0,35
San Martín	19	40	41	0,23	0,20	0,19
Tacna Tumbes	81	149	101	1,00	0,74	0,47
Ucayali	9	13	15	0,11	0,07	0,07
	50	116	107	0,61	0,58	0,50
Total	8 088	20 051	21 317	100,00	100,00	100,00

1/ Incluye Contribuciones Sociales.

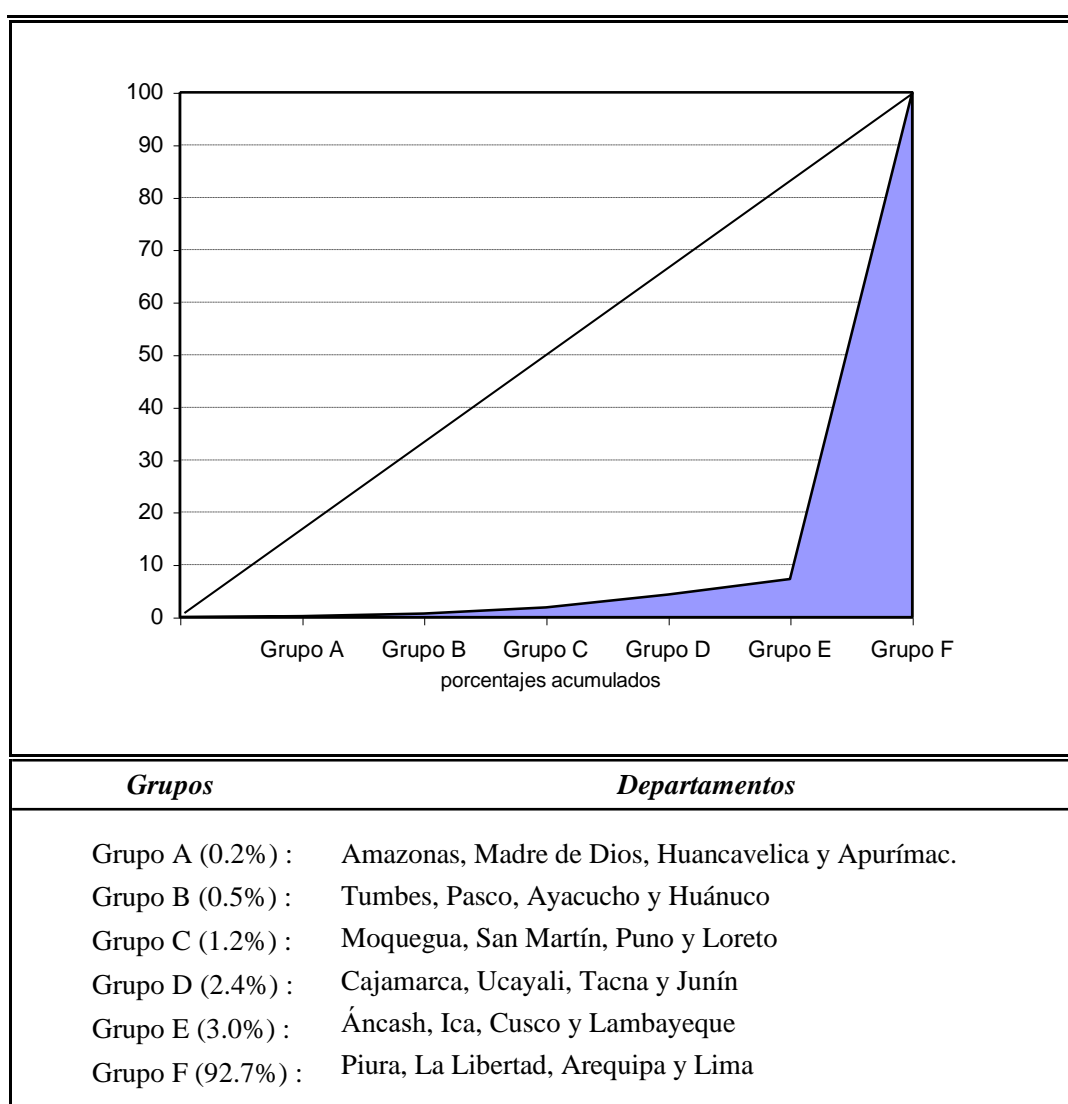
Fuente : SUNAT, *Nota Tributaria* , varios números.

Elaboración propia.

cuanto a una débil presencia del esfuerzo recaudador en el interior del territorio nacional. Una mayor presencia de la administración tributaria en estos lugares, permitiría impulsar y ejecutar acciones localmente para reducir la evasión tributaria, especialmente de actividades económicas de pequeña y mediana escala. Esta medida se justificaría, porque según datos de la propia SUNAT, en el mes de febrero del 2002 en el departamento más pequeño en cuanto a número de inscritos se refiere – Huancavelica– tenía inscritos 7,100 contribuyentes.²¹

El Gráfico 4.3 nos da una idea del grado de concentración en la recaudación de los ingresos efectuados por la SUNAT. El área sombreada expresa los porcentajes que se

Gráfico 4.3: Distribución de los ingresos recaudados por la SUNAT: 1999-2001
(Según sextiles departamentales)



Fuente : Cuadro 4.3.
Elaboración propia.

²¹ SUNAT, *Nota Tributaria*, Febrero 2002, Año 11, N° 2.

van acumulando conforme los grupos se van considerando; y que en una situación ideal de distribución departamental perfectamente equitativa, debería coincidir con la línea diagonal. Los grupos están ordenados de menor a mayor participación en los ingresos recaudados, y cuyos porcentajes se observa en la tabla inferior del gráfico. A su vez, al interior de cada grupo, el orden de los departamentos es de menor a mayor grado de participación en la distribución (ver Cuadro 4.3). Por ejemplo, el conglomerado de menor participación es el Grupo “A”, constituido por los departamentos de Amazonas, Madre de Dios, Huancavelica y Apurímac, que en conjunto solo recaudaron el 0.2% del total nacional durante el periodo de agosto de 1999 a diciembre del 2001.

Aunque no en el mismo grado, este hecho de concentración de la recaudación tributaria guarda cierta correspondencia con la densificación en pocos lugares de la inscripción de los contribuyentes. Así, a diciembre del 2001, 1.17 millones contribuyentes habían elegido inscribirse en el Departamento de Lima, que equivale al 59.3% de los inscritos en el país. A su vez, Arequipa, La Libertad y Piura tenían los siguientes mayores números de inscritos, con 5.6%, 4% y 3.6% de contribuyentes del total nacional, respectivamente.

El problema no solamente es la gran concentración en la distribución, sino la tendencia a que ella se agrave. En la mayoría de los departamentos –incluidos espacios importantes como Junín, Ica, Ucayali, La Libertad, Puno, Lambayeque, Cusco– la participación departamental en la recaudación efectuada por la SUNAT desciende; contrariamente, la recaudación en Lima tiende a aumentar. Este comportamiento sería una expresión de la contracción de la actividad económica en los mencionados departamentos a fines de los noventa y su concentración en la capital del país.

4.2 Estructura fiscal del Gobierno Local

Si se toma en cuenta las bajas tasas de inflación –para países como el nuestro– generadas por nuestra economía en los últimos tres años de la década pasada²², se puede afirmar que tanto el ingreso como el gasto de las municipalidades del país, en términos reales, siguen una tendencia ligeramente creciente. (Cuadro 4.4 y Gráficos 4.4 y 4.5)

Como se ha podido advertir en el tercer capítulo del presente trabajo, los componentes –o fuentes– del ingreso de los gobiernos locales tienen distinta naturaleza en cuanto a su procedimiento de recaudación, así como en su aplicación (gasto). En el Cuadro 4.4 se ha clasificado dichas fuentes en tres grandes grupos, de tal manera que permita tener una idea del grado de dependencia o las limitaciones que tienen las administraciones municipales para ampliar sus ingresos.

Los referidos grupos presentan las siguientes características:

- a) *De Recaudación Local*. Comprende determinados impuestos y tributos creados a favor de las municipalidades, cuya recaudación proviene del propio ámbito local –distrital o provincial– y, por consiguiente, sus montos están determinados funda-

²² Según el INEI, los promedios anuales para los años 1998, 1999 y 2000, fueron 7.3%, 3.5% y 3.8%, respectivamente.

mentalmente por la condición socioeconómica de los habitantes y el grado de desarrollo de la actividad productiva y comercial de la circunscripción local.

En promedio, en el periodo 1997-2000, cerca del 43% del ingreso de las municipalidades se origina en la propia dinámica de su localidad, aunque con una tenue tendencia a disminuir dicha participación (Cuadro 4.4). Este bajo porcentaje nos revela, amén de que se pueda dar un aumento en la recaudación por una mejoría en la administración tributaria municipal, que el ingreso municipal puede aumentar sostenidamente solamente si las condiciones de vida y económica de las localidades del interior del país mejoran. Caso contrario, una mejor distribución a favor de los gobiernos locales solo sería posible a través de montos y proporciones cada vez mayores de los recursos asignados y transferidos, pero con el riesgo de agudizar el centralismo. Esta aseveración se corrobora en el hecho de que los mayores ingresos de “Recaudación Local” se ejecutan en distritos que presentan mejores niveles de vida y mayor dinamismo económico local.

En este grupo se tiene dos subgrupos, los mismos que presentan las siguientes características:

- *Otros impuestos municipales.* Contribuye con el 11.7% de la captación del total de ingresos de los gobiernos locales. En la ejecución de esta fuente, durante los dos últimos años, destacan la Municipalidad Metropolitana de Lima, con el 17% de estos impuestos; la Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima) con el 5.9%; y la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco (Lima), con el 4.9%.²³
- *Recursos directamente recaudados.* Contribuye en modo importante al ingreso municipal (31.3%). Comprende los ingresos por servicios que brindan las

²³ Estas cifras y las siguientes de similar nivel específico, han sido obtenidas de la *Cuenta General de la República* correspondientes a los ejercicios 1999 y 2000.

Cuadro 4.4: Perú: Ingresos y gastos de los gobiernos locales, 1997-2000

	Millones de nuevos soles				Estructura porcentual			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
I. Ingresos								
A. De recaudación local	1 404	1 508	1 481	1 564	45,0	44,3	41,9	41,4
1. Otros impuestos municipales	293	423	440	466	9,4	12,4	12,4	12,3
2. Recursos directamente recaudados	1 111	1 085	1 042	1 098	35,6	31,9	29,4	29,1
B. Asignados y transferidos	1 482	1 758	1 687	1 918	47,5	51,6	47,7	50,8
1. Canon y sobrecanon	174	233	175	220	5,6	6,8	5,0	5,8
2. Participación en renta de aduanas	22	25	26	29	0,7	0,7	0,7	0,8
3. Fondo de compensación municipal	1 012	1 188	1 163	1 313	32,4	34,9	32,9	34,8
4. Transferencias	252	276	311	347	8,1	8,1	8,8	9,2
5. Donaciones	23	36	12	9	0,7	1,0	0,3	0,2
C. Operaciones de crédito	234	141	370	295	7,5	4,1	10,5	7,8
1. Interno	234	140	367	294	7,5	4,1	10,4	7,8
2. Externo	0	0	3	1	0,0	0,0	0,1	0,0
Total	3 121	3 407	3 538	3 777	100,0	100,0	100,0	100,0
II. Gastos								
A. Gastos corrientes	1 640	1 822	2 019	2 088	54,2	53,8	59,3	57,9
1. Personal y obligaciones sociales	494	530	591	604	16,3	15,6	17,4	16,8
2. Obligaciones previsionales	112	117	132	134	3,7	3,5	3,9	3,7
3. Bienes y servicios	969	1 097	1 191	1 190	32,1	32,4	35,0	33,0
4. Otros gastos corrientes	65	77	105	160	2,2	2,3	3,1	4,4
B. Gastos de capital	1 159	1 268	1 207	1 240	38,3	37,4	35,5	34,4
1. Inversiones	1 077	1 226	1 084	1 133	35,6	36,2	31,9	31,4
2. Inversiones financieras	7	6	3	2	0,2	0,2	0,1	0,1
3. Otros gastos de capital	75	36	119	104	2,5	1,1	3,5	2,9
C. Servicio de la deuda	224	299	176	277	7,4	8,8	5,2	7,7
1. Intereses y cargos de la deuda	53	48	63	85	1,8	1,4	1,9	2,4
2. Amortización de la deuda	171	251	113	192	5,7	7,4	3,3	5,3
Total	3 023	3 389	3 402	3 605	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación, *Cuenta General de la República*, varios años.

Elaboración propia.

municipalidades, como Tasas, Rentas de la Propiedad, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros. Sobresalen por mayor captación en este subgrupo, la Municipalidad Metropolitana de Lima, con el 20%; la Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima) con el 4.8%; y la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco (Lima) con el 4.5%.

b) *Asignados y Transferidos*. Son recaudados por distintas entidades del gobierno central, dependiendo de la naturaleza del concepto. En promedio, contribuyen con cerca del 49% de la ejecución del ingreso municipal. En esta fuente se puede identificar dos subgrupos importantes:

- *Fondo de Compensación Municipal* (FONCOMUN). Es el más importante de todas las fuentes, y proviene de una recaudación nacional; en su mayor parte, a través de la aplicación del 2% sobre las ventas gravadas con el IGV. Durante el periodo 1997-2000, esta fuente contribuyó con el 33.8% del ingreso municipal.

La ejecución del FONCOMUN evidencia su propósito compensatorio, es decir, apoyar con mayor proporción a las municipalidades que tienen menores posibilidades de captar ingresos en su propia jurisdicción y por otras fuentes. Así, para los años 1999 y 2000, los que obtuvieron mayor captación son la Municipalidad Metropolitana de Lima, con apenas 4.7%; y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (el más poblado del país), con el 1.6%.

- *Transferencias*. Es el otro subgrupo importante, que participa con el 8.6% de la ejecución del ingreso. Al interior del mismo, el concepto más importante corresponde a los fondos transferidos para el Programa del Vaso de Leche, los cuales explican entre el 85% y el 94% de esta fuente de ingresos.
- c) *Operaciones de Crédito*. Como se observa en el Cuadro 4.4, el más importante es el crédito interno. Y en esta fuente las que obtuvieron mayor financiamiento son la Municipalidad Metropolitana de Lima, con 13% (1999) y 17.3% (2000); la Municipalidad Provincial de Callao, con el 3.2% (2000); la Municipalidad Provincial de Maynas, con 4.7% (1999) y 2.9% (2000); y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, con el 3.8% (1999).

Con relación al gasto, para el periodo 1997-2000, en promedio la mayor parte del gasto se destinó a gastos corrientes (56.4%); a los gastos de capital, 36.3%; y a los servicios de la deuda, 7.3%. Asimismo, como se observa en el Gráfico 4.5, la evolución ascendente del gasto está determinada por el crecimiento de su componente gastos corrientes.

Información disponible para los dos últimos años de la década, permite conocer que en los gastos corrientes tuvieron mayor participación la Municipalidad Metropolitana de Lima (13%), la Municipalidad Distrital de San Isidro (2.9%) y la Municipalidad Provincial del Callao (2.7%). En los gastos de capital destacan la Municipalidad Provincial de Lima (5.7%), la Municipalidad Provincial de Maynas (2.1%), la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (2.0% en 1999) y la Municipalidad Provincial de Tacna (2.1% en 2000). En el gasto por servicio de la deuda, los que mayores pagos efectuaron son la Municipalidad Metropolitana de Lima (21.4%), la Municipalidad Provincial de Arequipa (4.3%) y la Municipalidad Distrital de San Isidro (3.9%).

A nivel de grandes grupos del gasto, se puede observar las siguientes características:

- a) *Gastos Corrientes*. Un tercio del gasto municipal se ejecuta en bienes y servicios; es decir, para la adquisición de bienes, pagos por servicios de diversa naturaleza prestados por personas naturales sin vínculo laboral con el Estado o personas jurídicas, así como pago de viáticos y asignaciones por comisión de servicio o cambio de colocación²⁴. En este subgrupo de bienes y servicios, durante los dos últimos años, destacan la Municipalidad Metropolitana de Lima (14.7%), la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco (3.6%) y la Municipalidad Provincial de Callao (2.6%).

²⁴ Definición contenida en el Anexo N° 04 de la Resolución Directoral N° 003-2002-EF/76.01, que aprueba los Clasificadores para el Año Fiscal 2002 (publicada el 17.01.02).

Gráfico 4.4: Perú: Ingresos de los gobiernos locales, 1997-2000

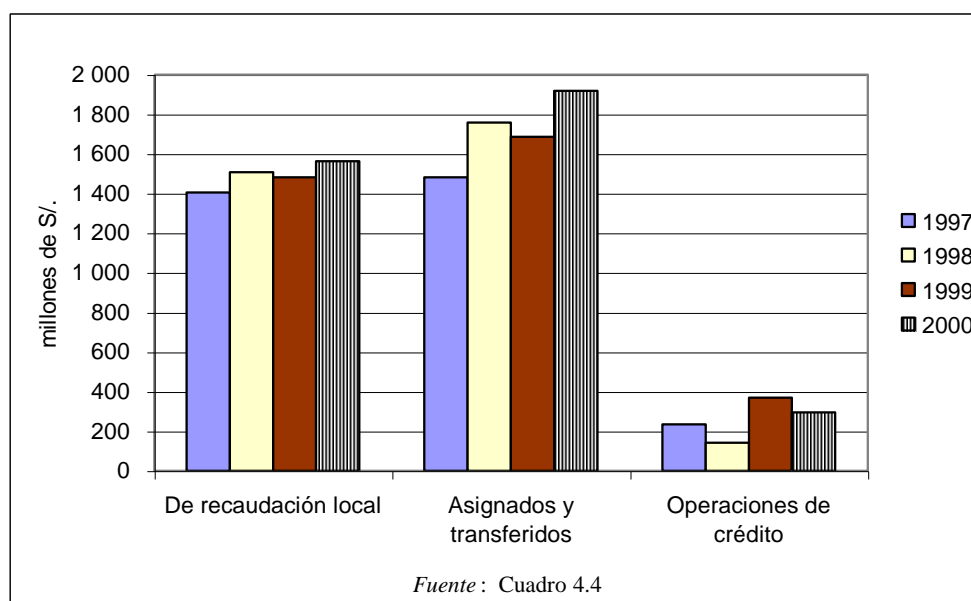
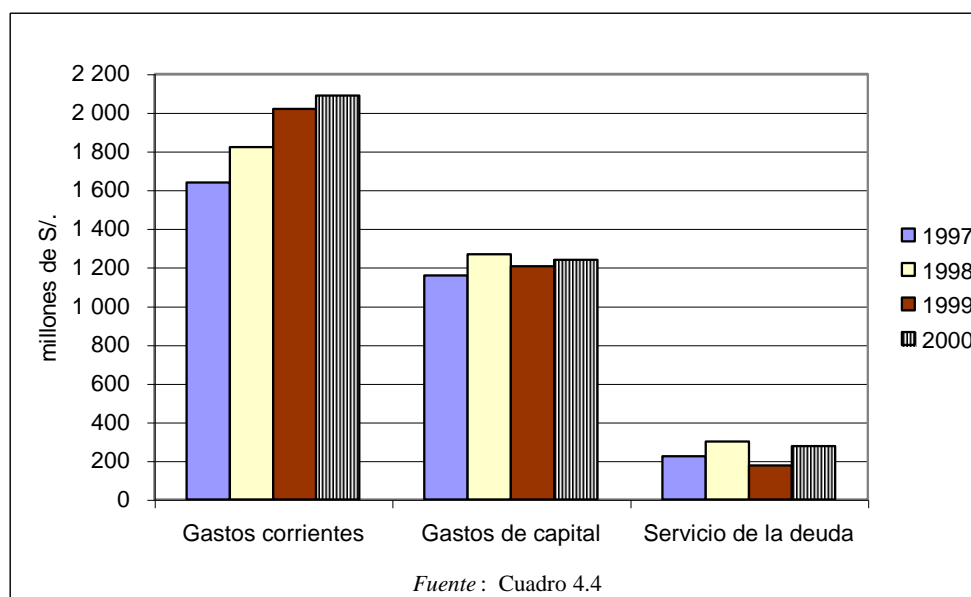


Gráfico 4.5: Perú: Gastos de los gobiernos locales, 1997-2000



Para el periodo 1997-2000, en promedio, el gasto derivado de obligaciones con el personal activo que figura en planillas alcanza el 16.5% del gasto total; en tanto, el gasto por el pago de pensiones y otros beneficios a cesantes y jubilados corresponde al 3.7% del gasto total. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la carencia de información a un mayor nivel de detalle no permite conocer de manera real qué proporción del gasto se asigna al pago de la fuerza laboral activa y no activa, pues existe el concepto Servicios No Personales que se clasifica dentro del

rubro Bienes y Servicios, mediante el cual se paga a un número importante de personas²⁵ –incorporados en mayor proporción en la segunda mitad de la década pasada– que realizan labores, pero por medio de contratos de locación de servicios, que son regulados por la legislación civil y no genera derechos laborales.

- b) *Gastos de Capital*. En este grupo destacan las inversiones, constituidos por gastos destinados a proyectos que comprenden el estudio (prefactibilidad, factibilidad o definitivo) y la ejecución de obras, incluyendo la contratación de los servicios necesarios, así como la adquisición de inmuebles, equipos, vehículos y materiales para la realización de los mismos. Incluye también los gastos en proyectos cuyo resultado implica la mejora en la productividad, a través del cambio o la variación sustancial de procesos y/o tecnologías utilizadas por la entidad²⁶. Este subgrupo de inversiones explica el 93% del gasto de capital.

Los gobiernos locales con mayores inversiones son la Municipalidad Provincial de Maynas con el 2.3% (1999) y 2.8% (2000); la Municipalidad Metropolitana de Lima con el 1.9% (1999) y 2.7% (2000); y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho con el 2.2% (1999).

- c) *Servicio de la Deuda*. Como se observa en el Gráfico 4.5, no existe un patrón definido que siga este tipo de gasto. La mayor proporción de ejecución corresponde a la amortización de la deuda (74%).

Las cifras aquí expuestas, así como los análisis efectuados en los primeros capítulos del presente trabajo, permiten inferir que en Perú se requiere una adecuada institucionalización en el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En un contexto en el cual prevalece el centralismo, la ausencia de independencia de poderes, la falta de transparencia, así como la reducida participación de la sociedad civil, no debería sorprender que se afecte también la adecuada asignación y aplicación de los recursos financieros públicos en el país, perjudicando a su población más vulnerable.

4.3 ¿Cómo estamos respecto a otros países de América Latina?

Analizando la evolución del ingreso y gasto fiscales, se puede afirmar que durante gran parte de la década de los noventa la incidencia del Estado en la actividad económica aumentó en la mayoría de los países de América Latina: 10 de los 17 países examinados presentan tendencias crecientes del gasto del gobierno central como porcentaje del PBI (Cuadro 4.5). Nicaragua es el caso más sobresaliente, a razón de que su cociente de gasto del gobierno central respecto al PBI creció a una tasa promedio anual de 146%, y de tener el porcentaje más bajo en el inicio de los noventa, pasó al segundo más alto de la región. Con porcentajes bastantes menores, siguen en orden de importancia Bolivia, República Dominicana, Argentina y Uruguay, con tasas de crecimiento de dicho índice que se ubican entre 5% y 2.9% anual. Siguen, con tasas significativamente menores, los demás países.

El Perú tuvo una tendencia también creciente en la relación gasto del gobierno central sobre el PBI, pero este cociente se incrementó solo a razón de 1.2% anual.

²⁵ Por ejemplo, en entrevistas realizadas con varios funcionarios de municipalidades de Lima, estos sostuvieron que la mayoría de sus policías municipales y “serenos” –conocidos también como “cascos azules”– han sido contratados por la modalidad de Servicios No Personales.

²⁶ Definición contenida en el Anexo N° 04 de la Resolución Directoral N° 003-2002-EF/76.01.

En cuanto a las tendencias de aumento en los ingresos tributarios como porcentajes del PBI –conocido también como Presión Tributaria–, estas son más consistentes que las del gasto, pues 12 de los 17 países presentan tendencias crecientes y con tasas más elevadas. Nuevamente Nicaragua exhibe un crecimiento muy notable, y de tener la presión tributaria más baja de Latinoamérica de solo 2.9% del PBI, pasó al segundo valor más alto de la región, con 23.9% del PBI, experimentado una tasa de crecimiento de este índice de 152% anual. Con tasas significativamente menores siguen en orden de importancias los países de Bolivia, Perú, Colombia, República Dominicana y Guatemala, las mismas que se ubican entre 9.3% y 3.4% anual.

Con excepción de Paraguay, en mayor o menor grado, los países que presentan los más altos valores de crecimiento de la presión tributaria, tuvieron al inicio de la década los más bajos niveles de la misma (Cuadro 4.5).

En el caso del Perú –como ya se mencionó en este capítulo– la reestructuración de los tributos y la aplicación de medidas orientadas a la modernización de la administración tributaria, permitieron un importante crecimiento en los ingresos tributarios.

Si bien las tendencias del gasto y los ingresos tributarios son predominantemente crecientes en la región, no en todos los casos el aumento del gasto se ha sustentado en aumentos de la recaudación tributaria. En Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá, la expansión del gasto del gobierno central no se respaldó en un aumento en la recaudación tributaria, a diferencia de Nicaragua, Bolivia, Perú, República Dominicana y El Salvador, en los cuales tal expansión del gasto sí estuvo acompañada –en mayor o menor grado– de un mejoramiento en la presión tributaria.

En la mayor parte de los casos en que el crecimiento del gasto fue inferior al del ingreso, la consiguiente brecha fue cubierta mayormente con fondos provenientes de la privatización. Un informe de las Naciones Unidas sobre el sector público, señala que durante la década de los noventa la región latinoamericana en su conjunto fue marcada por sustanciales reformas del Estado, en las direcciones de una mayor democratización, la reducción del alcance de la intervención estatal en la actividad productiva y, un activo proceso de privatización²⁷.

²⁷ United Nations, *World Public Sector Report: Globalization and the State*, p. 51.

Cuadro 4.5: Variaciones del Gasto y los Ingresos Tributarios del Gobierno Central
(porcentaje del PBI)

<i>País</i>	<i>Gasto</i>			<i>Ingresos Tributarios</i>		
	<i>1990</i>	<i>1997</i>	<i>Tendencia</i>	<i>1990</i>	<i>1997</i>	<i>Tendencia</i>
Argentina	10,6	14,1	+	9,4	11,1	+
Bolivia	16,4	23,1	+	8,6	16,0	+
Brasil	35,0	33,8		19,1	20,1	+
Chile	20,4	20,7		16,3	18,9	+
Colombia	11,6	8,8	-	10,2	13,6	+
Costa Rica	25,6	30,1	+	20,8	23,1	+
Ecuador	14,5	15,7	+	17,8	13,9	-
El Salvador	10,9	12,3	+	8,9	10,5	+
Guatemala	10,0	9,7		6,9	8,7	+
México	19,2	15,5	-	17,7	15,6	-
Nicaragua	7,2	32,3	+	2,9	23,9	+
Panamá	23,7	27,7	+	17,7	18,0	
Paraguay	9,4	n.d	n.d	9,2	9,1	
Perú	17,0	18,5	+	10,5	14,1	+
República Dominicana	11,7	15,6	+	10,8	13,9	+
Uruguay	26,0	31,7	+	24,2	26,8	+
Venezuela	20,7	20,6		18,4	18,3	

Nota: Los signos indican variaciones de 5 puntos porcentuales o superiores.

La ejecución de gastos (2da columna) de Argentina, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana corresponde a 1996; de Brasil, Ecuador y Nicaragua, a 1994; y de Colombia, a 1993.

La ejecución de ingresos (2da columna) de Nicaragua corresponde a 1995; de Colombia y Panamá, a 1994; y de Paraguay, a 1993.

Fuentes: - United Nations, *World Public Sector Report: Globalization and the State 2001*.

- BCRP, *Memoria 2000*.

Elaboración propia.

El BID explica que en la aludida década el proceso de privatización de la región tuvo un gran dinamismo, caracterizado por la aplicación de ambiciosos programas en Brasil y Bolivia y una nueva ronda de ventas en Perú, México, Colombia y Venezuela, entre otros países. Aunque admite también que en un gran número de países las privatizaciones han enfrentado una importante oposición política, y en algunos casos se han detenido.²⁸

Por ejemplo, Brasil en 1996 vendió activos públicos por un valor de cerca de US\$ 6,000 millones, el nivel máximo registrado desde la iniciación del programa de privatización en 1991, y a principios de 1997 inició un programa de ventas de empresas mineras, petroquímicas y de infraestructura, con el propósito de obtener US\$ 50,000 millones en dos años. Bolivia experimentó un avance notable en su innovador programa de capitalización iniciado en 1995. En Perú continuó el proceso de privatización, con la

²⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso económico y social, Informe 1997*, p. 27.

venta de 22 empresas públicas, la venta de participaciones accionarias minoritarias en empresas de telecomunicaciones y electricidad, y algunas importantes ventas y concesiones en los sectores de hidrocarburos y petroquímica. Procesos activados de privatización similares o con variantes se han observado también en México, Colombia, Venezuela, Panamá, Guyana, El Salvador y Guatemala.²⁹

Después de un examen de la posición que ocupa el Perú en comparación con otros países de la región latinoamericana, en cuanto al grado de participación del ingreso y el gasto del gobierno central en la actividad económica, se procede a continuación a realizar un análisis comparativo considerando también los gobiernos subnacionales (intermedios y municipales).³⁰

Entre los países de la región se da una diferencia en términos de organización constitucional fundamental: federales o unitarios. Como es sabido, son federales Argentina, Brasil, México y Venezuela, y unitarios los demás. Sin embargo, en todos los países de la región se reconoce la autonomía municipal y actualmente casi todos ellos cuentan con órganos electos en sus niveles intermedios. Las excepciones serían los países de Centroamérica, donde solo hay órganos electos en el nivel nacional y en el municipal.³¹

Como se verificó en el primer capítulo del presente trabajo, los procesos contemporáneos de descentralización han consistido principalmente en transferir funciones desde los gobiernos nacionales a los subnacionales, en materia de provisión de infraestructura y servicios básicos, y servicios de educación y salud. Para financiar las funciones transferidas se ha ampliado las competencias de imposición de los niveles subnacionales (en algunos casos transfiriendo impuestos) y se ha instaurado o modificado sistemas de compensación.

También se corroboró que históricamente en los países federales los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios, para luego avanzar hacia el nivel municipal. En cambio, en los unitarios frecuentemente la descentralización se enfoca al municipio y el nivel intermedio juega un papel de articulación con el nacional. Pero estas opciones se dan dentro de los respectivos contextos históricos de cada país.

El Cuadro 4.6 muestra la contribución de cada nivel de gobierno a la generación de ingresos tributarios, para los países y los diez últimos años para los que se cuenta con información, y, en la casilla que sigue a cada porcentaje, las tendencias correspondientes. Dicho cuadro permite apreciar:

- Una amplia preponderancia del nivel nacional en las decisiones sobre imposición.
- Una relativa autonomía de los niveles intermedios de Brasil y Argentina.
- Las cifras correspondientes a los estados, en México, son relativamente bajas. Sin embargo, los recursos que generan estos impuestos resultan multiplicados por un sistema de transferencias de libre disponibilidad directamente vinculadas al

²⁹ Ibid, p. 28.

³⁰ No existen estadísticas disponibles de ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno para todo el conjunto de países de la región, de manera que permita efectuar un análisis comparativo entre ellos.

³¹ FINOT, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 82.

esfuerzo fiscal, lo que se refleja en la tendencia ascendente. En el caso de los municipios se aplica un sistema similar.

- En general, existe una capacidad impositiva relativamente baja en el nivel municipal (casi ausente en Argentina y muy exiguo en el Perú).

La capacidad de auto imposición de los gobiernos locales es menor aún de lo que indican las cifras si se toma en cuenta: a) el número relativamente pequeño de municipalidades donde se concentra el ingreso; b) que una gran parte de la población no paga impuestos sobre la propiedad, por no ser propietarios o porque están exentos; c) que en la mayoría de los casos (Brasil sería una excepción) las municipalidades deben requerir la aprobación del nivel central para modificar tasas (porcentajes). En consecuencia, la actual estructura tributaria brinda pocos espacios para autoimponerse a estas comunidades territoriales de menor dimensión y más próximas al ciudadano.³²

Cuadro 4.6: América Latina: Generación de Ingresos Tributarios por niveles de gobierno

<i>Nivel</i>	<i>Brasil</i>		<i>Argentina</i>		<i>México</i>		<i>Chile</i>		<i>Bolivia</i>		<i>Perú</i>	
	1985-94		1988-97		1988-97		1992-98		1989-98		1990-98	
Federal /Nacional	59,8	-	76,7	+	77,2	-	92,5	=	97,3	+	97,2	+
Intermedio	36,8	=	23,3	-	17,9	+					0,5	-
Municipal	3,5	+			4,9	+	7,5	=	2,7	-	2,3	-

Nota: Los signos indican las tendencias en el periodo.

Fuente: Tomado de Iván FINOT, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 87; elaborado sobre datos del FMI (1999), excluyendo aportes para seguridad social.

Finot sostiene que la coparticipación reduce en vez de ampliar la autonomía de los niveles participantes: la cesión de poder por parte de un nivel –en términos de capacidad de imposición– no se refleja en un aumento correspondiente en otro nivel sino más bien en una obligación implícita o explícita de un acuerdo mutuo para modificar tasas.³³

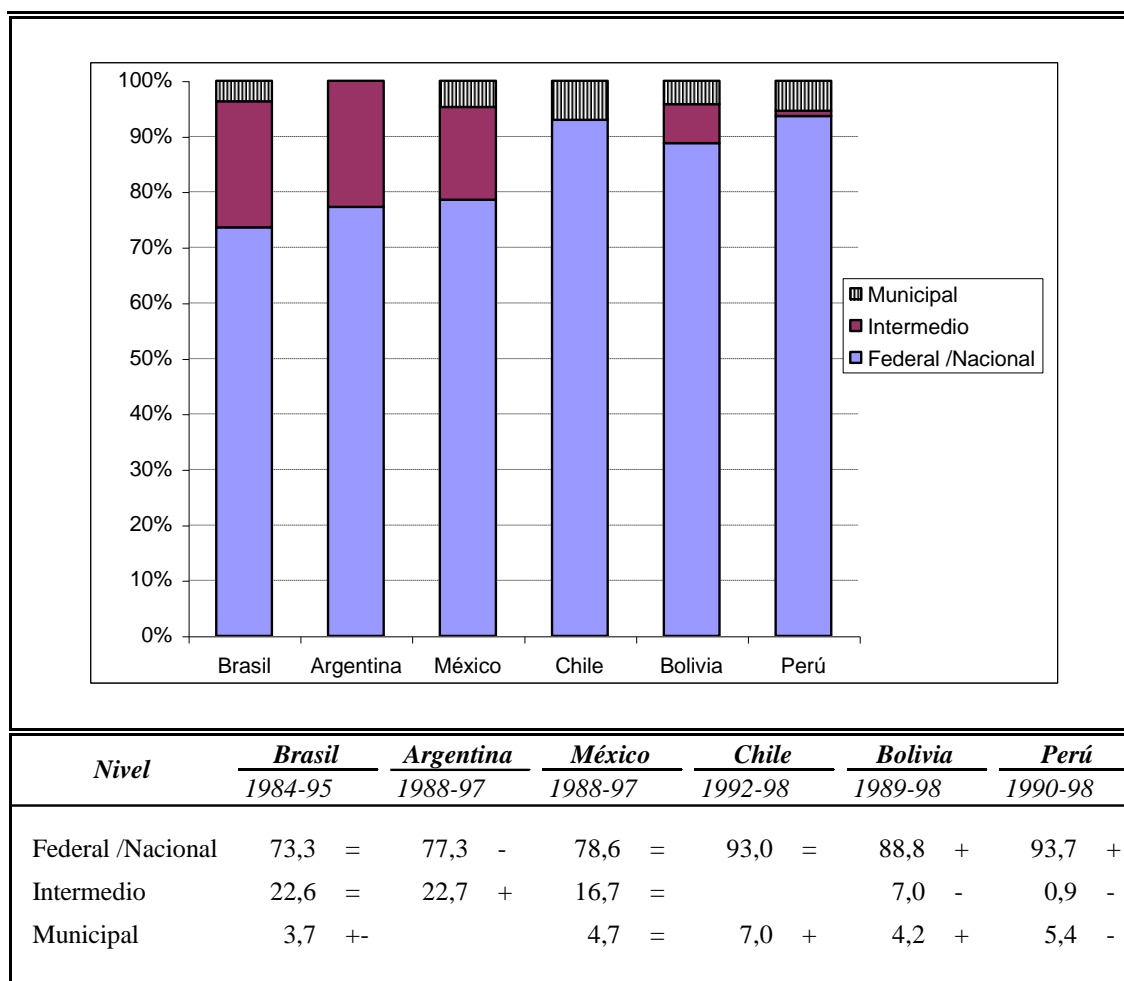
El Cuadro 4.6 sintetiza, asimismo, la estructura y tendencias de la descentralización política –entendida como autonomía para decidir gasto sobre la base de ingresos generados localmente– en los países considerados. Bajo este punto de vista, Brasil aparece como el país políticamente más descentralizado. Las tendencias muestran que tanto Brasil como México estarían profundizando sus respectivos procesos mientras en Argentina estaría ocurriendo lo contrario. En cuanto a los países unitarios que aparecen en el cuadro, la mayor preponderancia relativa del nivel municipal correspondería a Chile mientras en los casos de Bolivia y Perú no solo la preponderancia es menor sino también mostraría una tendencia decreciente.

³² Ibid, p. 86.

³³ Ibid, pp. 86-87.

Los bajos niveles de descentralización política, no solo en lo que se refiere a decisiones sobre ingresos sino también a gastos, quedan reflejados, aunque parcialmente, en los Gráficos 4.6 y 4.7. Allí se muestra, para algunos países, qué porcentajes de ingresos y gastos fiscales totales son decididos en cada nivel. En la elaboración de los cuadros de los mencionados gráficos han sido tomados en cuenta no solamente los ingresos tributarios sino también los no tributarios, consistentes principalmente en utilidades o ventas de empresas públicas.

Gráfico 4.6: América Latina: Participación en Ingresos Fiscales por niveles de gobierno en países seleccionados

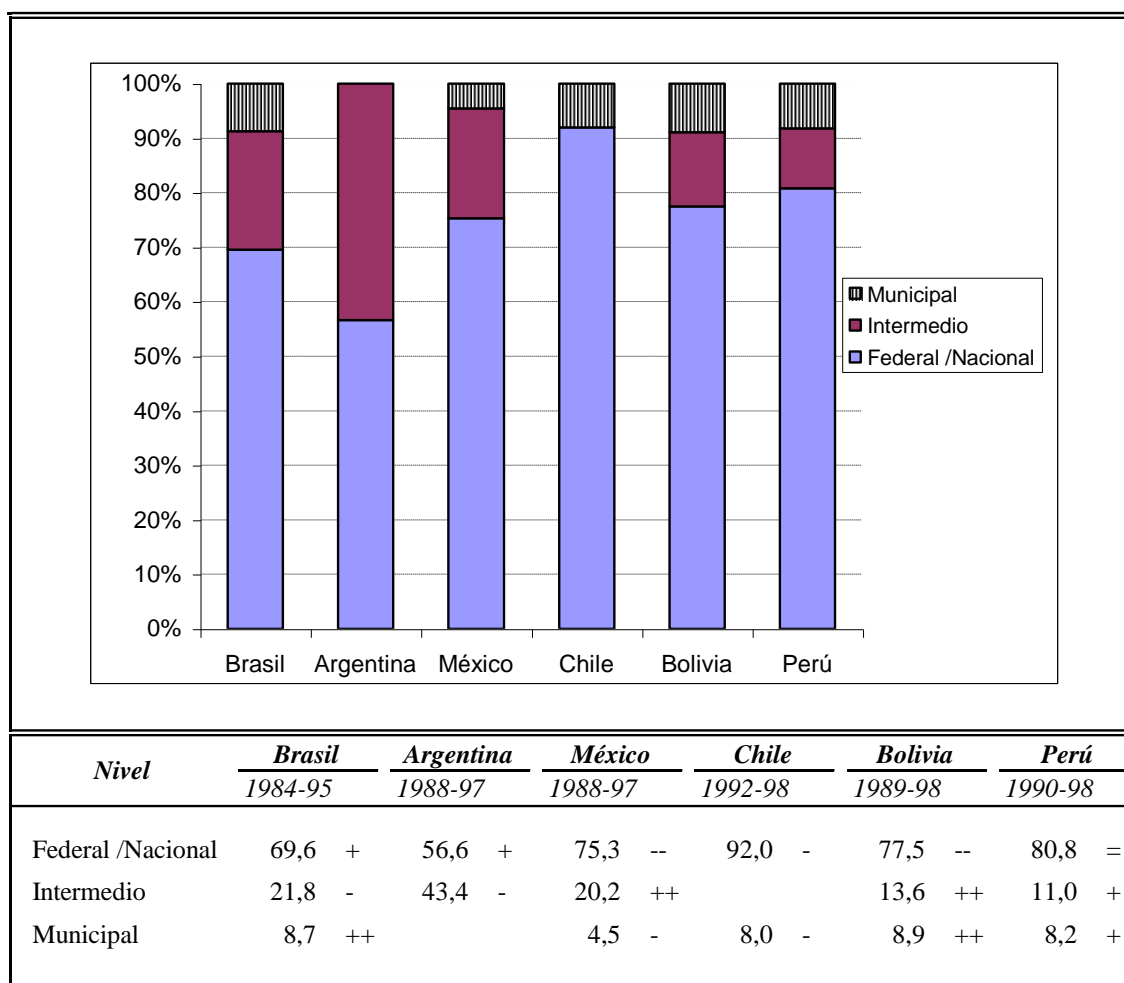


Nota: Las cifras que aparecen son medias aritméticas de los porcentajes correspondientes a los últimos diez años y se refieren a países para los que hay datos disponibles.

Fuente: Tomado de Iván FINOT, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 99; elaborado sobre datos del FMI (1999).

Elaboración propia.

Gráfico 4.7: América Latina: Participación en Gastos Fiscales por niveles de gobierno en países seleccionados



Nota: Las cifras que aparecen son medias aritméticas de los porcentajes correspondientes a los últimos diez años y se refieren a países para los que hay datos disponibles.

Fuente: Tomado de Iván FINOT, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, p. 99; elaborado sobre datos del FMI (1999).

Elaboración propia.

Los citados gráficos y las cifras en que se sustentan permiten apreciar lo siguiente:

- Una elevada preponderancia de los niveles federales o nacionales, tanto en términos de ingresos como de gastos, en todos los casos, excepto en el de Argentina, en lo que se refiere a gastos.

En el caso de Perú, si se hace el ajuste de incorporar el nivel intermedio al nivel nacional, en razón de que los consejos transitorios de administración regional (CTARs) fueron organismos que dependieron directamente del Ministerio de la Presidencia, este país mostraría los mayores porcentajes de concentración en el nivel nacional.

- Mayores grados de descentralización del gasto en Argentina, Brasil, México, Bolivia y aun Perú (en ese orden) en relación, por ejemplo, a Chile, pero un mayor

- desequilibrio vertical en los casos de Bolivia y Perú, que estarían mostrando una baja incidencia de la descentralización en las recaudaciones locales.
- Una mayor importancia relativa de las transferencias en el gasto municipal en los casos de Brasil, Bolivia y Perú, que contrasta con situaciones casi de equilibrio en los casos de México y Chile.
 - En Brasil se puede observar una tendencia a crecer del gasto municipal pero que es más que compensada por una reducción de los gastos de los estados y resulta en una tendencia del déficit a disminuir (situación que se está confirmando en años más recientes). En Bolivia en cambio el gasto subnacional tiende a crecer aceleradamente, las transferencias a disminuir y el déficit a aumentar, lo que finalmente es compensado a través de una creciente dependencia nacional de transferencias del resto del mundo (caso único entre los analizados).³⁴
 - En Argentina se puede apreciar un menor nivel de déficit pero que tendería a aumentar por el mayor ritmo de crecimiento de los gastos nacionales. En cambio, en México los gastos nacionales propenden a disminuir en mayor medida de lo que aumentan los del nivel intermedio y por tanto la tendencia al superávit se muestra creciente. Chile muestra también una notable situación de equilibrio, pero el superávit estaría tendiendo a disminuir.

A modo de conclusión de esta parte del trabajo, se puede afirmar que el análisis realizado pone de manifiesto que entre los países de América Latina existen particularidades en la distribución y evolución del ingreso y gasto fiscales, las cuales dependen de las singulares condiciones de cada país. No obstante esta situación, se evidencia también que en las dos últimas décadas existe una tendencia de avance hacia los niveles más próximos al ciudadano, como respuesta creciente a los esfuerzos de reivindicación democrática y al progresivo afianzamiento de que esa proximidad constituye la forma más eficiente de organizarse para competir en un mundo que avanza hacia la globalización. Pero no obstante estas particularidades, se puede afirmar que la tendencia histórica general en la región es avanzar hacia los niveles más próximos al ciudadano. Y ello –según ya se mencionó en el primer capítulo– no solamente por ser una reivindicación democrática sino también por constituir la forma más eficiente de organizarse para competir en un mundo que avanza hacia la globalización.

4.4 Ingreso y gasto municipal: Mapa financiero municipal

La debilidad institucional predominante en las municipalidades –que se expondrá en el siguiente capítulo– se expresa también en la débil capacidad operativa para elaborar consistente y oportunamente la información requerida por los órganos competentes del gobierno central (Contaduría Pública de la Nación, Dirección Nacional del Presupuesto Público, etc.). Así, en 1999, de 1,826 municipalidades el 90% presentó información presupuestaria útil para realizar la consolidación; en el 2000, de 1,829 municipalidades se consolidó la información del 86% de estas.

El mencionado tipo de restricciones y otros relativos a cobertura, calidad y oportunidad en el procesamiento de información, no permiten contar con series históricas consistentes de los distintos componentes de los ingresos y los gastos municipales de

³⁴ Ibid, p. 98.

todos los departamentos del Perú. De manera que el análisis que se efectuará en el presente subcapítulo se sustentará en la información que ha sido posible conseguir.

El Cuadro 4.7 y el Gráfico 4.8, concernientes al gasto municipal departamental, permiten conocer:

- Con excepción de Moquegua, la estructura de la distribución departamental del gasto municipal en el país no ha experimentado cambios importantes durante los últimos cuatros años de la década pasada.

Además de Moquegua, los departamentos que tuvieron mayores variaciones en su participación del gasto municipal nacional fueron Tumbes, Apurímac, Huánuco, Huancavelica y Loreto, en ese orden.

- Existe una gran concentración territorial del gasto municipal, expresada en la distancia entre el área sombreada y la línea diagonal del Gráfico 4.8.

En este gráfico, los grupos están ordenados de menor a mayor participación en la ejecución del gasto municipal, y sus respectivos porcentajes se muestran en la tabla inferior del gráfico. A su vez, al interior de cada grupo, el orden de los departamentos es de menor a mayor grado de participación en la distribución. Por ejemplo, el conglomerado de menor participación es el Grupo “A”, constituido por los departamentos de Madre de Dios, Tumbes, Pasco y Amazonas, que en conjunto solo ejecutaron el 3 % del total nacional durante el periodo 1997-2000.

A pesar de los progresos mostrados en la década de los noventa para reducir la desigual distribución departamental del gasto municipal, por medio de asignaciones compensatorias a favor de los gobiernos locales más empobrecidos, ella aún persiste; pero como respuesta a los problemas económicos y sociales estructurales que determinan los dispares asentamientos poblacionales en los departamentos del Perú. Este hecho se corrobora observando que la desigual distribución espacial del gasto municipal mantiene una muy estrecha correlación con la distribución poblacional (Gráfico 4.9), determinada fundamentalmente por esta última.

Sobre la base de la información más actualizada que ha sido posible obtener, acerca de la composición del ingreso y el gasto municipal al nivel de cada departamento, se ha podido elaborar un grupo de indicadores que se muestran en el Cuadro 4.8. El análisis vertical de cada uno de ellos permite conocer lo siguiente:

Cuadro 4.7: Gasto municipal por Departamentos 1997-2000

<i>Departamento</i>	<i>Millones de nuevos soles</i>				<i>Porcentaje</i>			
	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Amazonas	28	37	40	43	0,94	1,08	1,19	1,18
Áncash	105	111	110	134	3,46	3,27	3,24	3,73
Apurímac	33	40	44	34	1,10	1,19	1,30	0,95
Arequipa	132	143	138	132	4,36	4,22	4,06	3,66
Ayacucho	45	65	64	69	1,50	1,92	1,89	1,90
Cajamarca	110	135	126	124	3,62	4,00	3,71	3,44
Callao (Prov. Const.)	87	93	107	105	2,89	2,76	3,14	2,93
Cusco	106	132	134	143	3,52	3,90	3,95	3,96
Huancavelica	42	61	59	67	1,39	1,81	1,73	1,86
Huánuco	51	65	62	81	1,68	1,91	1,81	2,25
Junín	57	54	52	64	1,87	1,60	1,52	1,79
La Libertad	118	131	134	150	3,91	3,86	3,94	4,15
Lambayeque	112	121	126	127	3,71	3,57	3,70	3,53
Lima	118	114	121	115	3,89	3,36	3,56	3,19
Loreto	1 133	1 274	1 316	1 357	37,48	37,60	38,67	37,64
Madre De Dios	143	125	141	170	4,74	3,70	4,15	4,71
Moquegua	9	12	13	13	0,30	0,35	0,37	0,37
Pasco	36	61	40	34	1,20	1,80	1,16	0,93
Piura	26	30	29	33	0,87	0,89	0,85	0,90
Puno	220	216	200	230	7,28	6,37	5,88	6,37
San Martín	105	146	133	127	3,47	4,31	3,90	3,53
Tacna	47	50	58	59	1,56	1,48	1,69	1,65
Tumbes	78	100	84	101	2,58	2,96	2,48	2,80
Ucayali	24	22	18	29	0,80	0,64	0,53	0,81
Total	57	50	53	64	1,87	1,47	1,56	1,78
	3 023	3 389	3 402	3 605	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente : Contaduría Pública de la Nación, *Cuenta General de la República*, varios números.

Elaboración propia.

- Los mayores porcentajes del gasto corriente respecto del gasto total, corresponden a la Provincia Constitucional del Callao (con 73.3%) y a los departamentos de Lima (con 72.5%), La Libertad (con 57.1%), Ica (con 54.9%) y Lambayeque (con 52.8%). Los cuatro primeros se ubican por encima del promedio nacional, que es 54.2%, y el último departamento ligeramente por debajo.³⁵
- Como a nivel nacional más del 92% del gasto municipal se distribuye entre gastos corrientes y gastos de capital, entonces aquellos departamentos que presentan mayores valores en los índices de gasto corriente respecto del gasto de capital,

³⁵ El peso de Lima en los indicadores expuestos en el cuadro tiende a sesgar hacia los valores de este departamento las cifras de los promedios nacionales.

tendrán a su vez los más bajos valores del cociente de gasto de capital respecto del gasto total. Precisamente los cinco departamentos mencionados anteriormente tienen los porcentajes más bajos en este último índice, por debajo de la media que es 38.3% de gasto de capital sobre el gasto total.

- En el cociente obtenido de comparar el gasto en servicio de la deuda respecto al gasto total, 14 departamentos tienen un valor superior a la media nacional de 7.4% del gasto total, pero ninguno de estos supera el 14%.
- A causa de que más del 92% del ingreso municipal se distribuye entre ingresos de recaudación local e ingresos asignados y transferidos, se determina la relación siguiente: a mayor capacidad de generación del ingreso municipal en el propio espacio local menor es la dependencia de la asignación o transferencia de origen nacional, y viceversa.

Solamente la Provincia del Callao (con 64.6%) y los departamentos de Lima (con 69.6%), Tacna (con 56%), Moquegua (con 49.1%) e Ica (con 48%), tienen cocientes de ingreso municipal de recaudación local respecto del ingreso total, que se ubican por encima de la media nacional de 45%.

Cabe destacar que 16 departamentos tienen estos índices con porcentajes menores al 30% de ingreso de recaudación local respecto del ingreso total. Lo cual demuestra la generalizada dependencia de las municipalidades de los departamentos del interior del país, de los recursos que le son asignados o transferidos provenientes de la recaudación nacional.

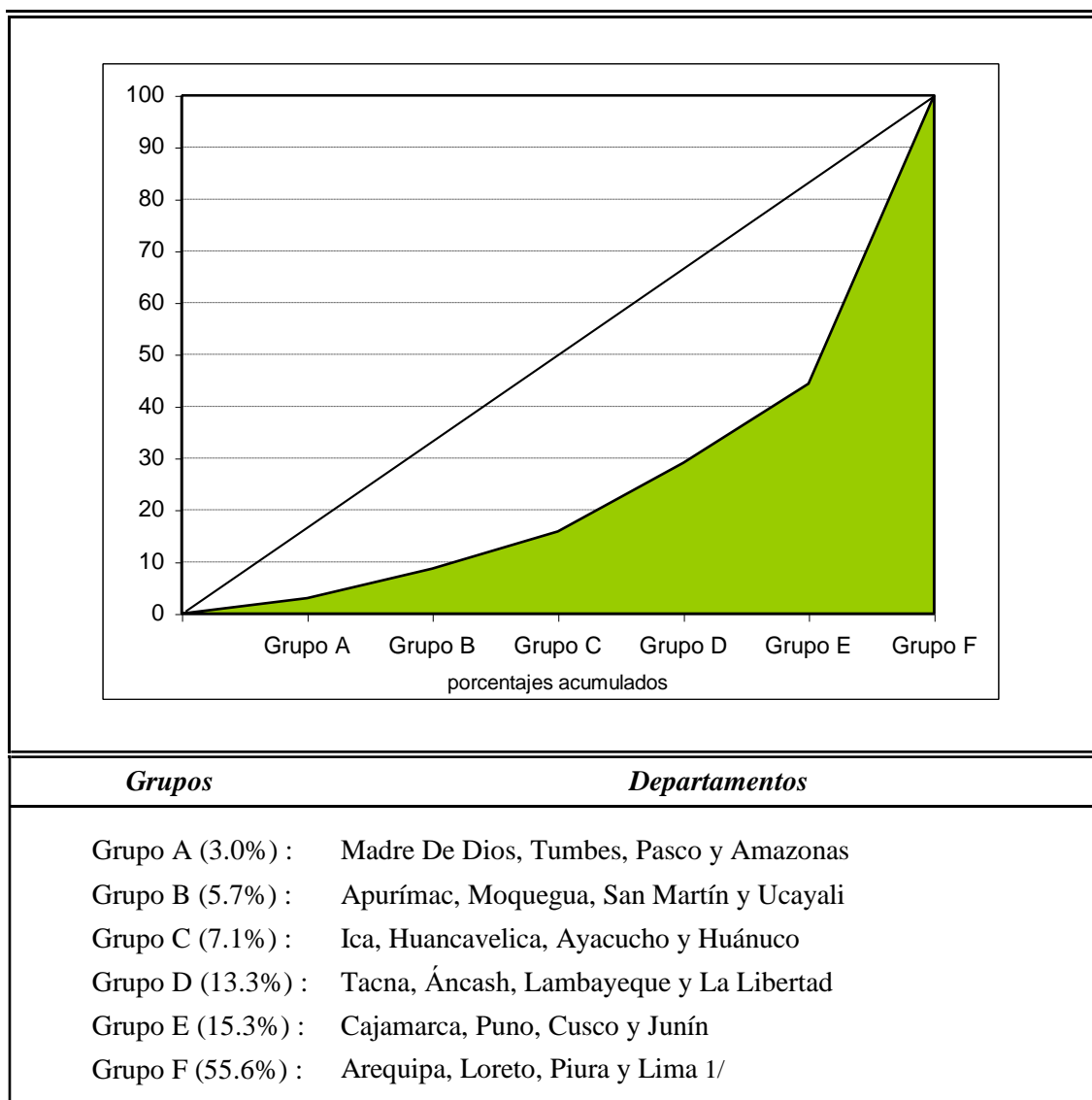
- Los casos más extremos de dependencia de recursos municipales externos al propio espacio local son posibles medirlos a través de los más altos valores de los cocientes de ingreso municipal asignado y transferido respecto del ingreso total. Y ello se observa en los siguientes departamentos: Apurímac, con 79.1%; Huancavelica, con 77.5%; Puno, con 76.9%; y Pasco, con 76.8%. Además, estas demarcaciones presentan los más bajos niveles de vida (medidos a través del índice de desarrollo humano).
- Las operaciones de crédito son prácticas extendidas en todos los departamentos del país. De estos, 12 tienen porcentajes de endeudamiento respecto del ingreso total que se ubican por encima de la media nacional de 7.5%.

No obstante esa práctica extendida, la débil capacidad de gestión de la institución municipal, en particular en el manejo de sus recursos financieros, determina un bajo nivel de aprovechamiento del crédito, pues la relación del servicio de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes es bastante inferior a la establecida por las reglas fiscales (Ley N° 27958): 7.2% contra 25%, respectivamente.

- El gasto municipal per cápita para el año 2000 presenta una gran dispersión. Así, el departamento con el más bajo monto (Apurímac, S/. 80 anual) llega apenas al 57% del promedio nacional, que es de S/. 140 anual; mientras que la suma más elevada (Tacna, S/. 364) es 2.6 veces dicho promedio. Solamente siete departamentos – incluido Tacna – ejecutaron un gasto municipal per cápita por encima de los S/. 150 anuales: Moquegua, con S/. 228; Loreto, con S/. 193; Lima, con S/. 182; Madre de Dios, con S/. 158; Huancavelica, con S/. 156; y Ucayali, con S/. 151.
- Cinco departamentos y la Provincia del Callao tienen índice de desarrollo humano (IDH) superiores al promedio nacional: Lima y Callao, con 0.847; Moquegua, con 0.757; Tacna, con 0.75; Arequipa, con 0.695; e Ica, con 0.675. Los relativos

mejores niveles de vida promedio se concentran en pocos departamentos, mientras que los peores se dispersan en la mayor parte del territorio del Perú. Las situaciones de mayor carencia promedio –bajos IDH– están en los departamentos de Huancavelica (con 0.412), Ayacucho (con 0.438), Apurímac (con 0.466), Huánuco (con 0.476), Puno (con 0.480), y Cajamarca (con 0.489).

Gráfico 4.8: Distribución del gasto municipal: 1997-2000
(Según sextiles departamentales)

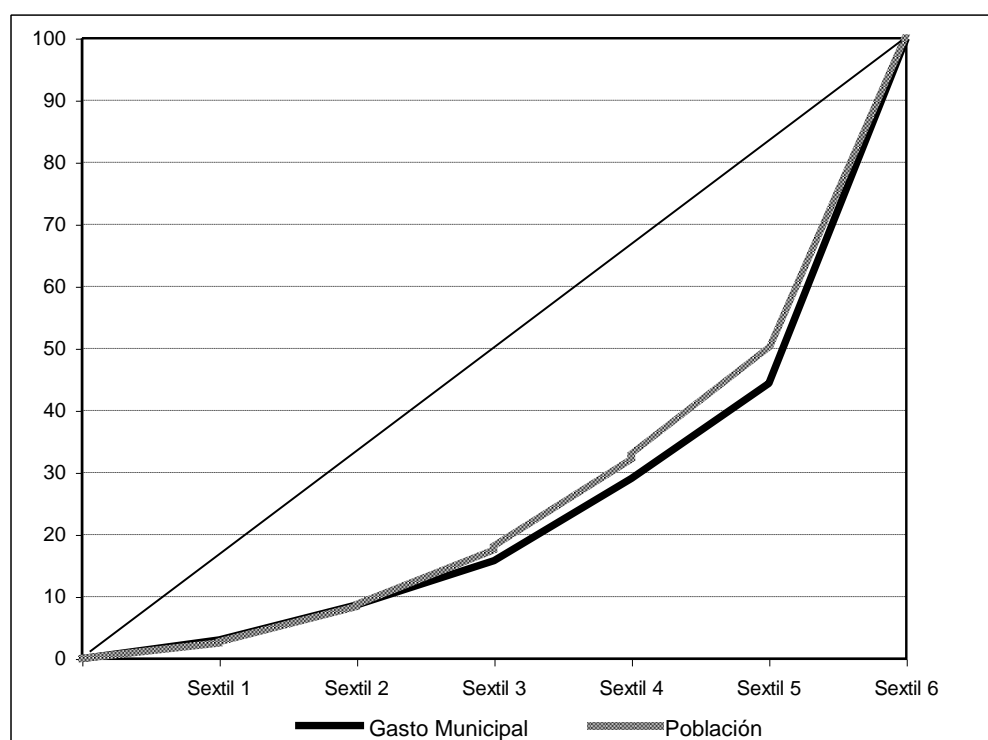


1/ Incluye la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: Cuadro 4.7.

Elaboración propia.

Gráfico 4.9: Distribución territorial del gasto municipal y de la población
(Según sextiles departamentales)



Nota: El Gasto Municipal corresponde al promedio del periodo 1997-2000; la población, al 2000.

Fuente: Cuadro 4.7; INEI, *Estado de la Población Peruana: 2000*

Elaboración propia.

Con la finalidad de efectuar un análisis transversal, por medio de la comprobación del grado de asociación entre los indicadores del Cuadro 4.8, estos fueron sometidos a la prueba de correlación de Pearson³⁶. Los resultados de esta prueba se presentan en el Cuadro 4.9, el mismo que permite saber:

- Existe una correlación positiva entre la proporción del ingreso municipal recaudado en el propio ámbito local y la proporción del gasto dedicado a gastos corrientes. Es decir, cuanto más alto es el porcentaje de ingresos que proviene del propio espacio local más elevado es el porcentaje del gasto que se orienta a la atención de las actividades operativas de carácter permanente de las municipalidades.

Esta relación obedece a que –aspecto señalado en el tercer capítulo del presente trabajo–, en los ingresos de recaudación local las municipalidades tienen mayor grado de discrecionalidad respecto de otras fuentes.

³⁶ El coeficiente de correlación producto o momento r de Pearson, r , es un índice adimensional acotado entre -1,0 y 1,0 que refleja el grado de dependencia lineal entre dos conjuntos de datos. El valor r de la línea de regresión es:

$$r = \frac{n(\sum xy) - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{[n\sum x^2 - (\sum x)^2][n\sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$

Cuadro 4.8: Indicadores de implicancia financiera municipal para el análisis de correlaciones

<i>Departamento</i>	<i>De Gasto Municipal 1997</i>			<i>De Ingreso Municipal 1997</i>			<i>Población estimada al 2000</i> A	<i>Gs. Municipal Per cápita (S./.) B/A</i>	<i>Índice de Desarrollo Humano (IDH-1997)</i>
	<i>Gasto Corriente / Gasto Total</i>	<i>Gasto de Capital / Gasto Total</i>	<i>Servicio de la Deuda / Gasto Total</i>	<i>De Recaud. Local/ Ing. Total</i>	<i>Asignados y Transfer./ Ing. Total</i>	<i>Operaciones de Crédito/ Ing. Total</i>			
Amazonas	39.2	55.1	5.7	17.8	74.4	7.8	406	105	0.529
Áncash	44.3	48.0	7.7	26.8	63.7	9.5	1 067	126	0.563
Apurímac	37.1	53.8	9.1	14.3	79.1	6.6	427	80	0.466
Arequipa	45.0	41.9	13.2	41.2	44.2	14.6	1 073	123	0.695
Ayacucho	40.9	54.2	4.9	22.7	71.2	6.2	527	130	0.438
Cajamarca	34.9	58.3	6.8	16.3	73.7	10.0	1 412	88	0.489
Callao (Prov. Const.)	73.3	19.9	6.9	64.6	29.0	6.4	774	136	0.847
Cusco	44.1	51.3	4.6	24.2	70.0	5.8	1 158	123	0.515
Huancavelica	33.8	59.8	6.4	19.3	77.5	3.2	431	156	0.412
Huánuco	40.8	50.6	8.5	20.0	75.2	4.8	777	104	0.476
Ica	54.9	36.2	8.9	48.0	43.4	8.6	649	99	0.675
Junín	44.8	41.1	14.1	29.8	55.4	14.8	1 190	126	0.614
La Libertad	57.1	36.8	6.1	42.0	54.1	3.9	1 466	87	0.643
Lambayeque	52.8	33.7	13.5	40.0	50.1	9.9	1 093	105	0.639
Lima	72.5	23.0	4.4	69.6	24.6	5.8	7 466	182	0.847
Loreto	29.7	56.7	13.7	14.9	71.3	13.8	880	193	0.583
Madre De Dios	37.5	48.6	13.8	28.3	64.9	6.8	84	158	0.614
Moquegua	34.3	61.4	4.3	49.1	50.3	0.6	147	228	0.757
Pasco	35.9	56.3	7.8	17.2	76.8	6.0	248	131	0.547
Piura	39.5	49.9	10.6	31.7	62.1	6.2	1 546	149	0.588
Puno	30.2	60.1	9.6	15.4	76.9	7.7	1 199	106	0.480
San Martín	47.5	41.6	10.9	27.1	63.5	9.4	744	80	0.581
Tacna	51.4	45.5	3.1	56.0	42.0	1.9	277	364	0.750
Tumbes	38.8	51.9	9.3	19.2	65.1	15.7	194	150	0.658
Ucayali	30.8	62.0	7.2	25.2	60.4	14.4	424	151	0.624
Total / promedio	54.2	38.3	7.4	45.0	47.5	7.5	25 662	140	0.667

Fuentes: - Contaduría Pública de la Nación, reportes estadísticos varios.

- INEI: *Estado de la Población Peruana: 2000* ; *Compendio de Estadísticas Sociodemográficas: 1998-99* .

Elaboración propia

Cuadro 4.9: Matriz de coeficientes de correlación de Pearson de los Indicadores seleccionados

	<i>Indica. 1</i>	<i>Indica. 2</i>	<i>Indica. 3</i>	<i>Indica. 4</i>	<i>Indica. 5</i>	<i>Indica. 6</i>	<i>Indica. 7</i>	<i>Indica. 8</i>	<i>Indica. 9</i>
<i>Indicador 1</i>	1,00	-0,96	-0,20	0,84	-0,83	-0,19	0,55	0,04	0,69
<i>Indicador 2</i>	-0,96	1,00	-0,09	-0,77	0,81	0,00	-0,51	0,06	-0,68
<i>Indicador 3</i>	-0,20	-0,09	1,00	-0,26	0,11	0,63	-0,17	-0,33	-0,08
<i>Indicador 4</i>	0,84	-0,77	-0,26	1,00	-0,97	-0,30	0,48	0,42	0,89
<i>Indicador 5</i>	-0,83	0,81	0,11	-0,97	1,00	0,04	-0,48	-0,36	-0,93
<i>Indicador 6</i>	-0,19	0,00	0,63	-0,30	0,04	1,00	-0,05	-0,30	0,00
<i>Indicador 7</i>	0,55	-0,51	-0,17	0,48	-0,48	-0,05	1,00	0,02	0,38
<i>Indicador 8</i>	0,04	0,06	-0,33	0,42	-0,36	-0,30	0,02	1,00	0,45
<i>Indicador 9</i>	0,69	-0,68	-0,08	0,89	-0,93	0,00	0,38	0,45	1,00

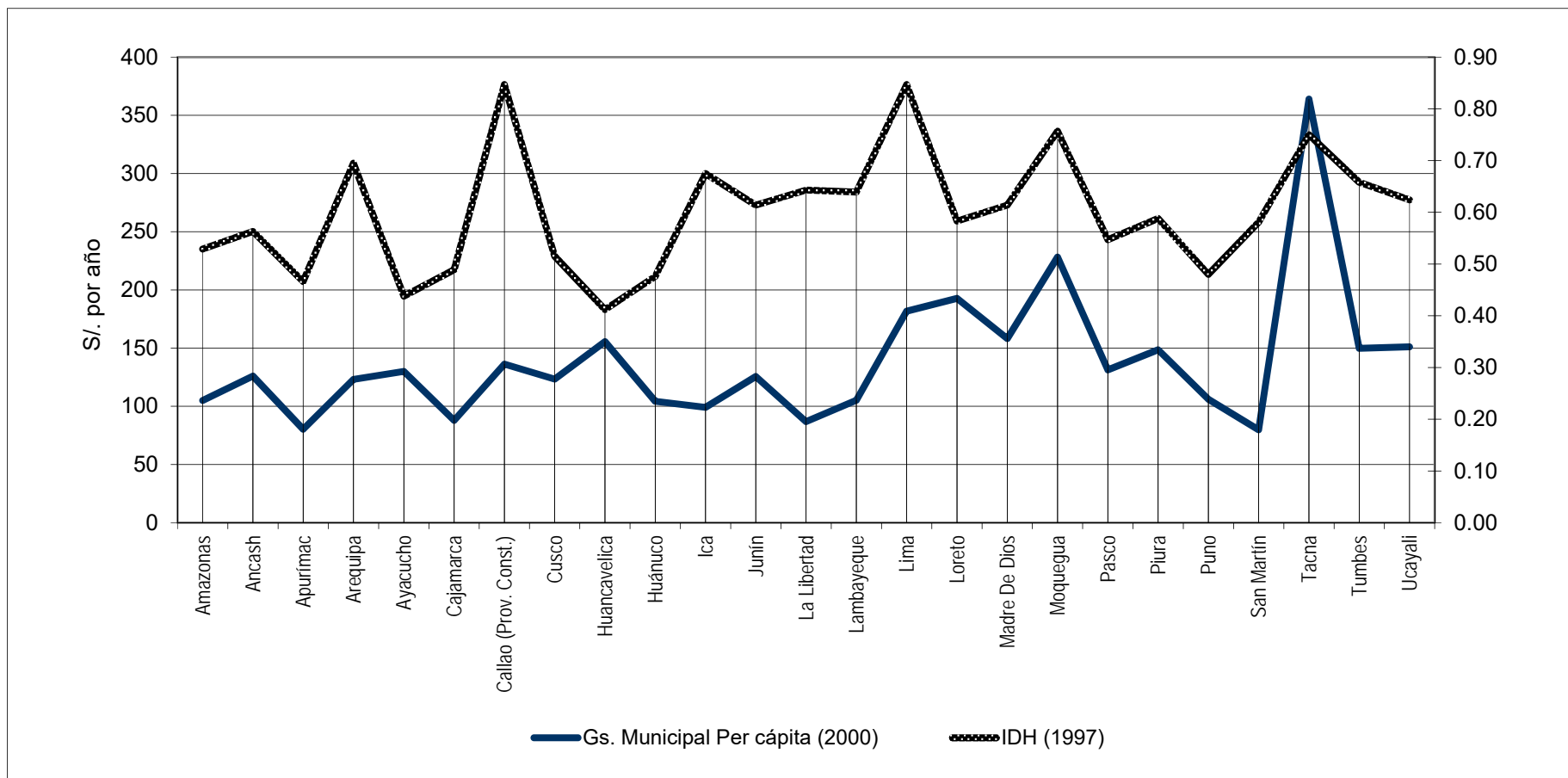
Notas: Indicador 1: Gasto Corriente / Gasto Total; Indicador 2: Gasto de Capital / Gasto Total;
Indicador 3: Servicio de la Deuda / Gasto Total; Indicador 4: Ingreso de Recaudación Local / Ingreso Total;
Indicador 5: Ingresos Asignados y Transferidos / Ingreso Total;
Indicador 6: Operaciones de Crédito / Ingreso Total;
Indicador 7: Población estimada al 2000; Indicador 8: Gasto Municipal Per cápita
Indicador 9: Índice de Desarrollo Humano.

Fuente: Cuadro 4.8.

Elaboración propia.

- El índice que se obtiene de relacionar los ingresos asignados y transferidos sobre el ingreso total, se correlaciona positivamente con la proporción del gasto destinado a gastos de capital. La explicación de esta relación radica en que las normas de casi la totalidad de los ingresos que conforman los recursos asignados y transferidos – especialmente FONCOMUN y Canon y Sobrecanon– disponían expresamente que los referidos fondos se debían destinar a gastos de inversión (ejecución de obras y similares).
- La participación del gasto municipal en el gasto público, a pesar del avance observado, sigue siendo pequeña. Por esta razón, los gastos que realizan los gobiernos locales tienen poco o muy poco impacto en el nivel de bienestar de la localidad. Ello se desprende del bajo valor del coeficiente de correlación entre el gasto municipal per cápita y el índice de desarrollo humano. (Ver Gráfico 4.10)
- Se corrobora lo que ya se señaló en el presente capítulo, en el sentido que un mayor nivel de vida de la población –medido a través del IDH– asociado a una mejor situación del espacio local, permite que la posición de la municipalidad en la recaudación de ingresos en su ámbito local mejore. Esta afirmación se sustenta en que en los departamentos en los cuales el porcentaje de ingresos recaudados localmente respecto del ingreso total es elevado, también lo es el IDH, y viceversa.
- La correlación entre el cociente ingresos asignados y transferidos sobre el ingreso total y el IDH es negativa. Este resultado se explicaría básicamente por dos hechos: uno, el carácter compensatorio del referido tipo de ingresos, cuyo principal componente es el FONCOMUN, el mismo que se distribuye incorporando criterios de población, pobreza y desarrollo urbano, tales como tasa de mortalidad infantil, población rural, hogares sin servicios básicos, etc.; otro.

Gráfico 4.10: Gasto municipal per cápita e Índice de Desarrollo Humano por departamentos



Fuente : Cuadro 4.8.

Elaboración propia.

Por lo expuesto en este subcapítulo, los testimonios de directivos municipales y especialistas en el tema, y la información de medios de comunicación, es posible formular la conclusión que en la segunda mitad de la década de los noventa: (i) la desigual estructura fiscal municipal ha cambiado muy poco; (ii) cerca de un tercio (1/3) de los recursos financieros de las municipalidades se ha destinado a la ejecución de inversiones –el triple del respectivo coeficiente del gobierno central–, en la casi totalidad de casos sin estudios previos que sustenten su necesidad y prioridad; (iii) el gasto municipal ha sido insuficiente y careció de eficacia y eficiencia, por lo mismo contribuyó poco en el mejoramiento del nivel de bienestar de la población local; (iv) asimismo, la intervención de la población en fijar prioridades en la programación del gasto y su control ha sido casi nula. En estas condiciones, la gestión fiscal de los gobiernos locales del país tiene poco margen para mejorar sostenidamente. Cualquier intento que no encare resueltamente la solución de esos problemas, obtendrá en el mejor de los casos soluciones efímeras.

Sobre la base de los fundamentos expuestos en los capítulos precedentes y la evidencia empírica, se considera que para la solución de los problemas planteados es indispensable adoptar las siguientes medidas: (i) ante todo, fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, tanto en el ámbito institucional –recursos humanos, sistemas, procesos, etc.– como en el de los servicios que se proporciona a la comunidad; (ii) propiciar la participación ciudadana en los procedimientos políticos para decidir la provisión de bienes públicos, como condición fundamental para lograr los objetivos de eficiencia y reducción de la corrupción, aspectos que en parte ya están establecidos en nuestro sistema normativo; (iii) identificar indicadores-clave, de fácil comprensión, elaboración y evaluación, para establecer sistemas de monitoreo de la calidad del gasto; (iv) incrementar la asignación de recursos a las municipalidades, en función de los avances que se verifique en la eficiencia, eficacia en la ejecución del gasto, así como en el mejoramiento general de su gestión; (v) propiciar y garantizar el control ciudadano en la gestión presupuestaria de las municipalidades; (vi) mejorar la participación del sistema nacional de control, para que esta se centre en el análisis de resultados antes que en detalles de procedimientos, e intervenga con un espíritu orientador para las correcciones preventivas antes que con actitud atemorizante; (vii) afianzar progresivamente la descentralización política y fiscal, previa acreditación –por órgano competente– de la capacidad de gestión adquirida por la institución municipal.

El elevado porcentaje de inversiones en la ejecución del gasto municipal, merece una reflexión adicional, en el contexto del tema de la inversión pública en el país. Al respecto, la mayoría de autoridades locales, departamentales y nacionales, representantes políticos, medios de comunicación y opinión pública, por desconocimiento, acostumbra exigir que en el gasto público –sea nacional, regional o local– se destine mayores montos a inversión y en porcentajes crecientes. Lamentablemente, en ese considerable segmento sigue arraigada la idea de que un buen presupuesto público es el que presenta un monto importante en inversiones o un porcentaje significativo. Autoridades locales y regionales, casi en su totalidad, van tras el fetichismo de las obras –que políticamente provee los mayores réditos–, asumiendo como un fin las obras y no como un medio para proveer servicios a los habitantes de la localidad, y no se evalúa la conveniencia o no de ejecutar una inversión desde un análisis costo-beneficio de la colectividad. La creación y puesta en funcionamiento del sistema nacional de inversión pública ha sido un paso importante para corregir ese error, y afirma lentamente el cumplimiento de su rol, franqueando la resistencia de una

proporción todavía importante de la administración pública. (A propósito, en esa línea de mejoramiento de la calidad del gasto público, se plantea una propuesta para el caso de las municipalidades, en el último capítulo del presente trabajo)

De otro lado, recientemente se han instalado gobiernos regionales sobre la base territorial de los departamentos³⁷. Corresponderá entonces a estas instancias intermedias de gobierno coordinar acciones con el gobierno central (nacional) y las municipalidades de su circunscripción departamental, para garantizar un desarrollo descentralizado, articulado y sostenible. Al gobierno central, por su parte, le corresponderá dictar políticas generales que se orienten a resolver las desigualdades departamentales mostradas en este subcapítulo y proveer mecanismos que garanticen su cumplimiento.

Para el conjunto de tareas pendientes en la descentralización de los asuntos públicos, y en particular la de mejorar la distribución de los recursos financieros públicos dirigida a resolver el círculo vicioso del centralismo y la pobreza, a través de gobiernos subnacionales, resulta útil identificar características estructurales básicas de las finanzas municipales al nivel de departamentos, para construir grupos que al interior de cada uno de ellos exista un alto grado de similitud, de modo que faciliten la aplicación de políticas diferenciadas.

La clasificación que se va a desarrollar a continuación –elaboración de un “mapa”– parte de identificar determinadas características relevantes en la unidad de análisis departamental, el cual contiene un determinado conglomerado de municipalidades provinciales y distritales. Los valores de los correspondientes indicadores empleados están contenidos en la cuarta, octava y novena columna de datos del Cuadro 4.8. Los criterios para la selección de los referidos indicadores son:

- La capacidad de generación de ingreso municipal en el propio territorio local, expresada por medio del porcentaje de participación del ingreso municipal recaudado localmente en el ingreso total. Este indicador está determinado por la propia condición del espacio local, la cual es de carácter estructural.
- El gasto municipal anual promedio por cada habitante ejecutado en cada departamento del país. Este indicador combina la dimensión poblacional del espacio local y la aplicación global de los recursos financieros con que cuentan las municipalidades de cada departamento.
- El índice de desarrollo humano. Este indicador expresa el nivel de las condiciones de vida del habitante promedio de un determinado departamento. De acuerdo con nuestro marco conceptual, se acepta que aquel es el sujeto hacia quien se deben orientar los recursos y esfuerzos del Estado en sus distintos niveles.

El método utilizado para elaborar el “Mapa Financiero Municipal” corresponde a la aplicación de una variante del “cluster analysis” (análisis de agrupamiento). Este método permite identificar departamentos similares a través de procedimientos que en general implican la determinación de cuatro pasos básicos:

- La estandarización o normalización de cada uno de los indicadores contenidos en la cuarta, octava y novena columna de datos del Cuadro 4.8;

³⁷ Según el inciso 30.1 del artículo 30° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, (publicada el 20.07.02), el proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao.

- El cálculo de la función objetivo, la cual consiste en una medida de diferencia entre las unidades de análisis;
- La conformación de grupos a través de los valores hallados en el paso anterior; y,
- La determinación del número de grupos.

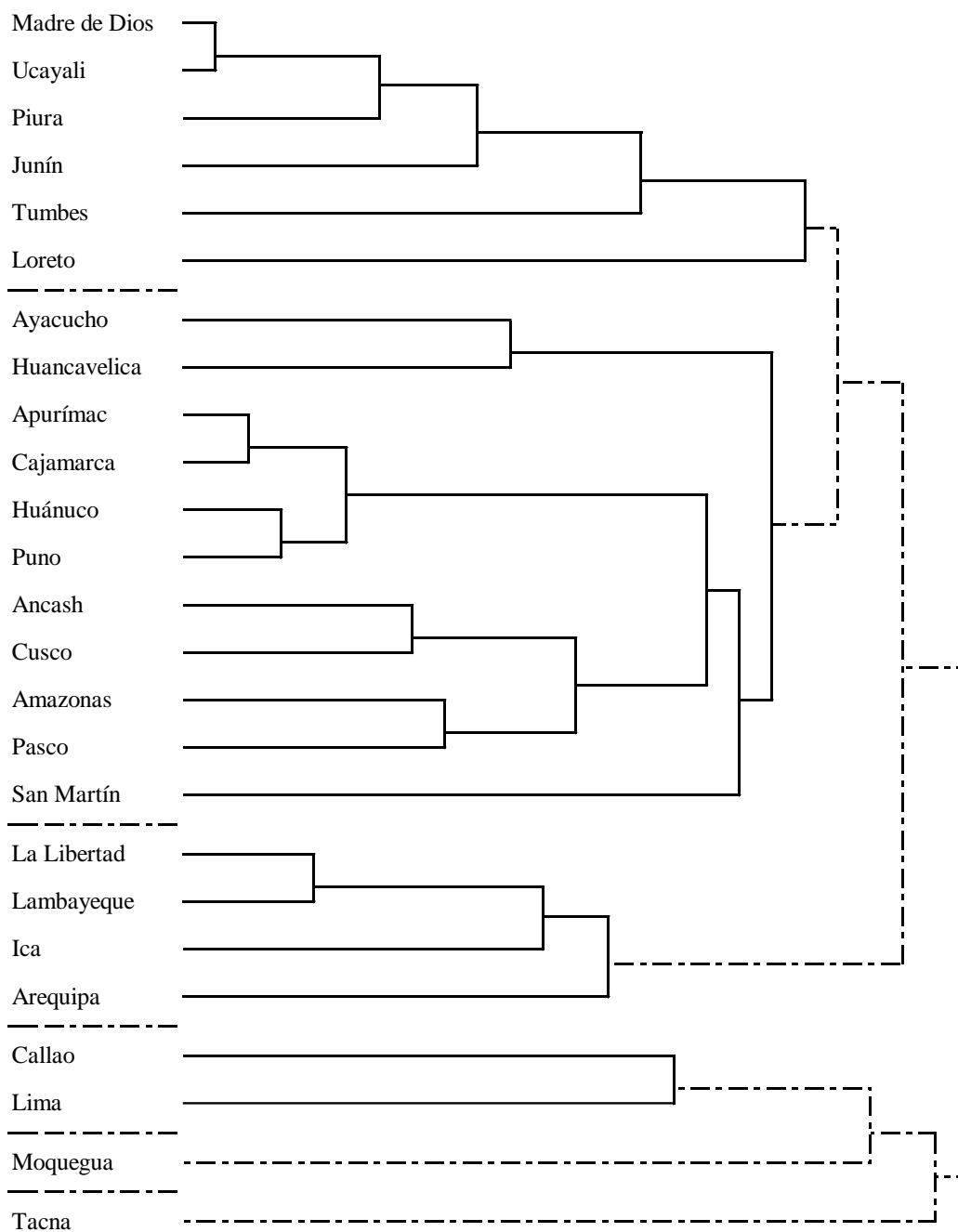
La función objetivo arriba mencionada permite ir jerarquizando grupos mutuamente excluyentes, donde cada una de las unidades de análisis –departamentos– posean la máxima similitud con todas y cada una de las unidades que conforman el grupo. En un primer nivel de agrupación se ha encontrado la asociación de dos unidades (Madre de Dios y Ucayali) que tienen entre sí las distancias más cortas entre los valores de los tres indicadores mencionados. Nuevamente el programa identifica una asociación de unidades con la siguiente menor distancia, identificándose un segundo nivel de agrupación (Apurímac y Cajamarca).

El proceso descrito en el párrafo anterior continúa de manera iterativa, siempre bajo el mismo criterio, hasta el momento en el cual todos los departamentos conformen un único grupo. Este proceso se expresa gráficamente a través de un *dendrograma*³⁸. A través del mismo se puede observar que el número de grupos significativos debe determinarse exógenamente al proceso de agrupamiento.

El proceso de formación de los grupos, así como las características de los mismos se pueden observar en el Gráfico 4.11 y Cuadro 4.10.

³⁸ Proviene del griego (dendron = árbol) y muestra las distintas etapas de agrupación de las unidades. BCRP, *Mapa de Pobreza del Perú 1981*, p. 18.

Gráfico 4.11: Dendograma municipal a nivel departamental



Nota : El dendograma representa gráficamente las diversas etapas de agrupación mediante el método cluster. La línea punteada muestran las agrupaciones que seguirían a las consideradas.

Elaboración propia.

Cuadro 4.10: Indicadores de implicancia financiera municipal, según grupos de departamentos

Grupo / Departamento	De Gasto Municipal 1997			De Ingreso Municipal 1997			Población estimada al 2000 A	Gs. Municipal Per cápita (S./) B/A	Índice de Desarrollo Humano (IDH-1997)
	Gasto Corriente / Gasto Total	Gasto de Capital / Gasto Total	Servicio de la Deuda / Gasto Total	De Recaud. Local/ Ing. Total	Asignados y Transfer./ Ing. Total	Operaciones de Crédito/ Ing. Total			
Grupo I	37.2	51.0	11.8	25.9	63.0	11.1	4 319	152	0.601
Madre De Dios	37.5	48.6	13.8	28.3	64.9	6.8	84	158	0.614
Ucayali	30.8	62.0	7.2	25.2	60.4	14.4	424	151	0.624
Piura	39.5	49.9	10.6	31.7	62.1	6.2	1 546	149	0.588
Junín	44.8	41.1	14.1	29.8	55.4	14.8	1 190	126	0.614
Tumbes	38.8	51.9	9.3	19.2	65.1	15.7	194	150	0.658
Loreto	29.7	56.7	13.7	14.9	71.3	13.8	880	193	0.583
Grupo II	38.9	53.7	7.4	20.6	71.9	7.5	8 397	109	0.503
Ayacucho	40.9	54.2	4.9	22.7	71.2	6.2	527	130	0.438
Huancavelica	33.8	59.8	6.4	19.3	77.5	3.2	431	156	0.412
Apurímac	37.1	53.8	9.1	14.3	79.1	6.6	427	80	0.466
Cajamarca	34.9	58.3	6.8	16.3	73.7	10.0	1 412	88	0.489
Huánuco	40.8	50.6	8.5	20.0	75.2	4.8	777	104	0.476
Puno	30.2	60.1	9.6	15.4	76.9	7.7	1 199	106	0.480
Áncash	44.3	48.0	7.7	26.8	63.7	9.5	1 067	126	0.563
Cusco	44.1	51.3	4.6	24.2	70.0	5.8	1 158	123	0.515
Amazonas	39.2	55.1	5.7	17.8	74.4	7.8	406	105	0.529
Pasco	35.9	56.3	7.8	17.2	76.8	6.0	248	131	0.547
San Martín	47.5	41.6	10.9	27.1	63.5	9.4	744	80	0.581
Grupo III	51.8	37.4	10.8	42.1	48.5	9.4	4 281	102	0.660
La Libertad	57.1	36.8	6.1	42.0	54.1	3.9	1 466	87	0.643
Lambayeque	52.8	33.7	13.5	40.0	50.1	9.9	1 093	105	0.639
Ica	54.9	36.2	8.9	48.0	43.4	8.6	649	99	0.675
Arequipa	45.0	41.9	13.2	41.2	44.2	14.6	1 073	123	0.695
Grupo IV	72.6	22.8	4.6	69.3	24.9	5.8	8 240	177	0.847
Callao (Prov. Const.)	73.3	19.9	6.9	64.6	29.0	6.4	774	136	0.847
Lima	72.5	23.0	4.4	69.6	24.6	5.8	7 466	182	0.847
Moquegua	34.3	61.4	4.3	49.1	50.3	0.6	147	228	0.757
Tacna	51.4	45.5	3.1	56.0	42.0	1.9	277	364	0.750
Total / promedio	54.2	38.3	7.4	45.0	47.5	7.5	25 662	140	0.667

Nota : Las columnas de los indicadores sombreados son los que se emplearon para construir los estratos.

Fuente : Cuadro 4.8.

Capítulo 5 Gestión Municipal

5.1 Marco normativo municipal básico

i) La Constitución

En la actual Carta Magna del país, el tema municipal está considerado dentro de su Capítulo XIV, “De la Descentralización”. Esta denominación ha sido establecida mediante Ley N° 27680 (publicada el 07.03.02), la misma que han introducido un conjunto de modificaciones al mencionado capítulo.

En el texto de la Constitución, la descentralización es entendida como una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país; además, que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Y, se establece la división del territorio de la República en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local¹.

El artículo 190° de la Constitución señala que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. Mediante referéndum pueden integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región; igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional.

El proceso de regionalización se inicia –según la norma constitucional– eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones; promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

La estructura orgánica básica de esos gobiernos la conforman el Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, el presidente como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El presidente es elegido conjuntamente con un vicepresidente, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años, y puede ser reelegido; los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a ley.

¹ Artículos 188° y 189° de la Constitución Política del Perú de 1993, con la modificación dispuesta por la Ley N° 27680.

La Constitución precisa que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, y que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, que corresponden al Concejo Municipal las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la Alcaldía, las funciones ejecutivas. Además, se establece que las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.²

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable pero irrenunciable.

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, así como la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Y, son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Se establece que son bienes y rentas de las municipalidades:

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Los tributos creados por ley a su favor.
3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por ordenanzas municipales, conforme a ley.
4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del FONCOMUN, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
6. Las transferencias específicas que les asigne la ley anual de presupuesto.
7. Los recursos asignados por concepto de canon.

² Según el artículo 194° de la Constitución modificada.

En lo que sigue de esta parte del trabajo también se incorpora las modificaciones dispuestas por la Ley N° 27680.

8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
9. Los demás que determine la ley.

De acuerdo con la Constitución la capital de la República no integra ninguna región y tiene régimen especial en las leyes de descentralización y orgánica de municipalidades; asimismo, las municipalidades de frontera tienen régimen especial en la ley orgánica de municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la Provincia de Lima.

Se señala expresamente, además, que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú. De otro lado, se añade que los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que debe organizar un sistema de control descentralizado y permanente.

Finalmente, la Constitución dispone que los gobiernos regionales y las municipalidades formulan sus presupuestos con la participación de la población, y anualmente rinden cuenta de su ejecución.

ii) Ley Orgánica de Municipalidades³

La norma reguladora de desarrollo constitucional de los gobiernos locales corresponde a una ley orgánica. De acuerdo con el precepto constitucional, esta ley se tramita como cualquier otra ley, pero para su aprobación o modificación se requiere de la mitad más uno del número legal de los miembros del Congreso. Este procedimiento especial lo convierte en una norma de mayor jerarquía que una ley ordinaria, decreto legislativo o decreto ley.⁴

La vigente Ley Orgánica de Municipalidades tiene su origen en la Ley N° 27972 (publicada el 27.05.03), sobre la base de la Constitución de 1993 y su modificación. Esta ley establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas; asimismo, sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.

En la mencionada ley orgánica, se establece que la municipalidad es el órgano de gobierno local que goza de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; además, que emana de la voluntad popular, por tanto, representa al vecindario. Y tiene como finalidad promover la adecuada prestación de

³ En esta parte se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes de la ley para el presente trabajo de investigación. La ley es extensa y está compuesta de 177 artículos (incluidos los del Título Preliminar) y 25 Disposiciones Complementarias (en la última de estas deroga la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, vigente durante 19 años).

⁴ SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis y MÁLLAP RIVERA, Johnny, *Legislación Municipal comentada*, p. 45.

servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

En el marco del proceso de descentralización, se considera en la ley que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales. Bajo este enfoque, los gobiernos locales deben promover el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; deben promover también el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones. El gobierno local –cualquiera sea su tipo– y los otros niveles de gobierno deben evitar la duplicidad y superposición de funciones. Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación.

Los gobiernos locales tienen el mandato legal de promover el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. Para ello, las competencias y funciones específicas municipales se deben cumplir en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo; el proceso de planeación local debe ser integral, permanente y participativo, articulando a las municipalidades con sus vecinos. En la estudiada ley orgánica el sistema de planificación tiene una importancia significativa, pues se establece que el mismo se debe regir por los siguientes principios: participación ciudadana a través de sus vecinos y organizaciones vecinales, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficiencia, eficacia, equidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, consistencia con las políticas nacionales, especialización de las funciones, competitividad e integración.

Las municipalidades se clasifican del siguiente modo:

- En función de su jurisdicción:
 1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.
 2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.
 3. La municipalidad de centro poblado⁵, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.
- Las sujetas a régimen especial:
 1. La Municipalidad Metropolitana de Lima, sujeta al régimen especial que se establece en la misma ley orgánica.
 2. Municipalidades fronterizas, que funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera.

⁵ Para su creación se requiere la aprobación del concejo provincial y el cumplimiento de un conjunto de requisitos establecidos en el artículo 129º de la ley, entre ellos, la solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad y que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.

En la ley orgánica se señala que la estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía. El concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establece el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la ley de elecciones municipales; ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local; el alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa.

Corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto. El concejo municipal desarrolla sus atribuciones enmarcadas en la planificación concertada y participativa del desarrollo de su circunscripción. Corresponde al concejo municipal: aprobar, monitorear y controlar, según el caso, los diferentes planes de desarrollo de la jurisdicción e institucional –detallados en la ley–, así como el programa de inversiones; aprobar su régimen de organización interior y funcionamiento del gobierno local; crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos; aprobar su presupuesto anual (que debe ser participativo) y sus modificaciones; aprobar el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional; aprobar la entrega de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley; aprobar endeudamientos internos y externos, con destino exclusivo para obras y servicios públicos, conforme a ley. Se adicionan, aprobar la creación de centros poblados y de agencias municipales; aprobar el régimen de administración de sus bienes y rentas, así como el régimen de administración de los servicios públicos locales; aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento; y entre las demás atribuciones conforme a ley, aprobar, modificar o derogar determinados instrumentos normativos así como de gestión interna del concejo y del alcalde.

En un grupo de artículos la ley orgánica desarrolla normas para el concejo municipal, concerniente a atribuciones, obligaciones, responsabilidades, impedimentos y derechos de los regidores; régimen de dietas, y la naturaleza de las sesiones del concejo municipal y la forma de su funcionamiento. En otro grupo, se estipula normas acerca de las atribuciones, derechos, obligaciones y remuneración del alcalde; la vacancia del cargo de alcalde o regidor, el procedimiento de declaración de esta vacancia, así como el reemplazo en caso de vacancia o ausencia; y, también se plantea el asunto de la suspensión del cargo.

La administración municipal debe adoptar una estructura gerencial, sustentada en la programación, dirección, ejecución, supervisión, control concurrente y posterior. Y debe regirse por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444 (Ley de Procedimiento Administrativo General). Las facultades y funciones se establecen en esta ley orgánica y los instrumentos de gestión.

En la ley orgánica se contemplan aspectos relacionados con la organización y administración para el mejor ejercicio de las atribuciones y funciones municipales. En el ámbito administrativo, la estructura orgánica básica de la municipalidad comprende a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; los demás

órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determine cada gobierno local. La administración municipal está bajo la dirección y responsabilidad del gerente municipal. En cada municipalidad, su estructura orgánica además debe estar de acuerdo con su disponibilidad económica y los límites presupuestarios asignados para gasto corriente.

Los servicios públicos locales pueden ser de gestión directa y de gestión indirecta, siempre que sea permitido por ley, satisfaga la necesidad de los vecinos, y se asegure la eficiencia y eficacia del servicio y el adecuado control municipal. Los gobiernos locales pueden otorgar concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales, previo acuerdo del concejo municipal y conforme a ley.

A diferencia de las anteriores leyes orgánicas, la actual enfatiza el tema de la actividad empresarial municipal. Al respecto, se establece que las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal, pudiendo adoptar cualquiera de las modalidades previstas por la legislación que regula la actividad empresarial, teniendo en cuenta que su objeto es la prestación de servicios públicos municipales, y que en ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado ni proveer de bienes y servicios a la propia municipalidad en una relación comercial directa y exclusiva.

Las funciones de gobierno son ejercidas por los concejos municipales mediante la aprobación de ordenanzas –normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal– y acuerdos; los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo. El alcalde, por su parte, ejerce las funciones ejecutivas de gobierno mediante decretos de alcaldía; por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo. Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas.

Mediante ordenanzas⁶ se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia. La ley en sus respectivos artículos, norma las ordenanzas y las otras normas municipales arriba mencionadas.

Le corresponde también al concejo municipal aprobar y modificar la escala de las multas⁷. Las multas de carácter tributario se sujetan a lo establecido por el Código Tributario. De otro lado, la ley orgánica puntualiza que la autoridad municipal no puede aplicar multas sucesivas por la misma infracción ni por falta de pago de una multa, tampoco puede hacerlo por sumas mayores o menores que las previstas en la escala aprobada.

⁶ De conformidad con la Norma IV del Código Tributario (Texto Único Ordenado, Decreto Supremo N° 135-99-EF), la ordenanza sustituyó al “edicto” como instrumento legal para el ejercicio de la potestad tributaria municipal, el cual estaba considerado en la anterior ley orgánica de municipalidades (Ley N° 23853).

⁷ La “multa” es una pena pecuniaria que se impone por contravenir las normas establecidas; en este caso, por las de naturaleza municipal.

Los presupuestos participativos anuales de las municipalidades son considerados como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación, y debe estar aprobado por el concejo municipal dentro del plazo que establece la normatividad sobre la materia, cuidando que los ingresos y egresos estén debidamente equilibrados. Las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios cuyo titular es el alcalde respectivo.

La contabilidad se lleva con sujeción a las normas generales de contabilidad pública u otros criterios contables simplificados que la ley impone. Las contrataciones y adquisiciones de las municipalidades, así como otras acciones de la gestión presupuestaria municipal, se rigen por las normas respectivas dictadas por el gobierno nacional.

La ley orgánica de municipalidades estipula normas relacionadas con el régimen laboral y otros asuntos de naturaleza administrativa. Dispone también que los bienes, rentas y derechos de cada municipalidad constituyen su patrimonio, asimismo, que todo acto de disposición o de garantía sobre el patrimonio municipal debe ser de conocimiento público.

En la ley mencionada se identifica cuáles son los bienes de la municipalidad y se dictan las normas que rigen su administración. Se determinan además cuáles son las rentas municipales, sobre la base de las establecidas en la Constitución (ya indicadas en la primera parte del presente capítulo). En la ley orgánica en el tema económico se añade que los gobiernos locales pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, requiriendo la aprobación del concejo municipal, y teniendo presente que los servicios de amortización e intereses no pueden superar el 30% de los ingresos del año anterior.

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la ley orgánica analizada, por el nivel de complejidad y cobertura de ciertas actividades de gobierno local, se le asigna a las municipalidades provinciales el rol de:

- a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.
Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.
- b) Promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital.
Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deben sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.
- c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.

- d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

Las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en la ley, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala. La responsabilidad es indelegable.

Con sustento en la Ley de Bases de la Descentralización, la ley orgánica de municipalidades establece que los gobiernos locales, según su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen determinadas funciones específicas⁸, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico y uso del suelo:
 - Zonificación.
 - Catastro urbano y rural.
 - Habilitación urbana.
 - Saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
 - Acondicionamiento territorial.
 - Renovación urbana.
 - Infraestructura urbana o rural básica.
 - Vialidad.
 - Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.
2. Servicios públicos locales:
 - Saneamiento ambiental, salubridad y salud.
 - Transito, 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 mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
 - Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo.
 - Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones.
 - Otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional.
3. Protección y conservación del ambiente:
 - Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
 - Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.

⁸ Indicadas con detalle en el Capítulo II del Título V de la ley orgánica.

- Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
 - Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.
 - Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.
4. En materia de desarrollo y economía local:
- Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
 - Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
 - Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
 - Fomento de la artesanía, del turismo local sostenible, y de programas de desarrollo rural.
5. En materia de participación vecinal:
- Promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.
 - Establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización.
 - Organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.
6. En materia de servicios sociales locales:
- Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.
 - Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.
 - Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales.
 - Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor; propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.
7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas:
- Promover programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo y crear programas de erradicación en coordinación con el gobierno regional.
 - Promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.

Sobre la base de estas funciones generales, la ley orgánica identifica 136 funciones específicas –expuestas en los artículos que van del 79° al 86°– que se distribuyen en los siguientes niveles:

- Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales.
- Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales.
- Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales.
- Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales.

La ley establece normas referidas a lo que corresponde hacer a las municipalidades provinciales y distritales en el uso de la propiedad en armonía con el bien común, planteando entre otros asuntos afines las facultades especiales de las municipalidades sobre el tema. Norma también acerca de la expropiación y qué se considera causas de necesidad pública.

La importancia de los planes de desarrollo municipal concertados y los órganos de coordinación, es expresada en el Título VII de la ley. En este se indica que los planes de desarrollo municipal concertados y sus presupuestos participativos tienen un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales. A su vez, se reconoce el importante papel de las organizaciones de coordinación en el proceso de planeamiento. Así, se define e indica la composición, la instalación y sesiones, las funciones y el reglamento del Consejo de Coordinación Local Provincial, y del Consejo de Coordinación Local Distrital; además, se señala la definición y composición, las funciones, las sesiones, y la regulación de la Junta de Delegados Vecinales Comunales.

Está presente también en la ley, en el título siguiente (el VIII), los derechos de participación y control vecinal. En él destacan los mecanismos de participación vecinal, la iniciativa en la formación de dispositivos municipales; asimismo, el referéndum municipal como instrumento de participación directa del pueblo, mediante el cual se pronuncia con carácter decisorio respecto a la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales, excepto aquellas de naturaleza tributaria que estén de acuerdo a ley. En este marco participativo, se señalan los siguientes derechos de los vecinos: (i) de coparticipar en comités de gestión establecidos por resolución municipal, para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico; (ii) a ser informados respecto a la gestión municipal y a solicitar la información que consideren necesaria; y, (iii) a ejercer los derechos de control a través de la revocatoria de autoridades municipales y demanda de rendición de cuentas.

En cuanto a transparencia fiscal y neutralidad política, la ley orgánica indica que en el manejo de sus recursos los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal, así como a otras normas conexas. Los alcaldes y regidores están obligados a ejercer transparencia funcional y neutralidad política.

La ley orgánica, aparte de legislar acerca de las municipalidades de centro poblado y las fronterizas, norma el régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Acerca de este régimen, precisa que en armonía con el artículo 198° de la Constitución y el artículo 33° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, se otorga a la mencionada municipalidad competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional. De acuerdo con este marco normativo, se precisa que las demás disposiciones de la ley orgánica rigen también para la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales de su jurisdicción, pero en todo aquello que no se oponga expresamente a las normas contenidas en el Título XIII de la ley (concerniente a la mencionada municipalidad).

La capital de la República es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la que ejerce jurisdicción exclusiva sobre la Provincia de Lima en materias municipales y

regionales⁹. Son órganos de dicha municipalidad, el Concejo Metropolitano, la Alcaldía Metropolitana y la Asamblea Metropolitana de Lima; y son órganos de asesoramiento, la Junta de Planeamiento, la Junta de Cooperación Metropolitana, y las Comisiones Especiales de Asesoramiento.

En cuanto a las competencias del Concejo Metropolitano –que corresponden a una municipalidad provincial y a un gobierno regional–, destacan entre otras: (i) aprobar la creación, modificación, ampliación y liquidación de empresas municipales y, en general, de personas jurídicas de derecho público; (ii) aprobar la emisión de bonos e instrumentos de financiamiento cotizables y comercializables en el mercado de valores nacional e internacional; (iii) aprobar la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima en empresas mixtas, dedicadas a la prestación de servicios públicos locales y a la ejecución de actividades municipales metropolitanas; (iv) aprobar el sistema metropolitano de seguridad ciudadana y crear el serenazgo municipal metropolitano, así como reglamentar su funcionamiento; y, (v) regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano.

También en su Título XIII, la ley fija las competencias y funciones de la alcaldía metropolitana. Asimismo, señala que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un conjunto de competencias y funciones metropolitanas especiales, agrupadas del siguiente modo:

- En materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda
- En materia de promoción del desarrollo económico social
- En materia de abastecimiento de bienes y servicios básicos
- En materia de industria, comercio y turismo
- En materia de población y salud
- En materia de saneamiento ambiental
- En materia de transportes y comunicaciones
- En materia de seguridad ciudadana.

Además de normar la conformación y las competencias de la Asamblea Metropolitana de Lima así como de los órganos de asesoramiento metropolitano, el título de la ley correspondiente a la Municipalidad Metropolitana de Lima, precisa que son rentas municipales metropolitanas, además de las contenidas en la ley orgánica, las siguientes: las que genere el Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET)¹⁰, así como las de empresas municipales y organismos descentralizados que conforman la Municipalidad Metropolitana; y, el integro de las rentas que por concepto del cobro de peaje se obtengan dentro de su jurisdicción.

De las 25 disposiciones complementarias de la ley orgánica, destacan las que indican que las competencias y funciones específicas contempladas en dicha ley que se encuentren supeditadas al proceso de descentralización establecido en la Ley de Bases de Descentralización, se cumplirán progresivamente conforme se ejecuten las

⁹ En casos de discrepancias generadas por el fenómeno de conurbación provincial (conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional), la decisión final corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

¹⁰ Se creó mediante Decreto Ley N° 22830 (promulgado el 26.12.79). Su Reglamento vigente es resultado de lo normado por la Ley N° 26616 (publicada el 06.06.96) y el Acuerdo del Concejo Metropolitano N° 083-96 (publicado el 04.10.96).

transferencias de la infraestructura, acervo, recursos humanos y presupuestales, y otros que correspondan. De acuerdo con el avance del proceso de descentralización, se prevé para el ejercicio fiscal 2004 el incremento de las transferencias, que permitirá a los gobiernos locales una participación no menor al 6% del total del presupuesto del sector público; a partir del año 2005, y por un lapso de cuatro (4) años, esta participación se incrementará anualmente hasta alcanzar no menos del 12% del total del presupuesto del sector público.

Finalmente, en las mencionadas disposiciones complementarias se precisa que los fondos municipales de inversión se mantienen vigentes y se rigen por su ley de creación¹¹. Asimismo, hasta la entrada en vigencia de la ley de descentralización fiscal, se dispone que los recursos mensuales que perciben las municipalidades por FONCOMUN¹² no pueden ser inferiores al monto equivalente a 8 UIT vigentes a la fecha de aprobación de la ley anual de presupuesto.

5.2 Evaluación de la gestión municipal

Si bien el tema de la “gestión municipal” corresponde al campo de la administración pública, ella tiene implicaciones que trascienden este ámbito y alcanza los ámbitos social, económico y político, según lo que se ha podido apreciar en el marco conceptual del presente trabajo. En consecuencia, la naturaleza de la gestión pública también se define con relación a la estructura y al nivel de desarrollo de esas tres dimensiones en un área geográfica determinada. Lo cual implica que la percepción de la gestión municipal evolucionará a través del tiempo y variará entre determinados espacios territoriales (regiones, provincias, distritos, etc.). Sin embargo, el problema no quedará resuelto cuando el tema se analice para una localidad y tiempo determinados, pues la forma de abordar el problema y la selección de indicadores para medirlo siempre será parcial y muchas veces divergente de otras opciones de análisis.

Para una misma situación, se puede encontrar diferentes estimaciones de gestión municipal, sin que ello signifique invalidar todas o algunas de ellas. Obviamente aquella que refleje con mayor precisión y de manera sistemática la compleja realidad objeto del análisis, será mucho más completa que aquella que enfoque el problema desde un solo punto de vista.

Una visión estrictamente normativa, por ejemplo, basa su enfoque en el supuesto de que la gestión municipal depende fundamentalmente de su capacidad de cumplir cuantitativamente las funciones que la legislación vigente asigna a los gobiernos locales del país, omitiendo en muchas ocasiones la calidad de tales funciones y la eficiencia en la ejecución de las mismas.

En cuanto a la manera explícita de medir y determinar los niveles de gestión municipal, este trabajo se enmarca dentro de los métodos objetivos de medición. En esta evaluación

¹¹ En la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853 (publicada el 09.06.84), con el objeto de proporcionar recursos para el financiamiento del programa de inversiones y obras de las municipalidades provinciales, se crearon los Fondos Municipales de Inversión, que en el caso de la Municipalidad Metropolitana está constituido por el INVERMET.

¹² Para una mayor explicación acerca de la naturaleza de este concepto, se puede revisar el capítulo 3 del presente trabajo.

objetiva, se recurre a criterios externos a la organización municipal para medir el grado de cumplimiento de las funciones que las normas asignan a los gobiernos locales¹³.

Si ese conjunto de criterios externos se plasma en la determinación de estándares mínimos de gestión municipal, como por ejemplo índices mínimos aceptables, se estaría utilizando dentro de una medición objetiva de gestión municipal el criterio absoluto. En cambio, si la situación de la municipalidad provincial se define en función de la posición que ocupa respecto de otras o del nivel promedio, se estará asumiendo un criterio relativo.

Es desde este último punto de vista que se enfoca el trabajo que se desarrolla en este subcapítulo; es decir, se circunscribe dentro del campo de los estudios de gestión municipal relativa, el cual consiste en la medición relativa –mediante comparación entre unidades de análisis– de las variables, indicadores e índices correspondientes a las municipalidades provinciales y sus jurisdicciones.

Es pertinente introducir en este método de medición, el análisis de las posibilidades y limitaciones que supone utilizar para el estudio el conglomerado de grupos de localidades (o barrios) que conforman un distrito capital de provincia. Utilizar este distrito como unidad de análisis presenta algunas restricciones pues, bajo una misma norma de gestión, se compara diferentes ámbitos socioeconómicos y culturales que pueden estar originando necesidades diversas. Por ejemplo, la necesidad del servicio de limpieza de calles y parques puede divergir entre un distrito selvático de baja densidad poblacional y otro costero de alta densidad de dimensión metropolitana, y estos a su vez con otro de la sierra, predominantemente rural.

De otro lado, la unidad geográfica también hace abstracción de la calidad de los servicios municipales al interior de cada distrito capital de provincia, ya que solo permite trabajar con los respectivos valores promedios. Es así como cabe la posibilidad de que los peores servicios municipales no se encuentren en los lugares con niveles promedios de gestión municipal comparativamente bajos, puesto que puede existir una municipalidad cuyo distrito es capital de departamento y sus esfuerzos y recursos se orienten mayormente a atender el espacio urbano central, descuidando significativamente otros poblados de su propio distrito –los urbano marginales, por ejemplo–, teniendo sin embargo un promedio relativamente más alto.

A pesar de estas consideraciones, se puede afirmar que en un país en el cual existen grandes disparidades en los niveles de gestión municipal entre provincias, un análisis con las características que aquí se presenta permite obtener un diagnóstico de las áreas que requieren atención prioritaria, mediante la identificación de las carencias en determinados aspectos de la gestión de servicios municipales que son proporcionados a los habitantes de la localidad.

Para operacionalizar esta parte del trabajo de investigación, se ha revisado en diversos textos las definiciones de variable, indicador e índice. Por razones de comodidad operativa se han seleccionado las que se indican a continuación. Así, se denomina

¹³ De la información recogida en el INEI, se sabe que las respuestas de las municipalidades a las encuestas que les aplicaron fueron contrastadas para verificar su “objetividad”, de manera que se ajustasen lo mejor posible a los hechos reales.

“variable” a un aspecto o dimensión de un fenómeno que tiene como característica la capacidad de asumir distintos valores, ya sea cuantitativa o cualitativamente; por su parte, el “indicador” constituye la subdimensión de la variable y se compone de ítems de la realidad que se quiere conocer, y permite identificar cada uno de los factores o rasgos de la variable. En tanto, “numero índice”, o su denominación equivalente “índice”, señala cómo medir cada uno de los rasgos del indicador (o variable) y permite reflejar su comportamiento en forma aproximada.¹⁴

i) Perfil general de la gestión municipal en el país

A pesar de las normas dictadas en los dos últimos años y los discursos, en los que ejecutan acciones de gobierno no existe todavía convicción ni orientación suficientes acerca de cómo se debe llevar adelante el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales (regionales y locales). Esta aseveración se sustenta en el apresuramiento gubernamental en emitir las normas de descentralización, de gobiernos regionales y locales, por lo mismo, con ausencias notables en el establecimiento de mecanismos para garantizar el progresivo fortalecimiento de estos gobiernos y de la participación ciudadana en la identificación de prioridades y en el control de la gestión, además de la falta de definición en la descentralización fiscal.

Por lo que toca a las municipalidades, a pesar de su vigencia por más de 20 años como órganos de gobierno local, a los vacíos mencionados se suma la carencia de un insumo fundamental para la toma de decisiones: información estadística de gestión municipal generada sistemática y regularmente, no reducida solamente a las finanzas de la institución. Ante ello, lo que se propugna es que la gestión municipal debiera ser evaluada con regularidad también en sus dimensiones no-financieras, mediante encuestas periódicas, como se hace con la Encuesta Nacional de Hogares, la Encuesta Económica, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, entre otras.

Por exigencias de las normas de gestión presupuestaria y el sistema de contabilidad gubernamental, las municipalidades generan semestralmente –en algunos casos trimestralmente– información presupuestaria y contable; en cambio, la investigación estadística ejecutada por el INEI en todo el territorio nacional en el año 1997, denominada “Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio Económica Distrital 1997”, fue una actividad singular. La información acopiada en esta encuesta, no obstante no estar actualizada ni proveer la percepción de los habitantes acerca del desempeño de sus órganos de gobierno local, permite conocer algunos rasgos básicos característicos de la gestión municipal.

La citada encuesta consiste en una investigación estadística que el INEI ejecutó en todo el territorio nacional, con una cobertura que comprendió a las 1,812 municipalidades que existían al año 1997 en todo el país, incluidas las 194 municipalidades provinciales de entonces.

¹⁴ Al respecto se pueden revisar: *El Proceso de la Investigación Científica* (3ª ed.) de Mario Tamayo y Tamayo, pp. 109-110; y, *Estadística Básica para Planificación* (13ª ed.), de Arturo Núñez Del Prado Benavente, p. 90.

El Cuadro 5.1 presenta un grupo de indicadores que ha sido posible extraer de la mencionada encuesta del INEI, referidos a la disponibilidad de recursos físicos y de gestión del conjunto de municipalidades del país, así como al grado de cumplimiento de sus funciones. A pesar de no contar con un número suficiente de indicadores para un análisis más integral, la información de dicho cuadro nos provee un perfil sobre el asunto. Así, *grosso modo*, se puede afirmar que en el conjunto de municipalidades del país existe un nivel medio de disponibilidad de recursos físicos y de gestión básicos; en tanto, que la provisión de sus servicios es bastante heterogénea que, dependiendo del tipo de servicio, el desempeño conjunto varía entre los rangos “bajo” y “aceptable”.

Una de las funciones específicas de una municipalidad es realizar acciones necesarias para proporcionar a los pobladores de su circunscripción local el ambiente adecuado para la satisfacción de sus necesidades. Según la encuesta realizada por el INEI, uno de los problemas más críticos de los distritos del país es la limpieza pública, básicamente porque incide en el medio ambiente y la salud de los pobladores. La contaminación del medio ambiente tiene como una de sus causas la acumulación de desechos sólidos que genera diariamente la población. Contribuyen a ello diversos aspectos, entre los que se puede mencionar: distancia al relleno sanitario; diversidad de tarifas por la prestación del servicio; falta de tecnificación y de un plan de tratamiento integral de los residuos sólidos; carencia de organización y educación referida al cuidado del medio ambiente; retraso en el servicio de recolección domiciliaria y de mercados, originando acumulaciones en diversos lugares de las principales ciudades (déficit de recolección).¹⁵

En el Cuadro 5.1 se observa que un importante 21.1% de municipalidades no realiza servicio de limpieza de calles y parques; además, por lo descrito en el párrafo precedente, queda de manifiesto que a pesar de la importante cobertura del servicio (77.6%) existen problemas en la calidad con que se provee el mismo (aspecto que no ha sido cuantificado en el trabajo de encuesta).

La desigual presencia del problema relacionado con el medio ambiente se constata cuando se analiza la información del INEI según dominio geográfico. Desde esta perspectiva de análisis, se tiene que en 1997 en Lima Metropolitana¹⁶ se recolectaba el 50.4 % del volumen total de basura que se recogía en el territorio nacional. Asimismo, en ese mismo año la basura recolectada por habitante al día en promedio, según los principales departamentos, era la siguiente: en Lima 0.65 kg, Arequipa 0.7 kg, Áncash 0.35 kg, Cusco 0.23 kg, Piura 0.3 kg, Puno 0.32 kg y la Provincia Constitucional del Callao con 0.57 kg promedio por habitante.

¹⁵ INEI, *Perú: Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales: 1997*, p. 51.

¹⁶ En el procesamiento de información estadística, el INEI considera como Lima Metropolitana al área conformada por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

Cuadro 5.1: Perú: algunos indicadores de disponibilidad y desempeño municipal, 1997

Disponibilidad / Desempeño	Porcentaje de municipalidades				
	80 a 100 (Bueno)	60 a < 80 (Aceptable)	40 a < 60 (Medio)	20 a < 40 (Bajo)	0 a < 20 (Muy Bajo)
- Cuentan con Oficina de Planificación					17,2
- Cuentan con algún tipo de Plan Municipal			48,8		
- Cuentan con el TUPA 1/			45,1		
- Tienen acceso a las normas legales (El Peruano)			44,2		
- Tienen una o más ventanillas de trámite documentario			40,4		
- Poseen maquinaria operativa	82,1				
- Brindan servicio de limpieza de calles y parques		77,6			
- Han establecido zonas rígidas para el tránsito vehicular				21,8	
- Otorgan autorizaciones para el uso de la vía pública			43,3		
- Han establecido zonas rígidas para el comercio ambulatorio				23,7	
- Realizan por lo menos un tipo de operativo de fiscalización		73,7			

1/ : Instrumento en el que se especifican los requisitos y pasos que tienen que seguir las municipalidades para ejecutar sus labores administrativas.

Fuente : INEI, Perú: *Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales: 1997*.

Elaboración propia.

Las municipalidades del país, de otro lado, contribuyen al bienestar de los pobladores, implementando establecimientos de salud para brindar asistencia médica, primeros auxilios, así como coordinar con las instituciones públicas de salud (Ministerio de Salud y por entonces el IPSS), a fin de desarrollar campañas de prevención, vacunación y ejecución de programas y charlas en temas de salud dirigidas a la población. Los departamentos que tuvieron mayor número de Centros y Puestos de Salud administrados por las municipalidades, de un total de 663 a mayo de 1997 (85 menos que en 1996), son: Lima con el 12.2% del total, Apurímac con 10.4%, Loreto con 9.9%, Ayacucho con 8.3%, Pasco con 6,9%, Cusco con 5.8% y Piura con 5.5%.¹⁷

Existen otros establecimientos administrados por las municipalidades con la finalidad de brindar servicios a la población, como bibliotecas, baños públicos, defensoría del niño, casa de cultura, cementerios, etc. Los resultados muestran que en 1997 en el país existían 835 bibliotecas municipales, proporcionando servicio al público en consultas sobre diversos temas, con una atención promedio mensual de 228,846 lectores. También existían 146 casas de cultura, atendiendo mensualmente un promedio de 39,368 visitantes.

Según la encuesta, a mayo de 1997 las municipalidades a nivel nacional expidieron 216,874 carnés (106,404 menos que en el año 1996), distribuidos de la siguiente manera: para venta de alimentos en restaurantes 38.3%, venta ambulatoria de alimentos 25.3%, y 36.4% correspondieron a otras actividades. Las municipalidades de Lima Metropolitana expidieron el mayor número de carnés, con el 56.7%, en una zona en que se encuentra el mayor número de establecimientos dedicados a la venta de alimentos y otros artículos de consumo.

¹⁷ Ibid, p. 55.

Es importante mencionar que en las municipalidades del país existen dentro de su estructura orgánica la Oficina de Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA), que tiene a su cargo la defensa de los derechos del niño y el adolescente, realizando labores de orientación, asesoría legal y psicológica (esencialmente en problemas familiares, maltratos a niños y adolescentes, y pensión de alimentos), así como charlas de promoción y difusión a favor del niño y el adolescente. En el año 1997 existían en el país 456 DEMUNA, que atendían mensualmente un promedio de 19,386 casos, concentrándose el 33% de los mismos en Lima Metropolitana.

La encuesta permite conocer rasgos del centralismo en su vertiente relacionada con las funciones municipales para las que se cuenta con información. Por ejemplo, tomando como referencia los respectivos totales a nivel nacional, se tiene que en Lima Metropolitana se concentraba: el 27.2% de la población beneficiaria del Programa del Vaso de Leche; el 50% de los comedores populares; el 36.2% de los Wawa Wasi (brinda atención a los niños durante el horario de trabajo a las madres que laboran); el 43.6% de licencias de construcción otorgadas por las municipalidades; el 41.5% de los asentamientos humanos (viviendas “ocupadas de hecho”).

Las dificultades anotadas en esta parte del trabajo, parecen no ser ajenas a los que tiene a su cargo la conducción de los gobiernos locales, pues la investigación del INEI revela que un significativo número de municipalidades del país reconoce la importancia de la asistencia técnica y la gran necesidad que de ella tiene. De las 1,812 que constituyen el universo de la encuesta, los porcentajes de municipalidades con requerimientos de asistencia técnica presentan las siguientes magnitudes, según los respectivos módulos: en formulación y ejecución de proyectos, 84.9%; en catastro, 81.6%; en gestión municipal, 80.8%; en planificación del desarrollo local, 79.4%; en informática, 70.0%; en finanzas, 68.1%; en contabilidad, 63.7%; y en estadística, 62.5%.

Para el mencionado universo municipal, en el documento de la “Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio Económica Distrital 1997” se comprueba que, visto en conjunto, las municipalidades del país no cuentan con un programa regular y permanente que permita mejorar el nivel de desempeño de sus trabajadores¹⁸. La proporción de municipalidades que han señalado sus requerimientos de capacitación en los siguientes módulos son: en política y gestión municipal, 85.2%; en desarrollo urbano y rural, 81.0%; en legislación municipal, 74.7%; en administración y contabilidad, 74.1%; en informática, 73.8%; en registro civil y estadísticas vitales, 72.8%; en medio ambiente y recursos naturales, 68.9%; en estadística, 66.1%; y, en derechos humanos y civiles, 60.6%.

Desde el punto de vista de las propias municipalidades, los principales factores limitantes del desarrollo municipal son: recursos humanos, maquinaria y equipo, apoyo del gobierno central, asistencia técnica, financiera y de normatividad. De las 1,812 municipalidades, la mayoría expresa que tiene limitaciones de: maquinaria y equipo, 90.3%; de orden financiero, 88.1%; apoyo del gobierno central, 82.3%; asistencia técnica, 79.6%; recursos humanos, 73.6%; y normatividad, 49.8%.

Con la información de la encuesta del INEI analizada y presentada en esta parte del trabajo, ha sido posible trazar un perfil general del complejo problema de la gestión

¹⁸ Ibid, p. 77.

municipal en el Perú, el cual se puede resumir en los siguientes rasgos: desigualdades en la manifestación de los problemas; deficiente cobertura en varios servicios, y en los que hay una cobertura aceptable –como el de limpieza de calles y parques– están presentes los problemas de deficiencia en la calidad del servicio; carencia de recursos humanos, físicos y financieros y de herramientas de gestión, la misma que es percibida y requerida por las propias municipalidades. Además, el problema del centralismo tiene una presencia transversal a los factores mencionados, y se expresa en que las mejores situaciones relativas de la gestión municipal se sesgan hacia Lima Metropolitana.

Si bien existen carencias para una buena gestión municipal, también es cierto que la mayor parte de ellas es claramente percibida por una considerable mayoría de municipalidades. Esta situación hace propicias las condiciones para apoyarlas y lograr resultados exitosos, puesto que una participación consciente y motivada de ellas mismas en las acciones de apoyo en su fortalecimiento institucional provenientes del gobierno nacional, acompañada de un progresivo incremento en la asignación de recursos, podría mejorar sostenidamente la gestión municipal en beneficio de los habitantes de su jurisdicción.

Finalmente, no obstante que la encuesta fue realizada en 1997, por entrevistas a funcionarios y trabajadores municipales, así como a consultores especializados en el tema, existen indicios de que los problemas estructurales de la gestión municipal todavía subsisten, advirtiéndose desde entonces únicamente cambios poco sustantivos¹⁹.

ii) Metodología: El caso de las municipalidades provinciales

Como se mencionó en este documento, existen más de 1,800 municipalidades en el país. Realizar una recopilación y revisión de información de cada una de ellas sería imposible, por obvias restricciones de tiempo, financiamiento y, sobre todo, de disponibilidad de información. Inclusive para trabajar con una muestra representativa de tal universo se tendría dificultades, puesto que nuestras revisiones de las encuestas del INEI y de la información financiera municipal disponible en la Contaduría Pública de la Nación, nos muestra que muchas municipalidades distritales acostumbran no remitir información.

Por las razones mencionadas, se optó por tomar como universo las municipalidades provinciales que están distribuidos en todo el territorio nacional. Se consideró 157 como la cifra del universo poblacional para determinar la muestra representativa²⁰ de esas municipalidades, cuyas informaciones han sido sometidas a investigación.

La determinación de la muestra siguió los siguientes pasos:

- 1° Cálculo de la muestra inicial.
- 2° El ajuste de la muestra inicial.

¹⁹ Por ejemplo, en la edición del 14.10.03 del diario La República, se cita un estudio realizado con financiamiento del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según el cual el 70% de los recursos del Programa del Vaso de Leche no llega a sus reales beneficiarios (niños menores de 7 años, madres embarazadas y lactantes), debido a administraciones inadecuadas, falta de información y malversación de los recursos públicos.

²⁰ El procedimiento que se va a seguir para determinar la muestra ha sido tomado de: TORRES BARDALES, Colonibol, *Orientaciones Básicas de Metodología de la Investigación Científica* (séptima edición), pp. 192-200.

- 3° Estratificación de la población, determinando la cantidad de municipalidades que corresponden a cada subpoblación.
- 4° Determinación del número de unidades correspondientes a la muestra de cada subpoblación.
- 5° Selección aleatoria de las muestras de cada grupo poblacional (subpoblación).

La muestra inicial se obtuvo de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2(p)(q)}{E^2}$$

Donde:

n = muestra inicial

Z = límite de confianza para generalizar los resultados

pq = campo de variabilidad, en la cual p representa a los aciertos y q a los errores

E = nivel de precisión

Los valores a considerarse son:

$$Z = 1.96, \quad p = 0.95, \quad q = 0.05, \quad E = 0.068$$

reemplazando valores se tiene:

$$n = \frac{(1.96)^2 (0.95)(0.05)}{(0.068)^2} = \frac{0.182476}{0.0046} = 39.46$$

La muestra inicial es 39, cifra que se somete al factor de corrección finita. La muestra ajustada se obtiene a través de la siguiente fórmula:

$$n_0 = \frac{n}{1 + \frac{n-1}{N}}$$

Donde:

n = valor de la muestra inicial o preliminar

n_0 = muestra ajustada o corregida

N = población igual a 156 municipalidades

Reemplazando valores tenemos:

$$n_0 = \frac{39}{1 + \frac{39-1}{156}} = \frac{39}{1.2420} = 31.40$$

La muestra numérica es 31, por tanto, se va a evaluar la gestión de este número de municipalidades provinciales.

Partiendo de lo que ya se ha sostenido en este documento, respecto a que en las municipalidades provinciales del país, así como en sus jurisdicciones locales, no existe una realidad homogénea sino varias realidades, se establecieron subgrupos (estratos) del universo, al interior de los cuales existiera un mayor grado de homogeneidad.

Compatibilizando la disponibilidad de información con la necesidad de análisis de la presente investigación, se logró construir una matriz con 157 municipalidades provinciales²¹, para luego establecer los estratos, en función de los indicadores y criterios que se mencionan a continuación:

- Índice de Pobreza del Mapa de Pobreza 2000 elaborado por FONCODES. Puesto que este índice proporciona una idea del estado de vida del habitante promedio de la localidad provincial, hacia el cual fundamentalmente se orienta y se debe orientar la actividad municipal.
- Gasto Municipal para 1997 (tomado de la Cuenta General de la República). Toda vez que este es el conjunto de recursos con que cuenta la municipalidad provincial para cumplir con su misión, que tiene alcance provincial.
- Población estimada para el 2000 (elaborado por el INEI). Esta establece la diferencia de esfuerzo y recursos que deberá requerir la municipalidad provincial para cumplir con sus funciones. Por ejemplo, no es igual la naturaleza local e institucional en el caso de una municipalidad que tiene que atender a 6,723,130 habitantes (Lima) respecto de otra que debe atender a 141,455 habitantes (Tumbes).

Construida la matriz “base”, cada uno de sus elementos provinciales de cada indicador fue transformado a un número índice (valor relativo) para evitar que los mayores valores absolutos de algunos indicadores distorsionasen el proceso de formación de grupos. (Por ejemplo, la población tiene magnitudes absolutas muy elevadas comparadas con las del índice de pobreza). Para ello, se usó como fila “pivote” los valores de la Provincia de Lima. Luego, el valor absoluto de cada elemento provincial de cada indicador fue transformado en un número índice, dividiendo aquel entre el valor “pivote” (de Lima) del indicador correspondiente. Así, según este criterio, cada uno de los indicadores de la Provincia de Lima se transformó en 1.00.

Construida la matriz “transformada” con los correspondientes números índices, se aplicó la técnica de *Cluster Analysis*, y se formaron los correspondientes estratos. Conformados los estratos y determinado el número de elementos muestrales que le corresponde a cada uno de ellos (Cuadro 5.2), para cada estrato se procedió a seleccionar aleatoriamente las municipalidades provinciales hasta completar el número de elementos que le corresponde al estrato. El resultado final de la composición de los estratos muestrales se presenta en el Cuadro 5.3.

²¹ El detalle de la misma, por departamentos, provincias y con los correspondientes indicadores, se muestra en el Anexo C.

Cuadro 5.2: Número de elementos de la población y la muestra de las municipalidades provinciales, según grupos

	<i>Sub-población</i> (Cantidad de municipalidades)	<i>Proporción</i>	<i>Muestra</i> (Cantidad de municipalidades)
Grupo 1	25	0,16	5
Grupo 2	58	0,37	11
Grupo 3	5	0,03	1
Grupo 4	38	0,24	7
Grupo 5	15	0,10	3
Grupo 6	5	0,03	1
Grupo 7	10	0,06	2
Grupo 8	1	0,01	1
Total	157	1,00	31

Fuente: Anexo C.
Elaboración propia.

Cuadro 5.3: Población, gasto municipal e índice de pobreza de las municipalidades provinciales seleccionadas, según grupos

<i>Grupo / Departamento</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población al 2000</i>	<i>Gasto Municipal 1997 (en S/.)</i>	<i>Índice de Pobreza</i>
Grupo 1		380 950	22 880 370	36,2
Huánuco	Leoncio Prado	102 554	6 418 673	36,8
Junín	Jauja	105 582	3 313 837	38,1
La Libertad	Chepén	64 894	3 671 457	28,8
Lambayeque	Ferreñafe	92 272	4 670 310	39,5
Tumbes	Contralmirante Villar	15 648	4 806 093	30,2
Grupo 2		418 548	21 786 646	47,0
Áncash	Corongo	9 228	642 274	42,5
Apurímac	Graú	27 508	1 323 025	50,0
Ayacucho	Huanca Sancos	10 816	1 009 583	53,1
Ayacucho	Paucar del Sara Sara	10 053	729 841	46,8
Cajamarca	Santa Cruz	46 261	1 188 716	53,0
Cusco	Quispicanchi	84 067	3 196 966	45,5
Huancavelica	Acobamba	47 275	1 862 845	49,0
Lima	Yauyos	25 857	1 127 860	45,4
Piura	Sechura	47 406	6 330 997	41,5
San Martín	El Dorado	29 310	1 956 876	46,5
San Martín	Lamas	80 767	2 417 663	46,6
Grupo 3				
Lambayeque	Lambayeque	235 910	8 803 593	39,0
Grupo 4		572 223	30 103 861	58,4
Apurímac	Chincheros	53 005	1 191 270	57,6
Cajamarca	San Marcos	53 990	2 640 529	56,1
Cajamarca	San Ignacio	134 859	5 220 085	57,2
Huánuco	Dos de Mayo	46 319	1 299 987	59,9
La Libertad	Pataz	70 491	2 488 180	59,1
Loreto	Alto Amazonas	149 242	11 302 472	56,3
Loreto	Loreto	64 317	5 961 338	66,9
Grupo 5		386 647	32 083 640	27,9
Áncash	Huaraz	144 894	8 136 488	32,1
Moquegua	Ilo	60 762	14 349 268	18,2
Lima	Huaura	180 991	9 597 884	27,9
Grupo 6				
Cusco	Cusco	304 152	21 892 413	28,4
Grupo 7		1 582 881	107 643 711	21,1
Callao	Callao	773 701	56 903 112	20,5
Arequipa	Arequipa	809 180	50 740 599	21,6
Grupo 8				
Lima	Lima	6 723 130	341 091 705	18,6

Fuentes: - INEI, *Estado de la Población Peruana: 2000* ;
- Contaduría Pública de la Nación, reportes estadísticos varios;
- FONCODES, *Mapa de Pobreza 2000* .

Elaboración propia.

Con las consideraciones conceptuales expuestas en la parte introductoria del presente subcapítulo, se procedió a desarrollar el análisis de la gestión municipal provincial en el país, sobre la base de la muestra estratificada seleccionada.

Las principales fuentes de información de esta parte del trabajo referido a la gestión municipal, provienen de:

- La información básica solicitada en la Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio Económica Distrital 1997, que consiste en una investigación estadística que el INEI ejecutó en todo el territorio nacional. La cobertura estadística comprende a las 1,812 municipalidades que existían al año 1997 en todo el país, dentro de los cuales se tiene 193 municipalidades provinciales, incluida la Municipalidad de la Provincia Constitucional del Callao.
- La información requerida por la Contaduría Pública de la Nación a las municipalidades provinciales y distritales, concerniente a la ejecución anual de sus ingresos y gastos, correspondiente a los periodos 1997, 1998 y 1999.

En cuanto a las unidades de análisis, estas corresponden a las municipalidades provinciales seleccionadas a través del método de muestreo estratificado que ya se ha mencionado.

Se procedió a una revisión minuciosa de la información disponible simultáneamente en los diversos índices para las 31 municipalidades provinciales seleccionadas, en los siguientes formularios de la mencionada encuesta municipal del INEI: Módulo I de Gestión Municipal; y, Módulo III de Aspectos Administrativos de la Municipalidad. Se verificó los casos en que las municipalidades no proporcionaron información, así como la consistencia de las cifras.

Asimismo, para esta parte del trabajo se formuló el siguiente axioma:

El suministro de un servicio público de naturaleza local (limpieza de calles y parques, carnés de sanidad, etc.) o el desarrollo de una actividad indirectamente vinculada a dicho servicio (planes, TUPA²², etc.), aún en condiciones deficientes, es mejor a la inexistencia de los mismos.

Revisada la consistencia de la información disponible, se consideró los aspectos normativos vigentes en materia de gestión municipal²³ en el periodo analizado, así como el mencionado axioma. Seguidamente, se construyó la tabla de variables, indicadores e índices que se presenta al nivel de municipalidades provinciales en la Tabla 5.1.

Cada índice de las dos primeras variables, por separado, presenta la limitación de reflejar en forma muy aproximada una de las características del indicador. Así por

²² El Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), es el documento unificado de toda la información relativa a la tramitación de los procedimientos administrativos que se realizan ante las distintas dependencias de cada entidad de la administración pública. Esta y los particulares están obligados a su cumplimiento. Su base legal es el Decreto Legislativo N° 757, publicado el 13.11.91.

²³ Aunque no existen diferencias sustantivas entre las funciones establecidas en las leyes orgánicas de municipalidades N° 23853 y N° 27867 (actualmente vigente), se ha considerado la primera de ellas, pues estuvo vigente hasta noviembre del 2002, y por lo mismo fue tomado como marco normativo de referencia en el trabajo de encuesta realizado por el INEI.

ejemplo, dos respuestas afirmativas de dos municipalidades indicando que realizan operativos de fiscalización en salubridad, podrían tener contenidos distintos, puesto que es diferente que una municipalidad realice dichos operativos con frecuencia mensual respecto a otra que realiza el mismo tipo de operativo semestralmente.

Si bien por separado cada uno de tales índices tiene débil poder explicativo, en grupos, en forma adecuadamente agregada –como los que se presentan en la Tabla 5.1– permite superar dicha limitación. Además, los entendidos en temas de gestión municipal señalan que la experiencia sugiere que si dos o más municipalidades coinciden en varios índices de orden cualitativo, entonces es muy probable que ellas presenten características similares en los aspectos de gestión evaluados.

Por lo expuesto, se plantea el siguiente supuesto con relación a los 19 índices de las dos primeras variables:

A mayor número de índices cualitativos con resultados que indiquen que no se están realizando acciones a favor de la población, más deficiente será la gestión municipal en los correspondientes indicadores evaluados; y, viceversa.

Determinados los 19 índices con sus respectivos valores (Cuadro 5.4), directamente relacionados con la determinación de las variables “Instrumentos para la Gestión Municipal” y “Acciones de regulación en la Localidad”, dichos índices fueron sometidos a la prueba de correlación de Pearson²⁴, con la finalidad de comprobar su grado de asociación (Cuadro 5.5).

A fin de asegurar que los índices seleccionados reflejaran lo mejor posible las características de las dos variables mencionadas, se decidió descartar aquellos que presentaran una baja o negativa asociación lineal con respecto al resto de índices. Al efectuar el análisis, los índices N° 2 (Disponibilidad de Plan de Director), N° 8 (Tiene acceso al diario El Peruano) y N° 9 (Frecuencia de acceso al diario El Peruano), que resultaron con correlaciones bajas o negativas, fueron descartados.

Luego del proceso de análisis de correlación, para la variable “Instrumentos para la Gestión Municipal” seis fueron los índices seleccionados; en tanto, en el caso de la segunda variable, “Acciones de regulación en la Localidad”, se mantuvo su número inicial de índices. En el Cuadro 5.6 se pueden observar estos resultados; asimismo, en la última columna de cada una de dichas variables se puede apreciar el promedio del conjunto de índices correspondiente a cada municipalidad provincial. Estos cálculos promedio suponen que todos y cada uno de los componentes de gestión municipal, cuyo grado de desempeño se pretende medir, son igualmente importantes; por consiguiente, a cada índice se le ha asignado igual ponderación.

Con relación a las siguientes variables, “Recursos Físicos Municipales” y “Servicios Municipales”, sus índices reflejan mejor el aspecto cuantitativo que en el caso de las dos primeras variables, puesto que consideran de manera explícita la cantidad del recurso físico disponible, así como del servicio brindado. Las definiciones y características de los nueve índices adicionales de la Tabla 5.1 se presentan a continuación:

²⁴ Acerca de este coeficiente, ver la respectiva nota al pie de página del subcapítulo 4.4.

Tabla 5.1: Índices referidos a la Gestión Municipal

<i>Variable</i>	<i>Indicador</i>	<i>Índice</i>
1. Instrumentos para la Gestión Municipal	- Municipalidades con Oficina de Planificación y con planes municipales	- Existencia de Oficina de Planificación - Disponibilidad de Plan de Director - Disponibilidad de Plan de Ordenamiento Urbano - Disponibilidad de Esquema de Ordenamiento Urbano - Disponibilidad de Plan de Desarrollo Municipal
	- Norma sobre procedimientos administrativos municipales	- Cuenta con el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) - TUPA ratificado por el Concejo Provincial
	- Acceso a las normas legales del diario “El Peruano”	- Tiene acceso al diario “El Peruano” - Frecuencia de acceso al diario “El Peruano”
2. Acciones de regulación en la Localidad	- Autorizaciones para la ejecución de actividades en la vía pública	- Otorga autorización para el uso de la vía pública - Otorga autorizaciones para obras de agua - Otorga autorizaciones para la colocación de anuncios - Otorga autorizaciones para obras de energía o electricidad - Otorga autorizaciones para obras de saneamiento o desagüe
	- Operativos de fiscalización municipal	- Realiza operativos de fiscalización en salubridad - Realiza operativos de fiscalización en

<i>Variable</i>	<i>Indicador</i>	<i>Índice</i>
		fumigación - Realiza operativos de fiscalización en anuncios - Realiza operativos de fiscalización en pesos y medidas - Realiza operativos de fiscalización en alimentos
3. Recursos Físicos Municipales	- Personal ocupado	- Personal municipal para atender a la población
	- Personal con conocimiento de informática	- Personal municipal con conocimiento en informática para atender a la población
	- Maquinaria y equipo municipal operativo	- Maquinaria y equipo municipal operativo para atender a la población
	- Equipamiento informático municipal operativo	- Equipo de cómputo municipal operativo para atender a la población
4. Servicios Municipales	- Limpieza de calles y parques	- Basura recolectada al día por habitante
	- Carnés de sanidad otorgadas	- Cobertura de carnés de sanidad para la población
	- Licencias y permisos otorgados	- Cobertura de licencias y permisos municipales para la población
	- Programas sociales municipales	- Índice de beneficiarios de programas sociales municipales
	- Servicios de biblioteca y culturales	- Cobertura de servicios de biblioteca y culturales

Cuadro 5.4: Matriz de índices de las variables Instrumentos para la Gestión y Acciones de regulación en la Localidad

Municipalidad Provincial	Índices de la variable Instrumentos para la Gestión									Índices de la variable Acciones de regulación en la Localidad									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Leoncio Prado	1	0	0	0	1	1	0	1	2	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1
Jauja	1	0	1	1	0	1	1	1	3	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Chepén	1	1	1	1	0	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1
Ferreñafe	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1
Contralmirante Villar	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Corongo	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0
Graú	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1
Huancá Sancos	1	1	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Paucar del Sara Sara	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Santa Cruz	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1
Quispicanchi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acobamba	0	1	0	0	0	1	1	1	2	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Yauyos	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1
Sechura	1	0	0	1	1	1	1	1	3	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1
El Dorado	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Lamas	0	0	0	0	0	1	1	1	3	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0
Lambayeque	1	1	0	0	0	1	1	1	2	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Chincheros	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Marcos	1	1	0	1	1	0	0	1	2	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0
San Ignacio	1	0	0	1	1	1	1	1	2	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1
Dos de Mayo	0	0	0	0	0	1	0	1	2	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1
Pataz	0	0	0	0	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alto Amazonas	1	0	0	1	0	1	0	1	3	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Loreto	1	0	0	1	1	0	0	1	2	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1
Huaraz	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1
Ilo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
Huaura	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Cusco	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1
Callao	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Arequipa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1
Lima	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

- 1: Existencia de Oficina de Planificación
- 2: Disponibilidad de Plan de Director
- 3: Disponibilidad de Plan de Ordenamiento Urbano
- 4: Disponibilidad de Esquema de Ordenamiento Urbano
- 5: Disponibilidad de Plan de Desarrollo Municipal
- 6: Cuenta con el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)
- 7: TUPA ratificado por el Concejo Provincial
- 8: Tiene acceso al diario "El Peruano"
- 9: Frecuencia de acceso al diario "El Peruano"
- 10: Otorga autorización para el uso de la vía pública
- 11: Otorga autorizaciones para obras de agua
- 12: Otorga autorizaciones para la colocación de anuncios
- 13: Otorga autorizaciones para obras de energía o electricidad
- 14: Otorga autorizaciones para obras de saneamiento o desagüe
- 15: Realiza operativos de fiscalización en salubridad
- 16: Realiza operativos de fiscalización en fumigación
- 17: Realiza operativos de fiscalización en anuncios
- 18: Realiza operativos de fiscalización en pesos y medidas
- 19: Realiza operativos de fiscalización en alimentos

Notas : Con excepción del Índice 9, en todos los demás el valor positivo es uno (Sí=1) y el negativo cero (No=0).
En el Índice 9: diario=3; semanal=2; mensual=1.

Fuente : INEI, diversos registros estadísticos referidos a: *Perú: Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales: 1997*.
Elaboración propia.

Cuadro 5.5: Matriz de correlaciones de los índices de las variables Instrumentos para la Gestión y Acciones de regulación en la Localidad

	Índice 1	Índice 2	Índice 3	Índice 4	Índice 5	Índice 6	Índice 7	Índice 8	Índice 9	Índice 10	Índice 11	Índice 12	Índice 13	Índice 14	Índice 15	Índice 16	Índice 17	Índice 18	Índice 19
Índice 1	1.000	0.265	0.441	0.447	0.392	0.287	0.206	-0.039	-0.060	0.535	0.349	0.447	0.079	0.206	0.557	0.265	0.123	-0.079	0.410
Índice 2	0.265	1.000	0.367	-0.004	0.026	0.271	0.455	-0.115	0.108	0.054	0.343	0.130	-0.174	0.189	0.265	-0.088	0.184	0.036	-0.018
Índice 3	0.441	0.367	1.000	0.465	0.234	0.345	0.438	-0.229	-0.178	0.313	0.419	0.321	0.120	0.152	0.441	0.367	0.367	0.177	0.441
Índice 4	0.447	-0.004	0.465	1.000	0.485	0.146	0.114	0.206	0.132	0.416	0.411	0.205	0.190	0.246	0.447	0.264	-0.004	0.084	0.447
Índice 5	0.392	0.026	0.234	0.485	1.000	0.060	0.100	-0.300	-0.205	0.311	0.289	0.224	0.091	0.230	0.254	0.423	-0.107	0.178	0.392
Índice 6	0.287	0.271	0.345	0.146	0.060	1.000	0.595	0.156	0.252	0.321	0.180	0.146	0.239	-0.025	0.453	0.271	0.271	0.244	0.287
Índice 7	0.206	0.455	0.438	0.114	0.100	0.595	1.000	0.119	0.231	0.212	0.303	0.246	0.131	0.349	0.206	0.189	0.322	0.275	0.206
Índice 8	-0.039	-0.115	-0.229	0.206	-0.300	0.156	0.119	1.000	0.655	0.116	-0.119	-0.009	0.220	0.048	-0.039	-0.333	-0.188	0.002	-0.191
Índice 9	-0.060	0.108	-0.178	0.132	-0.205	0.252	0.231	0.655	1.000	0.055	-0.037	0.132	0.285	0.037	0.146	-0.287	0.108	0.117	-0.060
Índice 10	0.535	0.054	0.313	0.416	0.311	0.321	0.212	0.116	0.055	1.000	0.445	0.416	0.363	0.540	0.535	0.389	0.222	0.319	0.361
Índice 11	0.349	0.343	0.419	0.411	0.289	0.180	0.303	-0.119	-0.037	0.445	1.000	0.280	0.411	0.693	0.488	0.343	0.210	0.267	0.210
Índice 12	0.447	0.130	0.321	0.205	0.224	0.146	0.246	-0.009	0.132	0.416	0.280	1.000	0.190	0.246	0.447	0.130	0.130	0.084	0.167
Índice 13	0.079	-0.174	0.120	0.190	0.091	0.239	0.131	0.220	0.285	0.363	0.411	0.190	1.000	0.402	0.368	0.241	0.241	0.268	0.368
Índice 14	0.206	0.189	0.152	0.246	0.230	-0.025	0.349	0.048	0.037	0.540	0.693	0.246	0.402	1.000	0.067	0.189	0.056	0.275	0.067
Índice 15	0.557	0.265	0.441	0.447	0.254	0.453	0.206	-0.039	0.146	0.535	0.488	0.447	0.368	0.067	1.000	0.407	0.407	0.209	0.557
Índice 16	0.265	-0.088	0.367	0.264	0.423	0.271	0.189	-0.333	-0.287	0.389	0.343	0.130	0.241	0.189	0.407	1.000	0.320	0.174	0.548
Índice 17	0.123	0.184	0.367	-0.004	-0.107	0.271	0.322	-0.188	0.108	0.222	0.210	0.130	0.241	0.056	0.407	0.320	1.000	0.313	0.265
Índice 18	-0.079	0.036	0.177	0.084	0.178	0.244	0.275	0.002	0.117	0.319	0.267	0.084	0.268	0.275	0.209	0.174	0.313	1.000	0.354
Índice 19	0.410	-0.018	0.441	0.447	0.392	0.287	0.206	-0.191	-0.060	0.361	0.210	0.167	0.368	0.067	0.557	0.548	0.265	0.354	1.000

Fuente: Cuadro 5.4.
Elaboración propia.

Cuadro 5.6: Matriz de índices seleccionados

Municipalidad Provincial	Índices de la variable Instrumentos para la Gestión							Índices de la variable Acciones de regulación en la Localidad										
	1	3	4	5	6	7	Promedio	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Promedio
Leoncio Prado	1	0	0	1	1	0	0.50	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0.60
Jauja	1	1	1	0	1	1	0.83	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0.90
Chepén	1	1	1	0	1	1	0.83	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0.70
Ferreñafe	1	1	1	1	1	1	1.00	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0.80
Contralmirante Villar	1	0	0	0	1	0	0.33	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0.30
Corongo	0	0	0	0	0	0	0.00	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0.50
Grau	1	1	0	1	1	1	0.83	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0.80
Huanca Sancos	1	0	0	0	1	0	0.33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Paucar del Sara Sara	0	0	0	0	0	0	0.00	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0.20
Santa Cruz	0	0	1	1	1	0	0.50	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0.80
Quispicanchi	0	0	0	0	0	0	0.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Acobamba	0	0	0	0	1	1	0.33	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0.40
Yauyos	1	0	0	1	0	0	0.33	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0.40
Sechura	1	0	1	1	1	1	0.83	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0.60
El Dorado	0	0	0	0	1	1	0.33	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0.40
Lamas	0	0	0	0	1	1	0.33	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0.40
Lambayeque	1	0	0	0	1	1	0.50	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0.70
Chincheros	0	0	0	0	0	0	0.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
San Marcos	1	0	1	1	0	0	0.50	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0.40
San Ignacio	1	0	1	1	1	1	0.83	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0.40
Dos de Mayo	0	0	0	0	1	0	0.17	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0.70
Pataz	0	0	0	1	1	1	0.50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Alto Amazonas	1	0	1	0	1	0	0.50	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0.30
Loreto	1	0	1	1	0	0	0.50	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0.80
Huaraz	1	1	1	1	1	0	0.83	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0.70
Ilo	1	1	1	1	1	1	1.00	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0.90
Huaura	1	0	0	0	1	1	0.50	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0.90
Cusco	1	1	0	0	1	1	0.67	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0.50
Callao	1	0	0	1	1	1	0.67	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0.90
Arequipa	1	1	1	1	1	1	1.00	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0.60
Lima	1	1	1	1	1	1	1.00	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1.00

Nota: Se mantiene la numeración de los índices del Cuadro 5.4.

Fuente: Cuadro 5.4.

Elaboración propia.

- *Personal municipal para atender a la población.* Es el resultado de dividir el personal ocupado de la municipalidad provincial entre la población del distrito capital de su respectiva provincia²⁵. Dicho personal está constituido por directivos y funcionarios, empleados, obreros, personal de vigilancia y personal de limpieza; tanto contratados como nombrados. El índice se expresa en número de trabajadores municipales por cada 10,000 moradores.
- *Personal municipal con conocimiento en informática para atender a la población.* Es el resultado de dividir el personal ocupado con conocimiento en informática de la municipalidad provincial, entre la población del distrito capital de provincia. La formación en informática comprende uno o más de los siguientes tipos: Hoja de Cálculo, Procesador de Texto, Sistema Operativo, Correo Electrónico, Lenguajes de Programación o Redes. Se expresa en un trabajador municipal con conocimiento en informática para cada 10,000 habitantes.
- *Maquinaria y equipo municipal operativo para atender a la población.* Es el resultado de dividir las maquinarias y equipos, en estado operativo, que dispone la municipalidad provincial, entre el número de habitantes de su distrito. Como maquinaria y equipo se consideran: camionetas y autos, volquetes, camiones recolectores de basura, otros camiones y otros. El índice se calcula como maquinaria (o equipo) municipal operativo para cada 10,000 habitantes.
- *Equipo de cómputo municipal operativo para atender a la población.* Es el resultado de dividir los equipos de cómputo, en estado operativo, que dispone la municipalidad provincial, entre el número de habitantes de su distrito. Se considera los siguientes equipos de cómputo: PC-286, PC-386, PC-486 y PC-Pentium. Se considera un equipo de cómputo para cada 10 000 habitantes.
- *Basura recolectada al día por habitante.* Considera el promedio de la basura recolectada al día (en kg) por habitante, independientemente del destino final de la basura.
- *Cobertura de carnés de sanidad para la población.* La idea es que un mayor número de carnés para un grupo determinado de habitantes, revelaría un mayor grado de preocupación de la municipalidad por las condiciones de sanidad en la localidad, en beneficio de sus habitantes. Este índice relaciona el número de carnés de sanidad otorgados durante 1997 (para venta de alimentos en restaurantes, venta ambulatoria de alimentos y otros tipos de carnés) respecto al conjunto de habitantes. El índice se calcula sobre la base de números de carnés por cada 1,000 moradores.
- *Cobertura de licencias y permisos municipales para la población.* Es un coeficiente que considera en el numerador licencias municipales para transporte público, construcción, autorizaciones temporales y otras, así como permisos para el uso de vehículos menores, otorgados durante 1997, y, en el denominador se consigna la población. Se expresa en número de licencias o permisos por cada 10,000 habitantes.

²⁵ Como la información estadística de la encuesta corresponde a 1997, la población que se está considerando también está referida a dicho año. Para todos los casos de índices en que se ha empleado la población, esta es del distrito capital de provincia, pues es el ámbito respecto al cual debe priorizar su atención una municipalidad (para mayor aclaración se puede consultar la parte del presente trabajo concerniente a las funciones de los gobiernos locales).

- *Índice de beneficiarios de programas sociales municipales.* Es el resultado de comparar el número de beneficiarios de los programas sociales apoyados por la municipalidad provincial durante el periodo de la encuesta, respecto a su población distrital. Los programas sociales considerados son los que se desarrollan a través del siguiente tipo de organización: Club de Madres, Vaso de Leche, Comedor Popular, Wawa Wasi y, en menor grado, otros tipos de organización. Se expresa en porcentaje.
- *Cobertura de servicios de biblioteca y culturales.* Cociente que relaciona, en el numerador, el número promedio mensual de atenciones de servicios de biblioteca municipal y casa de cultura proporcionada por la municipalidad provincial; en tanto que en el denominador se registra la población del respectivo distrito. Se considera número de servicios por cada 1,000 pobladores.

El Cuadro 5.7 presenta los valores de los nueve índices (del 20 al 28) de las variables “Recursos Físicos Municipales” y “Servicios Municipales”, correspondientes a las 31 municipalidades provinciales de la muestra.

Una vez construida la información en forma de matriz de índices para las mencionadas municipalidades, se procedió a seleccionar como fila de referencia, “pivote”, a la fila de valores correspondiente a la Municipalidad Metropolitana de Lima. La información de la fila pivote se transformó en un número índice, utilizando como base la unidad. Con este índice se cuantificó el número de veces que las restantes municipalidades provinciales están en mejor o peor situación que la de Lima. Este procedimiento dio como resultado el Cuadro 5.7a.

Cuadro 5.7: Matriz de índices de las variables Recursos Físicos Municipales y Servicios Municipales

<i>Municipalidad</i> <i>Provincial</i>	<i>Recursos Físicos Municipales</i>				<i>Servicios Municipales</i>				
	<i>20</i>	<i>21</i>	<i>22</i>	<i>23</i>	<i>24</i>	<i>25</i>	<i>26</i>	<i>27</i>	<i>28</i>
Leoncio Prado	15,16	10,11	2,32	1,90	0,13	0,00	5,90	19,96	0,19
Jauja	44,66	14,72	6,87	3,93	0,49	19,34	18,16	20,20	44,17
Chepén	29,83	2,15	2,39	0,24	0,56	0,00	9,07	30,00	4,77
Ferreñafe	56,18	3,97	3,30	1,65	0,66	1,32	2,31	18,08	46,27
Contralmirante Villar	38,85	9,09	6,61	1,65	0,04	0,00	14,88	37,71	16,53
Corongo	32,05	0,00	12,02	0,00	1,20	5,61	268,43	29,73	4,01
Graú	53,52	20,07	4,46	6,69	0,45	0,00	33,45	82,54	1,56
Huancá Sancos	45,80	9,81	9,81	6,54	0,01	0,00	9,81	17,24	0,00
Paucar del Sara Sara	30,49	21,34	9,15	6,10	0,02	0,00	0,00	23,84	0,00
Santa Cruz	73,57	0,00	1,23	0,00	0,07	0,00	44,14	31,14	24,52
Quispicanchi	41,01	0,00	4,17	0,00	0,35	0,00	9,04	21,44	0,00
Acobamba	39,04	5,92	7,10	14,20	0,47	1,89	4,73	27,20	2,13
Yauyos	87,10	10,89	32,66	10,89	0,14	6,53	21,77	36,47	32,66
Sechura	52,54	12,20	3,75	4,22	0,38	0,00	29,08	37,71	6,10
El Dorado	16,85	1,81	3,61	0,60	0,54	0,00	0,60	25,09	0,00
Lamas	32,21	18,50	1,37	5,48	0,21	0,00	27,41	20,66	0,00
Lambayeque	24,51	6,85	2,08	1,45	0,62	4,80	8,52	23,24	31,15
Chincheros	42,77	7,78	9,72	5,83	0,19	0,00	0,00	47,20	0,00
San Marcos	21,85	4,72	5,90	2,95	2,83	0,00	1,18	18,01	0,00
San Ignacio	32,30	8,59	1,72	2,06	0,21	3,85	5,84	24,74	41,23
Dos de Mayo	45,98	4,06	8,11	0,00	0,27	0,00	8,11	43,08	0,00
Pataz	24,10	0,00	3,21	0,00	0,40	0,00	0,00	33,74	0,00
Alto Amazonas	21,07	12,99	2,81	5,44	0,09	0,00	0,00	0,80	0,00
Loreto	25,27	3,24	2,27	0,97	0,06	0,00	2,27	49,45	0,00
Huaraz	10,08	14,45	1,14	3,99	0,61	46,65	31,57	5,47	19,02
Ilo	28,37	30,55	2,98	10,12	0,79	0,00	56,74	7,69	35,93
Huaura	40,18	9,90	1,55	1,36	0,78	13,97	19,22	6,12	87,73
Cusco	42,84	6,83	0,83	2,38	1,24	61,73	57,43	12,13	389,86
Callao	22,43	11,08	2,14	1,70	0,58	30,23	2,02	12,11	11,46
Arequipa	90,68	9,21	8,49	7,15	0,97	77,46	46,31	5,72	0,00
Lima	82,18	29,32	6,27	11,16	1,64	5,25	1,94	11,51	5,91

- 20: Personal municipal para atender a la población
- 21: Personal municipal con conocimiento en informática para atender a la población
- 22: Maquinaria y equipo municipal operativo para atender a la población
- 23: Equipo de cómputo municipal operativo para atender a la población
- 24: Basura recolectada (Kg) al día por habitante
- 25: Cobertura de carnés de sanidad para la población
- 26: Cobertura de licencias y permisos municipales para la población
- 27: Índice de beneficiarios de programas sociales municipales
- 28: Cobertura de servicios de biblioteca y culturales

Fuente: INEI, Perú: *Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales: 1997.*

INEI, Perú: *Estimaciones de Población por Departamentos, Provincias y Distritos: 1995-2000.*

Elaboración propia.

Seguidamente, se procedió de modo similar al caso de las dos primeras variables analizadas; es decir, el mencionado nuevo conjunto de coeficientes fue sometido a la prueba de correlación de Pearson, cuyos valores se aprecian en la parte inferior del Cuadro 5.7a.

Cuadro 5.7a: Matriz de índices relativizados respecto a los de la Municipalidad Metropolitana de Lima

<i>Municipalidad</i> <i>Provincial</i>	<i>Recursos Físicos Municipales</i>					<i>Servicios Municipales</i>			
	20	21	22	23	24	25	26	27	28
Leoncio Prado	0,18	0,34	0,37	0,17	0,08	0,00	3,04	1,73	0,03
Jauja	0,54	0,50	1,10	0,35	0,30	3,68	9,37	1,75	7,47
Chepén	0,36	0,07	0,38	0,02	0,34	0,00	4,68	2,61	0,81
Ferreñafe	0,68	0,14	0,53	0,15	0,40	0,25	1,19	1,57	7,83
Contralmirante Villar	0,47	0,31	1,05	0,15	0,03	0,00	7,68	3,28	2,80
Corongo	0,39	0,00	1,92	0,00	0,73	1,07	138,57	2,58	0,68
Grau	0,65	0,68	0,71	0,60	0,27	0,00	17,27	7,17	0,26
Huanca Sancos	0,56	0,33	1,56	0,59	0,01	0,00	5,07	1,50	0,00
Paucar del Sara Sara	0,37	0,73	1,46	0,55	0,01	0,00	0,00	2,07	0,00
Santa Cruz	0,90	0,00	0,20	0,00	0,04	0,00	22,79	2,71	4,15
Quispicanchi	0,50	0,00	0,67	0,00	0,21	0,00	4,67	1,86	0,00
Acobamba	0,48	0,20	1,13	1,27	0,29	0,36	2,44	2,36	0,36
Yauyos	1,06	0,37	5,21	0,98	0,08	1,24	11,24	3,17	5,53
Sechura	0,64	0,42	0,60	0,38	0,23	0,00	15,01	3,28	1,03
El Dorado	0,21	0,06	0,58	0,05	0,33	0,00	0,31	2,18	0,00
Lamas	0,39	0,63	0,22	0,49	0,13	0,00	14,15	1,80	0,00
Lambayeque	0,30	0,23	0,33	0,13	0,38	0,91	4,40	2,02	5,27
Chincheros	0,52	0,27	1,55	0,52	0,12	0,00	0,00	4,10	0,00
San Marcos	0,27	0,16	0,94	0,26	1,73	0,00	0,61	1,56	0,00
San Ignacio	0,39	0,29	0,27	0,18	0,13	0,73	3,02	2,15	6,98
Dos de Mayo	0,56	0,14	1,29	0,00	0,16	0,00	4,19	3,74	0,00
Pataz	0,29	0,00	0,51	0,00	0,24	0,00	0,00	2,93	0,00
Alto Amazonas	0,26	0,44	0,45	0,49	0,05	0,00	0,00	0,07	0,00
Loreto	0,31	0,11	0,36	0,09	0,04	0,00	1,17	4,30	0,00
Huaraz	0,12	0,49	0,18	0,36	0,37	8,88	16,30	0,47	3,22
Ilo	0,35	1,04	0,47	0,91	0,48	0,00	29,29	0,67	6,08
Huaura	0,49	0,34	0,25	0,12	0,47	2,66	9,92	0,53	14,84
Cusco	0,52	0,23	0,13	0,21	0,76	11,75	29,65	1,05	65,97
Callao	0,27	0,38	0,34	0,15	0,35	5,75	1,04	1,05	1,94
Arequipa	1,10	0,31	1,35	0,64	0,59	14,75	23,91	0,50	0,00
Lima	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

	<i>Índice 20</i>	<i>Índice 21</i>	<i>Índice 22</i>	<i>Índice 23</i>	<i>Índice 24</i>	<i>Índice 25</i>	<i>Índice 26</i>	<i>Índice 27</i>	<i>Índice 28</i>
<i>Índice 20</i>	1,000	0,134	0,500	0,396	0,036	0,222	0,053	0,126	0,060
<i>Índice 21</i>	0,134	1,000	0,026	0,651	0,053	0,039	-0,117	-0,165	-0,033
<i>Índice 22</i>	0,500	0,026	1,000	0,431	-0,067	-0,059	0,170	0,205	-0,149
<i>Índice 23</i>	0,396	0,651	0,431	1,000	0,058	0,056	-0,118	-0,078	-0,091
<i>Índice 24</i>	0,036	0,053	-0,067	0,058	1,000	0,260	0,225	-0,292	0,217
<i>Índice 25</i>	0,222	0,039	-0,059	0,056	0,260	1,000	0,156	-0,419	0,510
<i>Índice 26</i>	0,053	-0,117	0,170	-0,118	0,225	0,156	1,000	0,016	0,120
<i>Índice 27</i>	0,126	-0,165	0,205	-0,078	-0,292	-0,419	0,016	1,000	-0,221
<i>Índice 28</i>	0,060	-0,033	-0,149	-0,091	0,217	0,510	0,120	-0,221	1,000

Fuente: Cuadro 5.7.

Elaboración propia.

Como resultado del procedimiento mencionado, se eliminaron los índices que presentaron bajos valores de correlación positiva o correlación negativa con los demás índices. Los que fueron eliminados son: el N° 21, Personal Municipal con Conocimiento en Informática para atender a la Población; el N° 24, Basura Recolectada (kg) al Día por Habitante; el N° 26, Cobertura de Licencias y Permisos Municipales para la Población; el N° 27, Índice de Beneficiarios de Programas Sociales Municipales; y el N° 28, Cobertura de Servicios de Biblioteca y Culturales.

En el Cuadro 5.8 se puede observar los indicadores que quedaron para cada variable, y en la última columna de la primera variable se puede apreciar el promedio del conjunto de índices correspondiente a cada municipalidad provincial. Estos cálculos promedio suponen, igual que en las dos primeras variables, que todos y cada uno de los índices son igualmente importantes; por consiguiente, tienen igual ponderación.

Cuadro 5.8: Matriz de índices seleccionados de las variables 3 y 4

<i>Municipalidad Provincial</i>	<i>Recursos Físicos Municipales</i>				<i>Servicios Municipales</i>
	<i>20</i>	<i>22</i>	<i>23</i>	<i>Promedio</i>	<i>25</i>
Leoncio Prado	0,18	0,37	0,17	0,24	0,00
Jauja	0,54	1,10	0,35	0,66	3,68
Chepén	0,36	0,38	0,02	0,25	0,00
Ferreñafe	0,68	0,53	0,15	0,45	0,25
Contralmirante Villar	0,47	1,05	0,15	0,56	0,00
Corongo	0,39	1,92	0,00	0,77	1,07
Grau	0,65	0,71	0,60	0,65	0,00
Huanca Sancos	0,56	1,56	0,59	0,90	0,00
Paucar del Sara Sara	0,37	1,46	0,55	0,79	0,00
Santa Cruz	0,90	0,20	0,00	0,36	0,00
Quispicanchi	0,50	0,67	0,00	0,39	0,00
Acobamba	0,48	1,13	1,27	0,96	0,36
Yauyos	1,06	5,21	0,98	2,41	1,24
Sechura	0,64	0,60	0,38	0,54	0,00
El Dorado	0,21	0,58	0,05	0,28	0,00
Lamas	0,39	0,22	0,49	0,37	0,00
Lambayeque	0,30	0,33	0,13	0,25	0,91
Chincheros	0,52	1,55	0,52	0,86	0,00
San Marcos	0,27	0,94	0,26	0,49	0,00
San Ignacio	0,39	0,27	0,18	0,28	0,73
Dos de Mayo	0,56	1,29	0,00	0,62	0,00
Pataz	0,29	0,51	0,00	0,27	0,00
Alto Amazonas	0,26	0,45	0,49	0,40	0,00
Loreto	0,31	0,36	0,09	0,25	0,00
Huaraz	0,12	0,18	0,36	0,22	8,88
Ilo	0,35	0,47	0,91	0,58	0,00
Huaura	0,49	0,25	0,12	0,29	2,66
Cusco	0,52	0,13	0,21	0,29	11,75
Callao	0,27	0,34	0,15	0,26	5,75
Arequipa	1,10	1,35	0,64	1,03	14,75
Lima	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Nota: Se mantiene la numeración de los índices del Cuadro 5.7.
Elaboración propia.

iii) Análisis y presentación de resultados de las municipalidades provinciales

La información sistematizada en el epígrafe precedente permite seguidamente contrastar las variables y los indicadores finalmente seleccionados, para identificar ciertas relaciones de comportamiento que pudieran existir entre ellos y otros indicadores concernientes a la gestión municipal que se identifiquen e incorporen en esta parte del documento.

De acuerdo con nuestro marco conceptual, se sugiere que la gestión municipal se relaciona con factores tales como instrumentos para la gestión municipal, acciones de regulación en la localidad, recursos físicos municipales, servicios municipales, asimismo con determinadas variables de naturaleza financiera municipal que se explican más adelante.

En el capítulo 4 del presente trabajo, se identificaron variables relevantes en la explicación del comportamiento de las finanzas municipales. Algunas de ellas, las más significativas para el presente propósito, han sido retomadas para elaborar los siguientes índices:

- *Ratio de autonomía financiera municipal (RAFM)*. En el numerador se considera el Ingreso de Recaudación Local (conformado por Otros Impuestos Municipales y Recursos Directamente Recaudados) y en el denominador el Ingreso Total; ambos correspondientes a una determinada municipalidad provincial, para el año 1997²⁶.

Este índice indica qué proporción del ingreso municipal provincial ha sido recaudada dentro de la jurisdicción municipal, asimismo, señala el grado de autonomía (o recíprocamente el grado de dependencia de las fuentes externas al propio espacio local), dependiendo si el valor del ratio es alto o es bajo. Es decir, cuanto más alto es el valor de este índice, mayor es el grado de autonomía financiera municipal, y viceversa.

- *Ratio de compensación municipal (RCM)*. Es el resultado de dividir los recursos financieros obtenidos por la municipalidad provincial por medio del FONCOMUN (Fondo de Compensación Municipal), entre el Ingreso Total de dicha municipalidad, correspondientes a 1997.

Cuanto más próximo a la unidad esté el valor de este índice, para una determinada municipalidad provincial, significará que el esfuerzo compensatorio financiero de parte del Estado para con dicha municipalidad es más importante.

- *Gasto municipal per cápita (GMPC)*. Si bien la municipalidad provincial debe cumplir sus funciones como cualquier otra municipalidad distrital en el distrito capital de provincia, también debe desarrollar otras funciones –aunque mayormente de tipo normativo– en las demás municipalidades distritales de su jurisdicción provincial.

Efectuada esta aclaración, el gasto municipal per cápita se ha calculado relacionando el gasto total efectuado por la municipalidad provincial durante 1997,

²⁶ En este y otros ratios para los cuales no se contó con información para 1997, se tomó las cifras correspondientes a 1998.

respecto de la población del distrito capital de provincia proyectada por el INEI para ese mismo año²⁷.

Analizada la información concerniente a dichos ratios y verificada su consistencia, se elaboró el Cuadro 5.9. Luego, el valor de cada ratio de cada municipalidad fue expresado en término relativo, tomando como “pivote” para la comparación el valor del ratio respectivo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Cuadro 5.9a).

²⁷ De acuerdo con la anterior Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 23853), la Municipalidad Metropolitana de Lima tenía más funciones y más complejas –propias de una metrópoli– que las demás municipalidades provinciales del país. Por esta razón, el gasto municipal per cápita para la Provincia de Lima debiera considerar un ajuste; pero, no se realizó por no contar con información suficiente.

Cuadro 5.9: Variables y ratios relacionados con la gestión municipal

<i>Municipalidad</i> <i>Provincial</i>	<i>Variables</i> 1/				<i>Ratios financieros 1997</i> 2/		
	<i>IGM</i>	<i>ARL</i>	<i>RFM</i>	<i>SM</i>	<i>RAFM</i>	<i>RCM</i>	<i>GMPC</i>
Leoncio Prado 3/	0,50	0,60	0,24	0,00	0,31	0,38	135
Jauja	0,83	0,90	0,66	3,68	0,33	0,59	163
Chepén	0,83	0,70	0,25	0,00	0,41	0,47	88
Ferreñafe	1,00	0,80	0,45	0,25	0,31	0,60	154
Contralmirante Villar 3/	0,33	0,30	0,56	0,00	0,15	0,22	397
Corongo	0,00	0,50	0,77	1,07	0,11	0,68	257
Graú 3/	0,83	0,80	0,65	0,00	0,16	0,78	295
Huanca Sancos	0,33	0,00	0,90	0,00	0,25	0,51	330
Paucar del Sara Sara 3/	0,00	0,20	0,79	0,00	0,24	0,70	223
Santa Cruz	0,50	0,80	0,36	0,00	0,13	0,62	146
Quispicanchi 3/	0,00	0,00	0,39	0,00	0,22	0,67	222
Acobamba	0,33	0,40	0,96	0,36	0,09	0,82	220
Yauyos	0,33	0,40	2,41	1,24	0,10	0,59	614
Sechura	0,83	0,60	0,54	0,00	0,44	0,25	297
El Dorado 3/	0,33	0,40	0,28	0,00	0,16	0,74	118
Lamas	0,33	0,40	0,37	0,00	0,13	0,62	166
Lambayeque	0,50	0,70	0,25	0,91	0,32	0,53	183
Chincheros	0,00	0,00	0,86	0,00	0,10	0,79	232
San Marcos	0,50	0,40	0,49	0,00	0,13	0,53	156
San Ignacio	0,83	0,40	0,28	0,73	0,22	0,51	179
Dos de Mayo 3/	0,17	0,70	0,62	0,00	0,21	0,69	176
Pataz 3/	0,50	0,00	0,27	0,00	0,27	0,65	200
Alto Amazonas 3/	0,50	0,30	0,40	0,00	0,14	0,53	198
Loreto 3/	0,50	0,80	0,25	0,00	0,07	0,54	193
Huaraz	0,83	0,70	0,22	8,88	0,48	0,36	155
Ilo	1,00	0,90	0,58	0,00	0,89	0,09	285
Huaura 3/	0,50	0,90	0,29	2,66	0,48	0,42	186
Cusco	0,67	0,50	0,29	11,75	0,42	0,27	227
Callao	0,67	0,90	0,26	5,75	0,72	0,19	137
Arequipa	1,00	0,60	1,03	14,75	0,51	0,16	615
Lima	1,00	1,00	1,00	1,00	0,76	0,14	1 120

1/ IGM = Instrumentos para la Gestión Municipal

RFM = Recursos Físicos Municipales

ARL = Acciones de regulación en la Localidad

SM = Servicios Municipales

2/ RAFM = Ratio de Autonomía Financiera Municipal

RCM = Ratio de Compensación Municipal

GMPC = Gasto Municipal Per Cápita (en S/.)

3/ Los ratios RAFM y RCM corresponden a 1998.

Fuentes: - Cuadros 5.6 y 5.8;

- Contaduría Pública de la Nación, reportes estadísticos varios;

- INEI, Perú: *Estimaciones de Población por Departamentos, Provincias y Distritos: 1995-2000*.

Elaboración propia.

Cuadro 5.9a: Variables y ratios relacionados con la gestión municipal relativizados
(respecto a la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Provincia de Lima)

<i>Municipalidad</i> <i>Provincial</i>	<i>Variables</i> 1/			<i>Ratios financieros 1997</i> 2/			
	<i>IGM</i>	<i>ARL</i>	<i>RFM</i>	<i>SM</i>	<i>RAFM</i>	<i>RCM</i>	<i>GMPC</i>
Leoncio Prado 3/	0,50	0,60	0,24	0,00	0,41	2,72	0,12
Jauja	0,83	0,90	0,66	3,68	0,43	4,16	0,15
Chepén	0,83	0,70	0,25	0,00	0,54	3,33	0,08
Ferreñafe	1,00	0,80	0,45	0,25	0,40	4,23	0,14
Contralmirante Villar 3/	0,33	0,30	0,56	0,00	0,20	1,59	0,35
Corongo	0,00	0,50	0,77	1,07	0,14	4,84	0,23
Graú 3/	0,83	0,80	0,65	0,00	0,21	5,53	0,26
Huanca Sancos	0,33	0,00	0,90	0,00	0,33	3,61	0,29
Paucar del Sara Sara 3/	0,00	0,20	0,79	0,00	0,31	4,96	0,20
Santa Cruz	0,50	0,80	0,36	0,00	0,17	4,36	0,13
Quispicanchi 3/	0,00	0,00	0,39	0,00	0,29	4,72	0,20
Acobamba	0,33	0,40	0,96	0,36	0,12	5,78	0,20
Yauyos	0,33	0,40	2,41	1,24	0,13	4,21	0,55
Sechura	0,83	0,60	0,54	0,00	0,58	1,74	0,27
El Dorado 3/	0,33	0,40	0,28	0,00	0,21	5,23	0,11
Lamas	0,33	0,40	0,37	0,00	0,17	4,40	0,15
Lambayeque	0,50	0,70	0,25	0,91	0,42	3,77	0,16
Chincheros	0,00	0,00	0,86	0,00	0,13	5,62	0,21
San Marcos	0,50	0,40	0,49	0,00	0,18	3,74	0,14
San Ignacio	0,83	0,40	0,28	0,73	0,29	3,59	0,16
Dos de Mayo 3/	0,17	0,70	0,62	0,00	0,27	4,87	0,16
Pataz 3/	0,50	0,00	0,27	0,00	0,35	4,58	0,18
Alto Amazonas 3/	0,50	0,30	0,40	0,00	0,18	3,77	0,18
Loreto 3/	0,50	0,80	0,25	0,00	0,09	3,86	0,17
Huaraz	0,83	0,70	0,22	8,88	0,64	2,52	0,14
Ilo	1,00	0,90	0,58	0,00	1,18	0,62	0,25
Huaura 3/	0,50	0,90	0,29	2,66	0,64	3,00	0,17
Cusco	0,67	0,50	0,29	11,75	0,55	1,89	0,20
Callao	0,67	0,90	0,26	5,75	0,95	1,35	0,12
Arequipa	1,00	0,60	1,03	14,75	0,67	1,11	0,55
Lima	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Cuadro 5.9.

Cada variable y ratio de las 31 municipalidades provinciales fueron sometidos a un análisis de correlación de Pearson, respecto a todos y cada uno de los demás. Los valores de los respectivos coeficientes se presentan en el Cuadro 5.10.

Sobre la base de la información de los cuadros elaborados y analizados en este capítulo –análisis de coeficientes de correlación de por medio–, así como los diagnósticos realizados en los capítulos precedentes de este trabajo, se plantean las siguientes conclusiones:

Cuadro 5.10: Matriz de coeficientes de correlación de las variables y los ratios

	<i>IGM</i>	<i>ARL</i>	<i>RFM</i>	<i>SM</i>	<i>RAFM</i>	<i>RCM</i>	<i>GMPC</i>
<i>IGM</i>	1,000	0,649	-0,150	0,371	0,637	-0,608	0,236
<i>ARL</i>	0,649	1,000	-0,150	0,207	0,538	-0,418	0,124
<i>RFM</i>	-0,150	-0,150	1,000	0,015	-0,132	0,094	0,613
<i>SM</i>	0,371	0,207	0,015	1,000	0,395	-0,476	0,171
<i>RAFM</i>	0,637	0,538	-0,132	0,395	1,000	-0,799	0,325
<i>RCM</i>	-0,608	-0,418	0,094	-0,476	-0,799	1,000	-0,406
<i>GMPC</i>	0,236	0,124	0,613	0,171	0,325	-0,406	1,000

Nota : Con la exclusión de Lima el coeficiente de correlación entre RFM y GMPC mejora de 0.613 a 0.781.

Fuente : Cuadro 5.9a.

- a) La disponibilidad de instrumentos para la gestión municipal (tales como existencia de oficina de planificación, disponibilidad de plan de ordenamiento urbano, disponibilidad de plan de desarrollo municipal, contar con el TUPA, etc.) es importante para cumplir con las acciones de regulación en la localidad (expresado a través de otorgamientos de autorizaciones para obras de agua, colocación de anuncios, obras de energía o electricidad, obras de saneamiento o desagüe; así como en la realización de operativos de fiscalización en salubridad, fumigación, anuncios, pesos y medidas, y en alimentos).

Esta situación plantea la necesidad de potenciar dicho aspecto positivo de la gestión municipal. En este sentido, las entidades del sector público –sobre todo del gobierno nacional– y las del privado que están liderando propuestas y políticas vinculadas con el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal, deberán realizar un trabajo asistido que implique la participación activa del recurso humano municipal, para contribuir a diseñar y perfeccionar los instrumentos de gestión municipal, pues es elevada la probabilidad de que estas acciones fortalezcan las capacidades de regulación del gobierno local.

- b) El mayor grado de autonomía económica municipal está positivamente relacionado con los instrumentos de gestión municipal; es decir, a mayor nivel de autonomía económica municipal mayor es la disponibilidad de dichos instrumentos, y, viceversa.

Como ya se sostuvo en el Capítulo 4 del presente trabajo y se puede corroborar en el Cuadro 5.9, la determinación del grado de autonomía depende fundamentalmente de las condiciones socioeconómicas de la ciudad; las cuales a su vez se relacionan con el tamaño de la ciudad. Así, a las capitales de provincia con mayor nivel de actividad económica –usualmente las más pobladas– les corresponde instituciones municipales con mayor capacidad para generar sus ingresos propios; pero esta mayor dependencia de sus propios esfuerzos, a su turno, obliga a la municipalidad provincial a contar con mayores instrumentos de gestión para captar y administrar su principal fuente de recursos financieros, que son de origen interno. (Callao, Arequipa y Lima, permiten corroborar lo que se ha expuesto).

- c) Una mayor autonomía económica de parte de una municipalidad provincial, implica a la vez, una menor proporción de asignación del FONCOMUN.

- d) La débil pero positiva relación entre los instrumentos para la gestión municipal y los servicios municipales, estaría planteando que en la gran mayoría de las municipalidades, sigue predominando la cultura racional legalista del Estado burocrático, sustentada en el formalismo jurídico, lo cual es contrario al enfoque planteado en este trabajo, que propugna que los instrumentos de gestión deben ser concebidos para lograr una eficaz y eficiente gestión pública a favor de la colectividad²⁸.
- e) Cuánto más fondos municipales por habitante muestre un distrito capital de provincia, su respectiva municipalidad cuenta con mayor dotación de recursos financieros, la cual le permite mejorar su disponibilidad de recursos físicos municipales (tales como personal municipal, maquinaria y equipo operativo, y equipo de cómputo municipal operativo), tanto en cantidad como en calidad²⁹, lo que en algunos casos repercute en el mejoramiento de los servicios municipales.
- f) El análisis aquí efectuado señala que no necesariamente la disponibilidad de recursos físicos municipales contribuye a una buena gestión municipal, puesto que predomina en la mayoría de municipalidades provinciales el uso ineficaz e ineficiente de los recursos humanos, equipos y recursos del campo informático y, en menor medida, de los equipos y maquinarias pesados.

Toda vez que en este capítulo se está evaluando la gestión municipal, se ha elaborado el Cuadro 5.11, en el cual sobre la base de las variables “Instrumentos para la Gestión Municipal”, “Acciones de regulación en la Localidad” y “Recursos Físicos Municipales”, se ha efectuado una clasificación con respecto a Lima, para tener una idea de la posición relativa de las municipalidades provinciales respecto a Municipalidad Metropolitana de Lima; es decir, si están en mejor o peor situación de gestión que ella.

En la mencionada clasificación no se ha considerado la variable “Servicios Municipales” por su débil contribución en la caracterización jerarquizada de la gestión municipal interprovincial.

Para la aludida clasificación, se ha procedido con aplicar una media aritmética simple a las tres variables antes mencionadas. El resultado de la misma aparece en la cuarta columna de valores del Cuadro 5.11, el cual se empleó para la clasificación.

²⁸ Desde el punto de vista del marco conceptual, esos temas han sido analizados ampliamente en los dos primeros capítulos del presente trabajo de investigación.

²⁹ Por la razón que ya se expuso en anterior nota, el valor del coeficiente de correlación entre RFM y GMPC mejora con la exclusión de Lima.

Cuadro 5.11: Clasificación de las municipalidades provinciales según nivel de gestión
(respecto a la Municipalidad Metropolitana de Lima)

<i>Municipalidad Provincial</i>	<i>Variables</i>			<i>Promedio NRGM</i>	<i>Ratios financieros</i>		
	<i>IGM</i>	<i>ARL</i>	<i>RFM</i>		<i>RAFM</i>	<i>RCM</i>	<i>GMPC</i>
Yauyos	0,33	0,40	2,41	1,05	0,13	4,21	0,55
Lima	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Arequipa	1,00	0,60	1,03	0,88	0,67	1,11	0,55
Ilo	1,00	0,90	0,58	0,83	1,18	0,62	0,25
Jauja	0,83	0,90	0,66	0,80	0,43	4,16	0,15
Graú	0,83	0,80	0,65	0,76	0,21	5,53	0,26
Ferreñafe	1,00	0,80	0,45	0,75	0,40	4,23	0,14
Sechura	0,83	0,60	0,54	0,66	0,58	1,74	0,27
Callao	0,67	0,90	0,26	0,61	0,95	1,35	0,12
Chepén	0,83	0,70	0,25	0,60	0,54	3,33	0,08
Huaraz	0,83	0,70	0,22	0,58	0,64	2,52	0,14
Acobamba	0,33	0,40	0,96	0,56	0,12	5,78	0,20
Huaura	0,50	0,90	0,29	0,56	0,64	3,00	0,17
Santa Cruz	0,50	0,80	0,36	0,55	0,17	4,36	0,13
Loreto	0,50	0,80	0,25	0,52	0,09	3,86	0,17
San Ignacio	0,83	0,40	0,28	0,51	0,29	3,59	0,16
Dos de Mayo	0,17	0,70	0,62	0,49	0,27	4,87	0,16
Cusco	0,67	0,50	0,29	0,49	0,55	1,89	0,20
Lambayeque	0,50	0,70	0,25	0,48	0,42	3,77	0,16
San Marcos	0,50	0,40	0,49	0,46	0,18	3,74	0,14
Leoncio Prado	0,50	0,60	0,24	0,45	0,41	2,72	0,12
Corongo	0,00	0,50	0,77	0,42	0,14	4,84	0,23
Huanca Sancos	0,33	0,00	0,90	0,41	0,33	3,61	0,29
Alto Amazonas	0,50	0,30	0,40	0,40	0,18	3,77	0,18
Contralmirante Villar	0,33	0,30	0,56	0,40	0,20	1,59	0,35
Lamas	0,33	0,40	0,37	0,37	0,17	4,40	0,15
El Dorado	0,33	0,40	0,28	0,34	0,21	5,23	0,11
Paucar del Sara Sara	0,00	0,20	0,79	0,33	0,31	4,96	0,20
Chincheros	0,00	0,00	0,86	0,29	0,13	5,62	0,21
Pataz	0,50	0,00	0,27	0,26	0,35	4,58	0,18
Quispicanchi	0,00	0,00	0,39	0,13	0,29	4,72	0,20

Nota: NRGM = Nivel Relativo de Gestión Municipal (promedio de IGM, ARL y RFM).

Fuente: Cuadro 5.9.

PARTE III

PROPUESTA PARA UNA MEJOR ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES

***Capítulo 6* Desarrollo de una propuesta viable**

6.1 Planteamiento del Modelo de Asignación y Control del Gasto Municipal

Se ha optado por una propuesta de distribución y control del gasto municipal sencilla, de fácil comprensión para los técnicos y funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas –particularmente los de la Dirección Nacional del Presupuesto Público– y de las propias municipalidades; por consiguiente, factible de aplicarse. No obstante esta ventaja del modelo propuesto, la práctica enseña que la voluntad de análisis, aprobación y aplicación de una determinada propuesta, es mucho mayor y diligente en el ámbito de las decisiones técnicas que en el de las decisiones políticas. Y este es un aspecto que también se ha considerado en el desarrollo del modelo que se propone.

El planteamiento del modelo y las condiciones básicas que se requieren para su aplicación –que en este trabajo se consideran factibles–, surgen del estudio efectuado en el capítulo concerniente al marco teórico y los sucesivos capítulos en los cuales se revisaron los entornos normativos y técnicos para su posible aplicación. Sobre esta base, la gestión y puesta en aplicación del modelo que se propone, presupone determinadas condiciones a modo de supuestos, que se señalan seguidamente¹:

- Las condiciones políticas son favorables para tratar la propuesta. Después de las elecciones municipales y regionales realizadas en noviembre del año 2002 e instaladas sus autoridades, el quehacer político puede ceder espacio a un debate con más contenido técnico en el tema de la descentralización.

Contribuye a esta posibilidad el hecho que organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) continúan propiciando procesos de descentralización en América Latina y en el país, en los cuales son requisitos indispensables disciplina y sentido de responsabilidad

¹ Quizás lo más importante de los supuestos es reconocer que se trata de elementos que implican riesgo relacionados con la aplicación práctica del modelo, que están fuera del control del ámbito del presente trabajo de investigación.

fiscales, con la posibilidad de que ellos puedan proveer créditos con bajas tasas de interés y periodos de gracia flexibles².

- La exigencia de una mayor calidad en la ejecución del gasto público, las dificultades que se vienen observando en mejorar la recaudación tributaria y la presión de un proceso político que exige cada vez más la descentralización de los recursos públicos, coadyuvan a que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) esté más predispuesto a una intervención que favorezca la organización de eventos y otras formas de discusión y difusión de pautas y técnicas orientados a mejorar la ejecución del gasto, y promueva la participación y generación de propuestas de las diversas instituciones del propio Estado y la sociedad civil.
- La exigencia externa e interna de que el Estado debe mejorar la calidad del gasto público, con alcance a todas las instituciones del sector público, se orienta a que se identifique adecuadamente las prioridades en los proyectos de inversión a ejecutar, así como a incrementar la proporción del gasto de capital en el gasto público.
- Las condiciones antes mencionadas, así como el ambiente de sana competencia por mejorar la eficiencia en la gestión que se crearía entre las municipalidades (en parte motivada por la propuesta del modelo de distribución), permitirían fortalecer la capacidad de gestión de estas.

Planteados los supuestos referidos al entorno, y que se consideran de carácter exógeno al modelo, seguidamente se procede al desarrollo propiamente del modelo.

La siguiente identidad define el total de ingresos de las municipalidades del país para un determinado año:

$$(1) \quad Y = Y_1 + Y_2 + Y_3 + \dots + Y_m$$

donde, m es el número de municipalidades que existen a nivel nacional en un determinado periodo de análisis. (El modelo considera en su primera etapa solamente a las municipalidades provinciales)

Sobre la base de los diferentes conceptos y agrupamientos contenidos en el Clasificador de Ingresos de los Gobiernos Locales³, el ingreso de cada municipalidad se puede reagrupar en grandes grupos, de la siguiente forma:

$$(2) \quad Y_i = Y_{iA} + Y_{iB} + Y_{iC}$$

donde,

Y_{iA} : De Recaudación Local (conformado por Otros Impuestos Municipales y Recursos Directamente Recaudados)

Y_{iB} : Asignados y Transferidos (conformado por Canon y Sobrecanon, Participación en Renta de Aduanas, Fondo de Compensación Municipal, Transferencias y Donaciones)

Y_{iC} : Operaciones de Crédito (interno y externo)

² Entre otros eventos, este tipo de planteamiento ha estado presente en el Seminario Internacional sobre Disciplina Fiscal, Eficiencia en el Gasto Público y Descentralización, organizado en el mes de agosto del 2002 por el Ministerio de Economía y Finanzas, y que contó con la participación del Banco Mundial y el BID.

³ Por ejemplo, la Resolución Directoral N° 033-2001-EF/76.01, que aprueba la Directiva N° 009-2001-EF/76.01, Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2002, publicado en El Peruano el 02.10.01.

i : i-ésima municipalidad

Dadas las características del ingreso municipal, es posible identificar la relación:

$$(3) \quad Y_{iA} = f(\text{cantidad de servicios municipales})$$

la cual indica que la recaudación de ingresos provenientes de los agentes que habitan o desarrollan actividad económica en la localidad mejorará en la medida que se incrementen la cantidad de servicios municipales en dicho espacio. En tanto, Y_{iB} y Y_{iC} son determinados exógenamente al propio esfuerzo de la institución municipal; es decir, se origina externamente al propio espacio local.

El modelo propone que además del mejoramiento endógeno, se requiere mejorar complementariamente el ingreso mediante acciones de política fiscal del gobierno nacional. Para ello, se sugiere replantear 2) del siguiente modo:

$$(4) \quad Y_i = Y_{iA} + Y_{iB} + Y_{iC} + Y_{iD}$$

donde,

$$(5) \quad Y_{iD} = f(\text{desempeño relativo})$$

esta fuente de ingreso es el Fondo de Estímulo a la Productividad Municipal (FEPM), el cual se asignaría en función al desempeño relativo, y cuyo valor provendría de la evaluación de la gestión presupuestaria de la municipalidad i-ésima respecto al promedio de la gestión presupuestaria del conjunto de las m municipalidades.

Para precisar la naturaleza del mencionado fondo, se parte de identificar las características de un componente fundamental para nuestra propuesta, el Fondo de Compensación Municipal (FCM). Además, se sabe que el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) es el principal componente del FCM⁴, lo cual permite formular la siguiente expresión:

$$(6) \quad IPM_t = \alpha.FCM_t \quad \text{donde } \alpha < 1 \text{ y } t \text{ representa el año}$$

a su vez, el IPM por su respectiva norma de creación es una proporción del Impuesto General a las Ventas (IGV)⁵:

$$(7) \quad IPM_t = \beta.IGV_t$$

El valor del parámetro α se determina a partir de un análisis empírico de las respectivas series históricas de las variables involucradas; en tanto, β es de carácter normativo, establecido por la ley que crea el IPM, y que actualmente es igual al 2% de las operaciones gravadas con el IGV.

Sobre la base de análisis efectuado de 6) y 7), la propuesta considera que el FEPM debe ser una proporción del IGV, con incremento progresivo, hasta permitir que el coeficiente que relaciona el ingreso municipal consolidado a nivel nacional con el ingreso del gobierno nacional, alcance el valor del promedio latinoamericano. La idea básica es que estas transferencias estén exentas de riesgos de condicionamientos del gobierno nacional hacia los gobiernos locales; por ello, el FEPM debe asignarse de

⁴ Demostrado en tercer capítulo del presente trabajo; mencionado también por: FLORES APAZA, Alberto, *Manual de Tributación Municipal*, pp. 64-65 y 276-278.

⁵ Ibid.

manera automática con sujeción a los valores de los correspondientes índices y mediante procedimientos establecidos por ley, como ocurre en el caso del IPM. En consecuencia,

$$(8) \quad Y_D = FEPM = \gamma \cdot IGV$$

donde el valor de γ , progresivamente ascendente, se determinará según el grado de incorporación de las municipalidades del país, puesto que inicialmente se ha considerado solo a las municipalidades provinciales. (El cálculo de este parámetro se realizará en el punto 6.2 del presente capítulo)

Ahora bien, identificadas las relaciones precedentes, para continuar desarrollando el modelo se necesita explicar cómo se medirá el desempeño; pero antes, se requiere precisar conceptual e instrumentalmente este concepto. Se entiende por *desempeño* el grado de cumplimiento de determinadas funciones institucionales, durante un periodo y según los compromisos asumidos al inicio de dicho periodo. Para efectos del cálculo, el Índice de Desempeño se considera como una síntesis de los índices de Eficacia y Eficiencia.

La *eficacia* se refiere al grado de avance o cumplimiento de una determinada variable respecto a la programación prevista. La *eficiencia* se mide dividiendo output entre input, y muestra el grado de optimización en el empleo de los insumos para el cumplimiento de las metas; entendiéndose por tal, la mejor combinación en la utilización de dichos insumos (recursos) para producir bienes y servicios.⁶ (Los recursos son financieros, humanos y materiales empleados para la consecución de las metas.)

Los procedimientos de cálculo planteados para operacionalizar la mencionada definición, permiten aproximarse satisfactoriamente al concepto formulado.

Como ya se ha señalado en el presente trabajo, las directivas de naturaleza presupuestaria que emite el MEF todavía no se convierten en eficaces instrumentos orientadores de la gestión presupuestaria municipal. Entre otros factores, debido, por un lado, a que la técnica del presupuesto funcional programático se ha aplicado más recientemente en los gobiernos locales que en otras entidades del sector público; por otro, a un problema estructural referido a que las municipalidades exhiben una débil capacidad de gestión.

Se ha observado además en diversos documentos de evaluación presupuestaria elaborada por las municipalidades, que estas no aplican criterios homogéneos en la determinación de las metas de sus actividades, y en aquellos casos en que coinciden son de poca utilidad para la gestión. Entre muchos otros, ello se evidencia en las actividades: Apoyo al Anciano; Apoyo Comunal; Conducción y Orientación Superior; Deporte Fundamental; Gestión Administrativa; Prevención, Supervisión y Control de la Circulación Terrestre; Promoción e Incentivo de las Actividades Artísticas y Culturales⁷. En estos casos la determinación y cuantificación de metas siguen el ritual de llenado de formatos para cumplir con lo exigido por el MEF.

⁶ Ver Anexo N° 15 “Glosario de Términos” de la Directiva N° 009-2001-EF/76.01 y *Administración de Empresas* de José DÍEZ DE CASTRO y Carmen REDONDO LÓPEZ, pp. 31 y 32.

⁷ La relación completa de las Actividades y sus definiciones están en el Anexo N° 10 de la Directiva N° 009-2001-EF/76.01.

Contribuye a la situación descrita, la falta de una Tabla de Unidades de Medida que sea lo suficientemente amplia y precisa como para que las municipalidades las empleen más o menos uniformemente, de manera que haga posible la comparación entre las diferentes actividades de los distintos gobiernos locales⁸.

En los proyectos, en cambio, la identificación de metas y su cuantificación son menos arbitrarias, fundamentalmente en razón de sus propias características. Según la normatividad presupuestaria vigente se precisa que, el proyecto reúne acciones que concurren en la expansión o perfeccionamiento de los servicios públicos o administrativos existentes; representa la creación, ampliación o modernización de la producción de los bienes y servicios; implicando la variación sustancial o el cambio de procesos o tecnología utilizada por la entidad; responde a objetivos que pueden ser medidos física y financieramente, a través de sus componentes y metas; es limitado en el tiempo, luego de su culminación, se integra o da origen a una actividad (que es de naturaleza operativa y permanente). A continuación, un par de ejemplos de proyectos: 1) Proyecto Construcción y Mejoramiento de Caminos Vecinales y Rurales, cuya finalidad podría ser la Construcción de Puente Colgante (con unidad de medida metro luz); y 2) Proyecto Arborización, teniendo como finalidad la Arborización de Avenidas Principales, expresado en plántones.

Considerando estas características y restricciones, además, siendo consistente con el planteamiento de contribuir a mejorar y ampliar los gastos de inversión, asimismo con la necesidad de construir una “cultura de proyectos” en la institución municipal, se va a trabajar el modelo concentrándose en los proyectos, sumándose a estos dos actividades fundamentales (Servicio de Limpieza Pública y Programa del Vaso de Leche), que se las incluye por su importancia en la gestión municipal y porque comparadas con las demás actividades permite una mejor identificación de sus metas.

Para calcular el desempeño relativo de cada municipalidad se va a determinar previamente los índices de eficacia, eficiencia y desempeño de cada uno de sus actividades y proyectos, en función a la programación y ejecución presupuestaria que lleve a cabo la misma municipalidad. De manera que serán relevantes las acciones de programación y de ejecución; es decir, una mala programación o ejecución se reflejará en los correspondientes índices. Inicialmente se efectúa un “cálculo horizontal de índices”, seguidamente, basándose en estos se construyen los índices relativos intermunicipales, los cuales a su vez permitirán la comparación intermunicipal, para luego calcular los índices de distribución.

Para medir los tres índices aludidos se requiere emplear los presupuestos iniciales aprobados, las ejecuciones de los gastos, así como las correspondientes cantidades de los servicios, expresados como metas presupuestarias, que son solicitadas por el MEF mediante las correspondientes directivas presupuestarias que emite para los gobiernos locales.

Se parte del presupuesto del gasto municipal que se aprueba cada año con el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), y que para el año 2002 están detallados en el Formato A-5 “Resumen de Actividades” y el Formato A-6 “Resumen de Proyectos”,

⁸ Basta revisar el Anexo N° 13 de las directivas de Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales correspondientes a los años 2001 y 2002, para corroborar lo que se está afirmando.

contenidos en la Directiva N° 009-2001-EF/76.01. Con esta información se construye la expresión matricial del presupuesto municipal de “proyectos”⁹ para un determinado año, que se denominará “Presupuesto Programado”:

$$P = \begin{bmatrix} P_{11} & p_{12} & p_{13} & \dots & p_{1n} \\ P_{21} & p_{22} & p_{23} & \dots & p_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ p_{m1} & p_{m2} & p_{m3} & \dots & p_{mn} \end{bmatrix} = [p_{ij}]$$

donde p_{ij} expresa el presupuesto para dicho periodo en el proyecto j -ésimo para la municipalidad i -ésima. El valor de n es igual a la suma de las dos actividades (Servicio de Limpieza Pública y Programa del Vaso de Leche) y los proyectos para los gobiernos locales, cuyas nomenclaturas específicas están detalladas en el Anexo N° 10 “Tabla de Actividades para el Año Fiscal 2002” y el Anexo N° 11 “Tabla de Proyectos para el Año Fiscal 2002” (36 proyectos); es decir, para el año 2002 n es igual a 38 “proyectos”.

Seguidamente, con la información que provee los formatos de la Directiva para la Evaluación Presupuestaria de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales (que para el 2002 fueron EV-8 y EV-9), se construye la matriz de ejecución del gasto en cada proyecto, en el periodo analizado, de cada una de las m municipalidades:

$$G = [g_{ij}]$$

Mediante los formatos A-5 y A-6, el MEF también pide a cada municipalidad la presentación de la cantidad de servicios y obras que programa proporcionar y realizar, la cual se expresa en metas presupuestarias aprobadas en el PIA. (La *meta presupuestaria* consiste en la expresión cuantificable y medible que caracteriza el producto final de la actividad o proyecto). En consecuencia, se tendrá la siguiente matriz de metas programadas:

$$A = [a_{ij}]$$

en la que se cumple la correspondencia de n metas para n proyectos, para cada una de las m municipalidades del país.

Con la información contenida en los formatos EV-10 y EV-11 de la “Directiva para la Evaluación Presupuestaria”¹⁰, se elabora la matriz de metas obtenidas, es decir de las efectivamente ejecutadas:

$$O = [o_{ij}]$$

con una estructura similar a la matriz precedente.

Se sabe que para la ejecución directa de algunas actividades o proyectos se adquieren equipos de oficina (computadoras, mobiliario, etc.), o se adquieren maquinarias

⁹ En su acepción general, el Proyecto es también una Actividad, un tipo particular de actividad. Pero para propósitos del presente trabajo, dada la mayor cantidad del primero, se va a considerar a las dos actividades y a los propiamente proyectos, con la denominación general de “proyectos”.

¹⁰ Mediante Resolución Directoral N° 031-2002-EF/76.01, se aprobó la Directiva N° 007-2002-EF/76.01, Directiva para la Evaluación Presupuestaria de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2002, publicada el 30.06.02.

(vehículos, motoniveladoras, etc.). El uso de estos bienes no se agota en un ejercicio presupuestal (un año), sino que tiene una vida útil que comprende varios años; o se emplean no solo en un proyecto sino además en otros (como en el caso de las maquinarias). En consecuencia, resuelto este segundo aspecto, para lograr una mejor aproximación en la determinación del costo del proyecto durante un periodo, se requiere realizar un ajuste al gasto programado y al gasto ejecutado, siguiendo el procedimiento que se indica en el Cuadro 6.1 (los valores de los elementos del factor de ajuste de este cuadro se determinarán en función a las normas que sobre depreciación haya aprobado la Contaduría Pública de la Nación). Efectuado el ajuste, se tendrá la siguiente matriz de costo programado de los proyectos:

$$S = \begin{bmatrix} S_{11} & S_{12} & S_{13} & \dots & S_{1n} \\ S_{21} & S_{22} & S_{23} & \dots & S_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ S_{m1} & S_{m2} & S_{m3} & \dots & S_{mn} \end{bmatrix} = [s_{ij}]$$

Cada uno de los elementos de dicha matriz representa una aproximación al costo programado de los proyectos durante el periodo de análisis. Específicamente, s_{ij} expresa el costo del proyecto j -ésimo para una determinada cantidad de producto asociado al mismo, en el caso de la municipalidad i -ésima. Por ejemplo, si se ha programado la compra de un camión nuevo exclusivamente para el proyecto, se considerará solo la proporción que corresponde al desgaste durante el periodo de análisis, que podría ser solo un décimo del valor de adquisición.

Siguiendo un procedimiento similar al indicado para la matriz de costo programado de los proyectos, y con el apoyo del Cuadro 6.1, se elabora la matriz de costo ejecutado de los proyectos:

$$C = [c_{ij}]$$

donde c_{ij} indica el costo efectivamente realizado por la municipalidad i -ésima en el proyecto j -ésimo.

Como ya se mencionó, la propuesta del modelo establece que el análisis referido a la evaluación de la gestión presupuestaria de las municipalidades en lo concerniente a proyectos, se efectúe a través de índices, cuyos procedimientos de cálculo se explican a continuación.

Cuadro 6.1: Determinación de los Índices de Eficacia y Eficiencia de la Ejecución de Gastos por Proyectos

(A nivel Distrital, en Nuevos Soles)

PROYECTO / CADENA DE GASTO	PIA (1)	EJECUCIÓN DEL GASTO (2)	FACTOR DE AJUSTE 1/ (3)	COSTO TOTAL		UNIDAD DE MEDIDA 2/ (8)	META		ÍNDICE DE EFICACIA (8 = 7 / 6)	COSTO UNITARIO		ÍNDICE DE EFICIENCIA (11 = 9 / 10)
				PROGRAMADO (4 = 1 x 3)	EJECUTADO (5 = 2 x 3)		PROGRAMADA (6)	EJECUTADA (7)		PROGRAMADO (9 = 4 / 6)	EJECUTADO (10 = 5 / 7)	
PROYECTO: ABC ...												
6. GASTOS DE CAPITAL												
6. 5. INVERSIONES												
6. 5. 11. Aplicaciones Directas												
6. 5. 11. 08. Retrib. y Compl. - Contrato a Plazo Indeterminado												
6. 5. 11. 09. Retrib. y Compl. - Obreros Permanentes												
6. 5. 11. 20. Viáticos y Asignaciones												
6. 5. 11. 27. Servicios No Personales												
6. 5. 11. 29. Materiales de Construcción												
6. 5. 11. 30. Materiales de Consumo												
6. 5. 11. 39. Otros Servicios de Terceros												
6. 5. 11. 50. Ss. de Terceros - Obras por Contrato o Convenio												
6. 5. 11. 51. Equipamiento y Bienes Duraderos												
6. 6. INVERSIONES												
6. 6. 11. Aplicaciones Directas												
6. 6. 11. 62. Adquisición de Títulos Representativos de...												
TOTAL PROYECTO												
PROYECTO: BCD ...												
6. GASTOS DE CAPITAL												
...												

Nota: Las celdas que están sombreadas indican que el registro o cálculo se efectuará solo en esa fila.

1/ Corresponde a la tasa anual de depreciación, y solamente se aplica a la Específica del Gasto 51. Equipamiento y Bienes Duraderos.

(Es la única información adicional que se estaría introduciendo con relación a la que solicita habitualmente el MEF en sus diferentes directivas.)

2/ Las unidades de medida establecidas por el MEF están contenidas en el Anexo N° 13 de la Directiva para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2002.

Fuente: Formatos varios de las directivas emitidas por el MEF para la gestión presupuestaria de las municipalidades.

Elaboración propia.

Determinación del Índice de Eficacia

En su nivel más específico, este índice busca determinar el grado de cumplimiento de la meta ejecutada del proyecto durante un determinado periodo, respecto de la meta programada durante el mismo periodo. Asimismo, permite identificar el avance de la ejecución de metas en la estructura institucional y funcional programática, en sus diferentes niveles.

El Índice de Eficacia en la determinación del cumplimiento de metas, relaciona las metas ejecutadas con las metas programadas, de acuerdo con lo siguiente:

$$(9) \quad E = [e_{ij}] = [o_{ij}/a_{ij}]$$

que consiste en el número resultante de dividir la meta ejecutada del proyecto j-ésimo (proveniente de la matriz **O**) entre la meta programada del mismo proyecto (proveniente de la matriz **A**); ambas metas correspondientes al periodo evaluado y a la municipalidad i-ésima.

Para obtener el Índice de Eficacia para todo el conjunto de proyectos de la municipalidad i-ésima, se procede a efectuar la agregación ponderada de los índices de eficacia de cada uno de sus proyectos considerados para un determinado periodo, aplicando la siguiente fórmula:

$$(10) \quad \bar{e}_i = e_{i1} \cdot w_{i1} + e_{i2} \cdot w_{i2} + \dots + e_{in} \cdot w_{in}$$

donde \bar{e}_i es la eficacia promedio en la ejecución de todos los proyectos realizados por la municipalidad i-ésima, y w_{ij} es el coeficiente de ponderación del proyecto j-ésimo ejecutada por dicha municipalidad.

El coeficiente de ponderación de un proyecto, que expresa su grado de importancia respecto al conjunto de proyectos de la municipalidad, está en función a su costo programado y su costo ejecutado, correspondientes ambos al periodo analizado, en una relación directa; es decir, cuanto mayor sea el promedio de estas dos variables, más importante es el correspondiente proyecto. La función es la siguiente:

$$(11) \quad \text{Importancia} = f(\text{Costo Programado}, \text{Costo Ejecutado})$$

la misma que se traduce en la siguiente fórmula para la municipalidad i-ésima:

$$(12) \quad w_{ij} = \frac{(s_{ij} + c_{ij})/2}{(s_i + c_i)/2} = \frac{s_{ij} + c_{ij}}{s_i + c_i}$$

en la cual s_{ij} proviene de la matriz **S** y expresa el costo programado del proyecto j-ésimo de la municipalidad i-ésima; y c_{ij} proviene de la matriz **C** e indica el costo ejecutado para ese mismo proyecto. Tanto s_i como c_i son los montos globales de los proyectos programados y ejecutados, respectivamente, por la mencionada municipalidad.

Se efectúa esa forma de ponderación, para evitar sesgos ante posibles modificaciones presupuestarias que cambien de modo considerable la composición de la estructura presupuestaria. Así, si se considerara solamente el costo programado, se podría favorecer la estructura inicial de los proyectos; pero si solo se tomara en cuenta el costo ejecutado, se favorecería la composición de la ejecución. (De la revisión de los documentos de evaluación presupuestaria, se puede inferir que las variaciones en el sentido de la ponderación, resultantes de considerar solamente una u otra variable para

su cálculo, varían de manera importante en algunas municipalidades, aunque en la mayoría las diferencias no son sustantivas.)

Los cálculos efectuados mediante las ecuaciones 10) y 12) permiten construir la matriz columna de eficacia de las m municipalidades:

$$E_i = [\bar{e}_i]$$

donde $i = 1, 2, 3 \dots m$ representa la i -ésima municipalidad.

Determinación del Índice de Eficiencia

Relaciona dos variables, a saber: los recursos financieros y las metas, en ambos casos tanto programados como ejecutados. Para efectos de evaluación de la gestión presupuestaria de la municipalidad, este índice muestra el grado de optimización logrado en el uso de los insumos para la ejecución de determinadas metas de los proyectos, teniendo como situación inicial de comparación lo programado.

Determinados los valores de s_{ij} (matriz S de costos programados) y de a_{ij} (matriz A de metas programadas), se calcula la matriz de costos programados unitarios de los proyectos, para el conjunto de las municipalidades analizadas:

$$(13) \quad N = [n_{ij}] = [s_{ij}/a_{ij}]$$

De manera similar se procede para elaborar la matriz de costos ejecutados unitarios de los proyectos:

$$(14) \quad U = [u_{ij}] = [c_{ij}/o_{ij}]$$

Con la información de las matrices N y U , el Índice de Eficiencia se deriva de tomar en cuenta lo siguiente:

$$(15) \quad F = [f_{ij}] = [n_{ij}/u_{ij}]$$

donde n_{ij} y u_{ij} indican el costo programado unitario y el costo ejecutado unitario, respectivamente, del proyecto j -ésimo en el caso de la municipalidad i -ésima.

Si $f_{ij} > 1$, indica que el costo programado unitario es superior al costo ejecutado unitario en la ejecución de un determinado proyecto, por consiguiente, que la ejecución de costos ha resultado mejor que lo programado. Lo que en cierto sentido indica una mejora en la gestión presupuestaria del referido proyecto.

Para niveles mayores de agregación en la estructura institucional o en la del funcional programático, se aplica el procedimiento de promedio ponderado descrito para el Índice de Eficacia mediante la aplicación de las igualdades 10) y 12). Estos cálculos permiten construir la matriz columna de eficiencia de las m municipalidades:

$$F_i = [\bar{f}_i]$$

en la cual \bar{f}_i es la eficiencia promedio en la ejecución de todos los proyectos realizados por la municipalidad i -ésima, y donde $i = 1, 2, 3 \dots m$.

Determinación del Índice de Desempeño

El Índice de Desempeño –como ya se mencionó– incorpora los criterios de eficacia y eficiencia en la evaluación de gestión de proyectos; es decir, toma en cuenta el grado de cumplimiento de las metas y el grado de eficiencia en el empleo de los insumos para la consecución de las mismas; todos ellos correspondientes a un mismo periodo.

El cálculo del Índice de Desempeño para un proyecto j -ésimo para una municipalidad i -ésima se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$(16) \quad D = [d_{ij}] = [(e_{ij} + f_{ij}) / 2]$$

la misma que supone que tanto la eficacia como la eficiencia tienen igual importancia.

El cálculo del Índice de Desempeño a nivel agregado, por ejemplo, para toda la municipalidad, sigue un procedimiento similar de promedio ponderado aplicado para la determinación de los índices de Eficacia y Eficiencia, empleando las ecuaciones 10) y 12). Los cálculos respectivos se registran en un formato tal como el Cuadro 6.2.

Determinación del Índice de Distribución Intermunicipal del FEPM

Con los índices obtenidos mediante las fórmulas precedentes, y que derivan en la igualdad 16), a continuación se construye la matriz de desempeño relativo intermunicipal R , que muestra el desempeño relativo en cada uno de los proyectos de parte de cada una de las m municipalidades:

$$(17) \quad R = [r_{ij}] = [d_{ij} / \bar{d}_j]$$

en la cual cada elemento de dicha matriz resulta de comparar el desempeño en un proyecto j -ésimo de una municipalidad i -ésima respecto al desempeño promedio en dicho tipo de proyecto¹¹ por el conjunto de las municipalidades, representado como \bar{d}_j , donde:

$$(18) \quad \bar{d}_j = \frac{d_{1j} + d_{2j} + d_{3j} + \dots + d_{mj}}{m}$$

Si $r_{ij} > 1$, se entenderá que la municipalidad i -ésima muestra, comparativamente con el promedio, una mejor gestión en el proyecto j -ésimo; por el contrario, si $r_{ij} < 1$, reflejará que dicha municipalidad relativamente tiene una peor gestión que el promedio en dicho proyecto.

Para obtener el Índice de Desempeño Relativo para todo el conjunto de proyectos de la municipalidad i -ésima, se procede a efectuar la agregación ponderando cada proyecto según los valores obtenidos en la relación 12). Concretamente, el valor de dicho índice para la referida municipalidad, para un determinado periodo, se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$(19) \quad \bar{r}_i = r_{i1} \cdot w_{i1} + r_{i2} \cdot w_{i2} + \dots + r_{in} \cdot w_{in}$$

¹¹ La relación de proyectos se obtiene del Clasificador Funcional Programático, el cual es normado mediante directivas del MEF.

donde \bar{r}_i expresa el desempeño relativo promedio –porque proviene de comparar con el desempeño de otras municipalidades– en la ejecución de todos los proyectos realizados por la municipalidad i -ésima, y w_{ij} es el coeficiente de ponderación del proyecto j -ésimo ejecutado por dicha municipalidad.

Estos resultados permiten construir la matriz columna de desempeño relativo promedio de las m municipalidades:

$$R_i = [\bar{r}_i]$$

donde $i = 1, 2, 3 \dots m$.

Con la información obtenida mediante las mencionadas operaciones, el monto del Fondo de Estímulo a la Productividad Municipal (FEPM) que le correspondería a la municipalidad i -ésima, se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$(20) \quad Y_{iD} = \frac{\bar{r}_i}{\sum \bar{r}_i} \cdot Y_D$$

en la cual Y_D representa el monto total del mencionado fondo de estímulo, definido en la igualdad 4).

Para concluir con el presente subcapítulo, respecto al planteamiento del modelo, es importante señalar dos ideas que son muy importantes. La primera, está referida a la desventaja del modelo, en el sentido de que determinada municipalidad podría manipular las cifras para obtener índices que le sean favorables. Y ello podría ocurrir si se subestima la programación de metas y se sobrestima la programación del presupuesto, correspondientes a un determinado proyecto. Para evitar estas adulteraciones, es imprescindible que el MEF dicte disposiciones de advertencia y sanción claras, asimismo, efectúe labores de monitoreo en las propias municipalidades.

La segunda idea tiene que ver con el proceso de discusión, aprobación y aplicación del modelo propuesto. Al respecto, para garantizar la viabilidad del mismo, se plantea necesario desarrollar las siguientes acciones (Gráfico 6.1):

1. La propuesta del modelo se entregaría simultáneamente al Congreso de la República (Comisión de Presupuesto y Comisión de Descentralización) y al MEF (Dirección Nacional del Presupuesto Público), acompañado de un proyecto de ley, el cual consideraría en sus disposiciones transitorias que esta norma se aplicará en un primer momento solo a las municipalidades provinciales. El texto del proyecto de ley señalaría en una de sus disposiciones transitorias que el MEF, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en su condición de la más alta autoridad técnico-normativa del sistema de gestión presupuestaria, aprobará el reglamento y las directivas correspondientes en un lapso perentorio.

Todo lo indicado se podría realizar en el periodo cero¹².

2. La aplicación del modelo en la ejecución del gasto por parte de las municipalidades provinciales, requiere previamente de procesos de capacitación descentralizada, ejecutadas directamente o coordinadas por el MEF, en las principales ciudades capitales de departamento, con proyección de cobertura a todos los departamentos

¹² El periodo cero, corresponde al año en que se aprobarían los instrumentos normativos básicos; el periodo uno, al año siguiente, y así sucesivamente.

del país. La capacitación debe tener como propósito central fortalecer la capacidad de gestión presupuestaria de los directivos, profesionales y demás trabajadores que intervienen directamente en las distintas fases del proceso presupuestario; siendo obligatorio para quienes tienen a su cargo la programación, aprobación, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión municipales.

En los procesos de capacitación se debe tener en cuenta lo siguiente:¹³

- A los participantes se les debe transferir conceptos, métodos e instrumentos de formulación y gestión, así como garantizarles el intercambio de experiencias que les permitan optimizar la asignación y uso de los recursos y mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios municipales, para aumentar la calidad de vida de los habitantes de la comunidad.
- Garantizar el mejoramiento en la calidad de las decisiones de inversión, la continuidad en los programas de inversión, y el mejoramiento de la capacidad en la priorización y gestión de proyectos de inversión, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los participantes en temas como conceptos e instrumentos básicos de programas de inversión, criterios de priorización de proyectos, e identificación de fuentes de financiamiento.
- Establecer estímulos y otras acciones que fomenten en los participantes la elaboración de propuestas que mejoren continuamente la disminución de los costos operativos, así como su compromiso y participación efectiva en las respectivas tareas que se deriven. La reducción de costos, empero, no debe implicar el deterioro de la calidad del servicio ni el menoscabo de los objetivos de la gestión municipal.
- Garantizar una adecuada transferencia de conocimientos a los participantes de las municipalidades provinciales, para que después ellos elaboren y apliquen propuestas que les permita modernizar su administración; así como reproducir y promover sus experiencias exitosas en las municipalidades distritales de su jurisdicción, mediante procesos de retroalimentación y mejoramiento continuo.
- La capacitación se debe impartir de tal forma que permita al participante lograr objetivos educacionales en forma gradual y secuencial, para que al finalizar el proceso tenga los conocimientos, métodos e instrumentos que le den una mejor visión de su rol en una gestión municipal orientada a mejorar las condiciones de vida de la colectividad.
- Fomentar el intercambio de experiencias, la socialización y actualización de conocimientos, mediante el uso de técnicas didácticas que privilegian la participación activa de los asistentes.
- Las técnicas educativas a utilizarse para lograr los resultados esperados, deben consistir en simulación, resolución de problemas, exposiciones diálogo, ejercicios prácticos y trabajos en grupo. Las técnicas a emplearse deben orientarse a permitir que el participante reflexione alrededor de los problemas

¹³ De diversos documentos del Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Municipal (PROCAM), se ha sistematizado sus experiencias exitosas en capacitación y fortalecimiento municipal. (Este proyecto lo ejecutó Deloitte Touche Tohmatsu en el Departamento de Piura durante 1999-2001, con apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.)

de su proceso de trabajo y promueva alternativas de intervención innovadoras y viables.

La actividad que agrupa los procesos de capacitación se podría desarrollar durante el primer semestre del periodo uno.

3. Las transferencias correspondientes al Fondo de Estímulo a la Productividad Municipal (FEPM) se podrían efectuar en el segundo semestre del año uno, después que las municipalidades provinciales hayan entregado sus evaluaciones presupuestarias correspondientes al primer semestre. Y las que conciernan al segundo semestre del año uno, se haría en el primer semestre del año dos, previa evaluación de los resultados alcanzados por las municipalidades provinciales.
4. Una vez consolidado el dominio del manejo de los fundamentos, criterios y formatos concernientes al modelo por parte de las municipalidades provinciales, estas reproducirían la experiencia en las municipalidades distritales de su correspondiente jurisdicción.
5. Frente a las dificultades que todavía persisten en el registro adecuado de la información presupuestaria de parte de las municipalidades provinciales concerniente a la identificación apropiada de metas y su cuantificación (problema agravado en las municipalidades distritales), el MEF debe prever un monitoreo directo o mediante contratos a terceros, con el propósito de mejorar el procesamiento y la calidad de información.

Después de ello, en cuanto a la labor de monitoreo, las municipalidades provinciales se encargarían de efectuar el seguimiento de las distritales ubicadas dentro de su jurisdicción. El MEF, directamente o a través de servicios de terceros, determinaría muestras de las municipalidades distritales para hacer un seguimiento del trabajo de monitoreo de las municipalidades provinciales, así como de las actividades que ejecutan estas mismas.

6. Para no generar un costo permanente, el MEF podría convocar a un concurso de méritos para seleccionar a las universidades y consultoras especializadas en gestión municipal, a fin de que proporcionen servicios a plazo fijo y pago contra resultados, en las actividades relacionadas con la capacitación y el trabajo de monitoreo.
7. El análisis realizado en la presente investigación demuestra que la forma instituida para la distribución del FONCOMUN es conveniente, pues se basa en criterios objetivos y procedimientos de distribución establecidos de manera “automática” teniendo en consideración criterios y coeficientes aprobados mediante normas, y cuyo monto está fundamentalmente determinado por el comportamiento del Impuesto General a las Ventas. Por ello, en cuanto a la forma de recaudación y de depósito del FEPM, se sugiere seguir el mismo procedimiento del FONCOMUN; lo cual supone que cada municipalidad tenga abierta una cuenta individual para el FEPM en el Banco de la Nación, en la que esta entidad efectuaría los respectivos depósitos.
8. El FEPM correspondería al 1% del valor de las transacciones afectas con el IGV; pero comenzaría con un porcentaje menor, según el peso en el gasto total municipal del gasto de las municipalidades provinciales. (El desarrollo detallado de este aspecto, así como el estimado de sus cifras, se muestran en el siguiente punto del presente capítulo)

La propuesta de la creación del FEPM no consiste en aumentar el IGV, sino en tomar parte de este para que se transfiera directamente a los gobiernos locales, teniendo en cuenta determinados índices, los mismos que se aprobarían para cada semestre.

La aplicación del FEPM, con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización (CND), la Dirección General de Programación de Multianual del Sector Público (DGPMSP) –órgano del MEF competente en temas de inversión pública– y de la propia Dirección Nacional del Presupuesto Público, permitirá estimular el esfuerzo de las municipalidades del país por preparar proyectos viables, debidamente priorizados y que satisfagan las necesidades básicas locales de su colectividad.

Cuadro 6.2: Evaluación de la Gestión Presupuestaria de Gastos de la Municipalidad

(A nivel Distrital, en Nuevos Soles)

PROYECTO 1/	PIA (1)	EJECUCIÓN DEL GASTO (2)	PESO DEL PROYECTO		ÍNDICE DE EFICACIA (5)	ÍNDICE DE EFICIENCIA (6)	ÍNDICE DE RENDIMIENTO (7) = (5+6)/2
			ABSOLUTO (3) = (1+2)/2	RELATIVO (4)			
00584 Servicio de Limpieza Pública 2/							
00588 Programa del Vaso de Leche 2/							
00051 Apoyo Social y Obras de Emergencia							
00124 Construcción y Acondicionamiento de Vías Urbanas							
00132 Construcción y Rehabilitación de Instalaciones							
00282 Infraestructura de Riego							
00291 Infraestructura Turística							
00563 Implementación de Sistemas de Informática							
00593 Construcción de Sistemas de Alcantarillado							
00658 Defensas Ribereñas							
00662 Arborización							
00663 Infraestructura Urbana							
00710 Infraestructura de Residuos Sólidos							
00712 Construcción y Rehabilitación de Embarcaderos							
...							
TOTAL / PROMEDIO				1.00			

Nota: El Índice de Eficacia, Eficiencia y Rendimiento de toda la municipalidad, se calcula multiplicando el valor de cada uno de ellos correspondiente a cada proyecto, por el respectivo peso ponderado expresado en la columna (4).

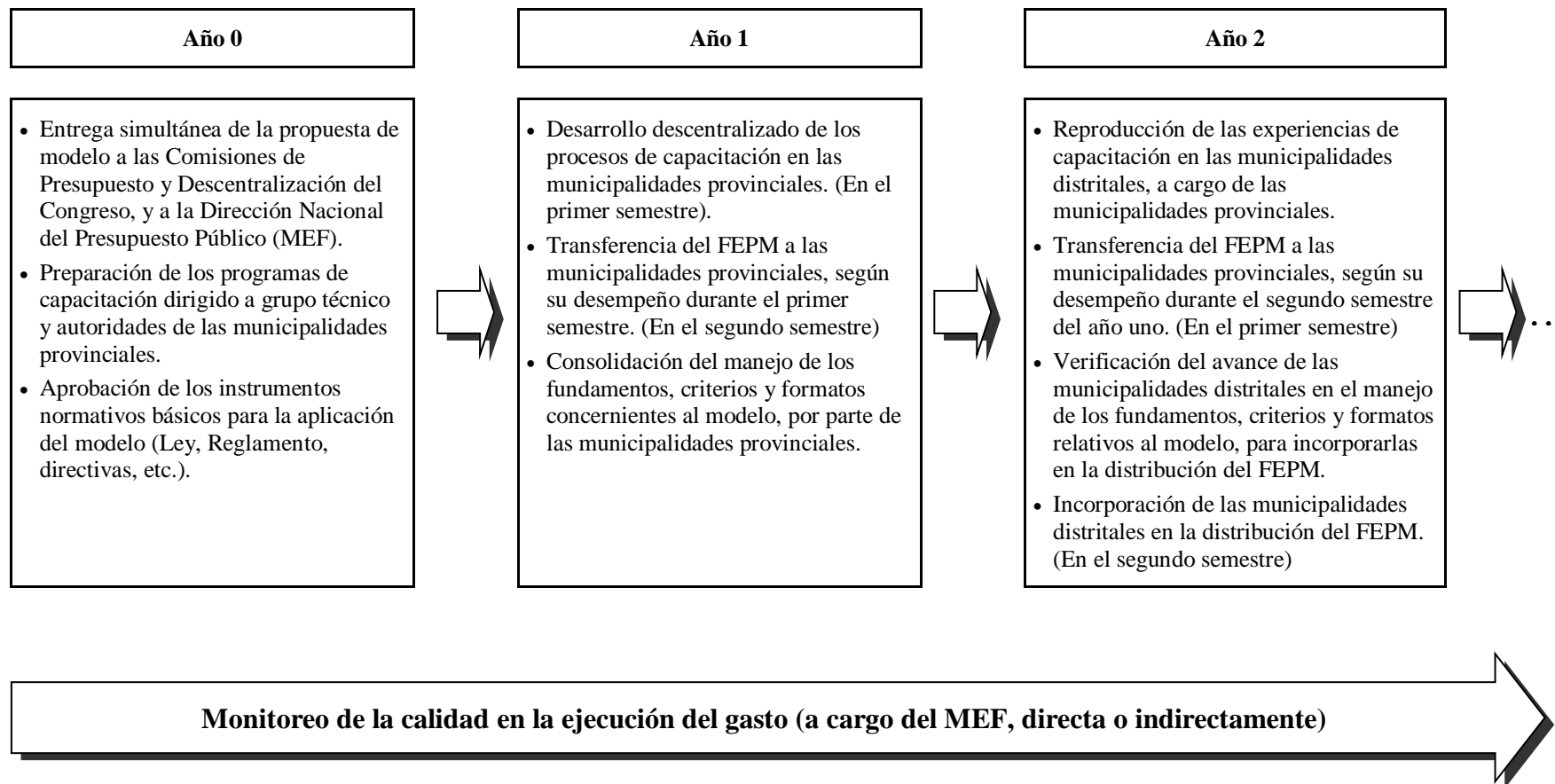
1/ No es la relación completa de proyectos que presenta la respectiva directiva (para el 2002), solo se han considerado algunos a modo de ejemplo.

2/ Aunque no son propiamente proyectos, sino actividades, se las ha incluido por su importancia en la gestión municipal y porque dada su naturaleza permiten una mejor identificación de sus metas que las otras actividades.

Fuente: Anexos varios de las directivas emitidas por el MEF para la gestión presupuestaria de las municipalidades.

Elaboración propia.

Gráfico 6.1: Secuencia de las principales acciones a seguir para aplicar el modelo de distribución del FEPM



6.2 Cálculo del Fondo de Estímulo a la Productividad Municipal (FEPM)

En términos nominales¹⁴, desde el año 1996 la recaudación del IGV muestra una tendencia ascendente hasta el año 2000, periodo a partir del cual se observa que se detiene el ascenso y se mantiene en un nivel estable (Cuadro 6.3). Para tener una idea del probable valor que asumiría el FEPM en los próximos tres años, se ha tomado como base el monto recaudado del IGV durante el 2001.

Cuadro 6.3: Indicadores relacionados con el Impuesto de Promoción Municipal
(en millones de Nuevos Soles)

Año	Impuesto General a las Ventas 1/	Impuesto de Promoción Municipal	Porcentaje IPM /IGV	Ingreso Municipal Corriente 2/	Porcentaje IPM /Ingreso Municipal
	(1)	(2)	(3=2/1)	(4)	(5=2/4)
1996	8 354	979	11,7	2 539	38,6
1997	10 075	1 178	11,7	3 144	37,5
1998	10 753	1 240	11,5	3 454	35,9
1999	10 759	1 228	11,4	3 279	37,4
2000	11 695	n.d.	n.d.	3 549	n.d.
2001	11 551	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

1/ Incluye el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).

2/ No incluye Operaciones de Crédito (interno y externo).

Fuentes: - SUNAT, *Nota Tributaria*, varios números;
- Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria 2000*.

Elaboración propia.

Analizando las características que presentan los indicadores del Cuadro 6.3, se puede formular los siguientes planteamientos:

1. Como se mencionó anteriormente –en el Capítulo 3 del presente trabajo– el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) grava con una tasa del 2% a las operaciones afectas al régimen del IGV, lo cual determina que el IPM como porcentaje del IGV se ubique en poco más del 11%. (Considerando el 2% sobre el 18%, aplicado al valor de las transacciones, la cifra exacta sería 11.1%).
2. El IPM contribuye con aproximadamente el 37% del ingreso corriente de las municipalidades y con poco más de un tercio del ingreso municipal total (si se considera que en los últimos años los ingresos corrientes explican cerca del 93% del ingreso total). Cuando el FEPM se aplique plenamente va a ser el 1% de las

¹⁴ En el periodo analizado, la tasa de variación porcentual del IGV ha sido bastante superior a la tasa de inflación (en poco más del 80%).

transacciones gravadas con el IGV, con lo cual este fondo contribuirá en incrementar el ingreso del conjunto de las municipalidades en cerca del 17%.

En el año dos, en el cual la propuesta del FEPM se aplicaría para todas las municipalidades –además de las provinciales que están comprendidas inicialmente en el año uno–, el mencionado fondo podría alcanzar sumas comprendidas entre S/. 615 y S/. 679 millones¹⁵.

3. En el año uno, el FEPM tendría un porcentaje de las ventas gravadas con el IGV, en función al cociente que resulte de realizar la siguiente operación:

$$(21) \quad FEM_1 = \frac{\text{Ppto. de las Municipalidades Provinciales}}{\text{Ppto. de las todas las Municipalidades}} \times FEM_2$$

donde FEM_2 equivale al 1% de las operaciones gravadas con el IGV.

Le correspondería al MEF determinar los índices de distribución intermunicipal del FEPM, mediante las fórmulas expuestas en este capítulo, y luego comunicar al Banco de la Nación para que este efectúe los depósitos que correspondan en las cuentas de las municipalidades abiertas para el efecto.

4. Aunque no corresponde directamente al ámbito del presente subcapítulo, se reitera la propuesta de que las normas específicas sobre descentralización y gestión presupuestaria que se dicten más adelante –especialmente las relacionadas con proyectos de inversión municipal–, contengan disposiciones que promuevan a los gobiernos regionales a coordinar acciones con los gobiernos locales, a efectos de aprovechar los beneficios de operar mediante economías de escala. Además, se debe garantizar que la DGPMSP directa o indirectamente, asista, supervise o asesore en la preparación y trámite de los estudios de pre inversión.

6.3 Presentación de un caso práctico

En este subcapítulo el propósito es corroborar cuán aplicable es el modelo para situaciones concretas de la realidad. En tal sentido, para realizar el ejercicio de verificación se tomó dos municipalidades distritales pertenecientes al ámbito de la Provincia de Lima: La Municipalidad Distrital de San Borja y la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco. Un mayor número hubiese permitido enriquecer el ejemplo, lo cual no se pudo lograr debido a las severas dificultades encontradas en las propias municipalidades¹⁶ para reunir información. No obstante, esta limitación no invalida el ejercicio de aplicación, puesto que el número de ellas no es el asunto más importante, sino saber cómo se determina la distribución los fondos del FEPM entre las municipalidades.

Sobre la base de esta última consideración, para el desarrollo aplicativo del modelo, se ha recurrido al siguiente supuesto simplificador: que el conjunto de municipalidades entre los que se tiene que distribuir el FEPM se reduce solo a dos municipalidades.

¹⁵ Este intervalo ha sido calculado tomando el monto del IGV del 2001 (S/. 11 551 millones), considerando un margen de error de +5% y –5%, y multiplicando los correspondientes valores por la tasa 5.6% (obtenida de dividir 1% entre 18%).

¹⁶ Si bien la colecta de información en las propias municipalidades es una tarea ardua, esta se hace más complicada en los meses previos a elecciones municipales, influida por las suspicacias de las autoridades en ejercicio, que se acrecientan por esos días.

Seguidamente, se tomó los documentos de Evaluación Presupuestaria del Presupuesto Institucional 2001 de las municipalidades distritales de San Borja y de Santiago de Surco. De la revisión de los mismos se observa que para el caso de la primera, las dos actividades consideradas en el ejercicio aplicativo, así como todos sus proyectos, representan cerca del 28% del presupuesto total de la municipalidad; en tanto, que en la segunda de las mencionadas, similar grupo de “proyectos”, alcanza poco más del 28% del presupuesto total de la respectiva municipalidad.

La información pertinente de las referidas instituciones para aplicar el modelo se trasladó a la matriz de datos, de acuerdo con la estructura señalada en los Cuadros 6.1 y 6.2. Los correspondientes datos están expresados en los Cuadros 6.4 y 6.6, para las municipalidades de San Borja y Santiago de Surco, respectivamente.

Los índices de eficacia para cada municipalidad (Cuadros 6.4 y 6.6) se calcularon aplicando las fórmulas 9), 10), 11) y 12), y dieron como resultado los números que se muestran en las décimas columnas de los Cuadros 6.4 y 6.6. Cada elemento de las mencionadas columnas expresa el índice de eficacia en la ejecución de cada “proyecto” de cada una de las referidas instituciones.

Los índices de eficiencia de cada proyecto de la Municipalidad de San Borja y la de Santiago de Surco, se obtuvieron mediante la aplicación de las fórmulas 13), 14), 15) y la ecuación de ponderación empleada en los cálculos de los índices de eficacia. Los índices de eficiencia para cada caso se muestran en las correspondientes últimas columnas de los Cuadros 6.4 y 6.6.

Para la determinación de los índices de desempeño, en tanto, se aplicó la relación 16) así como la fórmula de ponderaciones 12). Sus procedimientos están expresados en los Cuadros 6.5 y 6.7 para las municipalidades de San Borja y de Santiago de Surco, en ese orden. En estos cuadros, los correspondientes índices de desempeño para cada proyecto se muestran en sus últimas columnas.

Para determinar el índice de distribución intermunicipal del FEPM previamente se emplearon las relaciones 17), 18) y 19), cuyas correspondientes cifras se muestran en el Cuadro 6.8. Según los cálculos efectuados, el Índice de Desempeño Relativo Institucional de la Municipalidad de San Borja es igual a 1.03, mientras que para de Santiago de Surco es 0.90. Seguidamente estos valores se trasladaron a la ecuación 20), para fijar cuánto le corresponde del FEPM a cada uno de ellos. El resultado de esta operación indica que le correspondería a la Municipalidad de San Borja el 53.4% del referido fondo, en tanto, a la de Santiago de Surco, el 46.6% (considerando que el reparto se ha efectuado solo entre estas dos instituciones).

La forma de distribución planteada mediante nuestro modelo, permite la comparación intermunicipal de cada índice de desempeño en cada tipo de proyecto teniendo como línea de referencia el valor promedio de todos los índices de todas las municipalidades del respectivo proyecto. Este procedimiento corrige las posibles distorsiones que se podrían presentar de considerar solamente un cálculo de índice de desempeño a lo largo de la línea de “proyectos” de una municipalidad y luego recién efectuar la comparación intermunicipal. (Por ejemplo, para corroborar lo afirmado se pueden comparar los resultados de la última celda de los Cuadros 6.5 y 6.7, con las dos últimas de la columna Desempeño Institucional del Cuadro 6.8)

Cuadro 6.4: Determinación de los Índices de Eficacia y Eficiencia de la Ejecución de Gastos por Proyectos: Municipalidad D. de San Borja

(en miles de Nuevos Soles)

ACTIVIDAD / PROYECTO	PIA (1)	EJECUCIÓN DEL GASTO (2)	FACTOR DE AJUSTE 1/ (3)	COSTO TOTAL		UNIDAD DE MEDIDA 2/ (8)	META		ÍNDICE DE EFICACIA (8 = 7 / 6)	COSTO UNITARIO		ÍNDICE DE EFICIENCIA (11 = 9 / 10)
				PROGRAMADO (4 = 1 x 3)	EJECUTADO (5 = 2 x 3)		PROGRAMADA (6)	EJECUTADA (7)		PROGRAMADO (9 = 4 / 6)	EJECUTADO (10 = 5 / 7)	
Act. 00584 Servicio de Limpieza Pública	10 400	9 127	1.00	10 400	9 127				0.92			1.05
META 01: Efectuar la Limpieza Pública	9 790	8 559	1.00	9 790	8 559	Acción	1 492	1 361	0.91	6.56	6.29	1.04
META 02: Efectuar la Planificación, Prevención, Educación,	610	568	1.00	610	568	Acción	231	231	1.00	2.64	2.46	1.07
Act. 00588 Programa del Vaso de Leche	234	188	1.00	234	188	Ración	1 044	1 527	1.46	0.22	0.12	1.82
Pry. 00132 Construcción y Rehabilitación de Instalaciones	335	560	1.00	335	560	Obra	5	6	1.20	67.00	93.27	0.72
Pry. 00660 Infraestructura Educativa	140	99	1.00	140	99	Unidad	6	8	1.33	23.33	12.36	1.89
Pry. 00657 Construcción, Mejoramiento y Remodelación de P.	650	485	1.00	650	485	Obra	11	8	0.73	59.09	60.66	0.97
Pry. 00124 Construcción y Acondicionamiento de Vías Urbanas	405	410	1.00	405	410	Obra	4	11	2.75	101.25	37.24	2.72
Pry. 00663 Infraestructura Urbana	300	66	1.00	300	66	Unidad	3	1	0.33	100.00	66.00	1.52
<i>Total</i>	<i>12 464</i>	<i>10 934</i>		<i>12 464</i>	<i>10 934</i>				<i>0.99</i>			<i>1.12</i>

Notas : Los nombres específicos empleados por la Municipalidad Distrital de San Borja son:

Actividad 00584 Servicio de Limpieza Pública:

 Meta Presupuestaria 01: Efectuar la Limpieza Pública

 Meta Presupuestaria 02: Efectuar la Planificación, Prevención, Educación y Control del Medio Ambiente

Proyecto 00132 Construcción y Rehabilitación de Instalaciones:

 Meta Presupuestaria: Construcción y Rehabilitación de Instalaciones Municipales

Proyecto 00660 Infraestructura Educativa:

 Meta Presupuestaria: Rehabilitación y Mejora de Centros Educativos

Proyecto 00657 Construcción, Mejoramiento y Remodelación de Parques y Plazas:

 Meta Presupuestaria: Ampliación, Remodelación y Construcción de Parques y Canales de Riego

Proyecto 00124 Construcción y Acondicionamiento de Vías Urbanas:

 Meta Presupuestaria: Construcción y Mejora de Calles Principales

Proyecto 00663 Infraestructura Urbana:

 Meta Presupuestaria: Mejora de la Infraestructura Urbana

Fuente : Evaluación Presupuestaria del Presupuesto Institucional 2001 de la Municipalidad Distrital de San Borja.

Elaboración propia.

Cuadro 6.5: Evaluación de la Gestión Presupuestaria de Gastos en Proyectos: Municipalidad Distrital de San Borja
(en miles de Nuevos Soles)

PROYECTO	PIA (1)	EJECUCIÓN DEL GASTO (2)	PESO DEL PROYECTO		ÍNDICE DE EFICACIA (5)	ÍNDICE DE EFICIENCIA (6)	ÍNDICE DE DESEMPEÑO (7) = (5+6)/2
			ABSOLUTO (3) = (1+2)/2	RELATIVO (4)			
00584 Servicio de Limpieza Pública 1/	10 400	9 127	9 763	0.83	0.92	1.05	0.98
00588 Programa del Vaso de Leche 1/	234	188	211	0.02	1.46	1.82	1.64
00132 Construcción y Rehabilitación de Instalaciones	335	560	447	0.04	1.20	0.72	0.96
00660 Infraestructura Educativa	140	99	119	0.01	1.33	1.89	1.61
00657 Construcción, Mejoramiento y Remodelación de P.	650	485	568	0.05	0.73	0.97	0.85
00124 Construcción y Acondicionamiento de Vías Urbanas	405	410	407	0.03	2.75	2.72	2.73
00663 Infraestructura Urbana	300	66	183	0.02	0.33	1.52	0.92
<i>Total / Promedio</i>	<i>12 464</i>	<i>10 934</i>	<i>11 699</i>	<i>1.00</i>	<i>0.99</i>	<i>1.12</i>	<i>1.05</i>

Nota: El Índice de Eficacia, Eficiencia y Desempeño de toda la municipalidad, se calcula multiplicando el valor de cada uno de ellos correspondiente a cada proyecto, por el respectivo peso ponderado expresado en la columna (4).

1/ Aunque no son propiamente proyectos, sino actividades, se las ha incluido por su importancia en la gestión municipal y porque dada su naturaleza permiten una mejor identificación de sus metas que las otras actividades.

Fuente: Cuadro 6.4.

Elaboración propia.

Cuadro 6.6: Determinación de los Índices de Eficacia y Eficiencia de la Ejecución de Gastos por Proyectos: Municipalidad D. de Santiago de Surco
(en miles de Nuevos Soles)

ACTIVIDAD / PROYECTO	PIA (1)	EJECUCIÓN DEL GASTO (2)	FACTOR DE AJUSTE 1/ (3)	COSTO TOTAL		UNIDAD DE MEDIDA 2/ (8)	META		ÍNDICE DE EFICACIA (8 = 7 / 6)	COSTO UNITARIO		ÍNDICE DE EFICIENCIA (11 = 9 / 10)
				PROGRAMADO (4 = 1 x 3)	EJECUTADO (5 = 2 x 3)		PROGRAMADA (6)	EJECUTADA (7)		PROGRAMADO (9 = 4 / 6)	EJECUTADO (10 = 5 / 7)	
<i>Act. 00584 Servicio de Limpieza Pública</i>	9 008	10 048	1.00	9 008	10 048				1.02			0.92
META 01: Recojo de Residuos Sólidos	4 667	5 511	1.00	4 667	5 511	Ton. Métrica	78 954	82 045	1.04	0.06	0.07	0.88
META 02: Limpieza	4 341	4 537	1.00	4 341	4 537	Metro Lineal	930 000	930 000	1.00	0.005	0.005	0.96
<i>Act. 00588 Programa del Vaso de Leche</i>	941	970	1.00	941	970	Beneficiario	10 000	9 351	0.94	0.09	0.10	0.91
<i>Pry. 00132 Construcción y Rehabilitación de Instalaciones</i>	960	564	1.00	960	564				0.51			1.06
META 01:	870	409	1.00	870	409	M2	530	263	0.50	1.64	1.55	1.06
META 02:	90	57	1.00	90	57	Estudio	3	2	0.67	30.00	28.28	1.06
META 03:	0	99	1.00	0	99	Informe	0	2	n.d.	n.d.	49.25	n.d.
<i>Pry. 00285 Infraestructura Deportiva</i>	40	40	1.00	40	40	M2	120	100	0.83	0.33	0.40	0.84
<i>Pry. 00282 Infraestructura de Riego</i>	810	492	1.00	810	492				0.27			0.32
META 01:	700	293	1.00	700	293	M2	6 500	291	0.04	0.11	1.01	0.11
META 02:	110	111	1.00	110	111	Metro Lineal	100	128	1.28	1.10	0.87	1.27
META 03:	0	31	1.00	0	31	Informe	0	2	n.d.	n.d.	15.49	n.d.
META 04:	0	57	1.00	0	57	Metro Lineal	0	315	n.d.	n.d.	0.18	n.d.
<i>Pry. 00710 Infraestructura de Residuos Sólidos</i>	10 064	51	1.00	10 064	51				0.01			1.05
META 01:	10 010	0	1.00	10 010	0	M2	28 800	0	0.00	0.35	n.d.	n.d.
META 02:	54	51	1.00	54	51	Estudio	1	1	1.00	54.00	51.39	1.05
<i>Pry. 00657 Construc., Mejoramiento y Remode. Parques y Pla.</i>	1 032	2 985	1.00	1 032	2 985				0.92			0.74
META 01:	568	597	1.00	568	597	Acción	9	8	0.89	63.11	74.58	0.85
META 02:	390	600	1.00	390	600	Acción	4	4	1.00	97.50	150.10	0.65
META 03:	60	0	1.00	60	0	Estudio	2	0	0.00	30.00	n.d.	n.d.
META 04:	14	13	1.00	14	13	Estudio	1	1	1.00	14.00	13.36	1.05
META 05:	0	447	1.00	0	447	Acción	0	3	n.d.	n.d.	148.96	n.d.
META 06:	0	1 328	1.00	0	1 328	Acción	0	2	n.d.	n.d.	664.13	n.d.
<i>Pry. 00124 Construcción y Acondicionamiento de Vías Urbanas</i>	6 324	4 372	1.00	6 324	4 372				1.03			1.52
META 01:	5 457	3 373	1.00	5 457	3 373	M2	69 436	69 673	1.00	0.08	0.05	1.62
META 02:	180	163	1.00	180	163	Unidad	30	44	1.47	6.00	3.70	1.62
META 03:	250	229	1.00	250	229	Unidad	480	487	1.01	0.52	0.47	1.11
META 04:	295	404	1.00	295	404	Unidad	4	4	1.00	73.75	101.03	0.73
META 05:	120	81	1.00	120	81	Estudio	4	4	1.00	30.00	20.23	1.48
META 06:	22	121	1.00	22	121	Informe	2	4	2.00	10.90	30.32	0.36
<i>Pry. 00663 Infraestructura Urbana</i>	480	135	1.00	480	135				0.08			1.81
META 01:	450	119	1.00	450	119	M2	480	0	0.00	0.94	n.d.	n.d.
META 02:	30	17	1.00	30	17	Estudio	1	1	1.00	30.00	16.56	1.81
Total	29 659	19 657		29 659	19 657				0.76			1.06

Fuente: Evaluación Presupuestaria del Presupuesto Institucional 2001 de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.
Elaboración propia.

Cuadro 6.7: Evaluación de la Gestión Presupuestaria de Gastos en Proyectos: Municipalidad D. de Santiago de Surco
(en miles de Nuevos Soles)

PROYECTO	PIA (1)	EJECUCIÓN DEL GASTO (2)	PESO DEL PROYECTO		ÍNDICE DE EFICACIA (5)	ÍNDICE DE EFICIENCIA (6)	ÍNDICE DE DESEMPEÑO (7) = (5+6)/2
			ABSOLUTO (3) = (1+2)/2	RELATIVO (4)			
00584 Servicio de Limpieza Pública 1/	9 008	10 048	9 528	0.39	1.02	0.92	0.97
00588 Programa del Vaso de Leche 1/	941	970	955	0.04	0.94	0.91	0.92
00132 Construcción y Rehabilitación de Instalaciones	960	564	762	0.03	0.51	1.06	0.79
00285 Infraestructura Deportiva	40	40	40	0.00	0.83	0.84	0.84
00282 Infraestructura de Riego	810	492	651	0.03	0.27	0.32	0.29
00710 Infraestructura de Residuos Sólidos	10 064	51	5 058	0.21	0.01	1.05	0.53
00657 Construc., Mejoramiento y Remode. Parques y Plaz.	1 032	2 985	2 009	0.08	0.92	0.74	0.83
00124 Construcción y Acondicionamiento de Vías Urbanas	6 324	4 372	5 348	0.22	1.03	1.52	1.28
00663 Infraestructura Urbana	480	135	308	0.01	0.08	1.81	0.94
<i>Total / Promedio</i>	<i>29 659</i>	<i>19 657</i>	<i>24 658</i>	<i>1.00</i>	<i>0.68</i>	<i>0.78</i>	<i>0.73</i>

Nota: El Índice de Eficacia, Eficiencia y Desempeño de toda la municipalidad, se calcula multiplicando el valor de cada uno de ellos correspondiente a cada proyecto, por el respectivo peso ponderado expresado en la columna (4).

1/ Aunque no son propiamente proyectos, sino actividades, se las ha incluido por su importancia en la gestión municipal y porque dada su naturaleza permiten una mejor identificación de sus metas que las otras actividades.

Fuente: Cuadro 6.6.

Elaboración propia.

Cuadro 6.8: Determinación del Índice de Desempeño Relativo Institucional para la distribución del FEPM

	Actividad		Proyecto							Desempeño Institucional	
	00584	00588	00132	00660	00657	00124	00663	00285	00282		00710
<i>Peso específico de los Proyectos</i>											
Municipalidad de San Borja	0.83	0.02	0.04	0.01	0.05	0.03	0.02				
Municipalidad de Santiago De Surco	0.39	0.04	0.03		0.08	0.22	0.01	0.002	0.03	0.21	
<i>Índice de Desempeño</i>											
Municipalidad de San Borja	0.98	1.64	0.96	1.61	0.85	2.73	0.92				
Municipalidad de Santiago De Surco	0.97	0.92	0.79		0.83	1.28	0.94	0.84	0.29	0.53	
<i>Promedio</i>	<i>0.97</i>	<i>1.28</i>	<i>0.87</i>	<i>1.61</i>	<i>0.84</i>	<i>2.01</i>	<i>0.93</i>	<i>0.84</i>	<i>0.29</i>	<i>0.53</i>	
<i>Índice Relativo de Desempeño</i>											
Municipalidad de San Borja	1.01	1.28	1.10	1.00	1.01	1.36	0.99				1.03
Municipalidad de Santiago De Surco	0.99	0.72	0.90		0.99	0.64	1.01	1.00	1.00	1.00	0.90

Actividad / Proyecto: 00584 Servicio de Limpieza Pública
00588 Programa del Vaso de Leche
00132 Construcción y Rehabilitación de Instalaciones
00660 Infraestructura Educativa
00657 Construcción, Mejoramiento y Remodelación de Parques y Plazas
00124 Construcción y Acondicionamiento de Vías Urbanas
00663 Infraestructura Urbana
00285 Infraestructura Deportiva
00282 Infraestructura de Riego
00710 Infraestructura de Residuos Sólidos

Fuente : Cuadros 6.5 y 6.7.

Elaboración propia.

Con relación a ciertas celdas vacías de datos del Cuadro 6.8, estas se reducirían ostensiblemente si se considerase al conjunto de municipalidades provinciales del país (actualmente más de 180). Hasta es bastante probable que no se presenten tales vacíos.

Las experiencias conocidas durante los trabajos de recopilación de información, para el desarrollo de esta parte aplicativa, permite plantear algunas reflexiones y sugerencias relacionadas con el proceso de registro de información de la gestión presupuestaria municipal:

- a) Las directivas del MEF¹⁷ concernientes al proceso presupuestario municipal, desde finales de los noventa han ido precisando instrucciones para que los gobiernos locales mejoren su registro de información de su desempeño presupuestario. No obstante, persiste aún la ausencia de una asistencia técnica continua, y con evaluación del avance logrado, a los trabajadores de las municipalidades que tienen a su cargo el proceso presupuestario.
- b) En la mayor parte de municipalidades (de casi 12 que se revisó sus documentos presupuestarios), la identificación de la unidad de medida de las metas adolece de imprecisiones –especialmente en las actividades–, las mismas que determinan que la información de la evaluación presupuestaria de los presupuestos institucionales de los gobiernos locales, sirva casi únicamente para una evaluación financiera, pues generalmente no se puede realizar una evaluación de los productos finales (servicios u obras); esto es, de las metas alcanzadas.

En suma, la información presupuestaria no se puede usar como una adecuada herramienta de gestión, por las deficiencias mencionadas.

- c) En general la información requerida por el MEF, y en particular los números índices definidos por este organismo estatal, hacen más laborioso, menos comprensible y poco útil el trabajo de preparación de información requerida a las municipalidades respecto de las diferentes fases del proceso presupuestario. Esto se puede verificar en la forma incompleta que buena proporción de ellas remiten información exigida por el MEF, especialmente en las que conciernen a la evaluación presupuestaria.

De acuerdo con lo que se ha demostrado en este trabajo, el recurso humano municipal tiene debilidades para cumplir sus funciones. Si a esta deficiencia que es estructural se añade una carga laboral de procesamiento de información con las características anotadas, es muy probable que esta labor se convierta en un mero ritual de registro de cifras, llenado de formatos y desarrollo de textos, sin mayor significado ni interés para las municipalidades por utilizar la información obtenida como herramienta que mejore su gestión¹⁸.

- d) Por la razón expuesta, se sugiere que el MEF, directamente o mediante la contratación de servicios, elabore un *software* de uso muy sencillo para que las municipalidades registren la información, y las tablas e índices sean calculados automáticamente por el programa computacional. Pero esto requiere, previamente, de un intenso proceso de capacitación en el uso del programa y de la interpretación

¹⁷ Para esta parte aplicativa se han considerado las directivas del año 2001.

¹⁸ Esta afirmación se corrobora con testimonios obtenidos de personas que laboran en las oficinas de planificación y presupuesto (o equivalentes) de diversas instituciones como las municipalidades provinciales de Lima, Piura, Sullana, Paita, Canta y Huaraz; así como de las distritales de San Luis, Independencia y Los Olivos, en Lima; Castilla y Catacaos, en Piura; entre otras.

de los resultados, así como de un adecuado seguimiento de los avances, estableciendo indicaciones claras y sanciones en los casos que sean pertinentes (cuando se presenten negligencias, por ejemplo).

Conclusiones y Recomendaciones

1. Sobre la base de la revisión bibliográfica, la asistencia a foros y otros eventos de disertación, así como las entrevistas sostenidas con funcionarios y consultores versados en intervención del Estado, descentralización, gestión pública y administración financiera pública, se concluye que en estos temas aún no existen teorías que correspondan a la compleja realidad de los países de América Latina en general y la del país en particular. Lo que existe es un proceso de búsqueda y construcción teórica.
 - 1.a El análisis efectuado, teniendo en cuenta esa perspectiva de construcción teórica, permite afirmar que el Estado y el mercado no deben ser considerados como adversarios ni sustitutos, sino complementarios para potenciar a la economía y beneficiar a la sociedad en su conjunto. Esta coexistencia supone lo siguiente:
 - Que el mecanismo de precios del mercado es el mejor método para asignar recursos para la producción y el crecimiento; pero también que el mercado tiene fallas y límites, como lo reconoce hoy día la propia teoría económica moderna. Existen las imperfecciones de mercado como los monopolios y los oligopolios; a nivel microeconómico se tienen fallas como las externalidades negativas; asimismo, se tienen desajustes a nivel macroeconómico, como el desempleo asociado a una insuficiente demanda efectiva, las distorsiones en el consumo y los desequilibrios entre los niveles de ahorro-inversión y en las cuentas con el exterior, que requieren de una participación del Estado en la economía.
 - Se reconoce que el Estado en su participación económica cometió excesos y fallas significativas que en algunos aspectos dañaron a la sociedad, impactaron los niveles de competitividad de la economía y limitaron los procesos de inversión privada, a causa de que la desplazaron, la inhibieron y sustituyeron.
 - No obstante lo anterior, el Estado debe desempeñar en los actuales escenarios un nuevo papel en la promoción del desarrollo. Se requiere de un Estado con un perfil activo de promoción de la actividad económica que no se confunda con los viejos criterios de subsidios y transferencias improductivas de gasto público; de alianzas estratégicas y no de enfrentamiento con el sector privado en áreas que requieren de una adecuada participación, fomentando actividades a nivel microeconómico.
 - Avanzar hacia la modernización del Estado, un mejor Estado, abandonando las áreas que no justifican su presencia, para modernizar instituciones y mecanismos donde su intervención es necesaria por las propias externalidades del mercado y responder con una gestión eficiente de acuerdo a las exigencias de la competencia y de la política democrática. Un Estado que aumente su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto a través de áreas naturales para la acción pública: aquellas orientadas a compensar las fallas de mercado; la política científica y tecnológica; la superación de la pobreza; la garantía de los derechos individuales, como el

derecho a la educación básica y a la salud y a la intervención en la previsión social y en la preservación del medio ambiente.

Hoy día el reto es avanzar hacia la construcción y consolidación de una teoría que precise el nuevo perfil del quehacer estatal para América Latina; por un lado, su presencia como actores activos para promover la competitividad de la economía (la mano promotora) y por otro, su gestión para combatir la pobreza (la mano solidaria).

- 1.b** Con relación al tema de la descentralización, de acuerdo con las “generalizaciones empíricas” provenientes de diversos trabajos realizados o auspiciados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y otros autores, se asume que la forma concreta que adopte la descentralización en cada país está influida por sus contextos sociopolíticos. Cada proceso de descentralización es esencialmente único, específico de cada país; pero esto no significa que no sea posible aprovechar cada experiencia para analizar mejor el funcionamiento de otros procesos de descentralización.

(Para los propósitos del presente trabajo de investigación, se distinguió los conceptos de descentralización y desconcentración. En la *descentralización*, la estructura de la responsabilidad local del gobierno central –denominado también “gobierno nacional”– se desplaza a los componentes locales; en la *desconcentración*, en cambio, se conservan las relaciones jerárquicas entre el gobierno central y los funcionarios locales.)

Históricamente, la conformación de las naciones latinoamericanas requirió de centralismos. En el curso de la segunda mitad del siglo pasado, una creciente intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de educación y salud resultó importante para su legitimación. Progresivamente se fue acentuando la presencia de los poderes centrales en la prestación de estos servicios –medido a través de los porcentajes de participación en el gasto público–, especialmente en el periodo comprendido hacia 1970 y principios de los ochenta. Los gobiernos centrales también se hicieron cargo de la provisión de agua potable y alcantarillado acompañando al proceso de urbanización, ambos con notable expansión.

Según cifras del BID –correspondientes a la década pasada–, el sector público de un típico país latinoamericano gasta aproximadamente el 25% del PBI, en tanto que el gobierno en un país industrializado típico gasta más del 40% del PBI. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos no son pequeños en todas las dimensiones, pues típicamente, gastan mucho más en inversión pública: más del 6% del PBI, en comparación con menos del 2% en las economías industriales. Tampoco es igual el tamaño del gobierno en toda la región: existen enormes variaciones en el tamaño de los gobiernos latinoamericanos, especialmente entre los países más pequeños y más pobres de la región.

Con más de diez años de descentralización política en la región, el balance preliminar sugiere que si bien los problemas del financiamiento local son distintos

en cada país, estos giran fundamentalmente alrededor de los insuficientes recursos financieros de los gobiernos locales para hacer frente a sus responsabilidades de gasto. El desbalance fiscal de las municipalidades, frente a crecientes necesidades de gasto, se manifiesta en todos los países y en algunos alcanza dimensiones preocupantes. En este sentido, la mayor autonomía fiscal a nivel local, aunque tímida y limitada, es uno de los objetivos centrales de buena parte de los proyectos actuales de reformas municipales promovidas en los países de la región. En cuanto al diseño de las transferencias, su diseño y distribución debieran ser lo más simple y transparente posible.

La descentralización emerge como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado y público, y la sociedad. Así:

- La descentralización parece apropiada para facilitar la *competitividad*, pues sería el medio para que el Estado desempeñe en forma eficiente las nuevas funciones que le corresponden, permitiendo además: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.
- En lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.
- La descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la *participación* ciudadana en la gestión pública y la *reducción de la corrupción*, la cual es además una condición indispensable para asegurar la eficiencia.

La descentralización económica y política de la gestión pública –incluida en esta última la participación ciudadana comprometiendo aportes– sería la política adecuada para incentivar la eficiencia en la asignación de recursos e impulsar la transformación productiva, el crecimiento económico y el desarrollo local, la participación ciudadana y la responsabilidad de los gobiernos locales. Pero, para asegurar igualdad de oportunidades y viabilizar la solidaridad, el gasto social tendría que seguir siendo –o volver a ser– responsabilidad primordial de los gobiernos nacionales.

Los gobiernos locales, como órganos de gobierno de autonomías subnacionales, deberían poder desarrollar todo el potencial de la autonomía política y fiscal para ocuparse de la concertación para la inversión sobre la base del esfuerzo local. Sin embargo, en lo que se refiere a redistribución social, en lo fundamental tienen que ser solo ejecutores de una política definida nacionalmente, a la que las políticas locales concurrirían solo complementariamente. El objetivo de equidad, de cuyo cumplimiento son responsables fundamentalmente los gobiernos nacionales, podría ser instrumentado a través de dos sistemas subsidiarios, cuyos desembolsos serían transferencias condicionadas solo al aporte local: uno “territorial”, dirigido a compensar disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos; otro, “social”, orientado a reducir desigualdades sociales.

La propuesta de descentralización de los recursos financieros públicos –desde el punto de vista doctrinal– requiere institucionalizar el que cada ciudadano pueda tener la oportunidad de participar directamente para mejorar colectivamente su entorno inmediato, y que sus aportes en tiempo o recursos sean valorizados y descontados de sus impuestos o, si fuera el caso, reembolsados. La idea que sostiene esta propuesta es que los ciudadanos participarán y exigirán responsabilidad a los gobiernos que eligen, en la medida en que puedan decidir sobre gasto vinculado a su propio aporte.

Para encarar una política de participación y descentralización de la manera como se ha propuesto en este documento, habría que partir, en cada caso, de un relevamiento de la(s) cultura(s) de organización y participación en la base con que cuenta cada país, región y provincia, a fin de determinar –o actualizar– un marco jurídico para estas organizaciones.

El tema del financiamiento de las mayores competencias y funciones transferidas hacia las localidades es parte fundamental del análisis de los procesos de descentralización en América Latina. Se ha comprobado que la descentralización resulta poco efectiva si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros suficientes para la gestión y provisión de los servicios asumidos.

Adicionalmente en el tema de descentralización y gobiernos locales en América Latina, se puede anotar lo siguiente:

- Las municipalidades desempeñan un papel importante en el suministro de servicios públicos locales y para ello requieren de fuentes de ingresos estables y en función a las responsabilidades asignadas. La adecuada disponibilidad de recursos fiscales es esencial para el proceso de descentralización y autonomía local. Los programas municipales deben contar con un financiamiento estable para el período para el cual se definen; no obstante, no todo el financiamiento debe ser estatal, es importante potenciar recursos de otras fuentes, incluidos los de los propios beneficiarios.
- En el gobierno central debe prevalecer un enfoque de “facilitador y promotor”, que promueva un manejo gerencial y participativo de la gestión a nivel local, asimismo, que continúe impulsando el traslado de capacidades técnicas y administrativas de apoyo directo a la descentralización y, particularmente, el incentivo a la concertación entre el Estado y la sociedad civil.
- Finalmente, las actuales estrategias de transferencia de ingresos y responsabilidades hacia las municipalidades de América Latina tienen que afrontar, en los próximos años, el desafío central de mostrar resultados efectivos que en la práctica reflejen una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. Una premisa primordial para ello es la vinculación más directa entre el servicio demandado por la ciudadanía y la municipalidad, así como aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso descentralizador: la mayor participación y control de la comunidad, el esfuerzo fiscal local y la movilización de nuevos recursos y competencias del sector privado. Esta mayor responsabilidad fiscal y política de los gobiernos locales que dichos procesos demandan, requieren de un elevado grado de consenso, es decir, de una gran voluntad política.

1.c La historia de la división política del territorio peruano está llena de creaciones, desmembraciones, recategorizaciones y red denominaciones, hechas sobre la base de la división político-administrativa existente a fines de la Colonia. Los criterios para dichos cambios no siempre han sido uniformes. Si algo caracterizó a la demarcación colonial, la regionalización colonial, es que ella tuvo un carácter administrativo-tributario.

Las formas de descentralización ensayadas en la historia de la república han adolecido del vicio original de representar una concepción y un diseño absolutamente centralistas. Los partidos y los caudillos han adoptado varias veces, por oportunismo, la tesis de la descentralización. Pero, cuando han intentado aplicarla, no han sabido ni han podido moverse fuera de la práctica centralista.

La descentralización del Estado fue débil durante la república: en el nivel intermedio, la casi ausencia de una instancia de gobierno y la presencia solo de órganos departamentales desconcentrados del poder ejecutivo; y en el nivel local, las municipalidades han estado ausentes en determinados periodos, han gozado de una mínima autonomía en otros o han dependido del poder ejecutivo, hasta antes del proceso de democratización iniciado en 1980.

En el contexto latinoamericano el Perú se caracteriza por ser uno de los países con los más elevados grados de centralismo poblacional, entendido este como el país que tiene una enorme concentración de habitantes en una ciudad.

Para el caso del Perú y el resto de los que conforman la región de América Latina y el Caribe, se concluye que aunque las crisis económicas de los últimos 20 años han golpeado con particular rigor al medio urbano, elevando, a veces dramáticamente, sus índices de pobreza, las ciudades siguen atrayendo población y actividades económicas.

El actual sistema económico regional peruano se basa en cuatro factores: la geografía; las tendencias históricas de organización y utilización del espacio; el modelo económico; y las políticas públicas. A partir de cambios en el patrón de crecimiento, que cambia progresivamente a través de los nuevos incentivos reflejados en los precios relativos y las nuevas instituciones, la organización y el funcionamiento de la economía en el espacio se modifican y, por consiguiente, tanto las ciudades como sus respectivos entornos rurales ven alterados los mecanismos e instituciones económicos que los vinculan, como son: los mercados, los rendimientos de escala, los costos de transporte, los cambios en los ingresos y en la demanda, el empleo y los mercados de trabajo, la estructura socio-económica regional y el papel del Estado.

Con la información disponible se puede inferir que los efectos distributivos del ajuste estructural de la década de los noventa han sido favorables al centro (conformado por el Departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao) y no han logrado modificar las distintas estructuras distributivas espaciales. Los ricos siguen siendo ricos y los pobres siguen siendo pobres.

El sistema centro-periferia –en el cual la periferia está integrada por los departamentos del país excluidos Lima y Callao– que organiza espacialmente la

economía peruana parece haber sido reforzado, aunque con algunas variantes: el centro sigue siendo industrial y de servicios, con economías de escala y rendimientos crecientes; no depende de sus propias exportaciones sino de las exportaciones de una periferia alejada y minera, lo que lo hace más vulnerable a los shocks externos y a los cambios en las políticas económicas. La novedad es que el centro se está fortaleciendo, gracias al incremento de los servicios o sectores no transables, y debido a la mayor disponibilidad de divisas provenientes del incremento de las exportaciones y del ingreso de capitales extranjeros. En cambio, la periferia tiene menor dinamismo relativo debido a que la gran minería exportadora sigue sin generar eslabonamientos regionales, y a que el ajuste estructural no tiene políticas sectoriales capaces de promover la agricultura, la agroindustria y la industria en las diversas regiones.

1.d Para una gestión estratégica de la descentralización, es indispensable considerar los siguientes aspectos:

- Clara distinción entre bienes nacionales y bienes locales
- Establecimiento de sistemas redistributivos
- Gestión social descentralizada y articulada
- Fortalecimiento del desarrollo local
- Visión de conjunto y viabilidad

Si se desea progresar se tendrá que construir una cultura de gestión pública cuya primera característica básica a de ser la capacidad de todas las personas, en todos los niveles operativos, para cooperar. Una segunda característica tendrá que ir asociada a la anterior, y se trata de la capacidad de comunicarse abiertamente, con libertad y franqueza, a través de todas las barreras de la especialización.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde arriba. Lograr un cambio en el comportamiento de los agentes de rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en una revolución que debe obrarse en el comportamiento gerencial; para poder responder a la complejidad, la gerencia debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos.

En este trabajo se sostiene que la búsqueda de un nuevo rol para el Estado –menos intervencionista y más catalítico de procesos originados en la sociedad civil– y el afianzamiento de una gobernabilidad más participativa en América Latina y el Caribe, han abierto las puertas a nuevas corrientes de reflexión sobre el papel que cumplen el gobierno y la sociedad civil en los procesos de desarrollo. En la actualidad existe un amplio consenso acerca de que tanto el crecimiento económico como la equidad social y la capacidad de competir en los mercados internacionales exigen una buena gestión pública.

A partir de la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina y El Caribe se han esforzado mucho en la reforma, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo. Pero no ha surgido un paradigma claro, al menos no en la medida en que se ha producido en áreas como la política macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. De hecho, las historias de resultados exitosos son

limitadas y la efectividad de la actual variedad de reformas de la administración pública emprendidas en América Latina y el Caribe permanece incierta.

El desarrollo de un país, requiere de construir un sector público mejor mediante:

- La promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas;
- La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información y fortalecimiento de los sistemas de “voz” adaptados a las circunstancias de la actividad y del país;
- La lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión; y
- La promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formación de un espíritu de equipo.

En América Latina y El Caribe los niveles educacionales generalmente inferiores, las comunicaciones deficientes y unos medios de comunicación masivos menos desarrollados en comparación con los de los países más avanzados pueden conducir al tipo de asimetría de información que permite que prospere una política clientelista. Por otro lado, en general, las democracias en América Latina y el Caribe son más jóvenes y además han estado más interrumpidas por interludios no democráticos que las de los países más desarrollados del orbe.

La limitación fundamental del paradigma institucional del *management*, tal y como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esta lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas.

La *administración de la calidad total* (ACT) y otros esfuerzos relacionados han cumplido una función importante en muchas organizaciones públicas, aportando una gran variedad de beneficios reales y esperados:

- Mejor comunicación, toma de decisiones y habilidad para resolver problemas;
- Mejora de la participación y compromiso del empleado;
- Mejora de la productividad; y
- Mejor comunicación dentro de la organización.

A pesar de estos avances, las implicaciones de la ACT en las organizaciones públicas presentan algunas dificultades. Así, el éxito percibido en un cierto ámbito conduce regularmente a la duplicación de las reformas en entornos que usualmente son distintos. Los siguientes puntos constituyen un resumen de apenas algunos de los problemas más importantes:

- El ciudadano y el cliente.
- La tensión entre la ACT, el redimensionamiento del gobierno y la supervivencia de la organización.

- ¿Poseen las organizaciones públicas la cultura interna y los valores que apoyen el cambio en general a iniciativas de calidad en particular?
- ¿Cuáles son los mecanismos y procesos para asegurar la rendición de cuentas?
- ¿Cómo se define la equidad en el nuevo contexto?

En el caso de la ACT, así como en el de muchas reformas administrativas precedentes, la discusión sobre su utilidad para las organizaciones públicas ha avanzado sin que se le preste atención a su impacto más amplio sobre la gobernabilidad. Y cada vez está más claro que ninguna reforma de administración pública es o puede ser simplemente técnica o administrativa, pero sí debe estar inevitable a invariablemente relacionada con la calidad del gobierno y con la relación entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos a quienes estas sirven.

2. La *administración financiera pública* consiste en el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible. Los elementos administrativos, a su vez, son las unidades organizativas, los recursos, las normas, los sistemas y los procedimientos administrativos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar y colocar los recursos públicos.

En un sentido normativo, la administración financiera pública, en conjunto con la administración de recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes, debe posibilitar el suministro en tiempo, forma y calidad adecuadas, de los insumos necesarios para que las áreas productivas del sector público (educación, salud, defensa, seguridad, relaciones exteriores y otras) puedan ofrecer a la sociedad lo que esta le demanda con eficacia y eficiencia.

En el aspecto del control, mucho contribuiría al éxito de la reforma de la administración financiera un retorno a la simplicidad de los principios de administración. El rediseño del proceso de administración financiera pública debería tener como única preocupación la eficiencia y la transparencia en el cumplimiento de sus objetivos básicos. Esa administración debería garantizar el acceso a todo control externo independiente, ya sea ejercido por las contralorías, la auditoría independiente, la prensa, los usuarios o beneficiarios o por la comunidad misma, siempre y cuando dichos controles externos no caigan en el vicio de la coadministración sin la responsabilidad consiguiente.

En las acciones de control de la gestión financiera pública en el Perú y otros países de América Latina, el desarrollo y la aplicación –a pesar de sus deficiencias– del Sistema Integrado de Administración Financiera (o sus denominaciones equivalentes) ha permitido importantes avances. Este sistema en su funcionamiento óptimo se podría convertir en una poderosa herramienta de gestión, control y transparencia en las acciones de aplicación de los recursos financieros públicos.

3. En el ámbito estrictamente formal, el vigente marco normativo general del ingreso y gasto públicos expresa una intención de proveer a las entidades del Estado de instrumentos legales para una mejor gestión de aquellos; pero, más allá de este intento y una exigencia meramente formal, no establece mecanismos que garantice el correcto cumplimiento de dicho cuerpo normativo.

Si bien las disposiciones de la Constitución Política del Perú, la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto público, son una base legal apropiada para los organismos del gobierno central; en cambio, muestra algunas carencias e imprecisiones para los gobiernos subnacionales (regionales y locales).

- 3.a Los tributos son el principal componente de los ingresos públicos. Después de la reforma que se hiciera en la primera mitad de los noventa, el sistema normativo tributario del Perú tuvo una estructura más o menos estable hasta el 2000. A partir de este año se han dictado normas con más frecuencia, predominando un punto de vista parcial y sin un análisis costo-beneficio de las medidas adoptadas. Esta dación sucesiva de normas poco o nada integradas, y a veces contradictorias, ha derivado en un sistema tributario de difícil administración, con efectos negativos sobre la recaudación y el gasto público. Ante estos hechos, urge revisar el actual sistema tributario y reformarlo, dando origen a un nuevo sistema más integrado y simplificado, para facilitar su administración, garantizar el aumento de la base tributaria y, consiguientemente, mejorar la recaudación.

Las normas presupuestarias basadas en el presupuesto funcional programático, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, constituyen un importante soporte –aunque todavía perfectible– para la gestión presupuestaria, que podrían garantizar transparencia, optimizar el uso de recursos en la inversión pública y, en general, una mejor aplicación de los recursos financieros públicos. No obstante, la aplicación de este conjunto normativo tropieza con dificultades, determinando su lento avance, debido fundamentalmente a las siguientes condicionantes, que demandan pronta atención:

- El más importante, está referido a que en el recurso humano del sector público predomina un sentimiento de no-pertenencia a la institución, por consiguiente, no se identifica con la misión de ella. El origen de este problema tiene diversas causas, entre ellas están: la falta de compromiso de los directivos con la institución y el consiguiente desinterés para capacitar y motivar al personal mediante políticas de estímulo y compensación por logros alcanzados; la ausencia de espíritu de equipo; el clientelismo; así como ausencia de criterios técnicos para incorporar directivos y servidores públicos a las instituciones.
- La precariedad de la fuerza laboral del sector público. Problema evidenciado en la existencia de una importante proporción de trabajadores contratados al margen de las normas laborales (los llamados “servicios no personales”) –que en algunas instituciones llega al 50%–, con baja tasa de permanencia y gran dispersión en los pagos.
- En las normas presupuestarias de menor jerarquía como las directivas presupuestarias, particularmente las emitidas para las municipalidades, abundan detalles repetitivos, que extienden innecesariamente el contenido de

la norma, haciendo tediosa su comprensión. Además, tienen el inconveniente de ser normativamente muy exigentes, pero no otorgan como contrapartida asistencia técnica sostenida para su mejor aplicación, tampoco hacen un ejercicio de retroalimentación con los directamente vinculados al proceso de gestión presupuestaria de las entidades ejecutoras, para mejorar los alcances y contenidos de las directivas.

En el caso de los índices solicitados por la Dirección Nacional del Presupuesto Público para la evaluación de la gestión presupuestaria, su elaboración es tediosa y son poco útiles para hacer del presupuesto un instrumento de gestión.

- 3.b** La mayor proporción de los ingresos de las municipalidades es de origen tributario. Según la Constitución Política, los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de estas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. Por otra parte, pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal.

A partir del año 1994 rige un nuevo marco normativo tributario para las municipalidades, debido a que el Congreso Constituyente Democrático mediante Ley N° 26249 delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de modificar la legislación del sistema tributario del gobierno central y de los gobiernos locales, el cual a su vez aprobó la Ley de Tributación Municipal, vía Decreto Legislativo N° 776, que entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

Las municipalidades perciben ingresos tributarios por las siguientes fuentes:

- Los *impuestos municipales* creados y regulados por las disposiciones de la ley de tributación municipal.

Estos impuestos son los tributos establecidos a favor de los gobiernos locales, cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa de la municipalidad al contribuyente. La recaudación y fiscalización de su cumplimiento corresponde a los gobiernos locales. Los impuestos municipales son, exclusivamente, los siguientes: (i) el Impuesto Predial, que grava el valor de los predios urbanos y rústicos; (ii) el Impuesto de Alcabala, que grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos; (iii) el Impuesto al Patrimonio Vehicular, que grava la propiedad de los vehículos con una antigüedad no mayor de tres años, contados a partir de la primera inscripción en el Registro de Propiedad Vehicular; (iv) el Impuesto a las Apuestas; (v) el Impuesto a los Juegos; y, (vi) el Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos.

- Las *contribuciones y tasas* que determinan los concejos municipales, en el marco de los límites establecidos por la ley de tributación municipal.

Las municipalidades pueden imponer una Contribución Especial de Obras Públicas, la cual grava los beneficios derivados de la ejecución de obras públicas por la municipalidad. Asimismo, pueden imponer las siguientes tasas: (i) Tasas por servicios públicos o arbitrios; (ii) Tasas por servicios administrativos o derechos; (iii) Tasas por las licencias de apertura de establecimientos; (iv) Tasas por estacionamiento de vehículos; (v) Tasa de Transporte Público; y (vi) Otras tasas.

- Los *impuestos nacionales creados a favor de las municipalidades* y recaudados por el gobierno central.

En este grupo están comprendidos: (i) el Impuesto de Promoción Municipal, el cual grava con una tasa del 2% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas y se rige para sus mismas normas; (ii) el Impuesto al Rodaje; (iii) la Participación en Renta de Aduanas; y (iv) el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.

- El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que se constituye con los siguientes recursos: el rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, el rendimiento del Impuesto al Rodaje, el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo y el 25% correspondiente al Impuesto a las Apuestas.

Los denominados Recursos Directamente Recaudados –término empleado en las directivas del MEF–, comprende los ingresos generados por las municipalidades y administrados directamente por estas. Entre ellos se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros. Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de ejercicios anteriores.

La vigente Ley de Canon, Ley N° 27506, define *Canon* como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales.

La Ley N° 27613, Ley de la Participación en Renta de Aduanas –vigente a partir del 30.12.01–, dispone que las provincias y distritos donde existen y funcionan aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, tienen derecho a percibir solo el 2% de las rentas que se recauden por esa actividad, como Participación en Rentas de Aduanas (PRA), constituyendo recursos propios para beneficiar su desarrollo.

- 4.** Históricamente, en el Perú el gobierno central ha participado de una gran proporción en la distribución de los recursos públicos, inclusive en la última década en la que mejora la situación de los gobiernos locales. Información disponible acerca del nivel relativo de gasto de los gobiernos locales respecto al gasto del gobierno general, evidencia la existencia de dos periodos marcadamente distintos. El primero, es el más crítico para las municipalidades, pues durante 11 años (1980-1990) el referido cociente fue bastante bajo, con valores que se ubicaron dentro de una banda comprendida entre 2.5% y 5.1%. El segundo periodo (1991-2000), es el más favorable para aquellas, porque el indicado cociente fluctuó entre 8.6% y 10.5%.
 - 4.a** Durante la década de los noventa más del 92% de los ingresos corrientes del gobierno central tuvo origen tributario (incluido el Impuesto Extraordinario de Solidaridad). En los ingresos tributarios, a su vez, el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) y el Impuesto a Renta, fueron los más importantes. Con relación a la evolución de la composición de los principales conceptos del ingreso tributario del gobierno central durante los noventa se ha constatado lo siguiente:
 - El IGV, actualmente el más importante tributo, de contribuir con el 26% del ingreso tributario en el año 1991, aumenta sostenidamente y se estabiliza en alrededor del 50% a partir de 1998.

Más o menos el 43% de la recaudación del IGV proviene de gravar con este impuesto a las importaciones de bienes y servicios que realizan los agentes económicos del país.

- El ISC, cuyo principal componente es el Impuesto Selectivo a los Combustibles, sigue una tendencia decreciente: después de haber tenido un peso de 40% del ingreso tributario en el año 1991, se estabiliza en los últimos cuatro años de los noventa en torno a 5% de este ingreso.
- El Impuesto a los Ingresos –a la Renta– incrementa también su participación, de 8% a cerca de 23%, durante el periodo analizado.

Las mejoras institucionales en el sistema tributario observadas en la primera mitad de la década, se perdieron posteriormente como consecuencia de la administración selectiva en función de las estructuras de poder corruptas constituidas. En los tres últimos años la recaudación cayó a niveles comparables al año 1993 (12.1% del PBI), debido al deterioro en la actividad económica y al uso del ente recaudador como elemento de presión por parte de las esferas de poder. El Estado peruano tuvo también alta incidencia en las decisiones económicas por el nivel de negociación-extorsión en la administración tributaria.

Si bien la actual elevada concentración espacial en la recaudación de los tributos no necesariamente determina una marcada desigualdad en la distribución de los recursos financieros públicos en los departamentos del país, si es un importante indicador en cuanto a una débil presencia del esfuerzo recaudador en el interior del territorio nacional. Una mayor presencia de la administración tributaria en estos lugares, permitiría impulsar y ejecutar acciones localmente para reducir la evasión tributaria, especialmente de unidades económicas de pequeña y mediana magnitud.

El problema no es solamente la gran concentración en la distribución, sino la tendencia a que ella se agrave. En la mayoría de los departamentos –incluidos espacios importantes como Junín, Ica, Ucayali, La Libertad, Puno, Lambayeque, Cusco– la participación departamental en la recaudación efectuada por la SUNAT desciende; contrariamente, la recaudación en Lima tiende a aumentar. Este comportamiento sería una expresión de la contracción de la actividad económica en los mencionados departamentos a fines de los noventa y su concentración en la capital del país.

4.b Los componentes –o fuentes– del ingreso de los gobiernos locales tienen distinta naturaleza en cuanto a su procedimiento de recaudación, así como en su aplicación (gasto). Pero para tener una idea del grado de dependencia o las limitaciones que tienen las administraciones municipales para ampliar sus ingresos, se ha clasificado dichas fuentes en determinados grandes grupos, destacando los ingresos:

- *De Recaudación Local.* Comprende determinados impuestos y tributos creados a favor de las municipalidades, cuya recaudación proviene del propio ámbito local (distrital o provincial) y, por consiguiente, están determinados fundamentalmente por la condición socioeconómica de los habitantes y el grado de desarrollo de la actividad productiva y comercial de la circunscripción local.

En promedio, en el periodo 1997-2000, cerca del 43% del ingreso de las municipalidades se origina en la propia dinámica de su localidad, aunque con una tenue tendencia a disminuir dicha participación.

- *Asignados y Transferidos*. Son recaudados por distintas entidades del gobierno central, dependiendo de la naturaleza del concepto. En promedio, contribuyen con cerca del 49% de la ejecución del ingreso municipal. En esta fuente se puede identificar al subgrupo más importante: Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Este es el más importante de todas las fuentes, y proviene de una recaudación nacional; en su mayor parte, a través de la aplicación del 2% sobre las ventas gravadas con el IGV. Durante el periodo 1997-2000, esta fuente contribuyó con el 33.8% del ingreso municipal.

Con relación al gasto, para el periodo 1997-2000, en promedio la mayor parte del gasto se destinó a gastos corrientes (56.4%); a los gastos de capital, 36.3%; y a los servicios de la deuda, 7.3%. Asimismo, para el mismo periodo se ha observado que la evolución ascendente del gasto está determinada por los gastos corrientes.

- 4.c** Analizando la evolución del ingreso y gasto fiscales del Perú y otros países de América Latina, se puede afirmar que durante gran parte de la década de los noventa la incidencia del Estado en la actividad económica aumentó en la mayoría de los países de la región: 10 de los 17 países examinados presentan tendencias crecientes del gasto del gobierno central como porcentaje del PBI. En cuanto a las tendencias de aumento en los ingresos tributarios como porcentajes del PBI – conocido también como Presión Tributaria–, estas son más consistentes que las del gasto, pues 12 de los 17 países presentan tendencias crecientes y con tasas más elevadas.

El Perú tuvo una tendencia también creciente en la relación gasto del gobierno central sobre el PBI, pero este cociente se incrementó moderadamente a razón de 1.2% anual durante 1990-1997. En este mismo periodo, la presión tributaria tuvo un ritmo de crecimiento más significativo, a razón de una tasa promedio anual de 4.3%.

Entre los países de América Latina existen particularidades en la distribución y evolución del ingreso y gasto fiscales, las cuales dependen de las singulares condiciones de cada país. No obstante esta situación, se evidencia también que en las dos últimas décadas existe una tendencia de avance hacia los niveles más próximos al ciudadano, como respuesta creciente a los esfuerzos de reivindicación democrática y al progresivo afianzamiento de que esa proximidad constituye la forma más eficiente de organizarse para competir en un mundo que avanza hacia la globalización. Pero no obstante estas particularidades, se puede afirmar que la tendencia histórica general en la región es avanzar hacia los niveles más próximos al ciudadano. Y ello –según ya se mencionó en el primer capítulo– no solamente por ser una reivindicación democrática sino también por constituir la forma más eficiente de organizarse para competir en un mundo que avanza hacia la globalización.

- 4.d** La debilidad institucional predominante en las municipalidades se expresa también en la débil capacidad operativa para elaborar consistente y oportunamente la información requerida por los órganos competentes del gobierno central en materia

de gestión presupuestaria (Contaduría Pública de la Nación, Dirección Nacional del Presupuesto Público, etc.). Así, en 1999, de 1826 municipalidades el 90% presentó información presupuestaria útil para realizar la consolidación; en el 2000, de 1829 municipalidades se consolidó la información del 86% de estas.

A pesar de los progresos mostrados en la década de los noventa para reducir la desigual distribución departamental del gasto municipal, por medio de asignaciones compensatorias a favor de los gobiernos locales más empobrecidos, la desigualdad aún persiste; debido fundamentalmente a los problemas económicos y sociales estructurales que determinan los dispares asentamientos poblacionales en los diferentes departamentos del Perú. Esta aseveración se corrobora observando que la desigual distribución espacial del gasto municipal mantiene una muy estrecha correlación con la distribución poblacional, en la cual el factor determinante es esta última.

El problema de la elevada concentración poblacional en muy pocas ciudades determina la generalizada dependencia de las municipalidades de los departamentos del interior del país de los recursos que le son asignados o transferidos, provenientes de la recaudación nacional.

El gasto municipal per cápita presenta una gran dispersión. Así, para el año 2000, el departamento con el más bajo monto (Apurímac, S/. 80 anual) llega apenas al 57% del promedio nacional, que es de S/. 140 anual; mientras que la suma más elevada (Tacna, S/. 364) es 2.6 veces dicho promedio. Solamente siete departamentos –incluido Tacna– ejecutaron un gasto municipal per cápita por encima de los S/. 150 anuales: Moquegua, con S/. 228; Loreto, con S/. 193; Lima, con S/. 182; Madre de Dios, con S/. 158; Huancavelica, con S/. 156; y Ucayali, con S/. 151.

Existe una correlación positiva entre la proporción del ingreso municipal recaudado en el propio ámbito local y la proporción del gasto dedicado a gastos corrientes. Es decir, cuanto más alto es el porcentaje de ingresos que proviene del propio espacio local, más elevado es el porcentaje del gasto que se orienta a la atención de las actividades operativas de carácter permanente de las municipalidades. Esta relación obedece a que en los ingresos de recaudación local las municipalidades tienen mayor grado de discrecionalidad respecto de otras fuentes.

El índice que se obtiene de relacionar los ingresos asignados y transferidos sobre el ingreso total, se correlaciona positivamente con la proporción del gasto destinado a gastos de capital. La explicación de esta relación radica en que las normas de casi la totalidad de los ingresos que conforman los recursos asignados y transferidos –especialmente FONCOMUN y Canon y Sobrecanon– disponían expresamente que los referidos fondos se debían destinar a gastos de inversión (ejecución de obras y similares).

La participación del gasto municipal en el gasto público, a pesar del avance observado, sigue siendo pequeña. Por esta razón, los gastos que realizan los gobiernos locales tienen poco o muy poco impacto en el nivel de bienestar de la localidad. Ello se desprende del bajo valor del coeficiente de correlación entre el gasto municipal per cápita y el índice de desarrollo humano.

La mayoría de autoridades locales, departamentales y nacionales, representantes políticos, medios de comunicación y opinión pública, por desconocimiento, acostumbra exigir que en el gasto público –sea nacional, regional o local– se destine mayores montos a inversión y en porcentajes crecientes. Lamentablemente, en ese considerable segmento sigue arraigada la idea de que un buen presupuesto público es el que presenta un monto importante en inversiones o un porcentaje significativo. Autoridades locales y regionales, casi en su totalidad, van tras el fetichismo de las obras –que políticamente provee los mayores réditos–, asumiendo como un fin las obras y no como un medio para proveer servicios a los habitantes de la localidad, y no se evalúa la conveniencia o no de ejecutar una inversión desde un análisis costo-beneficio de la colectividad. La creación y puesta en funcionamiento del sistema nacional de inversión pública ha sido un paso importante para corregir ese error, y afirma lentamente el cumplimiento de su rol, franqueando la resistencia de una proporción todavía importante de la administración pública.

5. La vigente Ley Orgánica de Municipalidades tiene su origen en la Ley N° 27972, sobre la base de la Constitución de 1993 y su modificación. Esta ley establece que la municipalidad es el órgano de gobierno local que goza de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; además, que emana de la voluntad popular, por tanto, representa al vecindario. Y tiene como finalidad promover la adecuada prestación de servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

Con sustento en la Ley de Bases de la Descentralización, la ley orgánica de municipalidades establece que los gobiernos locales, según su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen determinadas funciones específicas, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

- Organización del espacio físico y uso del suelo;
- Servicios públicos locales;
- Protección y conservación del ambiente;
- En materia de desarrollo y economía local;
- En materia de participación vecinal;
- En materia de servicios sociales locales; y
- Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

Por mandato constitucional y concordante con la Ley de Bases de la Descentralización, la ley orgánica de municipalidades establece un régimen especial para la capital de la República, e indica que esta es sede de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual ejerce jurisdicción exclusiva sobre la Provincia de Lima en materias municipales y regionales. De acuerdo con este marco normativo, se precisa que las demás disposiciones de la ley orgánica rigen también para la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales de su jurisdicción, pero en todo aquello que no se oponga expresamente a las normas contenidas en el Título XIII de la ley (concerniente a la mencionada municipalidad).

Se estima que durante la década de los noventa, el gobierno central (ejecutivo y legislativo) dictó por lo menos 48 disposiciones que invadieron o recortaron competencia y atribuciones municipales, en contra de las municipalidades del Perú, especialmente de la Municipalidad Metropolitana de Lima. En este último caso, inclusive con un sustantivo recorte de sus ingresos.

- 5.a** A pesar de las normas dictadas en los dos últimos años y los discursos, en los que ejecutan acciones de gobierno no existe todavía convicción ni orientación suficientes acerca de cómo se debe llevar adelante el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales (regionales y locales). Esta aseveración se sustenta en el apresuramiento gubernamental en emitir las normas de descentralización, de gobiernos regionales y locales, por lo mismo, con ausencias notables en el establecimiento de mecanismos para garantizar el progresivo fortalecimiento de estos gobiernos y de la participación ciudadana en la identificación de prioridades y en el control de la gestión, además de la falta de definición en la descentralización fiscal.

Por lo que toca a las municipalidades, a pesar de su vigencia por más de 20 años como órganos de gobierno local, a los vacíos mencionados se suma la carencia de un insumo fundamental para la toma de decisiones: información estadística de gestión municipal generada sistemática y regularmente, no reducida solamente a las finanzas de la institución. Ante ello, lo que se propugna es que la gestión municipal debiera ser evaluada con regularidad también en sus dimensiones no-financieras, mediante encuestas periódicas, como se hace con la Encuesta Nacional de Hogares, la Encuesta Económica, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, entre otras.

- 5.b** El estudio empírico de la gestión municipal en el Perú se centró en los gobiernos locales provinciales. Asimismo, partiendo de lo que ya se ha sostenido en este documento, respecto a que en las municipalidades provinciales del país, así como en sus jurisdicciones locales no existe una realidad homogénea sino varias realidades, se establecieron subgrupos (estratos), al interior de los cuales existiera un mayor grado de homogeneidad.

Compatibilizando la disponibilidad de información con la necesidad de análisis de la presente investigación, se logró construir una matriz con 157 municipalidades provinciales, para luego establecer los estratos, en función de los siguientes indicadores:

- Índice de Pobreza del Mapa de Pobreza 2000 (elaborado por FONCODES)
- Gasto Municipal para 1997 (tomado de la Cuenta General de la República)
- Población estimada para el 2000 (elaborado por el INEI).

El punto de vista desde el cual se enfocó el trabajo se circunscribe dentro del campo de los estudios de gestión municipal relativa, el cual consiste en la medición relativa –mediante comparación entre unidades de análisis– de las variables, indicadores e índices correspondientes a las municipalidades provinciales y sus jurisdicciones.

Sobre la base del análisis efectuado de los mencionados indicadores, así como los diagnósticos realizados previamente en este trabajo, se plantean las siguientes conclusiones:

- i) La disponibilidad de instrumentos para la gestión municipal (tales como existencia de oficina de planificación, disponibilidad de plan de ordenamiento urbano, disponibilidad de plan de desarrollo municipal, contar con el TUPA, etc.) es importante para cumplir con las acciones de regulación en la localidad (expresado a través de otorgamientos de autorizaciones para obras de agua, colocación de anuncios, obras de energía o electricidad, obras de saneamiento o desagüe; así como en la realización de operativos de fiscalización en salubridad, fumigación, anuncios, pesos y medidas, y en alimentos).

Esta situación plantea la necesidad de potenciar dicho aspecto positivo de la gestión municipal. En este sentido, las entidades del sector público –sobre todo del gobierno central– y las del privado que están liderando propuestas y políticas vinculadas con el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal, deberán realizar un trabajo asistido que implique la participación activa del recurso humano municipal, para contribuir a diseñar y perfeccionar los instrumentos de gestión municipal, pues es elevada la probabilidad de que estas acciones fortalezcan las capacidades de regulación de la institución de gobierno local.

- ii) El mayor grado de autonomía económica municipal está positivamente relacionado con los instrumentos de gestión municipal; es decir, a mayor nivel de autonomía económica municipal mayor es la disponibilidad de dichos instrumentos, y, viceversa.

La determinación del grado de autonomía, a su vez, depende fundamentalmente de las condiciones socioeconómicas de la ciudad; las cuales a su vez se relacionan con el tamaño de la ciudad. Así, a las capitales de provincia con mayor nivel de actividad económica –usualmente las más pobladas– les corresponde instituciones municipales con mayor capacidad para generar sus ingresos propios; pero esta mayor dependencia de sus propios esfuerzos, a su turno, obliga a la municipalidad provincial a contar con mayores instrumentos de gestión para captar y administrar esos ingresos. (Las municipalidades de Callao, Arequipa y Lima, son un ejemplo de ello)

- iii) Una mayor autonomía económica de parte de una municipalidad provincial, implica a la vez, una menor proporción de asignación del FONCOMUN.
- iv) La débil pero positiva relación entre los instrumentos para la gestión municipal y los servicios municipales, estaría planteando que en la gran mayoría de las municipalidades sigue predominando la cultura racional legalista del Estado burocrático, sustentada en el formalismo jurídico. Lo cual es contrario al enfoque planteado en este trabajo, que propugna que los instrumentos de gestión deben ser concebidos para lograr una eficaz y eficiente gestión pública a favor de la colectividad.
- v) Cuánto más fondos municipales por habitante tiene un distrito capital de provincia, su respectiva municipalidad cuenta con mayor dotación de recursos financieros, que le permite mejorar su disponibilidad de recursos físicos municipales (tales como personal municipal, maquinaria y equipo operativo, y equipo de cómputo municipal operativo), tanto en cantidad como en calidad, lo que en algunos casos repercute en el mejoramiento de los servicios municipales.

- vi) El análisis efectuado señala que no necesariamente la disponibilidad de recursos físicos municipales contribuye a una buena gestión municipal, puesto que predomina en la mayoría de municipalidades provinciales el uso ineficaz e ineficiente de los recursos humanos, equipos y recursos del campo informático y, en menor medida, de los equipos y maquinarias pesados.
- 6.** Para el desarrollo del “Modelo de Asignación del Ingreso y de Control del Gasto Municipal” se consideró su utilidad práctica y su viabilidad; esto es, su factibilidad de aplicarse. Se tomó en cuenta que su aplicación y monitoreo no conlleven dificultades, que la información a ser registrada por las municipalidades no tenga complicaciones en ser idónea; asimismo, que sea de fácil comprensión para los técnicos y funcionarios del MEF –particularmente los de la Dirección Nacional del Presupuesto Público– y de las propias municipalidades.
- 6.a** El planteamiento del modelo y las condiciones básicas que se requieren para su aplicación –que en este trabajo se consideran factibles–, surgen del estudio efectuado en el capítulo concerniente al marco teórico y los siguientes capítulos en los cuales se revisaron los entornos normativos y técnicos para su posible aplicación. En tal sentido, la gestión y puesta en aplicación del modelo supone:
- i) Las condiciones políticas son favorables para tratar la propuesta. Después de las elecciones municipales y regionales realizadas en noviembre del año 2002 e instaladas sus autoridades, el quehacer político puede ceder espacio a un debate con más contenido técnico en el tema de la descentralización.

Contribuye a esta posibilidad el hecho que organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) continúan propiciando procesos de descentralización en América Latina y en el país, en los cuales son requisitos indispensables disciplina y sentido de responsabilidad fiscales, con la posibilidad de que ellos puedan proveer créditos con bajas tasas de interés y periodos de gracia flexibles.
 - ii) La exigencia de una mayor calidad en la ejecución del gasto público, las dificultades que se vienen observando en mejorar la recaudación tributaria y la presión de un proceso político que exige cada vez más la descentralización de los recursos públicos, coadyuvan a que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) esté más predispuesto a una intervención que favorezca la organización de eventos y otras formas de discusión y difusión de pautas y técnicas orientados a mejorar la ejecución del gasto, y promueva la participación y generación de propuestas de las diversas instituciones del propio Estado y la sociedad civil.
 - iii) La exigencia externa e interna de que el Estado debe mejorar la calidad del gasto público, con alcance a todas las instituciones del sector público, se orienta a que se identifique adecuadamente las prioridades en los proyectos de inversión a ejecutar, así como a incrementar la proporción del gasto de capital en el gasto público.
 - iv) Las condiciones antes mencionadas, así como el ambiente de sana competencia por mejorar la eficiencia en la gestión que se crearía entre las municipalidades (en parte motivada por la propuesta del modelo de distribución), permitirían fortalecer la capacidad de gestión de estas.

- 6.b** En el diseño del modelo matemático se emplearon tres índices: de desempeño, de eficacia y eficiencia.

Se entiende por *desempeño* el grado de cumplimiento de determinadas funciones institucionales durante un periodo y según los compromisos asumidos al inicio de dicho periodo. Para efectos del cálculo, el *índice de desempeño* se considera como una síntesis de los índices de eficacia y eficiencia.

La *eficacia* se refiere al grado de avance o cumplimiento de una determinada variable respecto a la programación prevista. La *eficiencia* se mide dividiendo output entre input, y muestra el grado de optimización en el empleo de los insumos para el cumplimiento de las metas; entendiéndose por tal, la mejor combinación en la utilización de dichos insumos (recursos) para producir bienes y servicios. (Los recursos son financieros, humanos y materiales empleados para la consecución de las metas.)

Los procedimientos de cálculo planteados para operacionalizar los mencionados índices, permitieron aproximarse satisfactoriamente al concepto formulado.

La aplicación del modelo requiere superar ciertas deficiencias –algunas de las cuales son de fácil solución– y que están en el campo de acción de las propias municipalidades y de la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF:

- Las directivas de naturaleza presupuestaria que emite el MEF todavía no se convierten en eficaces instrumentos orientadores de la gestión presupuestaria municipal. En entre otros factores, debido, por un lado, a que la técnica del presupuesto funcional programático se ha aplicado más recientemente en los gobiernos locales que en otras entidades del sector público; por otro, a un problema estructural referido a que las municipalidades exhiben una débil capacidad de gestión.
- Se ha observado además en diversos documentos de evaluación presupuestaria elaborada por las municipalidades, que estas no aplican criterios homogéneos en la determinación de las metas de sus actividades, y en aquellos casos en que coinciden son de poca utilidad para la gestión.

En los proyectos, en cambio, la identificación de metas y su cuantificación son menos arbitrarias, fundamentalmente en razón de que la mayor parte de los recursos de un proyecto es usada exclusivamente para el mismo.

- 6.c** Para realizar el ejercicio de verificación se tomó dos municipalidades distritales pertenecientes al ámbito de la Provincia de Lima: La Municipalidad Distrital de San Borja y la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.

La forma de distribución planteada mediante nuestro modelo, permite la comparación intermunicipal de cada índice de desempeño en cada tipo de proyecto teniendo como línea de referencia el valor promedio de todos los índices de todas las municipalidades del respectivo proyecto. Este procedimiento corrige las posibles distorsiones que se podrían presentar de considerar solamente un cálculo de índice de desempeño a lo largo de la línea de “proyectos” de una municipalidad y luego recién efectuar la comparación intermunicipal.

El ejercicio de verificación del modelo, demostró que este es viable.

6.d Las experiencias aprehendidas durante los trabajos de naturaleza empírica para el desarrollo del modelo, permite plantear algunas reflexiones y sugerencias relacionadas con el proceso de registro de información referida a la gestión presupuestaria municipal:

- i) Desde finales de los noventa, las directivas del MEF concernientes al proceso presupuestario municipal han ido precisando instrucciones para que los gobiernos locales mejoren el registro de información de su desempeño presupuestario. No obstante, persiste aún la ausencia de una asistencia técnica continua a los trabajadores de las municipalidades que tienen a su cargo el proceso presupuestario. Tampoco se evalúa los avances que se van logrando.
- ii) En la mayor parte de municipalidades distritales de la Provincia de Lima (de casi 12 que se revisó sus documentos presupuestarios), la identificación de la unidad de medida de las metas adolece de imprecisiones –especialmente en las actividades–, las mismas que determinan que la información de evaluación de los presupuestos institucionales de los gobiernos locales sirva casi únicamente para una evaluación financiera, pues generalmente no se puede realizar una evaluación de los productos finales (servicios u obras); esto es, de las metas alcanzadas.

En suma, por las deficiencias mencionadas, la información presupuestaria no se usa como una adecuada herramienta de gestión.

- iii) Respecto de las diferentes fases del proceso presupuestario, la información requerida por el MEF y los números índices definidos por este organismo estatal, hacen más laborioso, menos comprensible y poco útil el trabajo de preparación de información de las municipalidades. Esto se puede verificar en la forma incompleta o no-uniforme que buena proporción de ellas remiten información exigida por el MEF, especialmente en las que conciernen a la evaluación presupuestaria.

De acuerdo con lo que se ha demostrado en este trabajo el recurso humano de las mencionadas instituciones tienen debilidades para cumplir sus funciones. Si a esta deficiencia que es estructural se añade una carga laboral de procesamiento de información con las características anotadas, es muy probable que esta labor se convierta en un mero ritual de registro de cifras, llenado de formatos y desarrollo de textos, con poco significado e interés para las municipalidades por utilizar la información obtenida como herramienta que mejore su gestión.

- iv) Por la razón expuesta, se sugiere el MEF, directamente o mediante la contratación de servicios, elabore un *software* de uso muy sencillo para que las municipalidades registren la información, y las tablas e índices sean calculados automáticamente por el programa computacional. Pero esto requiere, previamente, de un intenso proceso de capacitación en el uso del programa y de la interpretación de los resultados, así como de un adecuado seguimiento de los avances, estableciendo indicaciones claras y sanciones en los casos que sean pertinentes (cuando se presenten negligencias, por ejemplo).

7. Sobre la base territorial de los departamentos actualmente existentes, en enero del 2003 se han instalado los gobiernos regionales. Ante ello, se sugiere que el gobierno nacional (central) adopte acciones, de manera que corresponda a dichas instancias intermedias de gobierno coordinar acciones con el gobierno central y las municipalidades de su circunscripción departamental, para garantizar un desarrollo descentralizado, articulado y sostenible. Al gobierno central, por su parte, le corresponderá dictar políticas generales que se orienten a resolver las desigualdades departamentales mostradas en el presente trabajo.

Para el conjunto de tareas pendientes en el marco de la descentralización de los asuntos públicos, y en particular la concerniente a mejorar la distribución de los recursos financieros públicos dirigida a resolver el círculo vicioso del centralismo y la pobreza, a través de gobiernos subnacionales de dimensión departamental, es necesario identificar características básicas de las finanzas municipales al nivel de departamentos, para construir grupos que permitan aplicar políticas en función a las especificidades halladas entre los mismos.

En tal sentido, se desarrolló una clasificación territorial bajo la forma de un “mapa departamental”, sobre la base de determinadas características relevantes en la unidad de análisis departamental (el cual contiene un determinado conglomerado de municipalidades provinciales y distritales). El método utilizado para elaborar el “Mapa Financiero Municipal” correspondió a la aplicación de una variante del “cluster analysis” (análisis de agrupamiento), el cual permitió identificar departamentos similares, teniendo en cuenta las características financieras municipales a nivel departamental.

Bibliografía

- AGHÓN, Gabriel y CORTÉS, Patricia. “Descentralización y gobiernos municipales en América Latina”, en *Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la gestión urbana*, pp. 70-106, Santiago de Chile, CEPAL y Ministerio degli Affari Esteri Cooperazione Italiana, 1998, 450 pp.
- ALVARADO MAIRENA, José. *Administración Gubernamental 2000*, Volumen III, Lima, Centro Interamericano de Asesoría Técnica, 2000, 764 pp.
- Gestión Presupuestaria del Estado 2001*, Lima, Centro Interamericano de Asesoría Técnica, 2001, 650 pp.
- ALVARADO PÉREZ, Betty M. *Relaciones Fiscales entre el Gobierno Central y Los Gobiernos Locales*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1994, 145 pp.
- AMAT Y LEÓN, Carlos. *La desigualdad interior en el Perú* (2da edición), Lima, Universidad del Pacífico, 1986, 42 pp.
- ARAOZ, Mercedes y URRUNAGA, Roberto. *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*, Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica, Lima, 1996, 221pp.
- ARIAS, Luis Alberto. *El Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria Peruana*, Documento de Trabajo 02, Lima, SUNAT, 1994.
- ARIAS, Luis A., CUBA, Elmer y SALAZAR, Raúl. *La sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970-2005*, Documento de Trabajo R-316, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, 82 pp.
- Asociación Interamericana de Contabilidad – Comisión Técnica del Sector Gobierno. “Sistema Integrado de Administración Financiera y Control”, *Sistemas Integrados de Administración Financiera y Auditoría Gubernamental*, 47 pp. Documento del Programa General de las Sesiones de Trabajo del Taller de Expertos de Proyectos de Sistemas Integrados de Administración Financiera y Auditoría Gubernamental, realizado en Lima del 21 al 23 de mayo 1998.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Memoria 2000*, Lima, BCRP, 2001, 261 pp.
- Glosario de Términos Económicos*, Lima, BCRP – Gerencia de Estudios Económicos, 1995, 247 pp.
- Memoria 1992*, Lima, BCRP, 1991, 216 pp.
- Perú: Compendio Estadístico del Sector Público No Financiero*, Lima, Departamento de Análisis del Sector Público, BCRP, 1989, 124 pp.

Mapa de Pobreza del Perú 1981, Lima, Gerencia de Investigación Económica, Subgerencia de Ingreso y Producto, BCRP, 1986, 43 pp.

Memoria 1986, Lima, BCRP, 1985, 210 pp.

Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso económico y social, Informe 1997*, Washington, D.C., 1997, 317 pp.

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo de transformación*, Washington, D.C., 1997, 292 pp.

BARZELAY, Michael. “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, febrero 2001, 60 pp.

BELAÚNDE, Víctor Andrés. *La Realidad Nacional* (quinta edición), Lima, Industrial Papelera Atlas S.A., 1984, 210 pp.

BOZEMAN, Barry (Coordinador). *La Gestión Pública. Su situación actual*, México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1998, 547 pp.

BRUSA, José Mauro. *Gerencia Financiera Pública*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, 77 pp.

CABRERO MENDOZA, Enrique. “Gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?” en *La Gestión Pública. Su situación actual*, México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999, 18 pp.

CARAVEDO M., Baltazar. *Región urbana y estrategia descentralista*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1988, 94 pp.

CAVALCANTI FADUL, Elvia M. y MAIA MUNIZ, Reynaldo. “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18 Octubre 2000, pp. 131-154, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

CHHIBBER, Ajay. “El Estado en un mundo en transformación”, *Finanzas y Desarrollo*, Volumen 34, Número 3, Washington, D.C., Setiembre 1997, 52 pp.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas, documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, conformado por 25 países, 16 pp.

- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000, 379 pp.
- El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades y desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998, 293 pp.
- El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades y desafíos* (Síntesis), Santiago de Chile, CEPAL, 1998, 43 pp.
- Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta*, Notas sobre Economía y el Desarrollo N° 494/495, Santiago de Chile, CEPAL, julio-agosto 1990, 12 pp.
- Consejo Científico del CLAD. “La Responsabilización (‘accountability’) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, pp. 17-73, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Buenos Aires.
- Contaduría Pública de la Nación (CPN). *Cuenta General de la República*, Tomo II, Lima, CPN, 1999, 540 pp.
- CROZIER, Michel. “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996, traducido del inglés por Sabeth Ramírez, con la supervisión de David Edelman, 12 pp.
- Deloitte Touche Tohmatsu. *Aportando al Fortalecimiento Municipal en el Perú: Sistematización de la experiencia del PROCAM* (Resumen), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Piura, 2002, 25 pp.
- DÍEZ DE CASTRO, José; REDONDO LÓPEZ, Carmen. *Administración de Empresas*, Madrid, Ediciones Pirámide, S.A., 1996, 621 pp.
- DONAIRES SÁNCHEZ, Pedro. *Índice Analítico de la Constitución Política del Perú de 1993*, Trujillo, Editora Normas Legales S.A., Primera Edición, 1995, 446 pp.
- DRUCKER, Peter F. *Los desafíos de la gerencia para el siglo XXI*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1999, 277 pp.
- Gerencia para el futuro*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1993, 353 pp.
- FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, 2001, 133 pp.
- Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?*, versión corregida del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997, 11 pp.

- FLORES APAZA, Alberto. *Manual de Tributación Municipal: Actualizado, comentado y concordado*, Piura, Proyecto Canadiense de Apoyo al Fortalecimiento Municipal, 2000, 323 pp.
- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). *Mapa de Pobreza 2000*, Lima, FONCODES, 2001, 100 pp.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín. *Neocentralismo y Neoliberalismo en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos y Consorcio de Investigación Económica, 2000, 123 pp.
- Economías regionales del Perú* (segunda edición), Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1985, 288 pp.
- HARRIS L., Richard. “La democratización del Estado y la gestión pública”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18 Octubre 2000, pp. 207-222, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; y BAPTISTA LUCIO, Pilar. *Metodología de la Investigación*, Segunda edición, México, D.F., McGraw-Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V., 2000, 501 pp.
- IGUÍÑIZ, Javier et al. *Los Ajustes: Perú 1975-1992*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1993, 276 pp.
- International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook, 1997*, Washington D.C., 1998, 759 pp.
- Government Finance Statistics Yearbook 1996*, Washington D.C., 1997, 748 pp.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Perú: Niveles de Vida y Pobreza, 1999*, Lima, INEI, 2000, 241 pp.
- Perú: Estimaciones de Población por Departamentos, Provincias y Distritos: 1995-2000*, Lima, INEI, PROMUDEH, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), 1999a.
- Perú: Compendio de Estadísticas Sociodemográficas: 1998-99*, Lima, INEI, 1999b, 680 pp.
- Perú: Compendio de Estadísticas Económicas y Financieras: 1998-99*, Lima, INEI, 1999c, 1112 pp.
- Perú: Estadísticas de las Municipalidades Provinciales y Distritales: 1997*, Encuesta Nacional de Municipalidades e Infraestructura Socio Económica Distrital: 1997, Lima, INEI, 1998, 184 pp.
- JAVED BURKI, Shahid; PERRY, Guillermo E.; y DILLINGER, William. *Más allá del centro: La descentralización del Estado*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1999, 117 pp.
- JORDAN, Ricardo y SIMIONI, Daniela (compiladores). *Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la gestión urbana*, Santiago

- de Chile, CEPAL y Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana, 1998, 450 pp.
- JORDANA, Jacint. *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional* (documento de trabajo), Proyecto Conjunto INDES – Unión Europea, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, 143 pp.
- LOSADA I MARRODÁN, Carlos (Editor). *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, 447 pp.
- LYNN, Naomi B. y WILDAVSKY, Aaron (Compiladores). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999, 687 pp.
- LHÉRISSON, Hugues Harry, “Estudio Introductorio” en *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999, 18 pp.
- MAKÓN, Marcos P. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2000, 40 pp.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana* (edición 44), Lima, Empresa Editora Amauta, 1981, 352 pp.
- MARTNER, Ricardo. *Política Fiscal y entorno macroeconómico: El modelo MAPPA, un instrumento para la toma de decisiones (juego de roles)*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2000, 64 pp.
- Ministerio de Justicia. *Constitución Política del Perú y Tratados sobre Derechos Humanos* (cuarta edición), Lima, Ministerio de Justicia y Editora Perú, 2001, 854 pp.
- MONTENEGRO, Walter. *Introducción a las doctrinas político-económicas* (tercera edición), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1986, 337 pp.
- NÚÑEZ DEL PRADO BENAVENTE, Arturo. *Estadística Básica para Planificación* (13ª ed.), México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1985, 235 pp.
- OTERO BONICELLI, Carlos. *Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, 2001, 61 pp.
- PENFOLD, Michael. “Descentralización y mercado en América Latina”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 16, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, febrero 2000, 22 pp.

- PÉREZ TAMAYO, Ruy. *¿Existe el Método Científico?*, La Ciencia para todos 161, México, D.F., El Colegio Nacional y Fondo de Cultura Económica, 1998, 297 pp.
- REID, G.J. y SCOTT, G. *Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform*, Green Cover Report N° 12839, Washington, D.C., World Bank, 1994.
- RODRÍGUEZ, Jorge y VILLA, Miguel. “Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto”, en *Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: Propuestas para la gestión urbana*, pp. 25-68, Santiago de Chile, CEPAL y Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana, 1998, 450 pp.
- ROEL, Virgilio. *Estudios sobre la Planificación Económica*, Lima, G. Herrera Editores, 1986, 216 pp.
- SABERBEIN CHEVALIER, Gustavo. *La Planificación en el Perú: Antecedentes, Desarrollo y Técnicas*, Tercera reimpresión, Lima, Editorial Tiempo Nuevo S.A. y Centro de Investigación Económica para la Acción, 1987, 240 pp.
- SANTA MARÍA CALDERÓN, Luis y MÁLLAP RIVERA, Johnny. *Legislación Municipal comentada*, Trujillo, Editora Normas Legales S.A.C., 2002, 711 pp.
- STEIN, Ernesto. *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1998, 22 pp.
- STEIN, Ernesto. *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1998, 22 pp.
- SOLOW, Robert M. *Applying Growth Theory across Countries*, Washington, D.C., The World Bank Economic Review, Volume 15 – 2001- Number 2, pp. 283-288.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). *Nota Tributaria*, Lima, SUNAT, diversos números, años 1997-2000.
- TAMAYO Y TAMAYO, Mario. *El Proceso de la Investigación Científica* (3ª ed.), México, D.F., Editorial Limusa, 1998, 231 pp.
- TER-MINASSIAN, Teresa. “Descentralización del Estado”, *Finanzas y Desarrollo*, Volumen 34, Número 3, Washington, D.C., Setiembre 1997, 52 pp.
- TORRES BARDALES, Colonibol. *Orientaciones Básicas de Metodología de la Investigación Científica*, Lima, Libros y Publicaciones, Séptima edición, 2000, 376 pp.
- El Proyecto de Investigación Científica*, Lima, G. Herrera Editores, Segunda edición, 1998, 251 pp.
- United Nations. *World Public Sector Report: Globalization and the State*, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2001, 184 pp.

- VAN HORNE, James C. *Administración Financiera*, Décima edición, Estado de México, Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., 1997, 858 pp.
- VEGA CARREAZO, Rudecindo; GIRALDO RIVERA, Fredy; y REQUENA ACEVEDO, Marisol. *Manual de Gestión Municipal*, Segunda edición, Lima, Asociación Civil Transparencia, 2000, 128 pp.
- VILLARREAL, René. *El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: Hacia una economía participativa de mercado*, documento preparado para la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 8, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), junio de 1997.
- La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, D.F., Ediciones Océano S.A. y Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1986, 545 pp.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21 Octubre 2001, pp. 189-226, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- VUSKOVIC, Pedro. “Análisis de una autoderrota programada”, en: *Políticas de Ajuste*, Caracas, Nueva Sociedad, marzo-abril 1987, 198 pp.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, Séptima reimpresión de la segunda edición en español, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1984, 1237 pp.
- ZAS FRIZ BURGA, Johnny. *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1998, 348 pp.

ANEXO A

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO¹

El Índice del Desarrollo Humano (IDH) es el instrumento principal que mide el adelanto medio de un país en lo que respecta a la capacidad humana básica representada por las tres oportunidades humanas más importantes y permanentes: esperanza de vida, que refleja una existencia larga y saludable; nivel educacional, que resume los conocimientos adquiridos y, el ingreso per cápita, que indica la capacidad de acceso a los recursos para vivir dignamente.

En el IDH, se reduce los tres indicadores básicos a un patrón común, mediante la medición del adelanto correspondiente a cada indicador en función de la distancia relativa que lo separa de una meta deseable. Los valores máximos y mínimos para cada variable se expresan entre 0 y 1.

1. Indicadores Utilizados para el Cálculo del IDH

De acuerdo con la disponibilidad de información estadística mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha seleccionado indicadores para cada una de las oportunidades esenciales, los mismos que se han ido adecuando a las necesidades de construcción del IDH.

Para el cálculo del IDH departamental peruano se ha considerado las tres oportunidades esenciales propuestas en los informes de desarrollo humano del PNUD.

Indicadores seleccionados para el cálculo del IDH:

<i>Oportunidades humanas seleccionadas (capacidad humana básica)</i>	<i>Indicadores seleccionados por el PNUD</i>	<i>Indicadores seleccionados para el Perú</i>
Longevidad	Esperanza de vida al nacer.	Esperanza de vida al nacer.
Nivel educacional	Alfabetización adulta.	Alfabetización adulta.
	Tasa de matrícula combinada: primaria, secundaria y superior.	Promedio de años de estudio de la población de 25 y más años de edad.
Nivel de Vida	PBI per cápita real (en dólares americanos de paridad de poder adquisitivo - PPA).	Ingreso promedio mensual per cápita del hogar (en nuevos soles de 1995).

¹ Es una síntesis del documento *Metodología para la Medición del Índice de Desarrollo Humano en el Perú*, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, editado en la Ciudad de Lima, en febrero del 2000.

2. Sustentación de los indicadores seleccionados

La selección de indicadores que conforman el IDH, responde al esfuerzo por determinar cuáles son las capacidades básicas que deben poseer las personas, a fin de participar en la sociedad y contribuir en ella. Estas capacidades tienen que ver con la obtención de una vida larga y saludable, la de poseer conocimientos y la de acceder a los recursos necesarios orientados a disfrutar un nivel de vida digno. Los indicadores del IDH sintetizan una multiplicidad de variables:

- a) *LONGEVIDAD*.- Expresada por la *esperanza de vida al nacer*, es considerada como un indicador del desarrollo que refleja la situación nutricional de la población, la calidad de los programas de salud pública, los niveles de sanidad ambiental, el desarrollo de la infraestructura sanitaria, la existencia de profesionales de salud, las políticas de vacunación y prevención de enfermedades epidémicas, etc.

Es decir, si un país consigue tener un índice elevado de esperanza de vida, significa que ha realizado avances importantes en todos aquellos factores que hacen posible a sus habitantes obtener la oportunidad de una vida saludable.

- b) *NIVEL DE CONOCIMIENTOS*.- El nivel educativo de la población se mide, en uno de sus aspectos, por la *tasa de alfabetización adulta*, o indicador sensible del avance educativo.

La posibilidad de adquirir conocimientos técnicos y científicos, captando la información más fidedigna sobre lo que ocurre en la realidad inmediata y mediata, es fundamental en el aprendizaje de la lecto-escritura.

Otro indicador utilizado es el *promedio de años de estudio de la población de 25 y más años*, que expresa un logro, un resultado. A partir de los 25 años en promedio, la mayoría de las personas deberían haber culminado sus estudios escolares, sean primarios, secundarios o superiores.

- c) *NIVEL DE VIDA DIGNO*.- Para representar la disponibilidad y medir el acceso de los hogares a los recursos, se utilizó el *ingreso per cápita promedio mensual del hogar*. Este es un indicador sensible que refleja el manejo de los recursos económicos a fin de lograr un nivel de vida decoroso, así como la capacidad de gasto e inversión de las personas, los cuales inciden en el desarrollo del país. Este es un indicador más aproximado al bienestar de la población que el PBI per cápita por departamento.

3. Criterios utilizados para el cálculo del IDH en el Perú

Para el estudio del desarrollo humano en el Perú, donde se considera el ingreso promedio mensual per cápita del hogar, se seleccionaron indicadores de esperanza de vida, alfabetización adulta y promedio de año de estudio. En la evaluación de estos tres indicadores, se adoptaron los valores máximos y mínimos propuestos por PNUD.

Los valores máximos se toman de los logros a alcanzar, y los mínimos, como etapas ya superadas a las que no debemos regresar. Para permitir el análisis a través del tiempo, estos valores se han mantenido fijos.

Con relación al indicador ingreso, el valor máximo establecido es el ingreso promedio mensual per cápita de los hogares de Chile. La selección se explica por ser una referencia inmediata, ya que este vecino país es limítrofe con el Perú y alcanza uno de los IDH más altos de la región. Por ello, su ingreso promedio mensual se podría establecer como una meta que el Perú puede alcanzar en el mediano plazo.

Valores máximos y mínimos del IDH:

<i>Indicadores básicos</i>	<i>Valores máximos</i>	<i>Valores mínimos</i>
<i>Esperanza de vida</i>	85 años	25 años
<i>Alfabetización adulta</i>	100%	0%
<i>Promedio de años de estudio</i>	16 años de estudio	0 años de estudio (sin estudios)
<i>Ingreso promedio mensual per capita del hogar</i>	S/. 471.8	S/. 37 (costo de media canasta mínima alimentaria)

4. Cálculo del IDH

- a. En todos los indicadores utilizados, se calcula los índices específicos mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$I_{ij} = \frac{X_{ij} - \min X_i}{\max X_i - \min X_i} \quad i = 1, 2, 3, 4 ; \quad j = 1, 2, \dots, 25$$

donde:

i : señala el indicador “i-ésimo” de desarrollo humano

j : señala el Departamento “j-ésimo”

I_{ij} : Índice del indicador “i-ésimo” del Departamento “j-ésimo”

X_{ij} : Indicador “i-ésimo” del Departamento “j-ésimo”

$\min X_i$: valor mínimo del indicador “i-ésimo”

$\max X_i$: valor máximo del indicador “i-ésimo”

X_1 : Esperanza de vida al nacer

X_2 : Tasa de alfabetización de adultos (población de 15 y más años)

X_3 : Promedio de años de estudio de la población de 25 y más años

X_4 : Ingreso promedio mensual per cápita de los hogares.

- b. Procedimiento especial para obtener el *Índice del Nivel Educativo*.- Este es un índice compuesto. Con la fórmula descrita anteriormente, se calculan, por separado, el promedio de años de estudio y los índices de alfabetización adulta. El promedio del nivel educativo, para efectos de la alfabetización, resulta de un promedio ponderado con un valor de dos tercios para la alfabetización de adultos, mientras que el promedio de años de estudios se pondera con un valor de un tercio:

$$I_{LEj} = \frac{2}{3}I_{2j} + \frac{1}{3}I_{3j}$$

donde:

I_{LEj} : Índice de logro educativo del Departamento “j-ésimo”

I_{2j} : Índice de alfabetización de adultos del Departamento “j-ésimo”

I_{3j} : Índice de años promedio de estudio del Departamento “j-ésimo”

- c. El cálculo del IDH es un promedio simple de los tres índices. El resultado varía entre 0 y 1. Mientras más cerca se encuentre de la unidad, menor será la distancia que resta para alcanzar los valores máximos propuestos.

$$IDH_j = \frac{1}{3} \sum I_{ij} \quad i = 1, LE, 3 ; j = 1, 2, \dots, 25$$

donde:

IDH_j : Índice de desarrollo humano del Departamento “j-ésimo”

I_{1j} : Índice de esperanza de vida al nacer del Departamento “j-ésimo”

I_{LEj} : Índice del logro educativo del Departamento “j-ésimo”

I_{3j} : Índice del ingreso promedio per cápita del hogar del Departamento “j-ésimo”

5. Escalas de medición del IDH

El valor del IDH indica cuánto avanzó un país en su propósito de llegar a ciertas metas. El rango fluctúa entre 0 (cero) y 1 (uno). Cuanto más cercano esté un país de un IDH igual a 1, tanto mayor será su desarrollo humano.

Los valores logrados del IDH se clasifican en los siguientes niveles:

<i>IDH - ALTO</i>	0,800 - 1,000
<i>IDH - MEDIANO</i>	0,500 - 0,799
IDH Mediano Alto	0,700 - 0,799
IDH Mediano Medio	0,600 - 0,699
IDH Mediano Bajo	0,500 - 0,599
<i>IDH - BAJO</i>	0,000 - 0,499

ANEXO B

PROCEDIMIENTO DEL MÉTODO DEL ANALYSIS CLUSTER

Para la construcción de grupos (estratos) de municipalidades, atendiendo al grado de similitud de determinadas características previamente identificadas, se empleó una variante del “cluster analysis”. Este método consiste en una técnica estadística que permite conformar grupos similares de unidades de análisis, basado en sus características (atributos) contenidas en las variables reconocidas como relevantes, las mismas que antes de someterlo al proceso de agrupamiento son normalizadas.

La función objetivo utilizada para medir las similitudes, consiste en el cuadrado de la distancia euclídeana existente entre “dos puntos” –en nuestro caso, dos municipalidades. Las coordenadas de cada “punto” (municipalidad) a su vez están expresadas por los respectivos valores de la variable normalizada, que para efecto de la presente explicación se supone X_{ij} .

La función objetivo entonces se expresa mediante la fórmula:

$$\text{Distancia } (X_i, X_j) = \sum_{l=1}^m (X_{ilk} - X_{jlk})^2 ;$$

la cual permite calcular la distancia entre las municipalidades i y j pertenecientes al par “ k -ésimo”; donde X_{ilk} , X_{jlk} indica los valores normalizados de la variable “ l -ésima” en las municipalidades i y j en el grupo “ k -ésimo”; en tanto, $l = 1, 2, \dots, m$ indica el número de la variable.

En cuanto al algoritmo general, los pasos de agrupamiento seguido son:

1. Se inicia con n unidades de análisis (en nuestro caso correspondió a los departamentos del país). Se halla, luego, la “matriz de similaridades” de orden $n \times n$: $D = \{d_{ik}\}$, compuesta por las distancias de cada uno de los puntos a los restantes, las cuales son determinadas mediante el cuadrado de la distancia euclídeana.
2. Se escoge en la matriz de distancias los pares de unidades de análisis más cercanos o similares. Supóngase por ejemplo que esa distancia corresponde al par U y V , representada por $d_{(UV)}$.
3. Con los puntos U y V , se forma el grupo UV y:
 - a. En una nueva matriz de distancias, se borran las filas y columnas correspondientes a U y V , seguidamente se añade una fila y una columna, las mismas que deben contener las distancias entre el cluster (o grupo) UV y las restantes unidades de análisis.
 - b. En la nueva matriz se procede a calcular las distancias promedios del grupo UV a los otros clusters W mediante el método de “Average Linkage”¹: $d_{(UV)W} = \text{avg}\{d_{UW}, d_{VW}\}$.
4. Se repiten los pasos 2 y 3 hasta un total de $n-1$ veces.

¹ Su expresión equivalente es más o menos “la unión de los promedios”.

Para ilustrar el algoritmo planteado, se desarrollará un caso sencillo para el cual se supone que ya se tiene determinada la primera matriz de distancias de cinco unidades de análisis (puntos):

	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	⇒ unidades de análisis
<i>A</i>	0					
<i>B</i>	9	0				
<i>C</i>	3	7	0			
<i>D</i>	6	5	9	0		
<i>E</i>	11	10	2	8	0	

$$\text{Mín}_{i,k} (d_{ik}) = d_{EC} = 2$$

Hallada la distancia mínima en el conjunto de distancias entre los pares de unidades de análisis, se forma el primer cluster (*CE*). A continuación, se requiere determinar las distancias de (*CE*) a los objetos *A*, *B* y *D*, las cuales se calculan de la siguiente forma:

$$d_{(CE)A} = \text{avg}\{d_{CA}, d_{EA}\} = \text{avg}\{3, 11\} = 7$$

$$d_{(CE)B} = \text{avg}\{d_{CB}, d_{EB}\} = \text{avg}\{7, 10\} = 8.5$$

$$d_{(CE)D} = \text{avg}\{d_{CD}, d_{ED}\} = \text{avg}\{9, 8\} = 8.5$$

Se borra la fila y la columna de *C* y *E*, luego, se adiciona una fila y una columna para el cluster (*CE*), en cuyas celdas se colocan las distancias halladas:

	<i>(CE)</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>D</i>
<i>(CE)</i>	0			
<i>A</i>	7	0		
<i>B</i>	8.5	9	0	
<i>D</i>	8.5	6	5	0

Se escoge la distancia más pequeña, en este caso es $d_{BD} = 5$. Paso seguido, se forma el cluster (*BD*) y se procede a calcular la distancia de este nuevo cluster a los demás clusters:

$$d_{(BD)A} = \text{avg}\{d_{BA}, d_{DA}\} = \text{avg}\{9, 6\} = 7.5$$

$$d_{(BD)(CE)} = \text{avg}\{d_{B(CE)}, d_{D(CE)}\} = \text{avg}\{8.5, 8.5\} = 8.5$$

Se borra la fila y la columna de *B* y *D*, luego, se adiciona una fila y una columna para el cluster (*BD*), en cuyas celdas se colocan las distancias halladas, quedando la tercera matriz de la siguiente forma:

	<i>(CE)</i>	<i>(BD)</i>	<i>A</i>
<i>(CE)</i>	0		
<i>(BD)</i>	8.5	0	
<i>A</i>	7	7.5	0

A este nivel de agrupamiento ya se tiene formado tres grupos que están representados en la matriz: (*BD*), (*CE*) y *A*. Si se desea conformar solamente dos grupos, se continua con

el proceso de agrupamiento, escogiendo la nueva distancia mínima, que en este caso es 7, formándose de este modo el cluster (ACE) .

La matriz final se obtendría de calcular:

$$d_{(A,CE)(BD)} = \text{avg}\{d_{A(BD)}, d_{(CE)(BD)}\} = \text{avg}\{7.5, 8.5\} = 8$$

	(ACE)	(BD)
(ACE)	0	
(BD)	8	0

Finalmente, los dos clusters son (ACE) y (BD) .

ANEXO C

PERÚ: POBLACIÓN, GASTO MUNICIPAL E ÍNDICE DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

(... Continúa)

	Departamento	Provincia	Capital Distrital	Población al 2000	Gasto 1/ Municipal 1997	Índice de Pobreza 2000
1	Amazonas	Chachapoyas	Chachapoyas	50 345	3 095	41.1
2	Amazonas	Bagua	La Peca	93 462	3 365	45.7
3	Amazonas	Condorcanqui	Santa María de Nieva	39 235	1 974	64.2
4	Amazonas	Luya	Lamud	50 325	1 006	56.5
5	Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande	124 382	4 769	49.9
6	Áncash	Huaylas	Caraz	57 987	3 138	39.2
7	Áncash	Mariscal Luzuriaga	Piscobamba	25 537	625	58.4
8	Áncash	Pallasca	Cabana	28 712	910	55.6
9	Áncash	Huarmey	Huarmey	26 539	2 270	39.9
10	Áncash	Yungay	Yungay	58 895	3 038	47.1
11	Áncash	Pomabamba	Pomabamba	22 623	1 342	51.0
12	Áncash	Sihuas	Sihuas	33 176	984	62.9
13	Áncash	Corongo	Corongo	9 228	642	42.5
14	Áncash	Casma	Casma	41 463	2 984	30.7
15	Áncash	Carlos Fermín Fitzcarrald	San Luis	22 136	2 132	60.8
16	Áncash	Bolognesi	Chiquián	29 073	756	44.0
17	Áncash	Huaraz	Huaraz	144 894	8 136	32.1
18	Áncash	Asunción	Chacas	10 623	936	58.1
19	Áncash	Aija	Aija	8 588	695	40.2
20	Áncash	Santa	Chimbote	390 868	30 380	22.6
21	Áncash	Huari	Huari	66 159	2 820	53.8
22	Apurímac	Aymaraes	Chalhuanca	26 857	1 124	46.2
23	Apurímac	Graú	Chuquibambilla	27 508	1 323	50.0
24	Apurímac	Cotabambas	Tambobamba	44 069	2 286	61.6
25	Apurímac	Abancay	Abancay	118 853	5 453	38.5
26	Apurímac	Chincheros	Chincheros	53 005	1 191	57.6
27	Apurímac	Antabamba	Antabamba	11 651	1 367	54.3
28	Arequipa	Castilla	Aplao	40 068	1 793	34.1
29	Arequipa	La Unión	Cotahuasi	17 083	1 084	53.4
30	Arequipa	Islay	Mollendo	54 973	6 302	22.3
31	Arequipa	Caylloma	Chivay	49 667	2 041	40.2
32	Arequipa	Camaná	Camaná	51 118	3 504	30.8
33	Arequipa	Arequipa	Arequipa	809 180	50 741	21.6
34	Arequipa	Condesuyos	Chuquibamba	21 479	981	45.2
35	Ayacucho	Parinacochas	Coracora	23 828	2 086	48.9
36	Ayacucho	Lucanas	Puquio	57 525	2 205	45.5
37	Ayacucho	Vilcas Huamán	Vilcas Huamán	26 798	1 608	50.8
38	Ayacucho	Huamanga	Ayacucho	185 640	9 912	39.2
39	Ayacucho	Huanta	Huanta	63 547	4 753	57.1
40	Ayacucho	Huanca Sancos	Huanca Sancos	10 816	1 010	53.1
41	Ayacucho	Cangallo	Cangallo	33 358	2 057	49.6
42	Ayacucho	Paucar del Sara Sara	Pausa	10 053	730	46.8
43	Cajamarca	Hualgayoc	Bambamarca	80 551	4 948	48.4
44	Cajamarca	Santa Cruz	Sta. Cruz de Succhabar	46 261	1 189	53.0
45	Cajamarca	San Pablo	San Pablo	27 803	1 338	51.4
46	Cajamarca	San Marcos	San Marcos	53 990	2 641	56.1
47	Cajamarca	Jaén	Jaén	199 036	8 468	46.1
48	Cajamarca	Cutervo	Cutervo	157 955	7 868	62.5

(... Continúa)

	Departamento	Provincia	Capital Distrital	Población al 2000	Gasto 1/ Municipal 1997	Índice de Pobreza 2000
49	Cajamarca	Chota	Chota	179 214	5 554	51.1
50	Cajamarca	Celendín	Celendín	88 420	4 251	54.0
51	Cajamarca	Cajabamba	Cajabamba	73 555	2 922	56.9
52	Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	272 437	20 497	41.8
53	Cajamarca	San Ignacio	San Ignacio	134 859	5 220	57.2
54	Callao	Callao	Callao	773 701	56 903	20.5
55	Cusco	Urubamba	Urubamba	54 197	2 711	38.8
56	Cusco	Quispicanchi	Urcos	84 067	3 197	45.5
57	Cusco	Paucartambo	Paucartambo	45 221	2 441	58.2
58	Cusco	Paruro	Paruro	35 240	854	56.4
59	Cusco	Espinar	Espinar	63 360	6 646	48.3
60	Cusco	Calca	Calca	64 619	2 013	43.5
61	Cusco	Anta	Anta	61 508	2 877	47.9
62	Cusco	Acomayo	Acomayo	38 626	3 738	51.7
63	Cusco	Cusco	Cusco	304 152	21 892	28.4
64	Cusco	Canchis	Sicuni	100 934	7 572	38.5
65	Huancavelica	Churcampa	Churcampa	44 597	1 702	49.7
66	Huancavelica	Huaytará	Huaytará	26 450	1 212	50.3
67	Huancavelica	Acobamba	Acobamba	47 275	1 863	49.0
68	Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica	126 136	5 934	51.9
69	Huancavelica	Tayacaja	Pampas	118 732	3 239	53.3
70	Huánuco	Huánuco	Huánuco	285 770	8 633	40.6
71	Huánuco	Ambo	Ambo	63 739	1 784	47.1
72	Huánuco	Dos de Mayo	La Unión	46 319	1 300	59.9
73	Huánuco	Huamálies	Llata	67 465	1 974	57.1
74	Huánuco	Leoncio Prado	Rupa-Rupa	102 554	6 419	36.8
75	Huánuco	Marañón	Huacrachuco	21 124	1 740	53.2
76	Huánuco	Lauricocha	Jesús	37 482	764	55.5
77	Huánuco	Puerto Inca	Puerto Inca	39 368	1 277	56.2
78	Ica	Ica	Ica	290 965	12 672	24.7
79	Ica	Chincha	Chincha Alta	168 578	8 469	26.8
80	Ica	Nazca	Nazca	52 947	3 335	23.5
81	Ica	Pisco	Pisco	121 097	6 093	26.6
82	Junín	Jauja	Jauja	105 582	3 314	38.1
83	Junín	Chupaca	Chupaca	54 874	2 156	42.4
84	Junín	Yauli	La Oroya	70 480	5 184	31.5
85	Junín	Tarma	Tarma	110 224	7 726	36.9
86	Junín	Junín	Junín	45 061	2 065	42.2
87	Junín	Chanchamayo	Chanchamayo	140 800	5 382	42.3
88	Junín	Concepción	Concepción	62 105	3 148	41.2
89	Junín	Huancayo	Huancayo	476 815	34 104	35.7
90	Junín	Satipo	Satipo	124 547	5 574	46.3
91	La Libertad	Pacasmayo	San Pedro de Lloc	93 062	2 219	25.1
92	La Libertad	Sánchez Carrión	Huamachuco	121 109	5 403	55.4
93	La Libertad	Virú	Virú	43 289	2 334	37.4
94	La Libertad	Santiago de Chuco	Santiago de Chuco	51 995	2 313	47.4
95	La Libertad	Pataz	Tayabamba	70 491	2 488	59.1
96	La Libertad	Julcán	Julcán	40 281	1 589	56.6
97	La Libertad	Chepén	Chepén	64 894	3 671	28.8
98	La Libertad	Trujillo	Trujillo	732 592	38 305	23.8
99	La Libertad	Ascope	Ascope	109 922	2 407	25.2
100	La Libertad	Otuzco	Otuzco	89 368	2 695	48.0
101	La Libertad	Gran Chimú	Cascas	30 191	1 210	47.0

(... Continúa)

	Departamento	Provincia	Capital Distrital	Población al 2000	Gasto 1/ Municipal 1997	Índice de Pobreza 2000
102	Lambayeque	Chiclayo	Chiclayo	764 869	50 091	29.5
103	Lambayeque	Ferreñafe	Ferreñafe	92 272	4 670	39.5
104	Lambayeque	Lambayeque	Lambayeque	235 910	8 804	39.0
105	Lima	Yauyos	Yauyos	25 857	1 128	45.4
106	Lima	Huaura	Huacho	180 991	9 598	27.9
107	Lima	Huarocharí	Matucana	58 356	2 214	35.8
108	Lima	Cañete	San Vicente de Cañete	174 587	6 697	30.0
109	Lima	Barranca	Barranca	121 072	7 953	24.7
110	Loreto	Maynas	Iquitos	506 045	45 935	42.3
111	Loreto	Alto Amazonas	Yurimaguas	149 242	11 302	56.3
112	Loreto	Loreto	Nauta	64 317	5 961	66.9
113	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Ramón Castilla	43 092	3 475	64.6
114	Loreto	Requena	Requena	58 361	4 490	63.2
115	Loreto	Ucayali	Contamana	59 414	4 421	61.3
116	Madre De Dios	Manu	Manu	22 714	1 098	54.9
117	Madre De Dios	Tambopata	Tambopata	54 007	5 011	26.5
118	Moquegua	General Sánchez Cerro	Omate	19 940	1 227	43.3
119	Moquegua	Ilo	Ilo	60 762	14 349	18.2
120	Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua	66 672	10 883	20.0
121	Pasco	Pasco	Chaupimarca	146 082	6 486	38.6
122	Pasco	Daniel Alcides Carrión	Yanahuanca	36 105	2 692	42.8
123	Pasco	Oxapampa	Oxapampa	65 685	2 294	40.3
124	Piura	Huancabamba	Huancabamba	124 467	8 993	54.7
125	Piura	Sechura	Sechura	47 406	6 331	41.5
126	Piura	Talara	Pariñas	142 366	16 216	21.5
127	Piura	Sullana	Sullana	253 434	21 643	32.4
128	Piura	Morropón	Chulucanas	176 613	11 943	44.4
129	Piura	Ayabaca	Ayabaca	135 980	10 178	57.4
130	Piura	Piura	Piura	578 037	35 259	33.3
131	Piura	Paita	Paita	87 468	11 154	36.6
132	Puno	Lampa	Lampa	45 926	3 641	44.9
133	Puno	Yunguyo	Yunguyo	52 149	5 414	40.3
134	Puno	Sandia	Sandia	54 300	2 951	56.2
135	Puno	San Antonio de Putina	Putina	35 243	1 711	48.3
136	Puno	Melgar	Ayaviri	78 318	3 756	46.5
137	Puno	El Collao	Ilave	84 910	8 103	44.2
138	Puno	Chucuito	Juli	95 736	4 985	39.5
139	Puno	Puno	Puno	213 814	18 832	33.9
140	San Martín	Picota	Picota	30 761	1 404	41.0
141	San Martín	Tocache	Tocache	110 906	2 949	45.3
142	San Martín	Mariscal Cáceres	Juanjuí	71 357	2 529	41.1
143	San Martín	Huallaga	Saposoá	26 481	1 453	34.3
144	San Martín	El Dorado	San José de Sisa	29 310	1 957	46.5
145	San Martín	Bellavista	Bellavista	47 568	1 715	47.1
146	San Martín	Moyobamba	Moyobamba	99 045	4 405	40.4
147	San Martín	San Martín	Tarapoto	151 735	7 569	35.4
148	San Martín	Lamas	Lamas	80 767	2 418	46.6
149	Tacna	Candarave	Candarave	9 534	2 286	35.5
150	Tacna	Tacna	Tacna	248 281	51 710	20.4
151	Tacna	Tarata	Tarata	8 338	1 641	30.2
152	Tumbes	Tumbes	Tumbes	141 455	12 600	25.7
153	Tumbes	Contralmirante Villar	Zorritos	15 648	4 806	30.2
154	Ucayali	Purús	Purús	3 851	4 512	47.2

(... Continúa)

	Departamento	Provincia	Capital Distrital	Población al 2000	Gasto 1/ Municipal 1997	Índice de Pobreza 2000
155	Ucayali	Coronel Portillo	Callaria	342 318	25 442	40.7
156	Ucayali	Padre Abad	Aguaytía	32 469	3 941	43.7
157	Lima	Lima	Lima	6 723 130	341 092	18.6

1/ Expresado en miles de Nuevos Soles corrientes.

Fuentes : - INEI, PROMUDEH, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), *Perú: Estimaciones de Población por Departamentos, Provincias y Distritos: 1995-2000*.

- Contaduría Pública de la Nación, *Cuenta General de la República 1997*.

- FONCODES - Perú, *El Mapa de Pobreza 2000*.

Elaboración propia.

ANEXO D

Anexos seleccionados de la Directiva N° 009-2001-EF/76.01, para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2002; y Formatos seleccionados de la Directiva N° 006-2001-EF/76.01, para la Evaluación Presupuestaria de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2001

ANEXO N° 10

TABLA DE ACTIVIDADES PARA EL AÑO FISCAL 2002

00038 APOYO AL ANCIANO

Acciones de apoyo a los Programas de atención al anciano en sus necesidades básicas, propiciando su integración social y fortalecimiento de los lazos familiares, así como del ejercicio de la ciudadanía.

00044 APOYO AL NIÑO Y ADOLESCENTE

Acciones para brindar atención integral al niño y al adolescente, así como realizar acciones preventivo - promocionales en las áreas de salud, higiene, alimentación y educación, en forma articulada con la familia y la comunidad.

00047 APOYO COMUNAL

Acciones de apoyo dentro del marco de política social del Gobierno a las poblaciones más necesitadas de las zonas de extrema pobreza del país, mediante el otorgamiento de donaciones orientadas al mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano, así como su entorno social.

00110 CONDUCCIÓN Y ORIENTACIÓN SUPERIOR

Acciones para coordinar, orientar y ejecutar políticas gubernamentales en sus diferentes niveles de decisión, a fin de asegurar el logro de los objetivos del Gobierno en sus diferentes áreas de actuación. Comprende, asimismo, el asesoramiento técnico y jurídico necesario para su cumplimiento.

00158 CONTROL SANITARIO

Acciones relativas a la vigilancia, fiscalización y registro de establecimientos, verificando el cumplimiento de las normas de salud.

00160 CONTROL, APROVECHAMIENTO Y CALIDAD AMBIENTAL

Acciones de control, normalización, fiscalización, tendentes a asegurar la protección de los recursos naturales y del medio ambiente, así como su aprovechamiento en total equilibrio de la naturaleza.

00176 DEPORTE FUNDAMENTAL

Acciones destinadas a apoyar la práctica del deporte en sus distintas disciplinas a través de las organizaciones comunales y vecinales.

00267 GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Acciones para coordinar, supervisar, ejecutar y apoyar las acciones necesarias para el desarrollo operativo de los programas a cargo de la Institución.

00347 OBLIGACIONES PREVISIONALES

Acciones para asegurar el pago de pensiones, beneficios y demás servicios a que tienen derecho los cesantes y jubilados, así como el pago de pensión de sobrevivientes, invalidez y pensiones de gracia.

00366 PLANEAMIENTO URBANO

Acciones para planear el desarrollo urbano y prestar asistencia técnica.

00379 PREVENCIÓN, SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA CIRCULACIÓN TERRESTRE

Acciones relacionadas a la normatividad técnica de transporte por carretera y difundir las normas de circulación terrestre buscando prevenir los accidentes de tránsito y formación de una cultura del conductor.

00400 PROMOCIÓN DEL TURISMO INTERNO

Acciones para difundir nuevos puntos turísticos, destacando sus potencialidades con miras a diversificar los flujos turísticos, beneficiando especialmente a las zonas de menor nivel de desarrollo.

00401 PROMOCIÓN E INCENTIVO DE LAS ACTIVIDADES ARTÍSTICAS Y CULTURALES

Acciones para apoyar la producción, investigación, documentación y difusión de las actividades culturales, garantizando la valoración de diversas formas de expresión y manifestación artística.

00404 PROMOCIÓN INDUSTRIAL

Acciones de asistencia y promoción del desarrollo de microempresas, así como capacitación a microempresarios.

00412 PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE

Acciones para realizar acciones de coordinación, organización y articulación de la población y organizaciones sociales de base mediante la creación e implementación de núcleos comunales de desarrollo humano y redes sociales como mecanismos de acción participativa de la población en la lucha contra la pobreza, fortaleciendo las estructuras de las agrupaciones existentes, afianzando el rol de la mujer en el proceso de desarrollo.

00485 SUPERVISIÓN Y CONTROL

Acciones para fiscalizar la correcta y adecuada aplicación de los recursos y seguimiento de las acciones programadas.

00538 ATENCIÓN BÁSICA DE SALUD

Acciones relativas a los servicios finales y de salud pública que se prestan en los hospitales locales, centros de salud y puestos de salud correspondiente a los niveles de atención I y II de la red de establecimientos públicos de salud a cargo del Ministerio de Salud, así como de otros organismos públicos.

00541 APOYO AL CIUDADANO, A LA FAMILIA Y AL DISCAPACITADO

Acciones referidas a apoyar programas de prevención, tratamiento y rehabilitación del discapacitado, asegurando su realización como individuo, miembro de la familia y de la comunidad a través de acciones preestablecidas, así como asistir a personas carentes con acciones de apoyo en situación de emergencia. Comprende los procedimientos para el diagnóstico de caso social.

00584 SERVICIO DE LIMPIEZA PUBLICA

Acciones de barrido y lavado de calles, locales públicos y plazas públicas; así como la recolección, transporte, descarga y disposición final de los residuos sólidos.

00585 MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO

Acciones para el servicio de iluminación de las vías públicas

00586 MANTENIMIENTO DE PARQUES Y JARDINES

Acciones para mantener parques y jardines, así como áreas verdes en general.

00587 SERENAZGO

Acciones orientadas a la protección ciudadana y seguridad vecinal, para mantener el orden y la tranquilidad dentro de la jurisdicción de una Municipalidad.

00588 PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

Acciones destinadas a la atención de los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche.

00640 CONDUCCIÓN Y MANEJO DE LOS REGISTROS CIVILES

Definir el modelo organizacional bajo el cual la Institución asume los registros civiles.

00654 MANTENIMIENTO VIAL LOCAL

Acciones que garantizan el mantenimiento de vías urbanas y rurales que se encuentran a cargo de la Municipalidad. Comprende, asimismo el mantenimiento de autopistas, puentes, señalización de vías, red de semáforos y parchado de pistas, entre otros.

00655 DEFENSA MUNICIPAL AL NIÑO Y AL ADOLESCENTE (DEMUNA)

Acciones de defensoría municipal del niño y el adolescente que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles.

00704 ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES

Acciones para la fiscalización tributaria y cobranza tributaria ejercida por las Municipalidades.

00705 PROMOCIÓN DEL COMERCIO

Acciones destinadas a fomentar el comercio, el abastecimiento local y la defensa del consumidor.

00706 SERVICIOS DE EMBARCADEROS

Acciones destinadas a brindar el servicio de embarcaderos.

00707 SERVICIOS FUNERARIOS Y DE CEMENTERIO

Acciones destinadas a brindar servicio de cementerio, velatorios, crematorios y otros servicios funerarios.

ANEXO N° 11

TABLA DE PROYECTOS PARA EL AÑO FISCAL 2002

00028 APOYO A LA COMUNICACIÓN COMUNAL

Dotar a zonas rurales de servicios de telecomunicaciones mediante la instalación de antenas parabólicas y otros medios de comunicación.

00032 APOYO A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Apoyar con insumos agrícolas y asistencia técnica a los pequeños productores para la instalación y manejo de cultivos andinos y pastos en áreas acondicionadas con obras de conservación de suelos, así como propender a la instalación de infraestructura de almacenamiento de semillas, mejorando la producción y productividad de los cultivos alto andinos, contribuyendo de esta manera a la seguridad alimentaria de las comunidades campesinas ubicadas en diferentes zonas del país.

00051 APOYO SOCIAL Y OBRAS DE EMERGENCIA

Acciones orientadas a atender emergencias de carácter social y natural.

00124 CONSTRUCCIÓN Y ACONDICIONAMIENTO DE VÍAS URBANAS

Construir, acondicionar, mejorar, ampliar y rehabilitar vías urbanas para atender la circulación de vehículos y personas.

00132 CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE INSTALACIONES

Dotar o mejorar a la Institución de las instalaciones adecuadas para el mejor desarrollo de sus actividades.

00174 DEMARCACIÓN TERRITORIAL

Coordinar, evaluar y efectuar estudios técnicos legales relacionados con el procedimiento de demarcación territorial.

00216 DESARROLLO PRODUCTIVO

Generación de empleo en favor de la mujer y de la población más pobre a través de la constitución e implementación de micro empresas rurales y urbanas.

00248 EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Evaluar el medio ambiente asegurando el soporte necesario de las actividades productivas y de desarrollo urbano.

00282 INFRAESTRUCTURA DE RIEGO

Construir, mejorar, ampliar y rehabilitar la infraestructura de riego.

00285 INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA

Construir, mejorar, remodelar, ampliar, rehabilitar y equipar los distintos escenarios deportivos del país tales como: campos o complejos deportivos, estadios y coliseos; así como lozas deportivas, piscinas públicas y otras de igual naturaleza.

00291 INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA

Ejecución de estudios y obras de infraestructura turística.

00341 MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Coordinar y promover el desarrollo organizativo de la Entidad, así como desarrollar métodos y estudios institucionales, asegurando mayor racionalidad operacional.

00407 PROMOCIÓN PESQUERA

Acciones para el desarrollo de la extracción pesquera.

00437 REFORESTACIÓN

Comprende acciones que concurren a la sustitución de los recursos forestales.

00563 IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA

Expandir el sistema de informática para mejorar el desarrollo institucional.

00591 CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE CAMINOS VECINALES Y RURALES

Construir y mejorar caminos vecinales, así como caminos rurales, puentes colgantes, pontones y la apertura de trochas para establecer nexos entre los centros poblados y la red vial.

00592 CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DESAGÜE

Construir, instalar, mejorar, ampliar y/o rehabilitar los sistemas de abastecimiento de agua potable y desagüe, con la finalidad de prevenir enfermedades.

00593 CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE ALCANTARILLADO

Construir, instalar, mejorar, ampliar y/o rehabilitar el sistema de alcantarillado a fin de salvaguardar a la población de posibles enfermedades.

00657 CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y REMODELACIÓN DE PARQUES

Construir, mejorar, ampliar, remodelar y rehabilitar parques zoológicos, jardines botánicos, parques zonales, parques recreacionales, entre otros, para brindar a la población adecuados servicios de recreación.

00658 DEFENSAS RIBEREÑAS

Construir, mejorar, ampliar y rehabilitar los cauces de los ríos.

00659 ELECTRIFICACIÓN URBANA Y RURAL

Construir, mejorar, ampliar y rehabilitar minicentrales hidroeléctricas, redes de distribución; así como promover el aprovechamiento de los recursos energéticos de la jurisdicción, a fin de asegurar el alumbrado público y doméstico.

00660 INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Construir, mejorar, remodelar, ampliar, rehabilitar y equipar infraestructura a efectos de procurar ambientes pertinentes para prestar servicios educativos a cargo de los Gobiernos Locales.

00661 INFRAESTRUCTURA DE SALUD

Construir, mejorar, remodelar, ampliar, rehabilitar y equipar infraestructura a efectos de procurar ambientes pertinentes para prestar servicios de salud, a cargo de los Gobiernos Locales.

00662 ARBORIZACIÓN

Acciones que concurren a incrementar la población de árboles.

00663 INFRAESTRUCTURA URBANA

Construir, ampliar, mejorar y rehabilitar plazas de armas, plazuelas, plazas de toros, cementerios, iglesias, centros cívicos, locales comunales, baños públicos, entre otros.

00699 CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE DRENAJE

Dotar a los centros poblados de infraestructura de drenaje para evacuación de aguas pluviales, comprende las obras de ampliación y mejoramiento.

00708 CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE MERCADOS

Construir, equipar, implementar y rehabilitar los ambientes para el desarrollo de las actividades comerciales desarrolladas en mercados, acopios y similares.

00709 CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE CAMALES

Construir, equipar, implementar y rehabilitar los ambientes para el desarrollo de las actividades desarrolladas en los camales, mataderos y similares.

00710 INFRAESTRUCTURA DE RESIDUOS SÓLIDOS

Construir la infraestructura de tratamiento, transferencia o disposición final de los residuos sólidos.

00711 CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS

Construir, mejorar, implementar y rehabilitar la infraestructura necesaria para el proceso de tratamiento de aguas residuales y de ríos para fines de regadío.

00712 CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE EMBARCADEROS

Construir, mejorar y rehabilitar embarcaderos para uso recreativo y de transporte de pasajeros en mar, ríos y lagos.

00713 INFRAESTRUCTURA PARA LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Construir, ampliar, mejorar, rehabilitar y equipar los ambientes físicos para la producción y venta de bienes.

00718 CENTRO DE PRODUCCIÓN DE CULTIVOS MARINOS

Establecer líneas de cultivo y proceso de transferencia tecnológica para la producción de ostras del pacífico, conchas de abanico y similares, orientado a la promoción del empleo y diversificación de la pesca artesanal a pequeña y mediana escala.

00754 INFRAESTRUCTURA CULTURAL

Construir, mejorar, remodelar, ampliar, rehabilitar y equipar infraestructura a efectos de procurar ambientes pertinentes para fines culturales, a cargo de los Gobiernos Locales, tales como: casas de cultura, teatros, anfiteatros, bibliotecas, galerías de arte, centros culturales, museos, entre otros.

00755 INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Construir, mejorar, remodelar, ampliar, rehabilitar y equipar infraestructura distinta a la vial, a cargo de los Gobiernos Locales, a efectos de procurar ambientes pertinentes para la circulación de vehículos y personas, tales como terminales terrestres y playas de estacionamiento, entre otros.

00756 PLANES DE DESARROLLO

Formular Planes de Desarrollo Local tales como: Plan Integral de Desarrollo Provincial, Plan Integral de Desarrollo Distrital, Plan de Acondicionamiento Territorial y Planes Urbanos (Plan de Desarrollo Metropolitano, Plan Director y Plan de Ordenamiento).

ANEXO N° 13

TABLA DE UNIDADES DE MEDIDA PARA EL AÑO FISCAL 2002

Código	Descripción	Código	Descripción
001	Acción	128	Kilogramo
003	Alumno	067	Kilómetro
004	Análisis	069	M2
006	Atención	070	M3
007	Aula	143	Maquinaria Pesada
008	Autorización	073	Metro
010	Beneficiario	074	Metro Luz
016	Caso Tratado	075	Miles de Nuevos Soles
017	Catastro	077	Módulo
018	Certificado	081	Obra
021	Consulta	083	Paciente Atendido
144	Contribuyente	086	Persona
024	Crédito Otorgado	091	Plan
129	Dique	137	Planilla
036	Documento	127	Plantas
042	Equipo	093	Plantones
045	Estación	094	Plántulas
046	Estudio	098	Puente
047	Evaluación	101	Ración
117	Eventos	102	Red Instalada
048	Evento Cultural	105	Resolución
049	Evento Deportivo	133	Sesión
054	Expediente Técnico	108	Sistema
059	Hectárea	111	Tonelada
061	Inmueble	112	Unidad
063	Inspección	113	Unidad Catastral
064	Instalación		
065	Intervención		
066	Investigación		

PROCESO PRESUPUESTARIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA EL AÑO 2001
FORMATO EV - 10
EVALUACION PRESUPUESTARIA DE METAS POR ACTIVIDADES POR TODA FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(INDICADOR DE EFICACIA)
(A NIVEL DISTRITAL)

Marcar con X

SEMESTRAL
 ANUAL

PLIEGO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE

DEPARTAMENTO :

PROVINCIA :

ACTIVIDAD / META	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL (En Nuevos Soles)			UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA DE LA META PRESUPUESTARIA			INDICADOR DE EFICACIA DE LA META PRESUPUESTARIA	
	PIA	PIM	EJECUCION		APERTURA	MODIFICADA	OBTENIDA	IEM (PIA)	IEM (PIM)
	(1)	(2)	(3)		(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(7 / 5)
FUNCION :									
PROGRAMA :									
SUBPROGRAMA :									
1) ACTIVIDAD :									
META :									
META :									
PROGRAMA :									
SUBPROGRAMA :									
.....									
1) ACTIVIDAD :									
META :									
META :									
.....									
SUBPROGRAMA :									
1) ACTIVIDAD :									
META :									
...									
2) ACTIVIDAD :									
META :									
...									
...									
...									

(8) IEM (PIA) : Indicador de Eficacia de la Meta con respecto al PIA sólo se consigna en la Evaluación Anual

IMPORTANTE : Este Formato debe ser remitido a la Municipalidad Provincial correspondiente.

ELABORADO POR :

REVISADO POR :

APROBADO POR :

PROCESO PRESUPUESTARIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA EL AÑO 2001
FORMATO EV - 11
EVALUACION PRESUPUESTARIA DE METAS POR PROYECTOS POR TODA FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(INDICADOR DE EFICACIA)
(A NIVEL DISTRITAL)

Marcar con X
SEMESTRAL
ANUAL

PLIEGO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE

DEPARTAMENTO :

PROVINCIA :

PROYECTO / META	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL (En Nuevos Soles)			UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA DE LA META PRESUPUESTARIA			INDICADOR DE EFICACIA DE LA META PRESUPUESTARIA	
	PIA	PIM	EJECUCION		APERTURA	MODIFICADA	OBTENIDA	IEM (PIA)	IEM (PIM)
	(1)	(2)	(3)		(5)	(6)	(7)	(8)=(7 / 5)	(9)=(7 / 6)
FUNCION :									
PROGRAMA :									
SUBPROGRAMA :									
1) PROYECTO :									
META :									
META :									
2) PROYECTO :									
META :									
...									
3) PROYECTO :									
META :									
...									
4) PROYECTO :									
META :									
...									
...									
...									

(8) IEM (PIA) : Indicador de Eficacia de la Meta con respecto al PIA sólo se consigna en la Evaluación Anual

IMPORTANTE : Este Formato debe ser remitido a la Municipalidad Provincial correspondiente.

ELABORADO POR :

REVISADO POR :

APROBADO POR :

ANEXO E

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE LAS NORMAS LEGALES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN MUNICIPAL

Fecha de Publicación	N° de Norma Legal	Título de la Norma
26.12.79	Decreto Ley N° 22830	Crea el Fondo Metropolitano de Inversión
08.05.80	Decreto Supremo N° 097-80-EF	Reglamento de la Ley que crea el Fondo Metropolitano de Inversión
31.12.80	Decreto Legislativo N° 8	Ley del Impuesto al Rodaje
09.06.84	Ley N° 23853	Ley Orgánica de Municipalidades
20.06.84	Ley N° 23878	Plan Nacional de Regionalización
14.12.84	Ley N° 24030	Parte pertinente: crea el Impuesto de Promoción Municipal
06.02.87	Decreto Supremo N° 001-87-MIPRE	Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM)
13.11.91	Decreto Legislativo N° 757	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada
30.12.93		Constitución Política del Perú
31.12.93	Decreto Legislativo N° 776	Ley de Tributación Municipal
29.01.94	Decreto Supremo N° 06-94-EF	Criterios para la Distribución del Fondo de Compensación Municipal
19.04.96	Decreto Legislativo N° 809	Ley General de Aduanas
04.10.96	Acuerdo N° 083-96-MLM	Reglamento del Fondo Metropolitano de Inversiones
20.11.97	Ley N° 26878	Ley General de Habilitaciones Urbanas
23.02.99	Resolución Directoral N° 007-99-EF/76.01	Glosario de Términos del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado
14.04.99	Decreto Supremo N° 054-99-EF	Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta
15.04.99	Decreto Supremo N° 055-99-EF	Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo
09.07.99	Ley N° 27153	Regula la Explotación de los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas
18.07.99	Resolución Directoral Nacional N° 341/RNC	Reglamento para la Calificación de Espectáculos Públicos Culturales No Deportivos
19.08.99	Decreto Supremo N° 135-	Texto Único Ordenado del Código Tributario

Fecha de Publicación	N° de Norma Legal	Título de la Norma
	99-EF	
05.10.99	Ley N° 27180	Modifica diversos artículos del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal
03.12.99	Ley N° 27209	Ley de Gestión Presupuestaria del Estado
27.12.99	Ley N° 27245	Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
28.06.00	Ley N° 27293	Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública
26.04.00	Decreto Supremo N° 039-2000-EF	Reglamento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal
21.07.00	Ley N° 27314	Ley General de Residuos Sólidos
20.12.00	Resolución Directoral N° 049-2000-EF/76.01	Directiva N° 002-2001-EF/76.01, para la Ejecución y Control de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales del Año Fiscal 2001
31.12.00	Resolución Directoral N° 052-2000-EF/76.01	Clasificadores Ingresos y Egresos Presupuestarios y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento para el Año Fiscal 2001
13.02.01	Decreto Supremo N° 012-2001-PCM	Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
13.02.01	Decreto Supremo N° 013-2001-PCM	Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
27.02.01	Decreto Supremo N° 018-2001-PCM	Disponen que las entidades del Sector Público incorporen en sus TUPA un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan
17.03.01	Decreto de Urgencia N° 035-2001	Acceso ciudadano a información sobre Finanzas Públicas
20.04.01	Resolución Directoral N° N° 013-2001-EF/76.01	Directiva N° 006-2001-EF/76.01, para la Evaluación Presupuestaria de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2001
25.05.01*	Resolución Directoral N° N° 018-2001-EF/76.01	Directiva N° 007-2001-EF/76.01, para la Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2002
10.07.01	Ley N° 27506	Ley de Canon
02.10.01	Resolución Directoral N° 033-2001-EF/76.01	Directiva N° 009-2001-EF/76.01, para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2002
02.10.01	Resolución Directoral N° 033-2001-EF/76.01	Directiva N° 009-2001-EF/76.01, para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos

Fecha de Publicación	N° de Norma Legal	Título de la Norma
		Locales para el Año Fiscal 2002
22.11.01	Ley N° 27555	Autoriza la reasignación y aplicación de recursos en los nuevos distritos creados
14.12.01*	Resolución Directoral N° 042-2001-EF/76.01	Directiva N° 010-2001-EF/76.01, para el Proceso Presupuestario de las Entidades Regulatoras, Supervisoras, Administradoras de Recursos, Fondos, Empresas Municipales y Otras Entidades de Servicios para el Año Fiscal 2002
19.12.01*	Resolución Directoral N° 043-2001-EF/76.01	Directiva N° 001-2002-EF/76.01, para la Aprobación, Ejecución y Control del Proceso Presupuestario del Sector Público, correspondiente al año fiscal 2002
27.12.01*	Resolución Directoral N° 045-2001-EF/76.01	Directiva N° 002-2002-EF/76.01, para la Ejecución y Control de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales del Año Fiscal 2002
29.12.01	Decreto Supremo N° 239-2001-EF	Arancel de Aduanas
29.12.01	Ley N° 27613	Ley de la Participación en Renta de Aduanas
29.12.01	Ley N° 27616	Restituye recursos a los Gobiernos Locales
29.12.01	Decreto Supremo N° 241-2001-EF	Valor de la Unidad Impositiva Tributaria para el año 2002 en S/. 3 100
30.12.01	Resolución Directoral N° 066-2001-EF/77.15	Directiva de Tesorería para el Año Fiscal 2002
05.01.02	Resolución Ministerial N° 399-2001-EF/10	Directiva para la Formulación de los Planes Estratégicos Institucionales 2002-2006
09.01.02	Decreto Supremo N° 005-2002-EF	Reglamento de la Ley de Canon
12.01.02	Ley N° 27630	Modifica el Artículo 89° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal
17.01.02	Resolución Directoral N° 003-2002-EF/76.01	Clasificadores para el Año Fiscal 2002 y Maestro del Clasificador de Ingresos y Financiamiento Año Fiscal 2002
23.01.02	Ley N° 27647	Adición del numeral 6) al inciso c) del Artículo 17° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal
21.02.02	Ley N° 27675	Modifica el artículo 41° de la ley de Tributación Municipal
26.02.02	Decreto Supremo N° 035-2002-EF	Índices de Distribución de recursos que se recauden durante el año 2002 por la participación en Renta de Aduanas, a nivel de municipalidades provinciales y distritales

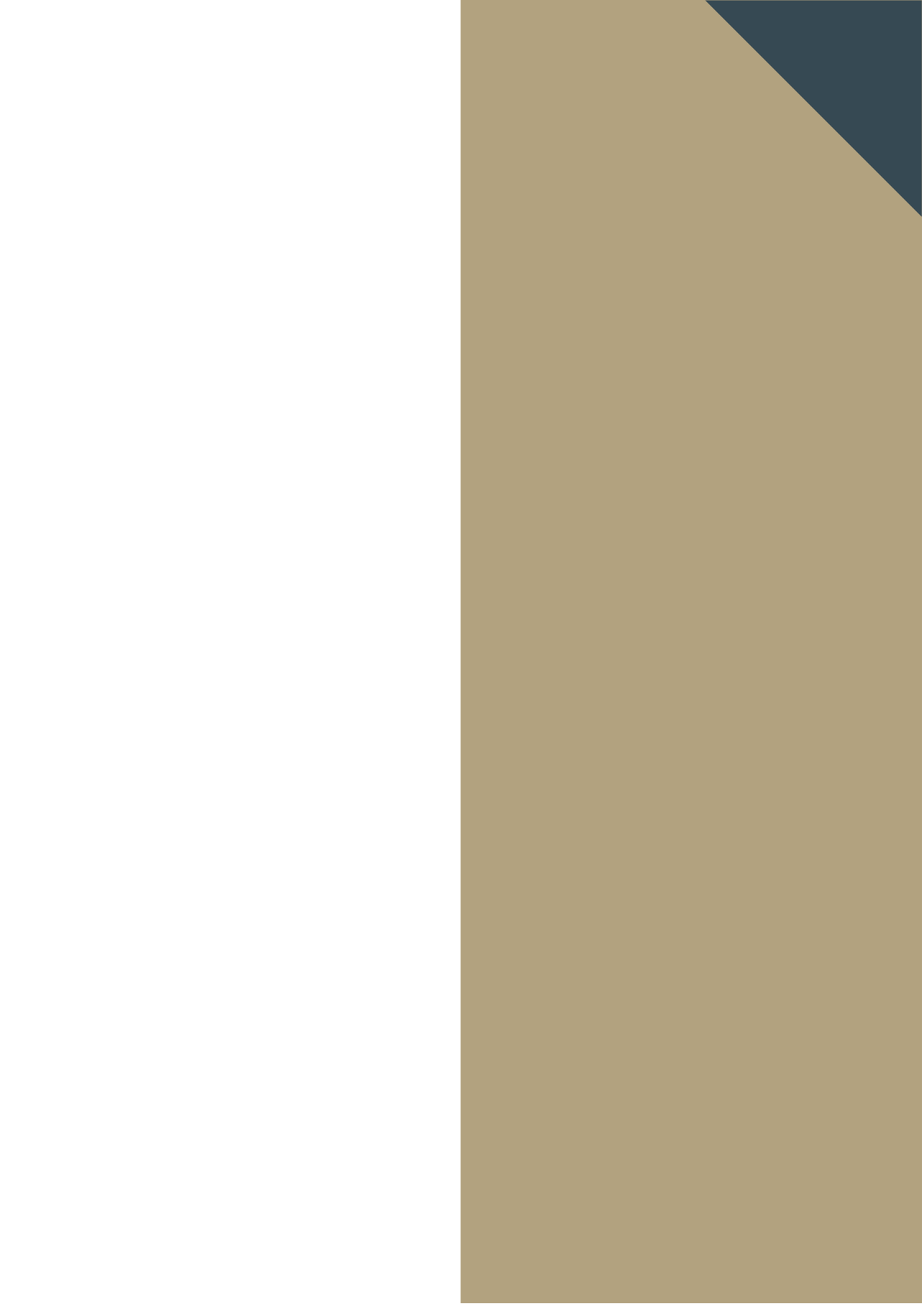
Fecha de Publicación	N° de Norma Legal	Título de la Norma
27.02.02	Resolución Ministerial N° 079-2002-EF/15	Modifica la Resolución Ministerial N° 025-98-EF/15 y dispone su aplicación mientras se revisan los índices de distribución del Fondo de Compensación Municipal
07.03.02	Ley N° 27680	Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización
22.04.02*	Resolución Directoral N° 018-2002-EF/76.01	Directiva N° 003-2002-EF/76.01, para la Evaluación Trimestral de los Presupuestos Institucionales del Sector Público, correspondiente al año fiscal 2002
20.06.02	Resolución Directoral N° 027-2002-EF/76.01	Directiva N° 004-2002-EF/76.01, para la Determinación de la Asignación Presupuestaria Referencial de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003
20.06.02	Resolución Directoral N° 028-2002-EF/76.01	Directiva N° 005-2002-EF/76.01, para la Programación de los Presupuestos de las Entidades Reguladoras, Supervisoras, Administradoras de Recursos, Fondos, Empresas Municipales y otras Entidades de servicios para el Año Fiscal 2003
20.06.02	Resolución Directoral N° 029-2002-EF/76.01	Directiva N° 006-2002-EF/76.01, para la Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2003
30.06.02	Resolución Directoral N° 031-2002-EF/76.01	Directiva N° 007-2002-EF/76.01, para la Evaluación Presupuestaria de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2002
20.07.02	Ley N° 27783	Ley de Bases de la Descentralización
02.08.02	Ley N° 27804	Modifica Ley del Impuesto a la Renta, según TUO aprobado por Decreto Supremo N° 054-99-EF y modificatorias
13.08.02	Ley N° 27815	Ley del Código de Ética de la Función Pública
02.10.02*	Decreto Supremo N° 157-2002-EF	Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública
16.10.02	Resolución Directoral N° 042-2002-EF/76.01	Directiva N° 008-2002-EF/76.01, para la Programación, Formulación y Aprobación de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003
18.11.02	Ley N° 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
05.12.02	Ley N° 27879	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003
05.12.02	Ley N° 27880	Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del

Fecha de Publicación	N° de Norma Legal	Título de la Norma
		Sector Público para el Año Fiscal 2003
05.12.02	Ley N° 27881	Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2003
12.12.02	Resolución Directoral N° 045-2002-EF/76.01	Directiva N° 009-2002-EF/76.01, para la Aprobación del Presupuesto de Apertura de las Entidades de tratamiento Empresarial, Empresas Municipales y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003
18.12.02	Decreto Supremo N° 191-2002-EF	Valor de la Unidad Impositiva Tributaria para el Año Fiscal 2003 en S/. 3 100
22.12.02	Resolución Directoral N° 050-2002-EF/76.01	Directiva N° 001-2003-EF/76.01, para la Aprobación, Ejecución y Control del Proceso Presupuestario del Sector Público para el Año Fiscal 2003
22.12.02	Resolución Directoral N° 103-2002-EF/77.15	Directiva de Tesorería para el Año Fiscal 2003
28.12.02	Resolución Directoral N° 053-2002-EF/76.01	Directiva N° 002-2003-EF/76.01, para la Ejecución y Control de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003
29.12.02	Acuerdo de Directorio N° 001-2002/019-FONAFE	Directiva de Gestión y Proceso Presupuestario de las Entidades bajo el ámbito del FONAFE para el Año 2003
31.01.03	Ley N° 27924	Modifica el artículo 42° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, sobre la tasa porcentual del Impuesto a las Apuestas
17.02.03*	Resolución Ministerial N° 067-2003-EF-15	Modifica Resolución Ministerial N° 421-2002-EF-15 que delega facultades para Declarar la Viabilidad de Proyectos de Inversión Pública a las Oficinas de Programación e Inversiones de los Sectores y a los Gobiernos Regionales.
24.02.03*	Resolución Ministerial N° 076-2003-EF-15	Establecen disposiciones para la distribución a cada Municipalidad del Fondo de Compensación Municipal correspondiente al año fiscal 2003
28.02.03	Decreto Supremo N° 025-2003-EF	Índices de Distribución de recursos que se recauden durante el Año Fiscal 2003, provenientes de la Renta de Aduanas, a favor de diversas Municipalidades
08.05.03	Ley N° 27958	Ley que modifica la Ley N° 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal
17.05.03	Ley N° 27963	Modifica el artículo 25° de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N° 776, modificado por la Ley N° 27616

Fecha de Publicación	N° de Norma Legal	Título de la Norma
10.06.03*	Resolución Directoral N° 004-2003-EF/68.01	Directiva para la Reformulación de los Planes Estratégicos Institucionales para el período 2004-2006
17.07.03	Resolución Directoral N° 027-2003-EF/76.01	Directiva N° 012-2003-EF/76.01, para la Evaluación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Primer Semestre del Año Fiscal 2003
19.07.03	Ley N° 28033	Modifica la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo
22.07.03	Ley N° 28034	Medidas Complementarias de Austeridad y Racionalidad en el Gasto Público para el Año Fiscal 2003
25.07.03	Resolución Directoral N° 029-2003-EF/76.01	Directiva N° 013-2003-EF/76.01, para la Evaluación Presupuestaria del Presupuesto Institucional de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2003
14.08.03	Decreto Supremo N° 115-2003-EF	Modifican el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, que aprobó el Reglamento de la Ley de Canon
09.09.03*	Resolución Directoral N° 007-2003-EF/68.01	Directiva N° 004-2003-EF/68.01, del Sistema Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
26.09.03	Ley N° 28077	Modifica diversos artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon

(*) Fecha de promulgación.

Producido por el Fondo Editorial EDUNI
de la Universidad Nacional de Ingeniería
en mayo de 2022



Contribución a la descentralización desde las municipales construye un modelo de asignación del ingreso y de control del gasto municipal, factible de aplicarse progresivamente, para mejorar de esta manera las condiciones de equidad y eficiencia en la distribución de los recursos financieros públicos a las municipalidades, con el consiguiente beneficio a favor de la población de sus respectivas jurisdicciones.

El libro se fundamenta en el enfoque del management público y la gerencia financiera pública, y tiene en cuenta la misión de la municipalidad como gobierno subnacional, para lo cual realiza un análisis detallado del problema y el contexto normativo que les corresponden.



ISBN: 978-9972-9321-8-2

