¿Por qué algunos municipios son más eficientes que otros? Segunda parte[1]

Pedro Herrera y Pedro Francke – PUCP

Foto CIES

Se espera que una población más educada ejerza un impacto positivo en las autoridades locales para una provisión más eficiente de los bienes y de los servicios municipales.

Introducción

En un artículo anterior (ver Economía y Sociedad 63) presentamos la primera parte de un estudio de la eficiencia del gasto en 1.686 municipalidades del país. Para ello, mediante un análisis de conglomerados (clusters), se clasificó los municipios peruanos en 10 categorías o grupos: cuatro categorías provinciales y seis categorías distritales. Luego se estableció fronteras de producción, construidas a partir de los mejores resultados dentro de los grupos de municipalidades y se estimó la eficiencia relativa como la distancia hacia dichas fronteras. Sin embargo, poco o nada se dijo sobre cuáles eran los determinantes de los niveles de eficiencia y de ineficiencia obtenidos, razón por la que en este artículo presentamos la segunda parte de esa investigación, la que giró alrededor de los determinantes fiscales, socioeconómicos y demográficos de la eficiencia municipal.

La investigación: variables y método

En primer lugar, se usó como variable explicativa el "monto de las transferencias que las municipalidades recibieron del Gobierno Central en el año 2003", agrupándolas en dos tipos de transferencias: (1) aquellas cuyo monto no depende de la explotación de recursos naturales, fundamentalmente el Fondo de Compensación Municipal y (2) aquellas que sí dependen de la explotación de recursos naturales, entre los que se encuentran los diversos tipos de canon, además de las transferencias por renta de aduanas vigentes actualmente. La introducción de esta variable en el análisis permitió verificar la hipótesis acerca de si un mayor monto por transferencias genera un gasto más ineficiente, como habitualmente se ha encontrado en la literatura vinculada al análisis de la gestión municipal (Sampaio de Sousa y Stosic 2003, Hamilton 1983).

La segunda variable explicativa fue la de "densidad poblacional", la que permitió evaluar si una población menos dispersa facilita una provisión más eficiente de los bienes y de los servicios locales debido al menor costo de provisión del servicio que ello implica (Balaguer-Coll et. al. 2003[2] y Loikkanen y Susiluoto 2005[3]).

En tercer lugar, se introdujo la variable "Consejos de Coordinación Local", aproximada a través del número de miembros que pertenece a dichos órganos de participación ciudadana. Esta variable se introdujo con la finalidad de ver si la participación de la sociedad civil en los procesos vinculados a la rendición de cuentas, en el apoyo en el mejoramiento de la calidad de los servicios y en las propuestas de prioridades de gasto en el municipio contribuye a una mejor gestión de los recursos municipales (Vanden Eeckaut et. al. 1993[4] y De Borger y Kerstens 1996a[5]).

1/ Este artículo es el resumen de la investigación "Indicadores de desempeño de capacidades de gestión. Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes", realizada en el marco del Concurso de Investigación CIES ACDI-IDRC 2005.

2/ Sampaio de Sousa, M. y B. Stosic. *Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers*. Working Paper 294. Department of Economics University of Brasilia: 2003.

3/ Hamilton, B. "The Flypaper Effect and other Anomalies". En: Journal of Public Economics 22, pp. 347-361. 1983.

4/ Balaguer-Coll, M., D. Prior y E. Tortosa-Ausina. *On the Determinants of Local Government Performance: A Two-Stage Nonparametric Approach*. Working Paper 3. Centre for Applied Economic Research: 2003.

5/ Loikkanen, H. e I. Susiluoto. *Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994-2002*. ERSA Conference Papers 05. European Regional Science Association: 2005.

«Los resultados obtenidos permiten afirmar que en estas categorías de municipios se estaría produciendo algún grado de pereza o de relajo fiscal, es decir, una situación en la que los gastos se ajustan a los recursos adicionales y no se traducen en una mayor y mejor provisión de servicios públicos locales»

Finalmente, se incorporó en el análisis el "porcentaje de la población con educación secundaria, universitaria y técnica". Se espera que una población más educada ejerza un impacto positivo en las autoridades locales para una provisión más eficiente de los bienes y de los servicios municipales (De Borger y Kerstens 1996a). Además, considerando que existe una relación positiva entre la participación política de la población y el nivel de educación, se espera que un mayor grado de instrucción incremente la eficiencia local.

Se consideró como variable dependiente el puntaje de eficiencia promedio (θ)[6] según las 10 categorías de municipalidades definidas y se estimó modelos de regresión para variables censuradas de tipo Tobit, los que permitieron estimar, a su vez, los coeficientes de las variables explicativas por máxima verosimilitud bajo los supuestos de normalidad y de homoscedasticidad[7]. La especificación del modelo es la siguiente:

$$\theta_i = \beta_0 + \beta_1 FCM_i + B_2 Canon_i + \beta_3 Denpob_i +$$

$$\beta_4 CCl_i + \beta_5 Educ1_i + \beta_6 Educ2_i + \varepsilon_i$$

Foto CIES

En el año 2003 los montos transferidos por canon a las municipalidades provinciales tuvieron un impacto negativo en la eficiencia municipal.

Donde:

FCM_i: Monto transferido por concepto de Foncomun en el año 2003 en términos per cápita.

$Canon_i$: Monto transferido por concepto de canon minero, petrolero, hidroenergético, pesquero, forestal y gasífero; y la renta de aduanas para el año 2003 en términos per cápita.

$Denpob_i$: Número de habitantes por kilómetro cuadrado.

CCl_i: Número de miembros del Consejo de Coordinación Local.

$Educ1_i$: Porcentaje de la población con secundaria completa.

$Educ2_i$: Porcentaje de la población con estudios universitarios y técnicos concluidos.

β: Parámetro a ser estimado[8].

ε_i: Término de error[9].

Resultados en las municipalidades provinciales

Los resultados de las regresiones a nivel provincial se muestran en la tabla 1, donde las cifras entre paréntesis corresponden a los errores estándar de las diversas regresiones realizadas. Como puede observarse, a través de las cuatro categorías de municipalidades provinciales, todos los coeficientes correspondientes a las transferencias por canon (canon) tuvieron signo negativo, lo que implica que en el año 2003 los montos transferidos por canon a las municipalidades provinciales tuvieron un impacto negativo en la eficiencia municipal. Sin embargo, dichos coeficientes solamente son significativos en dos categorías de municipalidades de las cuatro definidas a nivel provincial, específicamente en la 2 y en la 4, que

6/ Vanden Eeckaut, P., H. Tulkens y M.A. Jamar. "Cost Efficiency in Belgian Municipalities". En: Fried, H., C. Lovell y S. Schmidt (eds). *The Measurement of Productive Efficiency – Techniques and Applications*. Oxford University Press. New York: 1993.

7/ De Borger, B. y K. Kerstens. "Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches". En: Regional Science and Urban Economics 26, 1996a.

8/ Que es el promedio de los puntajes de eficiencia obtenidos a partir de las cinco metodologías empleadas en el estudio: (i) Free Disposal Hull (FDH), (ii) Data Envelopment Analysis para rendimientos constantes a escala (DEA-CRS), (iii) Data Envelopment Analysis para rendimientos variables a escala (DEA-VRS), (iv) Determinística y (v) Estocástica.

9/ Una variable es censurada cuando su distribución es una combinación entre una distribución continua y otra discreta, lo que genera una acumulación de probabilidad en el punto de censura. Todas las variables dependientes (puntajes de eficiencia promedio) a través de las 10 categorías de municipalidades presentaron funciones de densidad de este tipo.

corresponden a las metrópolis y a los municipios semirurales, respectivamente.

Los resultados obtenidos permiten afirmar que en estas categorías de municipios se estaría produciendo algún grado de pereza o de relajo fiscal, es decir, una situación en la que los gastos se ajustan a los recursos adicionales y no se traducen en una mayor y mejor provisión de servicios públicos locales (efecto *flypaper*). Esto sucede debido a que las municipalidades "se acostumbran" a recibir las transferencias del Gobierno Central y relajan su capacidad de generar ingresos propios, lo que, aunado a un exiguo control ex-post en la ejecución del gasto, posibilita un escenario para la ocurrencia de un gasto ineficiente de recursos.

El Foncomun (FCM) afectó de manera positiva a la eficiencia municipal, aunque marginalmente y solo en los municipios metropolitanos (categoría 2), lo que implica que estos recursos, en las municipalidades provinciales capitales de departamento, constituyen un instrumento para mejorar la provisión de servicios municipales. La razón estaría en que al ser este tipo de transferencias no condicionadas (es decir, de libre disponibilidad) estarían siendo utilizadas en campos de gestión que las municipalidades provinciales consideran relevantes para mejorar la provisión de servicios públicos locales. Esto, sin embargo, no ocurre con los recursos del canon, que al tener que ser destinados únicamente a gastos de inversión frecuentemente han sido mal ejecutados[10].

Foto CIES

La variable educación universitaria y técnica afectó positivamente a la eficiencia.

La variable Consejo de Coordinación Local (*CCL)* resultó ser positiva y significativa en las categorías 2 y 4, categorías de municipalidades provinciales, lo que implica que en estas municipalidades los espacios de concertación y de participación ciudadana generados por los Consejos de Coordinación Local promueven una prestación más adecuada de bienes y de servicios públicos locales, lo que se traduce finalmente en un incremento de la eficiencia municipal.

La variable educación universitaria y técnica (*Educ2*) afectó positivamente a la eficiencia, aunque solo en las categorías municipales 3 y 4, correspondientes a municipios rurales y semirurales, respectivamente. Esto permite afirmar que en las municipalidades provinciales más rurales y con mayores necesidades básicas insatisfechas del país, el nivel de educación de la población, ya sea superior o técnica, es importante para incrementar el nivel de eficiencia del gasto municipal. Los signos de la variable educación secundaria (*Educ1*) no fueron robustos: los resultados fueron ambiguos en las categorías 2 y 3, en las que fueron significativos[11].

Si se analiza los resultados de la variable educación en general (*Educ1* y *Educ2*), considerando las categorías de municipalidades provinciales en las que los coeficientes fueron significativos, se encuentra evidencia de que un mayor nivel de educación incrementa la eficiencia en la provisión de servicios locales. Adicionalmente, si se asume que la participación política de la población se relaciona positivamente al grado de instrucción de la población, puede afirmarse que

«En la misma línea que los resultados obtenidos para el Foncomun, a excepción de los distritos de las categorías 3 (urbanas) y 4 (metropolitanas), los recursos transferidos por concepto de canon (canon) afectaron negativamente a la eficiencia municipal»

10/ El que representa el efecto marginal de cada una de las variables explicativas sobre el valor medio de la variable subyacente y* cuando las primeras varían en una unidad.

11/ El monto de las transferencias por municipio se obtuvo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado) se construyó a partir de la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Por otro lado, el número de miembros que pertenecen a los Consejos de Coordinación Local se obtuvo del RENAMU (2004). Finalmente, la información sobre el nivel educativo aproximado por el grado de instrucción de la población a nivel local se obtuvo del Censo de Población y Vivienda INEI 2005. Todas las variables explicativas corresponden al año 2003, a excepción de las variables de educación ($Educ1_i$ y $Educ2_i$), que corresponden al año 2005.

un mayor nivel educativo afecta de manera positiva a la eficiencia municipal.

Finalmente, la variable densidad poblacional (*Denpob*) resultó no ser significativa para ninguna categoría de municipalidades provinciales, por lo que se concluye que una población más dispersa o menos dispersa no tiene ninguna implicancia en la eficiencia del gasto municipal.

Resultados en las municipalidades distritales

Los recursos transferidos por concepto de Foncomun (*FCM*) implicaron un gasto ineficiente de recursos en todas las categorías de municipalidades distritales, lo que muestra que estos recursos, a diferencia de lo que ocurre en las municipalidades provinciales, producen incentivos para un desempeño ineficiente. Este incentivo es avivado por el limitado control ex-post de la ejecución del gasto local desde que la labor de la Contraloría General de la República (órgano encargado de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto Público) se limita únicamente a hacer el seguimiento de los recursos transferidos por el Programa Vaso de leche, desatendiendo la fiscalización de otras transferencias como, por ejemplo, las del Foncomun y las del canon, que son las que más han crecido en los últimos años.

En la misma línea que los resultados obtenidos para el Foncomun, a excepción de los distritos de las categorías 3 (urbanas) y 4 (metropolitanas), los recursos transferidos por concepto de canon (*canon*) afectaron negativamente a la eficiencia municipal, confirmándose de esta manera la presencia del efecto relajo o pereza fiscal, esta vez para el caso de las municipalidades distritales.

Por otro lado, la presencia de espacios de concertación ciudadana, aproximada en el estudio por el número de personas que participan en los Consejos de Coordinación Local (*CCL*), resultó ser relevante para explicar la eficiencia municipal a nivel distrital. Así, en todas las categorías de municipalidades distritales, a excepción de la categoría 4 (donde se localizan las municipalidades distritales de Lima Metropolitana), los resultados indican que la participación ciudadana es relevante para incrementar la eficiencia municipal. Este efecto positivo es por demás relevante en las categorías de municipalidades 1, 2 y 5[12], las que agrupan a los municipios distritales con mayores necesidades básicas del país. De ello puede concluirse que en las municipalidades distritales más pobres del país la presencia de estos espacios de concertación ciudadana es importante para aumentar la eficiencia del gasto municipal.

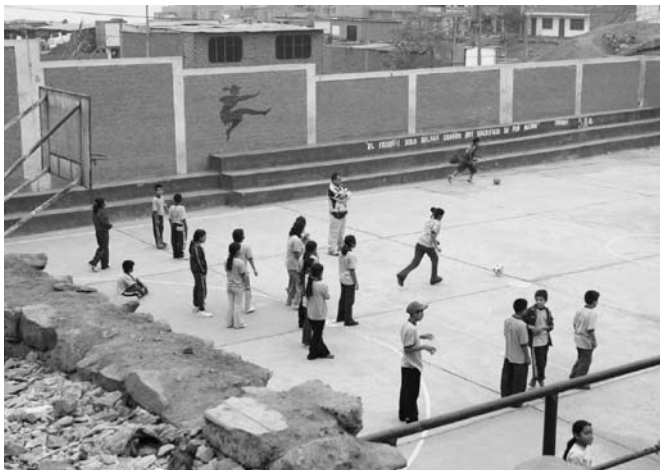

Foto CIES

En todos los municipios distritales las transferencias del Foncomun produjeron un impacto negativo en la eficiencia del gasto local.

La variable educación secundaria a nivel distrital (*Educ1*) mostró afectar de manera positiva a la eficiencia del gasto municipal, aunque solo de manera marginal y únicamente para las municipalidades de la categoría 5 (rural pobre). Por otro lado y contrariamente a los resultados hallados para la educación secundaria, la presencia de personas con educación universitaria y técnica mostraron influir de manera negativa la eficiencia de la gestión municipal, aunque de manera no significativa y solo en las categorías 2 (urbano pobre) y 5 (rural pobre) de municipalidades distritales. Finalmente, y de manera similar que en el caso de las municipalidades provinciales, la variable densidad poblacional (*Denpob*) mostró no ser importante para explicar la eficiencia a nivel local.

Los hallazgos obtenidos en esta sección permiten comprender cómo el entorno municipal condiciona de manera desigual a las gestiones locales de los diversos tipos de municipalidades, condicionamiento que, aunque diferenciado, permite delinear algunas conclusiones similares.

En todos los municipios distritales las transferencias del Foncomun produjeron un impacto negativo en la eficiencia del gasto local. Por el contrario, en los municipios provinciales estas transferencias promovieron un manejo eficiente de los recursos. Del mismo

12/ Esto al considerar que solo un reducido porcentaje de municipalidades del país operaba bajo los lineamientos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el año 2003, lo que explica que en ese año muchos municipios no invirtieran de manera eficiente sus recursos del canon.

Cuadro 1

Resultados de los modelos Tobit según categorías de municipalidades provinciales y distritales

Categorías de municipalidades	Número de municipios	Variables explicativas						Constante	Log likelihood
		FCM	Canon	Denpob	CCL	Edu1	Edu2		
Provinciales									
Categoría 1: Ciudades intermedias	55	0,0000 (0.0002)	-0,0003 (0.0003)	0,0001 (0.0001)	0,0020 (0.0021)	-0,0025 (0.0052)	0,0000 (0.0075)	0,4675 (0.1047)***	19,9979
Categoría 2: Metrópolis	33	0,0021 (0.0010)*	-0,0024 (0.0006)**	-1,3E-06 (9.79e-06)	0,0049 (0.0018)**	0,0165 (0.0089)*	-0,0030 (0.0066)	0,1601 (0.2252)	11,5793
Categoría 3: Rural	32	-0,0004 (0.0002)	-0,0001 (0.0001)	0,0004 (0.0008)	0,0017 (0.0021)	-0,0146 (0.0064)**	0,0561 (0.0096)***	0,4108 (0.0731)***	22,2124
Categoría 4: Semi-rural	65	-8,47E-07 (0.0000)	-0,0009 (0.0004)**	4,39E-06 (0.0001)	0,0051 (0.0017)**	-0,0041 (0.0053)	0,0124 (0.0068)*	0,4343 (0.0542)***	27,8468
Distritales									
Categoría 1: Semi-urbano	295	-0,0001 (0.0000)***	-0,0002 (0.0001)*	0,0001 (0.0000)	0,0082 (0.0017)***	0,0028 (0.0021)	0,0006 (0.0048)	0,2627 (0.0219)***	135,9242
Categoría 2: Urbano pobre	178	-0,0001 (0.0000)**	-0,0002 (0.0000)**	0,0005 (0.0003)	0,0112 (0.0028)***	0,0031 (0.0027)	-0,0131 (0.0056)**	0,3161 (0.0352)***	76,8003
Categoría 3: Urbano	181	-0,0001 (0.0000)**	-0,0001 (0.0000)	7,52E-06 (0.0000)	0,0043 (0.0019)**	0,0011 (0.0029)	0,0033 (0.0029)	0,3022 (0.0490)***	69,0534
Categoría 4: Ciudades metropolitanas	73	-0,0048 (0.0021)**	-0,0007 (0.0006)	-3,1E-06 (3.56e-06)	0,0031 (0.0027)	-0,0078 (0.0066)	0,0012 (0.0024)	0,8652 (0.1931)***	31,5948
Categoría 5: Rural pobre	608	-0,0005 (0.0000)***	-0,0001 (0.0000)**	-0,0001 (0.0001)	0,0052 (0.0008)***	0,0028 (0.0015)*	-0,0084 (0.0044)*	0,3679 (0.0135)***	350,6466
Categoría 6: Rural pobre extremo	166	-0,0004 (0.0001)***	-0,0006 (0.0002)**	0,0008 (0.0006)	0,0065 (0.0020)**	-0,0009 (0.0032)	-0,0060 (0.0077)	0,4130 (0.0338)***	82,9918

* Indica 90% de significancia

** Indica 95% de significancia

*** Indica 99% de significancia

modo, las transferencias del canon en todas las categorías de municipalidades (tanto provinciales como distritales en las que los coeficientes fueron significativos) implicaron un gasto ineficiente de recursos. Lo opuesto ocurrió con la participación de la sociedad civil aproximada por la presencia de los Consejos de Coordinación Local (CCL), la que implicó un gasto eficiente de recursos. Por otro lado, en el caso de las variables de educación, los resultados son diversos y ambiguos. Mientras que un mayor número de personas con educación universitaria y técnica promueve la eficiencia del gasto a nivel provincial, a nivel distrital genera lo contrario. De otra parte, las personas con educación secundaria brindaron resultados poco robustos y no significativos para explicar la eficiencia municipal. Por último, la densidad poblacional y la reducción de los costos de transacción que a partir de ella deberían derivarse, no fueron relevantes para explicar la eficiencia del gasto municipal en el Perú.

«El análisis de los determinantes de eficiencia permite comprender cómo el entorno local y los factores exógenos próximos a la administración municipal condicionan desigualmente a las gestiones en los diversos tipos de municipalidades»

Conclusiones y recomendaciones de política

El análisis de los determinantes de eficiencia permite comprender cómo el entorno local y los factores exógenos próximos a la administración municipal condicionan desigualmente a las gestiones en los diversos tipos de municipalidades. Algunos resultados comunes indican que en todas las categorías de municipalidades distritales las transferencias del Foncomun produjeron un impacto negativo en la eficiencia del gasto de recursos. Asimismo, las transferencias del canon en todas las categorías de municipalidades en las que los coeficientes fueron significativos implicaron un gasto ineficiente. Por otro lado, la participación de la sociedad civil a nivel local, aproximada por la presencia de los Consejos de Coordinación Local, implicó un gasto más eficiente de los recursos municipales. Así, los CCL, además de fortalecer la democracia, añaden a sus ventajas promover la eficiencia.

Comenzando por esto último, es evidente la importancia que tiene la institucionalización y el fortalecimiento de los CCL, a partir del Gobierno Central, de las ONG y de instituciones afines, con la finalidad de favorecer las buenas prácticas municipales a partir de la decisión concertada de las prioridades de gastos y de la rendición de cuentas en un contexto de transparencia de información pública.

Las recomendaciones de política son de especial relevancia para el caso de las transferencias de recursos del Foncomun y del canon debido a su exorbitante incremento en los últimos años. Actualmente muchos municipios tienen ingentes cantidades de recursos, gran parte de los cuales se encuentran sin utilizar en cuentas bancarias. Estos vienen generando en muchos casos un gasto ineficiente e improductivo. Un problema particular son los proyectos de inversión pública, ya que a menudo han sido ejecutados proyectos no prioritarios, mal concebidos, innecesariamente caros y/o insostenibles, pero, por otro lado, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)[13] ha

Foto CIES

La participación de la sociedad civil a nivel local implicó un gasto más eficiente de los recursos municipales.

sido demasiado centralista y no ha favorecido una inversión pública más descentralizada. La alternativa, en este caso, no debe ser el retroceso a una situación en la que no exista ningún control ex-ante de los proyectos de inversión pública. Más bien es necesario reformar el SNIP, en el sentido de establecer mecanismos más sencillos para los Gobiernos Locales, revisando los parámetros establecidos para adecuarlos a las realidades regionales. Para dotar de capacidades a las instituciones públicas al interior del país debería constituirse un esquema del SNIP similar al de la capacitación brindada por los residentes locales del Sistema Integrado de Administración Pública para los Gobiernos Locales (SIAF-GL), cuyo personal es pagado por el MEF, que brinda asesoría y asistencia técnica a las municipalidades del país en el mismo lugar de las operaciones de estas, en lo que respecta a la ejecución de su Presupuesto Público.

Un nuevo esquema de gobernabilidad del SNIP debería establecerse con mecanismos de consulta entre el equipo del MEF, el de los sectores correspondientes y el de los Gobiernos Subnacionales (Regionales y Locales), tratando el tema de la inversión pública de manera técnica y no solo a nivel político. Asimismo, debe establecerse para los Gobiernos Subnacionales la posibilidad de un mecanismo de "salida" del SNIP, similar al que existe para el Gobierno Central (en donde solo mediante Decreto Supremo se puede exceptuar cualquier proyecto del SNIP), en el que se permita que con acuerdo calificado de los Consejos Regionales o Municipales, previa discusión en los Consejos de Coordinación Regionales o Locales, se pueda exceptuar proyectos de inversión del SNIP. En todos los casos de excepciones al SNIP, debería

13/ En las categorías 2 (municipalidades metropolitanas) y 3 (rurales), la variable educación secundaria afectó de manera positiva y negativa a la eficiencia municipal, respectivamente.

Foto CIES

El diseño del Sistema de Medición de las Capacidades de la Gestión Municipal requiere también la definición y la construcción de indicadores adecuados.

establecerse una norma de transparencia reforzada -estudios y presupuestos deben ser publicados - y con consultas mediante audiencias públicas.

Hacia fines del año 2007, en el marco de la promulgación del Decreto Supremo No. 068-2006-PCM de octubre de 2006, por el que se establece la culminación de las transferencias de competencias y de funciones inicialmente programadas para el período 2006-2010, los resultados obtenidos resaltan la necesidad de concentrar mayores esfuerzos en mejorar la eficiencia del gasto a nivel local. Consideramos indispensable para ello la implementación de un Sistema de Medición de las Capacidades de la Gestión Municipal que se componga por lo menos de 3 ejes[14]: (i) un sistema para la medición de las capacidades de gestión que se alimente de metodologías como las propuestas en el presente estudio[15], (ii) un mecanismo de capacitación y de asistencia técnica cuyos principales insumos sean los resultados obtenidos por el Sistema de Medición de Capacidades establecido en la parte (i), y (iii) un sistema para la obtención de indicadores input (insumos) y output (resultados) que permita la medición de la eficiencia municipal al menos con una frecuencia anual, así como la comparación de la misma en el tiempo.

Para un cabal funcionamiento del sistema integral es necesario que estos tres ejes funcionen de manera simultánea, es decir, que se pueda evaluar la gestión municipal y que paralelamente se corrijan las deficiencias encontradas mediante la asistencia y la capacitación, nutriéndose para ello de los indicadores de gasto y de los resultados de la ejecución presupuestal.

Un primer paso para el diseño del Sistema de Medición de las Capacidades de la Gestión Municipal es la elección de la(s) metodología(s) para realizar dicha medición. Al respecto cabe mencionar que las metodologías propuestas en este estudio para analizar la eficiencia municipal no deberían ser vistas como sustitutorias, sino más bien como complementarias, pues aunque parten de diversos supuestos para la construcción de las fronteras de producción, todas permiten estimar una misma cuestión, la eficiencia municipal. Sin embargo, es cierto que el empleo de una u otra metodología será siempre más relevante, según el contexto y las unidades de gestión bajo análisis. Por ejemplo, en el caso de las municipalidades recomendamos el empleo de las metodologías no paramétricas puesto que no requieren el establecimiento previo de una forma funcional para la función de producción, por lo que es más adecuado para su empleo en el sector público, dado que habitualmente las funciones de producción son desconocidas.

Además, es indispensable la tipificación de las municipalidades en grupos con características similares. Esta tipificación debería desarrollarse acorde con variables sencillas, intuitivas y facilmente interpretables por el hacedor de política. Esto debido a que las metodologías de evaluación de la gestión local, al establecer un análisis relativo, pueden sesgar los resultados obtenidos si se analizan grupos de municipalidades muy heterogéneos o, en todo caso, la totalidad de municipalidades. En general, sostenemos que la propuesta de contar con una tipología de municipalidades no solo debería establecerse para el desarrollo del análisis de la gestión municipal, sino a todo nivel. Por ejemplo, en la elaboración de propuestas normativas, así como en la asignación de las transferencias de recursos, lo que evitaría la concentración de los mismos en municipios que no requieren de ellos y, más bien, favorecería su focalización en aquellos municipios que sí los necesitan.

El diseño del Sistema de Medición de las Capacidades de la Gestión Municipal requiere también la definición y la construcción de indicadores adecuados, tanto de insumos (gasto) como de productos (resultados), que permitan aproximar con precisión las capacidades de gestión municipal. Consideramos que este paso es fundamental para el funcionamiento integral del sistema, sin el que cualquier evaluación de la gestión a cualquier nivel de gobierno fracasaría. Sin embargo, y mientras dichos indicadores esten disponibles, es preciso obtenerlos de fuentes alter-

14/ Cuyos coeficientes de regresión fueron muy significativos.

15/ Esta sección fue escrita antes de las recientes modificaciones al SNIP (julio de 2007).

«Resulta indispensable la implementación de un Sistema de Medición de las Capacidades de la Gestión Municipal»

nativas. Al respecto y referido a los indicadores de gestión/resultados/objetivos, el Registro Nacional de Municipalidades (Renamu), a cargo del INEI, es una herramienta de evaluación esencial para aproximar indicadores de resultado a nivel local. Sin embargo, convendría mejorarlo y complementarlo, con el fin de que contenga un mecanismo más efectivo de verificación de datos, ya que son las municipalidades las que registran la información en los correspondientes formularios. Por otro lado, también complementar el Renamu con variables flujos antes que con variables stocks, puesto que de esta manera sería posible aproximar de mejor manera la gestión muncipal.

Otra fuente importante de recolección de variables a nivel local, tanto de resultados como de insumos, es el SIAF-GL, que permite actualmente obtener información en tiempo real sobre la ejecución presupuestal para aproximadamente 700 municipalidades. La importancia de su permanencia en la actual coyuntura, en la que se ha propuesto su eliminación, es por demás relevante.

Es necesario ahondar en el estudio de las funciones de producción municipales según tipos de municipalidades, así como estudiar con mayor profundidad los determinantes de la eficiencia municipal, como por ejemplo las variables relativas a la educación o incorporar algunas otras como las de tipo político. También es esencial evaluar la eficiencia municipal a través del tiempo, lo que permitiría evaluar la productividad municipal, así como analizar la eficiencia de acuerdo a metodologías paramétricas, según funciones de producción diferentes a las Cobb Douglas. Del mismo modo, es importante analizar si son más eficientes las municipalidades que más canon reciben. Estas propuestas podrían constituir líneas para futuras investigaciones.

Por último, un tema de especial importancia es el de los efectos sobre la eficiencia y la productividad municipal de los cambios en las transferencias de recursos en el tiempo, si se considera que actualmente los Gobiernos Regionales y Locales están recibiendo mayores montos de transferencias y de canon que en años anteriores, incrementos de dinero que pueden estar afectando su desempeño en el gasto de recursos.

La figura de un Sistema para la Medición de las Capacidades y del Desempeño de los Gobiernos Subnacionales fue establecida inicialmente en la Ley No. 28273, la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales de julio de 2004. Sin embargo, hasta la fecha todavía no se cuenta con tal sistema, ni siquiera con uno similar para medir las capacidades de gestión en los menores niveles de gobierno[16].

Foto CIES

Es esencial evaluar la eficiencia municipal a través del tiempo, lo que permitiría evaluar la productividad municipal.

16/ Para acceder a la primera parte de este estudio, ver artículo "La eficiencia de los distintos tipos de municipios peruanos", en: Economía y Sociedad 63, CIES. Lima: abril, 2007.