

**INDICADORES DE DESEMPEÑO Y CAPACIDADES DE GESTIÓN: UN
ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA MUNICIPAL EN EL MARCO DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN***

Pedro Herrera Catalán**

Ramiro Málaga Ortega***



consorcio de investigación
económica y social



Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento de Economía

* Las opiniones vertidas en el presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no son representativas de alguna de las instituciones a las cuales se encuentran afiliados.

** Asistente de docencia e investigación en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), ppherrer@pucp.edu.pe y Consultor de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas pherrera@mef.gob.pe.

*** Asistente de docencia e investigación en el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), rmalaga@pucp.edu.pe.

ÍNDICE

1. <i>Introducción</i>	.....	3
2. <i>Marco teórico</i>	.....	7
3. <i>Antecedentes de la descentralización en el Perú</i>	.....	10
4. <i>Finanzas municipales 2001-2003</i>	.....	17
5. <i>Marco normativo del proceso de descentralización</i>	.....	24
5.1. <i>Normas promulgadas en el año 2002</i>	.....	25
5.2. <i>Normas promulgadas en el año 2003</i>	.....	31
5.3. <i>Normas promulgadas en el año 2004</i>	.....	34
6. <i>Construcción de un indicador de desempeño municipal</i>	.....	41
6.1. <i>Especificación funcional</i>	.....	41
6.2. <i>Construcción de sub-indicadores socio-económicos</i>	.....	44
6.3. <i>Implementación y estimación</i>	.....	45
7. <i>Análisis de eficiencia municipal</i>	.....	45
7.1. <i>Metodología no paramétrica</i>	.....	45
7.2. <i>Modelos propuestos</i>	.....	45
7.3. <i>Estimación</i>	.....	45
8. <i>Análisis de los resultados</i>	.....	45
9. <i>Conclusiones y recomendaciones de política</i>	.....	45
Bibliografía	.....	46

1. Introducción.

La implementación de políticas destinadas a otorgar competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales a partir del Gobierno Central ha relanzado el debate sobre la eficiencia y las capacidades de gestión de estos niveles de gobierno. La discusión centra el debate en el argumento de que estos gobiernos no poseen las capacidades necesarias para asumir las competencias y funciones para hacerse cargo de su propio desarrollo. Estos argumentos se contraponen a los paradigmas que consideran al municipio como el espacio fundamental para la real democratización de las decisiones y la escala necesaria para mejorar la gestión pública y acceder a un Estado eficiente (Kliksberg, 2004). La racionalidad teórica detrás de las políticas que asignan responsabilidades y funciones a los niveles menores de gobierno, supone que la participación de estos en escoger el uso de los recursos públicos, les permite una mejor ordenación entre la provisión de los servicios locales y las preferencias o necesidades de la población. Adicionalmente, este tipo de resultados favorece el esfuerzo de hacer gobiernos más eficientes y democráticos (Marlow, 1988).

A partir del año 2002, se han promulgado una serie de leyes, decretos legislativos, decretos supremos y presidenciales, destinados a orientar y consolidar el proceso de descentralización en el Perú. Este marco normativo se inicia con la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización promulgada en marzo del 2002. En esta norma, se establecen los lineamientos de diversos procesos entre los cuales se encuentran los procesos de elecciones Regionales, de incentivos para la integración y conformación de regiones, del presupuestario descentralizado y de la asignación de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales. En el marco de este proceso, en octubre del 2003, mediante el Decreto Supremo No. 088-2003-PCM, se inició el proceso de transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales¹. Se determinó la transferencia de los proyectos de infraestructura social, a cargo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), a 241 Gobiernos Locales distritales; y de los programas comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues, a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), a 67

¹ Esta transferencia se realizó en función al cronograma de transferencias para el año 2003 aprobado mediante el Decreto Supremo No. 036-2003-PCM del 2 de abril del 2003.

Gobiernos Locales Provinciales. Asimismo, se estableció la transferencia del programa de mantenimiento rutinario de caminos vecinales y departamentales de PROVIAS RURAL del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a 12 Gobiernos Locales provinciales y a 4 Gobiernos Regionales, respectivamente; y la transferencia del programa de reconstrucción de ORDESUR a 29 Gobiernos Locales Provinciales.

Posteriormente, en mayo del año 2004, mediante el Decreto Supremo No. 038-2004-PCM, se aprobó el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004, el cual distingue la asignación de tres grupos de transferencias. El primer grupo consolidó la transferencia de las competencias iniciada en el 2003, por la cual se completó la transferencia de los programas del PRONAA y FONCODES, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a 58 municipalidades provinciales y a 165 municipalidades distritales, respectivamente. Asimismo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se estableció la transferencia del Proyecto de Infraestructura de Transporte Rural-PROVÍAS RURAL a 97 Institutos Viales Provinciales para el mantenimiento de rutinario de caminos vecinales y para la realización de estudios vinculados y se programó la transferencia de proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Transporte Exterior y Turismo, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a los Gobiernos Regionales. El segundo y tercer grupo, estableció la transferencia de las funciones específicas para el ejercicio de las competencias exclusivas y compartidas a los Gobiernos Regionales y Locales; respectivamente. Finalmente, la norma también establece el cronograma de transferencias correspondientes al año 2004 y las acciones estratégicas para la implementación del plan de transferencias de dicho año.

El 8 de julio del 2004 se publicó la Ley No. 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, con objetivo garantizar la transferencia de competencias, funciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, así como optimizar la calidad de los servicios públicos. La norma establece el Sistema Nacional de Acreditación² el cual comprende la capacitación, asistencia

² El Sistema Nacional de Acreditación esta formada por 4 integrantes: el Gobierno Nacional (a través de los Sectores), el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y los Gobiernos Regionales y Locales, cada uno con responsabilidades diferenciadas. El Gobierno Nacional, a través de los sectores, serán los responsables de proponer al CND los planes anuales de transferencia de competencias, funciones y recursos, hasta el último día del mes de febrero de cada año. Por su parte, los Gobiernos Regionales y Locales, deberán solicitar las transferencias de las competencias y desarrollar capacidades de gestión.

técnica, y el conjunto de instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales para que estos niveles de gobierno, reciban y ejerzan las competencias y funciones transferidas. Para tal efecto, el CND deberá elaborar, en consenso con los Sectores y los Gobiernos Regionales y Locales, los lineamientos para el diseño de la metodología, indicadores y demás instrumentos necesarios para la transferencia, así como certificar, previa evaluación, la acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. La elaboración de indicadores de gestión, incluirá criterios de desempeño en la provisión de los servicios locales, vinculados a la cobertura y la calidad de los servicios, así como de desempeño interno, relacionados con los procesos administrativos internos. También incluirá criterios fiscales, de competitividad y desarrollo económico, de participación ciudadana, de acceso a la información y transparencia en la gestión; entre otros.

El objetivo de este trabajo es proponer un indicador de desempeño municipal para los municipios peruanos conforme las funciones y competencias establecidas en la Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y los criterios genéricos para la elaboración de indicadores de gestión de la Ley No. 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales. A partir de este indicador, se realizará un análisis de eficiencia municipal, mediante una metodología de estimación no paramétrica, el cual permitirá tener una aproximación de las capacidades de gestión en los 1829 municipios peruanos para el año 2003. La clasificación de eficiencia permitirá contar con un insumo para el desarrollo de políticas destinadas a fortalecer las finanzas municipales, así como para el diseño e implementación de los programas de transferencia y competencias de recursos por parte de los Sectores. Adicionalmente, proveerá información útil respecto a los requerimientos de capacitación y asistencia técnica para la gestión pública municipal, que actualmente el los Sectores, desarrollan con las municipalidades acreditadas.

El trabajo se divide en nueve secciones. En la primera, se presenta la introducción del tema a investigar. En la segunda sección, se establece el marco teórico y conceptual que guiará la investigación. La tercera sección, presenta los antecedentes de la descentralización en el Perú, en la cual se mostrarán las diversas etapas centralistas y descentralistas del Perú Republicano. En la cuarta sección, se presenta un análisis de las finanzas de los Gobiernos Locales para los años 2001-2003. En la quinta sección,

se presenta el marco legal del actual proceso de descentralización. En la sexta, se construye un indicador de desempeño municipal a partir de diversos sub-indicadores socioeconómicos. En la séptima sección, se procede a realizar el análisis de eficiencia a partir de una metodología de aproximación no paramétrica. En la octava sección, se presentan los resultados obtenidos, y finalmente en la novena sección, se presentan las conclusiones y las recomendaciones de política.

2. Marco teórico.

Dado el rol que se asignará a los Gobiernos Locales, existen diferentes razones para analizar la eficiencia municipal con el objetivo de medir el desempeño de este nivel de gobierno. En primer lugar, la medida de eficiencia hace posible la comparación entre unidades similares de gobierno y permite la evaluación de la eficiencia relativa (Farell, 1957). En segundo lugar, si la medida de capacidad de gestión de las unidades evaluadas indica ineficiencia, pueden investigarse las causas estructurales o coyunturales de ese resultado (Lovell, 1993). En tercer lugar, las conclusiones de este análisis podrían tener implicancias de política en la gestión de las unidades de gobierno evaluadas, para la mejora de la eficiencia y así como ayudar a la toma de mejores decisiones (Lovell, 1993). En cuarto lugar, la población comparte un sentimiento de intranquilidad respecto a que los recursos públicos no siempre son usados de manera efectiva y eficiente. Uno de los principales problemas del Gobierno Central es su deficiencia para proporcionar, a los residentes municipales y a la población en general, la información que se requiere para controlar y monitorear a las autoridades locales, para que estas no se puedan perseguir objetivos que no se constituyan en intereses sociales. Por último, dado el incremento progresivo de las transferencias de recursos hacia los Gobiernos Locales en los últimos años, cabe analizar si estos recursos están siendo utilizados de manera eficiente.

El punto de partida de la teoría de las finanzas de los Gobiernos Locales es el modelo de Tiebout de 1956. Tiebout fue el primer autor que aplicó la teoría de mercados competitivos a los niveles de Gobierno Locales. Su modelo muestra una solución de mercado para la provisión de servicios locales, en el cual a través del incremento de la competencia en la provisión de estos servicios entre las jurisdicciones se tiende a una provisión Pareto eficiente. En la hipótesis de Tiebout se encuentra implícito el supuesto de que los Gobiernos Locales emplean los recursos públicos de manera tal, que se minimicen los costos. Otros autores como Schwab y Oates, 1991 y Deller, 1992, argumentan que la provisión de servicios depende también de otros factores, además de consideraciones fiscales (Musgrave y Musgrave, 1989), tal como las características propias de los residentes locales. En esa línea de investigación, los estudios de Card y Krueger (1992), muestran empíricamente que la provisión del servicio educativo en los municipios está fuertemente relacionada a otros factores, tal

como la composición de las comunidades locales. La Porta et. al (1998), señala que el gasto en educación es solo un elemento que determina la calidad del gasto en ese sector. También lo determinan el tamaño del Estado, el factor político, las relaciones con el sector privado, etc.

Schwab y Oates (1991) definen un modelo analítico donde se consideran de manera explícita, diversos aspectos relacionados a la composición de los residentes locales para identificar los posibles determinantes de la distribución óptima de individuos entre jurisdicciones. Ellos concluyen que la descentralización de responsabilidades públicas no necesariamente conduce a un mejor resultado. Otros estudios vinculados a la transferencia de las responsabilidades públicas a los gobiernos locales, concluyen que la reducida capacidad de manejo operacional de las autoridades locales es un factor que influencia negativamente en la eficacia y eficiencia de gestión de los gobiernos locales (Deller y Rudnicki, 1992).

En otra línea de investigación, se argumenta que la ineficiencia se origina como resultado de la existencia de intereses privados de grupos de interés. Si se representa el proceso de formulación presupuestaria local, como un problema principal-agente, en la cual se enfrentan los intereses de las autoridades locales (agente) y los ciudadanos y el Gobierno Central (principal) se podría argumentar que en principio no había un entorno favorable para incrementar la eficiencia. Este resultado se deriva de los modelos de ineficiencia burocrática, los cuales conjeturan que los burócratas tienen una tendencia a desarrollar sus propios intereses y ejecutar los recursos públicos de forma ineficiente (Migué y Bélanger, 1974). La ineficiencia municipal puede también explicarse por la composición política de las autoridades locales. Los municipios dirigidos por partidos multipartidarios conducen a resultados menos ineficientes que los municipios dirigidos por mayorías. Además, las mayorías compuestas por coaliciones múltiples inducen a un comportamiento más ineficiente que las mayorías compuestas por un partido único (Eeckaut, Tulkens y Jamar, 1993).

Los estudios sobre el análisis de eficiencia de los niveles de gobierno, se han desarrollado en varias direcciones. En primer lugar, se encuentran aquellos que analizan la eficiencia del gobierno a partir de aplicaciones prácticas, las cuales consideran únicamente determinados tipos de gasto. Luego se encuentran aquellos estudios que analizan la eficiencia del gobierno en términos cuantitativos, usando información sobre insumos (inputs) del gasto de gobierno, pero no de resultados (outputs). También se encuentran en la literatura, análisis de eficiencia a partir sólo de

outputs. Finalmente, están los estudios que incorporan información sobre inputs y outputs en el análisis de eficiencia (Gupta, S.; Honjo K. y Verhoeven, M., 1997). Diversos estudios de éste último grupo de análisis, han utilizado aproximaciones no paramétricas para estimar la eficiencia. Por ejemplo, Deprins, Simar y Tulkens (1984), analizan la eficiencia laboral en las oficinas postales de Estados Unidos; Afonso, A.; Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2003), proporcionan una proxy para medir el desempeño y eficiencia del sector público. Recientemente, Afonso, A. y St. Aubyn, M. (2004), analizan la eficiencia del gasto en educación y salud para una muestra de países de la OECD. Aplicaciones para el análisis de eficiencia de los Gobiernos Locales, han sido desarrollado por Vanden Eeckhaut, Tulkens y Jamar (1993), quienes analizan el costo agregado de los servicios provistos por autoridades locales en los municipios Belgas. Por su parte, Afonso A. y Fernandes, S. (2003), analizan la eficiencia del gasto en los municipios de Portugal.

3. Antecedentes de la descentralización en el Perú³.

En esta sección se analizarán los antecedentes históricos y coyunturales del proceso de descentralización peruano. Se realizarán un recuento histórico de identificado los periodos centralistas y descentralistas del Perú Republicano. El análisis define siete etapas. Las cinco primeras corresponden a las definidas por Planas (1998). La sexta etapa corresponde al período autoritario del gobierno de Fujimori, que se inicia en abril de 1992, y la séptima corresponde al período de transición de Agustín Paniagua y de Alejandro Toledo, lo que constituyen los antecedentes inmediatos del proceso de descentralización peruano.

Primera etapa 1823-1833: Etapa de proyección descentralista, el rol de los municipios y las Juntas Departamentales de 1823 y 1828.

Al inicio de la República, los municipios tuvieron un rol fundamental. Mediante el Reglamento Provisional relativo a los Métodos de las Elecciones Municipales de noviembre de 1821, se convocó a elecciones en todos los municipios existentes y años más tarde, la Constitución de noviembre de 1823, afianzó su importancia institucional, desarrollando el Capítulo X, sobre el Poder Municipal⁴. Cabe mencionar que esta primera norma que regula a los municipios, mantuvo la estructura orgánica de los cabildos, que aún estaban vigentes a inicios de la República. Sin embargo, pocos años después en 1826, con la introducción de la Constitución Vitalicia de Simón Bolívar, de carácter centralista, se los municipios fueron suprimidos. Al año siguiente, en enero de 1827, se anuló la Constitución Vitalicia y el Congreso Constituyente de 1827, restableció la vigencia de las municipalidades y con ello el principio de representación popular⁵. Respecto a la organización del nuevo Estado, este se constituyó en departamentos, los cuales se establecieron sobre la base de las intendencias coloniales, entidades creadas con fines económicos y fiscales que operaban como tesorerías provinciales. Los departamentos estaban gobernados por

³ Esta sección está basada en Planas, P. (1998), Zas Friz, J. (1998) y Zas Friz, J. (2004).

⁴ Se establecieron como funciones municipales: velar por la instrucción primaria, la beneficencia y la salubridad; promover la agricultura, industria y minería; formar los ordenamientos municipales y remitirlos al Congreso para la aprobación de la Junta Departamental; repartir las contribuciones o empréstitos asignados, e informar anualmente los resultados de la gestión municipal a la Junta Departamental.

⁵ Al año siguiente, se aprobó la Ley de Municipalidades de 1828.

presidentes departamentales que básicamente realizaban las funciones del intendente virreinal⁶.

Don José de San Martín convocó en septiembre de 1822 al Congreso Constituyente para redactar el proyecto de constitución que contemple la forma del Estado. El primer proyecto fue presentado en abril de 1823 y tras varios meses de debate, el 12 de noviembre de 1823 se aprobó la primera Constitución peruana, la cual contemplaba la división del territorio peruano en departamentos, provincias, distritos⁷ y parroquias, cuyas autoridades gobernarían por cuatro años. Se constituía en la capital de cada departamento una Junta Departamental presidida por el Consejo del Prefecto y compuesta por un vocal de cada provincia. Entre las atribuciones de las Juntas Departamentales se encuentran, promover la prosperidad del departamento; cuidar de la instrucción pública y de los establecimientos de beneficencia y salud; velar por la inversión de los recursos públicos; informar al Senado sobre un balance anual de la gestión; inspeccionar la conducta de las municipalidades; formar el censo estadístico cada cinco años; entre otras. El sistema de gobierno que adoptó el Perú no responde a un régimen unitario ni a uno federal, más bien constituye un modelo mixto o intermedio departamental que mantenía la condición unitaria del Estado, un modelo descentralizado. Sin embargo, al igual que sucedió con las municipalidades, las Juntas Gubernamentales también fueron suprimidas en 1826, antes los afanes autoritarios de Bolívar. El tercer Congreso Constituyente de 1827, elaboró la Constitución de 1828, la cual restableció y fortaleció las Juntas Departamentales de 1823⁸, asignándoles mayores facultades, competencias y atribuciones⁹, con lo cual se constituyeron en el primer órgano descentralizado que operó en el Perú. Sin embargo, la centralización del presupuesto limitó la operatividad de las juntas e impidió un diseño institucional completo, dado que los reducidos ingresos asignados no eran compatibles con las

⁶ El Estatuto Provisorio de octubre de 1821, contemplaba la función del presidente como el ejecutor de las órdenes del gobierno en cada departamento. Entre sus principales funciones se encontraban: administrar la economía del departamento, promover la prosperidad de la hacienda del Estado, velar por los establecimientos de primeras letras y por la sanidad de los habitantes, ejercer como juez de policía en el departamento, entre otras.

⁷ Cuyas autoridades serían, el Prefecto, el Intendente y el Gobernador; respectivamente.

⁸ A diferencia de la Constitución de 1823, la Constitución de 1828, le dedicó a las Juntas Gubernamentales un capítulo único, conformado por 16 artículos, lo cual realza la importancia de esta unidad de gobierno.

⁹ Por ejemplo, las Juntas Departamentales de 1823, tenían por atribuciones promover la prosperidad del departamento e informar sobre los recursos oportunos para la prosperidad de las provincias; mientras las Juntas Departamentales de 1828, estaban facultadas para promover, discutir y acordar los medios para la prosperidad del departamento, así como proponer al Congreso medidas específicas con el mismo objetivo. Una atribución a destacar de las Juntas Departamentales de 1828 es su intervención en el nombramiento de funcionarios públicos, senadores, prefectos, subprefectos, vocales superiores y supremos, jueces, gobernadores y obispos. El Poder Ejecutivo sólo nombraba a los prefectos a propuesta de las juntas.

competencias y funciones atribuidas¹⁰. Las Juntas Departamentales de 1828, estuvieron vigentes hasta 1834, constituyéndose en núcleos de estabilidad y consenso durante los años de anarquía militar, que se inicia con la destitución del presidente La Mar, por los generales Gamarra y La Fuente, en junio de 1829¹¹. Así en junio de 1834, la Convención Nacional instalada desde 1833, suprimió las Juntas Departamentales y de esta manera sentó las bases para la instauración nuevamente de una estructura centralista en un ambiente de inestabilidad política y de caudillismo militar.

Segunda etapa 1834-1872: Etapa centralista, la Confederación Perú-Bolivia, las Juntas Departamentales de 1856 y 1867.

La Convención Nacional de 1833, encomendó provisionalmente la presidencia a Luís José de Orbegoso quien en junio de 1834, promulgó la nueva Constitución, la cual, suprimió a las Juntas Departamentales de 1828¹². Pero Pedro Bermúdez, también candidato presidencial, desconoció a Orbegoso y desató una guerra civil, en tanto, la Convención autorizó a Orbegoso en abril de 1835, a solicitar ayuda militar a Bolivia, para sofocar esta sublevación. En junio de 1835, Orbegoso firmó con Santa Cruz un “Tratado de Auxilios” por el cual el ejército boliviano se comprometía a intervenir en la guerra civil peruana con el objetivo de pacificar al país. En este escenario, Gamarra en el mismo junio de 1835, proclama la federación de los departamentos del sur. Santa Cruz para su ingreso al Perú de acuerdo al Tratado de Auxilios, exige la convocatoria a dos asambleas separatistas que dividían al Perú en dos (Norte y Sur) y la organización administrativa y política para la Confederación de Perú y Bolivia. Orbegoso acepta estas condiciones, en tanto Santa Cruz se enfrenta al ejército nacionalista liderado por Gamarra y Salaverry. Finalmente, triunfa el ejército Confederado y Santa Cruz logra concretar la “Federación Boliviana”. Las atribuciones asignadas a Santa Cruz como Protector de la Confederación establecieron un nuevo esquema centralista y autoritario¹³¹⁴. La Confederación estuvo vigente hasta 1839, año

¹⁰ La Constitución de 1828, sólo les asignó los derechos de pontazgos y portazgos, bienes y rentas de las comunidades indígenas y los fondos de las municipalidades deducidos de sus gastos.

¹¹ Para tener una idea de la estabilidad política de la época, durante el régimen de Gamarra (1829-1833) se registraron 18 sublevaciones en diversas partes del país.

¹² Una de las razones que podrían explicar la omisión del capítulo de las Juntas Departamentales de la Constitución de 1834, sería el propósito de los legisladores de la Convención de 1833 de formar una Confederación con Bolivia, tal como lo sostiene Planas (1998).

¹³ La Confederación le concebía a Santa Cruz el título de Protector por 10 años con la facultad de poder ser reelegido indefinidamente, mientras que los presidentes de las tres Repúblicas tenían el grado de Capitanes Generales, quienes eran elegidos por el Protector y estaban subordinados a éste, en aspectos militares. Además, se le concedía el ejercicio del Poder Ejecutivo y la facultad de iniciativa legislativa. Otras atribuciones del Protector eran nombrar a los senadores del Congreso General y a los magistrados de las Cortes Supremas; y crear Ministerios de Estado.

en que el ejército chileno (que había intervenido en la Confederación) derrota a Santa Cruz en la batalla de Yungay. El centralismo volvió a instaurarse en noviembre de 1839, con la aprobación de la Constitución de Huancayo, la cual siguió dejando a los municipios sin marco constitucional. Va a ser recién en 1845 bajo el gobierno de Ramón Castilla que aprobará un proyecto de Ley que restablecía la vigencia de las municipalidades de las Juntas de Notables. Sin embargo, a pesar que las municipalidades reasumían competencias importantes en materia de recaudación, estas no podían gastar libremente lo recaudado, debiendo los gastos ejecutados estar consignados en el presupuesto municipal, el cual debía tener la probación del prefecto del departamento o del subprefecto correspondiente. Más aún el recaudo municipal, pasaba a ser administrado por el Gobierno Central, el cual a cambio les reconoce el reintegro municipal. Así, los municipios se constituyen en elementos de una administración centralizada, cuyas dediciones del gasto estaban supeditadas a las del Gobierno Central. Por otro lado, las provincias sólo obtenían ingresos por los reintegros que el Gobierno Central les asignaba.

Considerando el carácter centralista del modelo republicano, la Convención Nacional de 1855, elaboró el Proyecto de Constitución en diciembre de ese año, que reestablecía las Juntas Departamentales y las municipalidades. En octubre del año siguiente, Ramón Castilla promulga la Constitución de 1856, con algunos cambios respecto al proyecto de 1855¹⁴. Según la norma, se constituía una Junta Departamental en la capital de cada departamento la cual se conformaba de diputados, y tenía funciones deliberativas, consultivas y judiciales para fomentar el progreso del departamento. Respecto a las municipalidades, la norma establecía como funciones de los Gobiernos Locales, la administración y el fomento de los intereses locales, así como la formulación del censo de la ciudadanía. Si embargo, estas Juntas nunca llegaron a instalarse debido al golpe militar de Pablo Arguedas en 1857. Posteriormente, la Constitución de 1860, omitirá de su articulado a las Juntas Departamentales, y respecto a las municipalidades, la norma relega su operatividad a

¹⁴ El nombre de “Federación Boliviana” no sería el más adecuado dado que su diseño no concebía instituciones descentralizadas, como lo eran las Juntas Departamentales, suprimidas por la Constitución de 1834. Los municipios también fueron suprimidos, instalándose en su reemplazo las Intendencias.

¹⁵ Esta Constitución dividía el régimen interior en departamentos y provincias litorales, y los departamentos, en provincias y estos últimos en distritos. Los departamentos y provincias litorales estaban a cargo de los prefectos, quienes dependían directamente del Poder Ejecutivo, quienes tenían por objetivo hacer cumplir las leyes y las sentencias judiciales y conservar el orden público. Las provincias estaban a cargo de los subprefectos quienes dependían de los prefectos y las municipalidades a cargo de los gobernadores dependientes de los subprefectos.

una norma posterior¹⁶. Más adelante, la Constitución de 1867, restablecerá las Juntas Departamentales¹⁷, reiterando el mismo artículo de la Constitución de 1860, respecto a las municipalidades. Sin embargo, la Constitución de 1867 sólo duró 8 meses, y las Juntas Departamentales nuevamente no llegaron a operar.

Tercera etapa 1873-1919: Etapa descentralista, los Consejos Departamentales de 1873, las Juntas Departamentales de 1886, La Ley de Descentralización Fiscal,

En abril de 1873 el presidente Manuel Pardo promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual en realidad podría ser considerada como una ley de descentralización administrativa, dado que abarcó no sólo aspectos municipales. La norma dividió al Estado en 4 niveles, nacional, departamental, provincial y distrital y creó los Consejos Departamentales, Provinciales y Distritales. Los Consejos Departamentales tenían como atribuciones, analizar para su aprobación los arbitrios propuestos por los Consejos Provinciales, normar para garantizar el buen servicio de sus competencias administrativas, fomentar el desarrollo de la educación primaria¹⁸, garantizar el servicio de la infraestructura vial del departamento, entre otras¹⁹. Se asignaron como rentas departamentales, las dos terceras partes de los predios rústicos y urbanos, las pensiones e inscripciones de los colegios de educación media, los peajes, los arbitrios, el 5% de los ingresos del Consejo Provincial, los recursos de las multas, los subsidios fiscales, un determinado porcentaje proveniente del 2% sobre determinados productos importados que constituyen un fondo, el cual se distribuía entre los Consejos Departamentales, entre otros²⁰. Cabe resaltar que los Consejos Departamentales de 1873, eran instituciones básicamente administrativas, sin poder político, a diferencia de las Juntas Departamentales de 1828, las cuales participaban

¹⁶ En 1861, se aprobó la Ley de Municipalidades, la cual establecía atribuciones reducidas y recursos limitados.

¹⁷ La norma consignaba un texto muy similar a lo establecido en la Constitución de 1856, respecto a las Juntas Departamentales.

¹⁸ Cuya competencia quedó exclusivamente cargo de los Consejos Provinciales, los cuales compartían la responsabilidad con los Consejos Departamentales.

¹⁹ Los Consejos Departamentales se rigen por una Junta Directiva compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y varios inspectores de diversos ramos de la administración del departamento (rentas, gastos, obras públicas, cárceles, instrucción, etc.); todos elegidos por un período de un año, con sesiones de dos veces al mes. Las Juntas Directivas tenían como funciones, ejecutar la normatividad en materia de servicios administrativos, vigilar el cumplimiento de los deberes de sus miembros y de los Consejos Provinciales y Distritales, inspeccionar la recaudación y ejecución presupuestal de los Consejos Provinciales, mejorar los servicios del departamento, promover el incremento de los recursos, entre otras.

²⁰ Por otro lado, se distinguieron dos tipos de gasto, gastos forzosos y gastos facultativos. En el primer grupo se encontraban los gastos en sueldos, mantenimiento de presos, reparación de caminos y puentes, etc. mientras que en el segundo grupo se encontraban los gastos ocasionados por proyectos o servicios nuevos por implementarse.

en la elección de funcionarios públicos, los cuales gozaban de inmunidad. En enero 1880, con el golpe de Estado de Nicolás de Piérola, los Consejos Departamentales y Provinciales fueron suprimidos. Sin embargo durante la guerra con Chile, estos siguieron operando, aún sin marco constitucional, encargándose fundamente de la administración de los servicios y de la recaudación de las rentas.

En noviembre de 1886, Andrés A. Cáceres promulgó la Ley de Descentralización Fiscal, la cual creaba a las Juntas Departamentales con el objetivo de sistematizar la recaudación e inversión de los ingresos departamentales, y mejorar su administración²¹²². Entre las atribuciones de las Juntas se encontraban elaborar su presupuesto (los cuales considerarían los gastos forzosos²³, de los cuales el saldo sobrante podía ser destinado al gasto facultativo²⁴); proponer arbitrios; modificar su ejecución presupuestaria; recaudar e invertir los recursos departamentales; cobrar las rentas generales por encargo de la Tesorería General; entre otras. Las rentas con las cuales contaban provenían de la contribución personal; la contribución de predios rústicos y urbanos; la contribución industrial y eclesiástica; el impuesto del serenazgo; las multas judiciales; el producto de los bienes nacionales dentro de la jurisdicción departamental correspondiente; el impuesto de la alcabala; entre otras. Posterior a la aprobación de la Ley, se expidieron tres decretos reglamentarios con el objetivo de optimizar el funcionamiento de las Juntas Departamentales. Así, en diciembre de 1886, se aprobó el “Reglamento para la mejor ejecución de la Ley de Descentralización Fiscal”, que normaba el procedimiento de elección de los delegados por los Consejos Provinciales para la conformación de las Juntas²⁵. Los dos decretos siguientes, “Reglamento de Apoderados fiscales y de acotación y recaudación de las rentas departamentales” y “Decreto Supremo detallando facultades de las Juntas Departamentales”, fueron promulgados en diciembre de 1886 y en octubre de 1887; respectivamente. El primero, reafirmó a las Tesorerías Departamentales como el ente administrador de las rentas e indicó las multas que serían recaudadas por estas

²¹ Cabe señalar que la promulgación de esta norma no invalidaba la Ley de Municipalidades de 1873, dado que señaló que continuará vigente en todo aquello que no se oponga a la Ley de Descentralización Fiscal.

²² La Junta Departamental estaba presidida por un prefecto y se conformaba por un delegado por cada provincia, que eran elegidos por el Consejo Provincial por 4 años.

²³ Asociados a los gastos para: el pago del servicio administrativo departamental, el pago de la administración de justicia, el fomento de la instrucción primaria en los aspectos que no lo hagan los Consejos Provinciales y Distritales, el sostenimiento de la Guardia Civil, la reparación y conservación de los caminos y puentes departamentales y los gastos ocasionados por la recaudación de las rentas.

²⁴ Vinculados a los gastos para el fomento de la instrucción media, el fomento de la beneficencia y la construcción de caminos y puentes.

²⁵ Esta norma incorporó algunas atribuciones adicionales de las Juntas Departamentales, como la promoción del desarrollo del comercio, la industria y la minería; y la elaboración y aprobación de su reglamento interno.

Tesorerías. Asimismo, se estableció la figura del Apoderado Fiscal como el encargado del cobro de determinadas contribuciones y de la actualización de la información de la matrícula sujetas a contribución. Por otro lado, la segunda norma, sólo era explicativa respecto a las competencias de las Juntas. Posteriormente, se aprobaron cuatro normas con el objetivo de otorgar mayor autonomía a las Juntas Departamentales. Así, en agosto de 1891, se aprobó una ley que anulaba la secretaría del prefecto. Luego, en octubre de 1892, se suprimieron los apoderados fiscales, otorgándoles la atribución de la recaudación a las Juntas, además de la facultad de normar en materia de recaudación. En octubre de 1893, se anuló el cargo de prefecto y se estableció la elección de un presidente, un vicepresidente y de secretarios de la propia jurisdicción de la Junta. En octubre de 1892, se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades fortaleció el desempeño de las Juntas Departamentales y la autonomía de las municipalidades²⁶. Durante los años 1895 y 1896, ocurrieron algunos eventos que pusieron en riesgo la continuidad de un esquema descentralizado. El primero de ellos es el intento de suprimir las Juntas Departamentales, cuyo debate en el Congreso se inició en septiembre de 1895 y se centró en el argumento de la inconstitucionalidad de algunas de las atribuciones de las Juntas²⁷. El segundo de ellos, es el debate en el Congreso en torno al proyecto de Constitución de carácter federal en los últimos meses del año 1895 que estuvo a cargo de Juan José Calle. Y el tercer evento, es la proclamación del Estado Federal de Loreto en mayo de 1896, a cargo de Ricardo Seminario, quien reconocía a Piérola como presidente constitucional del Perú, pero cuyo movimiento fue reprimido militarmente. Finalmente, ninguno de estos tres eventos prosperó, y más bien el Congreso en octubre de 1897, mediante una Ley, fortaleció a las Juntas Departamentales en la administración de servicios públicos y ejecución de obras. Se estableció la reducción de los gastos de las Juntas vinculados a aquellos que pertenecían al Gobierno Central y se perfiló sus atribuciones en materia de instrucción y beneficencia y construcción de la infraestructura departamental²⁸.

²⁶ Esta norma le atribuía a las municipalidades mayor autonomía para la elaboración de su presupuesto. Por otro lado, correspondía a las Juntas Departamentales vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Consejos Provinciales y Distritales en materia de la instrucción primaria.

²⁷ Esta inconstitucionalidad era entendida en el sentido que dado que la Constitución contemplaba una forma de gobierno basada en la unidad, no era compatible con un sistema de descentralización fiscal, en el cual las Juntas Departamentales jugaban un rol fundamental.

²⁸ Adicionalmente, la norma establecía como ingresos de las Juntas los derivados de las salinas; los yacimientos de sales; las transferencias para la instrucción media, hospitales e infraestructura pública; los arbitrios y licencias y multas. Cabe resaltar que en la formulación del presupuesto de las Juntas, esta norma, establecía la inclusión de los gastos de inversión en el rubro de gastos forzosos.

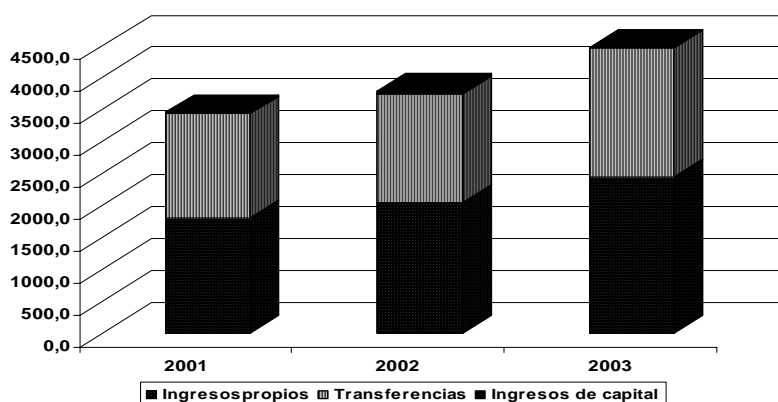
4. Finanzas municipales 2001-2003.

En esta sección se realizará un análisis de la evolución de las finanzas de los Gobiernos Locales para el período 2001-2003.

4.1. Evolución de los Ingresos.

Los ingresos totales de los Gobiernos Locales se han incrementado durante el período 2001-2003. En el año 2001 este monto ascendió a S/. 3 463 millones. En los años 2002 y 2003 dicho monto representó S/. 3 787 millones y S/. 4 481 millones, respectivamente. Por otro lado, los ingresos de capital promedio representaron, para los años en mención, el 0,5% del total de ingresos de los Gobiernos Locales.

GRÁFICO No. 1
ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES 2001-2003
(MILLONES DE SOLES)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación
Elaboración: Propia

La relación de los ingresos tributarios respecto los ingresos totales, promedio para los años 2001-2003, es de 12,7%. Destacan por su mayor recaudación relativa los departamentos de Lima (21,6%), Callao (18,7%) y Arequipa (17,2%), respectivamente. Por otro lado, los departamentos con baja recaudación son Huancavelica y Apurímac, cuyos ingresos tributarios respecto a los ingresos totales ascienden a 1,8% y 1,3%, respectivamente.

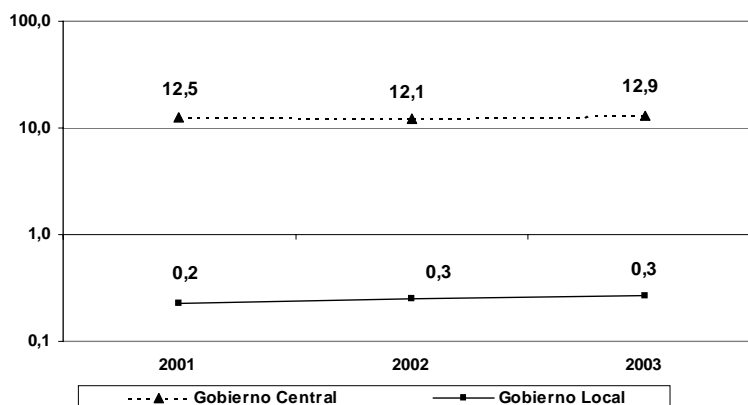
CUADRO No. 1
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	2001	2002	2003	PROMEDIO ANUAL
AMAZONAS	2,4	2,7	1,4	2,2
ANCASH	8,5	8,7	6,0	7,7
APURIMAC	1,2	1,4	1,4	1,3
AREQUIPA	16,2	18,1	17,4	17,2
AYACUCHO	1,6	1,8	2,1	1,8
CAJAMARCA	2,2	2,3	2,2	2,2
CALLAO	20,8	19,7	15,6	18,7
CUSCO	4,7	5,2	5,1	5,0
HUANCAYELICA	1,3	2,5	1,5	1,8
HUANUCO	2,6	3,1	2,5	2,7
ICA	16,3	17,7	15,0	16,3
JUNIN	9,8	11,6	9,8	10,4
LA LIBERTAD	13,2	15,5	15,9	14,9
LAMBAYEQUE	11,7	13,4	11,4	12,2
LIMA	21,1	21,6	22,2	21,6
LORETO	3,0	3,3	3,2	3,2
MADRE DE DIOS	5,1	7,2	7,8	6,7
MOQUEGUA	6,1	6,8	6,6	6,5
PASCO	3,0	5,1	3,7	3,9
PIURA	7,8	8,1	6,3	7,4
PUNO	1,4	2,6	2,6	2,2
SAN MARTÍN	5,6	6,0	5,0	5,5
TACNA	14,5	6,7	7,9	9,7
TUMBES	3,5	5,5	5,3	4,8
UCAYALI	3,6	4,1	4,1	3,9

Fuente: Contaduría Pública de la Nación
 Elaboración: Propia

Una presentación comparativa de los ingresos tributarios municipales respecto a los niveles del Gobierno Central nos muestra los reducidos montos de recaudación local. En promedio, para los años 2001-2003, los ingresos tributarios como porcentaje del PBI representaron el 12,5% para el Gobierno Central y el 0,2% para el Gobierno Local.

GRÁFICO No. 2
INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DEL GOBIERNO CENTRAL 2001-2003
(PORCENTAJE DEL PBI)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación - MEF
 Elaboración: Propia

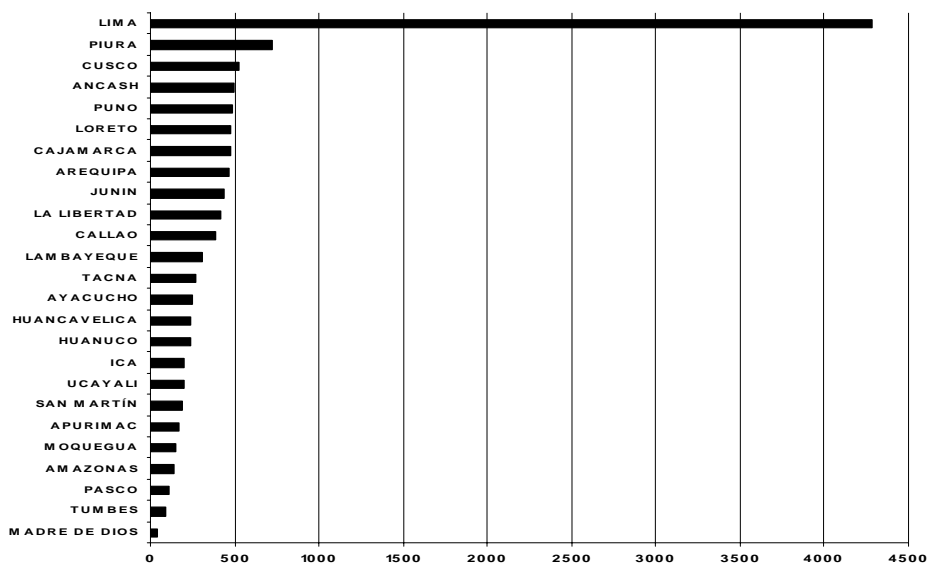
Por otro lado, en promedio, para el período 2001-2003, las transferencias gubernamentales hacia los Gobiernos Locales representaron el 47,5% de la totalidad de los ingresos de los Gobiernos Locales.

CUADRO No. 2
INGRESOS POR TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	2001	2002	2003	PROMEDIO ANUAL
AMAZONAS	84,1	85,4	82,9	84,1
ANCASH	71,9	60,2	51,1	61,1
APURIMAC	82,7	80,1	82,5	81,8
AREQUIPA	48,8	43,9	42,0	44,9
AYACUCHO	80,5	81,3	80,3	80,7
CAJAMARCA	66,4	66,5	60,6	64,5
CALLAO	28,8	25,9	18,5	24,4
CUSCO	70,7	67,5	71,7	70,0
HUANCAVELICA	90,1	66,8	61,3	72,8
HUANUCO	84,5	83,5	78,5	82,2
ICA	55,6	46,3	38,0	46,6
JUNIN	66,4	62,5	65,7	64,9
LA LIBERTAD	51,1	48,2	48,0	49,1
LAMBAYEQUE	59,8	58,2	63,6	60,5
LIMA	26,3	25,1	28,4	26,6
LORETO	48,9	47,6	48,4	48,3
MADRE DE DIOS	65,4	62,2	66,9	64,8
MOQUEGUA	23,8	20,8	20,3	21,6
PASCO	60,9	66,5	68,6	65,3
PIURA	52,5	52,3	49,0	51,3
PUNO	77,0	71,0	61,4	69,8
SAN MARTÍN	74,2	75,0	77,4	75,5
TACNA	22,3	25,0	26,2	24,5
TUMBES	43,1	42,3	32,2	39,2
UCAYALI	46,5	46,6	46,3	46,5

Fuente: Contaduría Pública de la Nación
Elaboración: Propia

GRÁFICO No. 3
INGRESOS TOTALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES POR DEPARTAMENTO 2001-2003
(MILLONES DE SOLES)



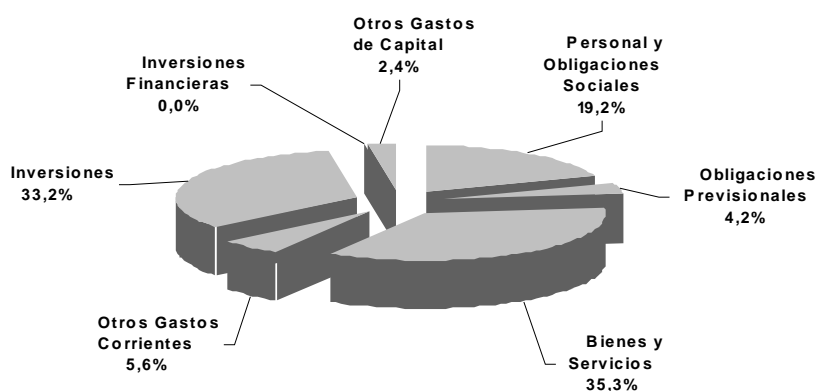
Fuente: Contaduría Pública de la Nación
Elaboración: Propia

4.2. Evolución de los gastos.

Respecto a los gastos no financieros de los Gobiernos Locales, en promedio para los años 2001-2003, El 64,3% corresponde a gastos corrientes y el 35,7% a gastos de capital. Dentro de los gastos corrientes, el 54,9% es explicado por el el gasto en bienes y servicios, y el 29,9% es explicado por el gasto en personal y obligaciones sociales. Respecto a los gastos de capital, el 93,1% lo representa el gasto en inversiones y el 0,1% el gasto en inversiones financieras.

Respecto de los gastos no financieros totales, para el periodo 2001-2003, en promedio, el 35,2% lo representa el gasto en bienes y servicios; el 33,2% lo representa el gasto en inversiones, seguido por el gasto en personal y obligaciones sociales, cuya participación en el gasto no financiero total es de 19,2%.

GRÁFICO No. 4
ESTRUCTURA DEL GASTO NO FINANCIERO PROMEDIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES 2001-2003

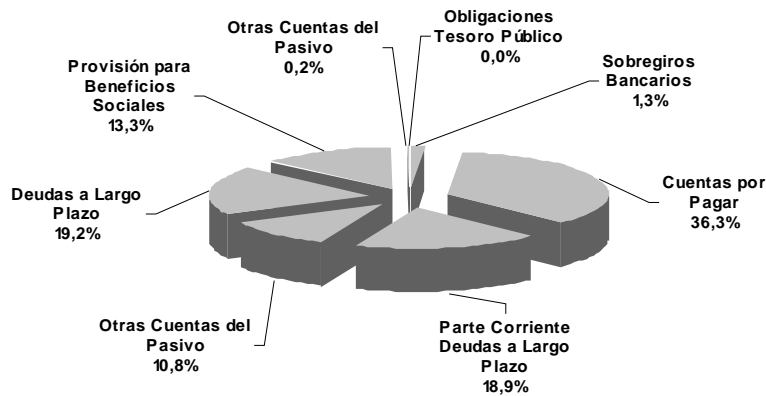


Fuente: Contaduría Pública de la Nación
Elaboración: Propia

4.3. Saldo y servicio de la deuda.

El saldo de la deuda de los Gobiernos Locales al 31 de diciembre del 2003, ascendió a S/. 3 236 millones, de los cuales el 67,3%, están vinculadas a la parte corriente y el 32,7% al pasivo no corriente. Del total de la deuda municipal, el 36,3% lo representan las cuentas por pagar, el 19,2% las deudas a largo plazo y el 18,9% la parte corriente de la deuda de largo plazo.

GRÁFICO No. 5
ESTRUCTURA DE LA DEUDA MUNICIPAL 2003

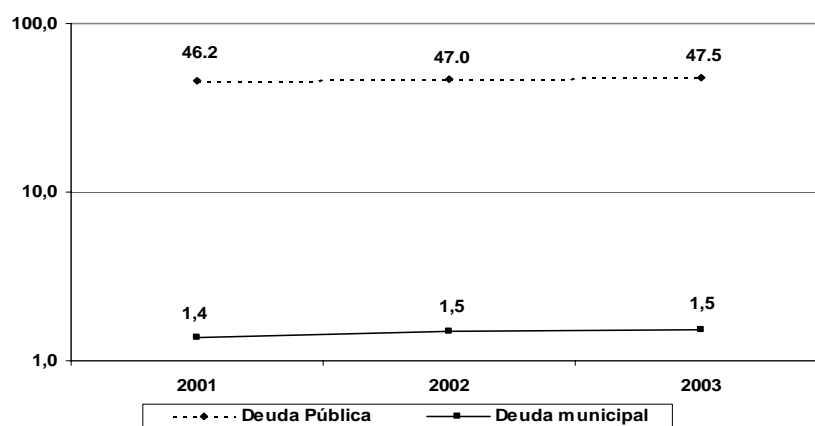


Fuente: Contaduría Pública de la Nación
 Elaboración: Propia

El saldo de deuda respecto a los ingresos corrientes de los Gobiernos Locales alcanzó el 72,4% en el año 2003. Los departamentos más endeudados respecto a sus ingresos corrientes son, El Callao (148,7%), Lambayeque (143,0%) y Tumbes (96,7%). Por otro lado, los departamentos menos endeudados son Apurímac y Moquegua con un ratios de endeudamiento de 38,8% y 17,1%, respectivamente.

Un análisis comparativo muestra que en promedio, para los años 2001-2003, la deuda de los Gobiernos Locales alcanzó el 1,5% del PBI, mientras que la deuda pública representó el 46,9%.

GRÁFICO NO. 6
SALDO DE DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y DEL GOBIERNO CENTRAL 2001-2003
(PORCENTAJE DEL PBI)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación - MEF
 Elaboración: Propia

CUADRO No. 3
DEUDA MUNICIPAL RESPECTO A LOS INGRESOS CORRIENTES POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	DEUDA / INGRESOS CORRIENTES
AMAZONAS	67,6
ANCASH	51,2
APURIMAC	38,8
AREQUIPA	58,6
AYACUCHO	47,4
CAJAMARCA	41,4
CALLAO	148,7
CUSCO	60,8
HUANCAVELICA	40,4
HUANUCO	48,8
ICA	87,6
JUNIN	49,2
LA LIBERTAD	53,1
LAMBAYEQUE	143,0
LIMA	90,4
LORETO	52,6
MADRE DE DIOS	65,9
MOQUEGUA	17,1
PASCO	53,9
PIURA	53,6
PUNO	51,3
SAN MARTÍN	77,8
TACNA	51,5
TUMBES	96,7
UCAYALI	52,9

*Fuente: Contaduría Pública de la Nación
 Elaboración: Propia*

Respecto al servicio de la deuda municipal, este ascendió a S/. 260 millones en el 2003, de los cuales el 99,6% correspondió al servicio por concepto de intereses y amortizaciones de la deuda interna y el 0,4% por concepto de servicio de la deuda externa. Por otro lado, de la totalidad del servicio de la deuda, el 32,1% corresponde al servicio por concepto de intereses y el 67,9% corresponde al servicio de amortizaciones.

CUADRO No. 4
SERVICIO DE DEUDA MUNICIPAL

DEPARTAMENTO	SERVICIO DEUDA (Millones de Nuevos Soles)	SERVICIO DEUDA / INGRESOS CORRIENTES (%)
AMAZONAS	3,4	6,6
ANCASH	11,1	5,4
APURIMAC	4,5	7,1
AREQUIPA	12,4	6,7
AYACUCHO	6,2	6,7
CAJAMARCA	10,8	5,6
CALLAO	1,2	0,7
CUSCO	13,6	7,3
HUANCAVELICA	4,7	4,8
HUANUCO	6,5	7,0
ICA	2,0	2,1
JUNIN	7,1	4,4
LA LIBERTAD	7,5	4,9
LAMBAYEQUE	4,7	4,4
LIMA	117,2	7,4
LORETO	7,4	4,3
MADRE DE DIOS	1,3	8,5
MOQUEGUA	0,8	1,2
PASCO	1,8	4,7
PIURA	8,3	3,1
PUNO	12,5	6,2
SAN MARTÍN	6,3	9,1
TACNA	2,1	2,5
TUMBES	3,2	8,7
UCAYALI	3,0	4,3

Fuente: Contaduría Pública de la Nación
Elaboración: Propia

5. Marco normativo del proceso de descentralización.

En esta parte se hará una revisión del marco legal asociado al actual proceso de descentralización peruano. La normatividad sobre el actual proceso de descentralización empieza con la aprobación de la Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú sobre descentralización, del 6 de marzo de 2002. Posteriormente se promulgaría en junio del 2002, la Ley de Bases de la Descentralización en la cual se establecen, entre otros temas, los principios que rigen la descentralización, destacan la subsidiariedad, la irreversibilidad y la gradualidad del proceso. En ambas normas se establecen los lineamientos normativos de varios procesos, requeridos como indispensables para el desarrollo exitoso de la descentralización. En primer lugar, se establece la descentralización del Presupuesto de la República. Al respecto, en agosto del 2003 se aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo, con el objetivo de asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de programación presupuestaria. En segundo lugar, se establece la asignación de competencias y transferencia de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, proceso que posteriormente se desarrollará en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, aprobada en julio del 2004, norma que tiene como objetivo garantizar la transferencia de competencia, funciones, atribuciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales. En tercer lugar, se establece el inicio del proceso de regionalización eligiendo Gobiernos Regionales en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao²⁹; y, como siguiente paso, la conformación de regiones mediante referéndum, que serán integradas por dos o más circunscripciones departamentales contiguas, cuyos incentivos económicos para dicha conformación, se establecerían posteriormente en la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones promulgada en julio del 2004. Finalmente, se establece la estructura orgánica, las competencias, así como los bienes y rentas de los Gobiernos Regionales y Locales, las cuales se desarrollarán ampliamente con posterioridad en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades; respectivamente.

En el siguiente cuadro se muestran las principales normas del actual proceso de descentralización para el período 2002-2005.

²⁹ Días después de la promulgación de la Ley de Reforma Constitucional sobre descentralización, se aprobó la Ley No. 27683, Ley de Elecciones Regionales.

5.1. Normas promulgadas en el año 2002.

Ley No. 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización.

La aprobación de esta Ley, realizada el 6 de marzo de 2002, marca el inicio de la normativa del actual proceso de descentralización. En ésta, se establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como principal objetivo el desarrollo integral del país; y que debe desarrollarse por etapas en forma progresiva y ordenada, acorde a determinados criterios que permitan una adecuada asignación de las competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales. La norma esta compuesta de 12 Artículos, desde el Artículo 188º hasta el 199º. En el Artículo 188º, se establecen los lineamientos del proceso de asignación de competencias y funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, y del presupuestario descentralizado³⁰. En el Artículo 190º se establecen los lineamientos del proceso de elecciones Regionales y del proceso de incentivos para la integración y conformación de regiones³¹. En Artículos 191º-193º, se establece la estructura orgánica de los Gobiernos Regionales, y las competencias y los bienes y rentas de esos niveles de gobierno³². En los Artículos 194º-198, se establece la estructura orgánica del nivel de Gobierno Local, así como los bienes y rentas de estos niveles de gobierno; finalmente se establece un régimen especial para la Municipalidad Metropolitana de Lima³³.

Como hemos visto, la promulgación de la Ley de Reforma del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución establece el marco legal de los diversos procesos vinculados al proceso de descentralización. Todos estos procesos son desarrollados, aunque aún de manera genérica, en la Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Ley No. 27683, Ley de Elecciones Regionales.

³⁰ Lo establecido en el Artículo 180º, posteriormente se desarrollará en la Ley No. 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales y en la Ley No. 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

³¹ Posteriormente, este Artículo se desarrollará en la Ley No. 27683, Ley de Elecciones Regionales y la Ley No. 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

³² Posteriormente este Artículo se desarrollará en la Ley No. 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

³³ Posteriormente este Artículo se desarrollará en Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Esta Ley se promulgó el 14 de marzo del 2002, con el objeto de regular la organización y ejecución de las elecciones regionales. La norma consta de tres Títulos,. En el Título primero se establece que las elecciones regionales se realizan cada cuatro años y se determina que las autoridades objeto de elección son el presidente y el vicepresidente del Gobierno Regional, y los miembros del Consejo Regional. Así mismo, se establece que las elecciones regionales se realizan conjuntamente con las elecciones municipales el tercer domingo del mes de noviembre. El Título II, establece el número de miembros de cada Consejo Regional³⁴ y las reglas de elección de dichos miembros. Finalmente se establece que el presidente el vicepresidente y los miembros del Consejo Regional elegidos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones y asumen sus cargos el primero de enero del año posterior a la elección. En el Título III, se establece el marco legal para la inscripción de las agrupaciones políticas y de las listas de candidatos para las elecciones, así como los requisitos e impedimentos para ser candidato a los cargos de autoridad regional³⁵.

Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Esta Ley, aprobada el 17 de julio del 2002, desarrolla el Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú³⁶ sobre descentralización. Esta norma regula la estructura y organización del Estado de manera descentralizada, correspondiente al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales y Locales. Adicionalmente, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. La Ley se compone de nueve Títulos.

En el Título I, se define el objeto y el contenido de la Ley. En el II Título, se definen la finalidad, los principios y los objetivos del proceso de descentralización. La norma establece que la finalidad del proceso de descentralización es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país lo cual se logra mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio de poder de los tres niveles de gobierno. Se definen como principios generales del proceso de descentralización, la

³⁴ Para la primera elección regional la norma establece que el número de miembros de cada Consejo Regional debe ser igual al número de provincias, y en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, igual al número de distritos, con un mínimo de siete. El presidente y el vicepresidente regional integran el Consejo en mención, fuera de este número.

³⁵ En las disposiciones transitorias y complementarias de la norma, se establece un tratamiento especial para el caso del departamento de Lima, que consiste en la exclusión de la provincia de Lima Metropolitana en la elección de autoridades regionales en el departamento de Lima.

³⁶ Que corresponde a la Ley No. 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre descentralización.

permanencia, el dinamismo, la irreversibilidad, la democracia, la integridad, la subsidiaridad y gradualidad. Asimismo, se definen los principios específicos del proceso de fiscal, las competencias claramente definidas, la transparencia y predictibilidad en la determinación de la base de los recursos de los gobiernos subnacionales, la neutralidad en la transferencia de recursos en el marco de las transferencias de competencias y funciones, el acceso al endeudamiento externo únicamente con aval del Estado y la responsabilidad fiscal mediante el establecimiento de reglas fiscales a los niveles de Gobierno Regional y Local. En la parte final del Título segundo, se establecen los objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales, que deberán de cumplir el proceso de descentralización. En el Título III, se establecen los aspectos generales de la descentralización. Se define el concepto de autonomía como el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, para normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se establecen los conceptos de competencias exclusivas, compartidas y delegables para los tres niveles de gobierno; y los criterios para la asignación y transferencia de las competencias a los Gobiernos Regionales y Locales. Finalmente, se establece que los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, los elabora y aprueba el Poder Ejecutivo, considerando los planes de desarrollo regional y local. Asimismo, se establece que el presupuesto anual de la República es descentralizado y participativo, cuya formulación y aprobación se realiza de acuerdo a la Constitución y a las normas presupuestarias vigentes, distinguiendo los tres niveles de gobierno. Los Gobiernos Regionales y Locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales, cuya aprobación se realiza de acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y demás normatividad correspondiente.

En el IV Título, se crea el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización³⁷. En este Título también se establecen las funciones que deberá ejercer el CND. En el Título V, se establecen las competencias exclusivas y compartidas del Gobierno Nacional. En el Título VI, se define el concepto de región y se establecen los lineamientos genéricos del proceso de conformación de regiones, que posteriormente serán ampliados en la Ley No. 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. En este Título se establece que el proceso de regionalización se inicia con la creación de

³⁷ Según la norma en mención, el CND será presidido por un representante del Presidente de la República, y estará conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los Gobiernos Regionales, un representante de los Gobiernos Locales provinciales y un representante de los Gobiernos Locales distritales.

Gobiernos Regionales en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Asimismo, se establecen regímenes especiales para la provincia Metropolitana de Lima y la provincia Constitucional del Callao, y las competencias exclusivas y compartidas; y los bienes y rentas correspondientes a los Gobiernos Regionales. En el Título VII, corresponde a los Gobiernos Locales. Se define el concepto municipalidad, las competencias exclusivas y compartidas, así como los bienes y rentas de los Gobiernos Locales. En el Título VIII, se establecen las relaciones de coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno, Nacional, Regional y Local. Asimismo, se establecen los mecanismos y medios a través de los cuales los Gobiernos Regionales y Locales se relacionan con el Congreso de la República y con los organismos internacionales. En este Título también se crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) cuyo objetivo es promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno.

En el IX Título, se establecen las disposiciones complementarias, transitorias y finales. Las disposiciones complementarias contemplan la instalación e implementación del Consejo Nacional de Descentralización, el inicio del proceso de transferencia de programas sociales y de los proyectos de inversión productiva regional a los Gobiernos Regionales y Locales para el año 2003, así como, la definición y distribución de los recursos de la privatización y concesiones. Por su parte, en las disposiciones transitorias, se establece la instalación de las autoridades de los Gobiernos Regionales a partir del 1 de enero del 2003 y se definen las cinco etapas del proceso de descentralización. La etapa preparatoria comprende el período junio-diciembre del 2002, en el cual el Congreso de la República, deberá debatir y aprobar preferentemente, la Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. La primera etapa comprende la instalación y organización de los Gobiernos Regionales y Locales. La segunda etapa, consiste en la consolidación del proceso de regionalización; la tercera etapa consiste en la transferencia y recepción de las competencias sectoriales y la cuarta etapa consiste en la transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud. Finalmente, en las disposiciones transitorias se contempla la desactivación y extinción de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARS) y del Ministerio de la Presidencia.

Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Esta Ley, aprobada el 6 de mayo del 2003, sustituyó a la anterior Ley Orgánica de Municipalidades, Ley No. 23853; vigente desde 1984. Esta Ley establece normas sobre la creación, el origen, la autonomía, la organización, la finalidad, los tipos, las competencias, la clasificación y el régimen económico de las municipalidades. También contempla las relaciones entre municipalidades y las relaciones de éstas con organizaciones del Estado y con organizaciones privadas. La Ley se compone de trece Títulos.

En el Título I, se clasifican las municipalidades en provinciales o distritales, y se establecen regímenes especiales para la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades de frontera. En el Título II, se establece que la estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el Consejo Municipal y la Alcaldía. El Consejo Municipal está compuesto por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones conforme lo establecido en la Ley No. 26864, Ley de Elecciones Municipales. Por otro lado, la Alcaldía se define como el órgano ejecutivo del Gobierno Local, en el cual el alcalde es su máxima autoridad administrativa. El Gobierno Local cuenta además con órganos de coordinación, el Consejo de Coordinación Local Provincial, el Consejo de Coordinación Local Distrital y la Junta de Delegados Vecinales. En este Título también se establecen las atribuciones, obligaciones y derechos del Consejo Municipal, de los regidores y del alcalde.

En el Título III, se establece la estructura administrativa básica del Gobierno Local, la cual comprende, a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica, la oficina de presupuesto y planeamiento. Adicionalmente, también se establecen las modalidades para la prestación de servicios de los Gobiernos Locales y los lineamientos para los procesos de concesiones, contrataciones y adquisiciones que rigen para este nivel de gobierno. Asimismo, en este Título se establecen, las normas así como los procedimientos administrativos municipales. En el Título IV, se establece el régimen económico del Gobierno Local. Se establecen los lineamientos del proceso del presupuesto participativo y de la contabilidad municipal, así como se definen los bienes y rentas municipales. En el Título V, se establecen las competencias y funciones específicas para los Gobiernos Locales, las cuales se derivan de las

competencias que se ejercen con carácter exclusivo o compartido³⁸. En éste Título, se establecen competencias y funciones específicas, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo; saneamiento, salubridad y salud; tránsito, vialidad y transporte público; educación, cultura, deportes y recreación; abastecimiento y comercialización de productos y servicios; programas sociales, defensa y promoción de derechos; seguridad ciudadana; promoción del desarrollo económico local; así como de otros servicios públicos; haciendo la distinción entre municipalidades provinciales y distritales.

En el Título VI, se regula el uso de la propiedad municipal. Se norma la construcción, la reconstrucción, la modificación y la reforma de las obras inmobiliarias, la expedición de las licencias de construcción, la conservación de zonas monumentales, así como las facultades especiales de las municipalidades en el caso que el uso de la propiedad atente contra la armonía del bien común. En el Título VII, se establece la composición, las funciones, así como la instalación y las sesiones de los órganos de coordinación municipal (Consejo de Coordinación Local Provincial, el Consejo de Coordinación Local Distrital y la Junta de Delegados Vecinales). En el Título VIII, se establece la participación vecinal a través de diversos mecanismos de participación y del ejercicio de derechos políticos, así como los derechos de control vecinal a los Gobiernos Locales³⁹. En el Título IX, se norman las relaciones entre los municipios y, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, así como las relaciones entre las municipalidades, y los conflictos de competencias que surjan entre estas o con los Gobiernos Regionales u Organismos del Gobierno Nacional.

En el Título X, se establece el tratamiento otorgado a las municipalidades de centros poblados y a las municipalidades fronterizas. El Título XI establece el tratamiento de las municipalidades ubicadas en zonas rurales. Se estipula, que este tipo de municipalidades no están obligadas a adoptar la estructura administrativa básica que señala la presente norma, sin que ello suponga que no se deban ejercer las funciones previstas. El Título XII, establece los principios de transparencia fiscal y de neutralidad política que debe de cumplir la gestión municipal. Finalmente, en el Título XIII, se establece un régimen especial para la Municipalidad Metropolitana de Lima. Se establecen como órganos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Consejo

³⁸ La Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece en el artículo 13° la condición exclusiva, compartida y delegable de una competencia.

³⁹ La norma en mención establece dos derechos de control, la revocatoria de las autoridades municipales y la demanda de rendición de cuentas.

Metropolitano, la Alcaldía Metropolitana y la Asamblea Metropolitana de Lima; y como órganos de asesoramiento la Junta de Planeamiento, la Junta de Cooperación Metropolitana y las Comisiones Especiales de Asesoramiento. En este Título también se establecen las competencias y funciones metropolitanas especiales asignadas.

5.2. Normas promulgadas en el año 2003.

Ley No. 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal⁴⁰.

Esta Ley, promulgada el 7 de mayo del 20023, modifica la Ley No. 27245, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal⁴¹. Tiene por propósito perfeccionar las reglas fiscales para el Sector Público No Financiero como herramientas fundamentales para la gestión pública. Para ello, se introdujeron mecanismos de manejo fiscal contra cíclico y graduales en la convergencia a los límites establecidos y se implantaron mecanismos y reglas fiscales para los Gobiernos Regionales y Locales. Esta norma indica que estos niveles de gobierno, pueden obtener financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con el aval del Estado y, cuando este endeudamiento ocurra, deberá destinarse exclusivamente a financiar gastos en infraestructura pública. Adicionalmente, se establecen sanciones para los Gobiernos Regionales y Locales frente al incumplimiento de las reglas fiscales, las que contemplan la restricción al acceso al Fondo de Compensación Regional (FONCOR), al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) o al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), cuya retención en ninguno de los casos formen parte de los recursos del Tesoro Público.

Ley No. 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo⁴².

Esta Ley fue promulgada el 7 de agosto del 2003. Tiene por objeto asegurar la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, mediante el recojo de las necesidades de la población para promover su ejecución, tal y como se establece en el Capítulo primero. La norma comprende tres Capítulos adicionales. En el Capítulo II, se establecen como instancias del

⁴⁰ Cuyo reglamento fue aprobado el 2 de noviembre del 2004, mediante Decreto Supremo No. 151-2004-EF.

⁴¹ Promulgada en diciembre del año 1999.

⁴² Cuyo reglamento fue aprobado el 25 de noviembre del 2003, mediante Decreto Supremo No. 171-2003-EF.

Presupuesto Participativo, el Consejo de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local provincial y distrital. También se establecen las distintas fases del presupuesto participativo. Finalmente, en los Capítulos III y IV se establecen el vínculo entre el presupuesto participativo y los planes de desarrollo concertados; y los mecanismos de vigilancia participativa⁴³; respectivamente.

Ley No. 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada⁴⁴.

Esta Ley fue promulgada el 12 de agosto del 2003, con el objetivo de promover en los tres niveles de gobierno, la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo de las respectivas jurisdicciones. La norma consta de 4 Títulos, estableciendo en el primero el objeto de la norma y las garantías de las que goza la inversión descentralizada en el país. En el Título II, se establecen las funciones del Gobierno Nacional en la promoción de la inversión descentralizada y de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales en la promoción de la inversión privada; así como las modalidades⁴⁵ y mecanismos⁴⁶ de participación de la inversión privada en proyectos públicos. En este Título también se contempla la creación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada a cargo de los Gobiernos Regionales y Locales como órgano especializado, consultivo y de coordinación con el sector privado; y se establecen los instrumentos para la promoción de la inversión en las regiones⁴⁷. En el Título III, se establece la facultad de los Gobiernos Regionales y Locales para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública de alcance regional y local. Finalmente, en el Título IV, se establece la relación de los Gobiernos Regionales con el Gobierno Nacional en materia de proyectos de inversión. Se señala que los proyectos de inversión que se desarrollen por iniciativa de dos o más Gobiernos Regionales contarán con la participación de PROINVERSIÓN y que en los proyectos de carácter nacional se procurará la formación de Juntas de Coordinación Interregional con el objetivo de promover el desarrollo descentralizado

⁴³ Los cuales se definen como aquellos que permiten el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.

⁴⁴ Cuyo reglamento fue aprobado el 27 de febrero del 2004 mediante el Decreto Supremo No. 015-2004-PCM.

⁴⁵ Tales como la venta de activos, la concesión, la asociación en participación, los contratos de gerencia, los Joint Venture, la especialización de servicios, entre otras.

⁴⁶ La norma establece como mecanismos, la oferta pública, la licitación pública, el concurso de proyectos integrales y la adjudicación o concesión directa.

⁴⁷ Entre los cuales se encuentran el Plan de Desarrollo Regional y Local concertados, el Presupuesto Participativo respectivo, el Banco Regional de Proyectos, el cual contará con la asesoría permanente del MEF, INEI, FIDE, CND y PROINVERSIÓN. Asimismo, se contempla en desarrollo de convenios de cooperación mutua entre los Gobiernos Regionales y Locales, y las universidades y los centros tecnológicos, para identificar oportunidades de inversión y desarrollar los proyectos.

de las regiones. Asimismo, PROINVERSIÓN brindará asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales que lo soliciten, en el diseño y conducción de los procesos de promoción de la inversión privada que estén bajo su competencia.

Decreto Supremo No. 036-2003-PCM.

Esta norma promulgada el 30 de marzo del 2003, establece el Cronograma de Transferencias para el año 2003 a los Gobiernos Regionales y Locales de los Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de alcance Regional. Respecto a los Fondos, Programas y Proyectos de Lucha contra la Pobreza, el cronograma establece la transferencia de los proyectos de infraestructura social de FONCODES, los programas de complementación alimentaria del PRONAA, los proyectos de infraestructura productiva de PRONAMACHS, los programas del mantenimiento de caminos vecinales de PROVÍAS RURAL y los proyectos de reconstrucción de ORDESUR; todos previstos para ser transferidos a nivel local durante los meses de abril a diciembre del 2003. En cuanto a los proyectos de Infraestructura Productiva de alcance Regional, el cronograma contempla la transferencia durante los meses de abril a diciembre del 2003, de los proyectos especiales de INADE⁴⁸ y el mantenimiento de caminos departamentales de PROVÍAS RURAL. Finalmente, el cronograma en mención también contempla la transferencia durante los tres últimos trimestres del 2003, de los proyectos de electrificación a los Gobiernos Regionales mediante el desarrollo de Acuerdos de Gestión de estos niveles de gobiernos con el Ministerio de Energía y Minas.

Decreto Supremo No. 088-2003-PCM⁴⁹.

Con la aprobación de esta norma promulgada el 29 de octubre del 2003, se inicia realiza la transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de los fondos, proyectos y programas sociales a cargo del PRONAA, FONCODES, PROVÍAS RURAL y el ex ORDESUR a los que se refiere el Decreto Supremo No. 036-2003-PCM. En esta

⁴⁸ Al respecto se programó la transferencia de los proyectos Chira-Piura, Olmos-Tinajones, Chavimochic, Chincas, Tambo-Ccaracocha, Majes-Siguas, Pasto Grande, Río Cachi y Alto Mayo; a los Gobiernos Regionales.

⁴⁹ Previa a esta norma se aprobaron, la Resolución Presidencial No. 070-CND-P-2003 (del 23 de mayo del 2003) y la Resolución Presidencial No. 071-CND-P-2003 (del 27 de mayo del 2003), por las cuales se aprobaron directivas sobre el procedimiento y los mecanismos de verificación para la ejecución de transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de diversos fondos, proyectos y programas a que se refiere el D.S. No. 036-2003-PCM; respectivamente.

norma establece la transferencia de los Proyectos de Infraestructura Social, que incluye el PESP RURAL, a cargo del FONCODES a 241 Gobiernos Locales distritales y los programas Comedores, Alimentos por Trabajo y Hogares y Albergues a cargo del PRONAA a 67 Gobiernos Locales provinciales⁵⁰. Asimismo, se estableció la transferencia del Programa de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales y Departamentales del PROVIAS RURAL del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a 12 Gobiernos Locales cuya ejecución estará a cargo del Instituto Vial Provincial⁵¹, y a 4 Gobiernos Regionales⁵², y la transferencia de reconstrucción de ORDESUR a 29 Gobiernos Locales provinciales⁵³. Finalmente, la norma contempla la suscripción de convenios de gestión entre los pliegos presupuestarios del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones con los Gobiernos Locales acreditados, los cuales tomarán en cuenta las características particulares de cada municipio. En estos convenios se establecerán los mecanismos y modalidades de ejecución de los recursos de los programas y proyectos transferidos a los Gobiernos Locales, referidos a la asistencia técnica, supervisión y seguimiento de dichos programas, los cuales constituyen un requisito para la transferencia de los recursos correspondientes⁵⁴.

5.3. Normas promulgadas en el año 2004.

Decreto Legislativo No. 955, Ley de Descentralización Fiscal.

Esta norma se promulgó el 4 de febrero del 2004, en el marco de la Ley No. 28079, Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria⁵⁵, la cual contempla el establecimiento de normas que permitan la descentralización fiscal.

La Ley se compone de tres Títulos.

⁵⁰ Al respecto se estableció un plazo máximo de 30 días para la instalación del Comité de Gestión vinculados a los Programas Alimentarios.

⁵¹ EL cual se constituye mediante ordenanza municipal como el organismo público descentralizado de la municipalidad provincial y de las municipalidades distritales de la provincia cuyo presidente es el alcalde de la municipalidad provincial.

⁵² Estos son, los Gobiernos Regionales de Ancash, Cajamarca, Ica y San Martín.

⁵³ Esta transferencia sustituyó a la que se venía efectuando a través del Anexo No.1 del Decreto Supremo No. 019-2003-VIVIENDA.

⁵⁴ La norma también contempla la suscripción de Convenios de Gestión de los Gobiernos Regionales con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el marco de los programas transferidos del PROVIAS RURAL.

⁵⁵ Promulgado el 26 de septiembre del 2003.

En el Título I, se establece que es objeto del proceso de descentralización fiscal, regular la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, establecer los mecanismos de gestión e incentivos al esfuerzo fiscal, implementar reglas de responsabilidad fiscal y estimular el proceso de integración regional. Así mismo, se establecen como principios del proceso de descentralización fiscal, la no duplicidad de funciones, la neutralidad en la transferencia de recursos, la gradualidad, la transparencia y predictibilidad, la responsabilidad fiscal y la equidad. En el Título II, se establecen los criterios rectores de la asignación de ingresos a los Gobiernos Regionales y Locales, y se contempla la creación de tasas y contribuciones por parte de los Gobiernos Regionales a través de una propuesta directa al Congreso de la República. En este Título también se establecen las dos etapas del proceso de asignación de ingresos a los Gobiernos Regionales y a las Regiones. La primera etapa, comprende la asignación a los Gobiernos Regionales, de transferencias presupuestales que incluyan las transferencias del FONCOR. La segunda etapa, comprende la asignación, a las Regiones⁵⁶, de transferencias presupuestales y los recursos del FONCOR, el 50% del Impuesto selectivo al Consumo, el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta⁵⁷, las transferencias complementarias y los ingresos generados por los incentivos al esfuerzo fiscal. En el Título III, se establecen cuatro reglas financieras y fiscales para los Gobiernos Regionales y Locales, tres de ellas, establecen límites a la deuda de corto plazo y al stock y servicio de la deuda sin garantía del Gobierno Nacional. La cuarta regla establece un límite de 3,0% en términos reales, al crecimiento anual del gasto no financiero. Adicionalmente, se establece una regla de final de mandato, por la cual durante el último año de gestión, los Gobiernos Regionales y Locales están prohibidos de efectuar cualquier tipo de gasto corriente que implique compromisos de pago posteriores a la culminación del período de gestión regional o local. En este Título también se establece que los Gobiernos Regionales y Locales deberán presentar al Ministerio de Economía y Finanzas, antes del 15 de julio de cada año y 30 días después de haber culminado el trimestre, los informes multianuales de gestión fiscal y los informes trimestrales, respectivamente. Finalmente, en las disposiciones complementarias, transitorias y finales, se establece, entre otras, que los Gobiernos Regionales y Locales deberán presentar al cierre del 2005, un Informe Multianual Extraordinario en el cual se evaluará la situación financiera del gobierno involucrado, así como se propongan las

⁵⁶ La segunda etapa del proceso de asignación de recursos requiere la conformación y creación de Regiones, según lo establecido en el artículo 15° de la norma en mención.

⁵⁷ Correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría.

medidas correctivas para la sostenibilidad de las finanzas de los gobiernos involucrados⁵⁸.

Ley No. 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales⁵⁹.

Esta Ley, aprobada el 8 de julio del 2004, tiene por objetivo garantizar la transferencia de competencias, funciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, así como optimizar la calidad de los servicios públicos. La norma consta de dos Títulos. En el Título I, se establece que el Sistema de Acreditación comprende la capacitación, asistencia técnica, y el conjunto de instrumentos, procedimientos y normas necesarios para determinar la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales y Locales para que estos niveles de gobierno, reciban y ejerzan las competencias y funciones transferidas. El Sistema de Acreditación tiene por objetivos, acreditar la existencia de capacidades de gestión en los Gobiernos Regionales y Locales, consolidar y ordenar los procesos de descentralización, implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada y certificar el funcionamiento efectivo de las Juntas de Coordinación Interregional. En el segundo Título, se establece como integrantes del Sistema de Acreditación al Gobierno Nacional, a través de los sectores, al CND y a los Gobiernos Regionales y Locales. Los sectores son los encargados de proponer al CND los Planes Anuales de Transferencia hasta el último día del mes de febrero de cada año. Los Gobiernos Regionales y Locales son los responsables de solicitar la transferencia de competencias, desarrollar capacidades de gestión y recibir las competencias, funciones y recursos de acuerdo al Plan Anual de Transferencia y a las capacidades de gestión de estos niveles de gobierno. El CND deberá elaborar con los Gobiernos Regionales y Locales los términos de referencia para el diseño de la metodología, indicadores y demás instrumentos necesarios para la transferencia de competencias y funciones. Adicionalmente, el CND deberá certificar la acreditación previa evaluación y brindar capacitación y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales en materia de gestión pública. En este Título también se establecen los requisitos para la

⁵⁸ A pesar de que el numeral 15.3 del artículo 15° de la norma en mención, señala que nada de lo establecido en la segunda etapa del proceso de asignación de ingresos a las Regiones será de aplicación a la Municipalidad Metropolitana de Lima, ni al Gobierno Regional del Callao; en la última disposición complementaria, transitoria y final, se señala que mediante Decreto Supremo, se establecerá la inclusión del Gobierno Regional del Callao en la segunda etapa del proceso de asignación de recursos a las Regiones.

⁵⁹ Cuyo reglamento fue aprobado el 15 de noviembre del 2004, mediante Decreto Supremo No. 080-2004-PCM.

acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales⁶⁰, considerando requisitos mínimos simplificados para aquellas municipalidades que se encuentren en el rango de percepción mínima de 8 UIT por concepto de FONCOMUN⁶¹; y se establecen los criterios para la elaboración de los indicadores de gestión⁶². Finalmente, la norma contempla la celebración de Convenios de Cooperación entre el Gobierno Nacional, el CND y los Gobiernos Regionales y Locales con el objetivo de facilitar el proceso de acreditación y la ejecución del Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales; y la posibilidad de que el proceso de acreditación pueda ser realizado por instituciones independientes autorizadas por CND.

Ley No. 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones⁶³.

Esta Ley aprobada el 8 de julio del 2004, tiene como objetivo establecer las políticas de incentivos para la integración y conformación de Regiones orientadas a que los Gobiernos Regionales ejecuten acciones encaminadas para la integración física, económica, fiscal, cultural, social y política para la conformación de regiones sostenibles. La norma se compone de tres Títulos. En el primero de ellos se establecen las disposiciones generales de la Ley. En el segundo Título, se establecen las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) para la gestión estratégica de integración para la conformación de Regiones y para la materialización de acuerdos de articulación macroregional. La norma establece una serie de beneficios para las JCI, entre los cuales se encuentran el financiamiento de proyectos o actividades generados por las JCI, la prioridad en la evaluación de los proyectos interregionales presentados para financiamiento del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) frente a los presentados por un Gobierno Regional, la asignación de COFIDE de un

⁶⁰ Estos son, el Plan de Desarrollo Regional o Local aprobados; el Plan de Desarrollo Institucional, con los planes sectoriales respectivos; el Plan Anual y el Presupuesto Participativo aprobado, el Plan Básico de Desarrollo de Capacidades Institucionales y de Gestión de las competencias y funciones materia de transferencia; las Actas de Instalación y Sesiones de los Consejos de Coordinación Regional o Local; el cumplimiento de las normas de Prudencia y Transparencia Fiscal; el Plan de Participación Ciudadana; la conformación de la Agencia de Promoción de Inversiones y los Lineamientos de Políticas Sectoriales Regionales o Locales aprobados, el Cuadro de Asignación de Personal, el Presupuesto Analítico de Personal, el Reglamento y los Manuales de Organización y Funciones desarrollados acorde a las competencias solicitadas.

⁶¹ Estos requisitos contemplan, el Plan de Desarrollo Municipal Concertado y Presupuesto Participativo aprobados, el Acta de Instalación y de Sesiones del Consejo de Coordinación Local y la ejecución presupuestal en el ejercicio anterior, mayor o igual al Presupuesto Institucional Modificado.

⁶² Los indicadores de gestión consideran indicadores de gestión de los servicios que se van a proveer a la población, de gestión internos, fiscales, de competitividad y desarrollo económico, de participación ciudadana, de acceso a la información y transparencia en la gestión y de compatibilización de los planes de desarrollo regional con las políticas nacionales de desarrollo.

⁶³ Cuyo reglamento fue aprobado el 26 de agosto del 2004, mediante Decreto Supremo No. 063-2004-PCM.

porcentaje anual de los fondos para proyectos de inversión privada de alcance interregional ubicados en el ámbito de las JCI, la asignación de un monto de endeudamiento compatible con la Ley de Endeudamiento Público y la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; así como contar con capacitación del CND y asesoría permanente de PROINVERSIÓN. En el Título III, se establecen dos etapas para el proceso de conformación de Regiones. La primera etapa requiere la integración de dos o más circunscripciones departamentales colindantes para la conformación de una Región, y la segunda, se realizará en las Regiones ya constituidas y permitirá a las provincias y distritos contiguos a otra Región cambiar de circunscripción por una única vez⁶⁴. Adicionalmente, se establece que son, los Presidentes de los Gobiernos Regionales involucrados, los partidos políticos nacionales o movimientos regionales respaldados por el 10,0% de los ciudadanos de cada uno de los departamentos a integrarse y el 15,0% de los ciudadanos de cada uno de los departamentos a integrarse, quienes podrán presentar propuestas de conformación de Regiones, las cuales requerirán la presentación de un Expediente Técnico que contendrá la fundamentación de la viabilidad de la Región⁶⁵. Finalmente, se establecen beneficios para las Regiones conformadas, como la asignación de un puntaje doble en la evaluación de los proyectos presentados por las Regiones para que sean financiados por el FIDE frente a los presentados por la JCI; el trato preferencial para el acceso al crédito externo para el financiamiento de proyectos; la autorización para realizar operaciones de endeudamiento interno; la prioridad para gestionar convenios de canje de deuda por inversión; la asignación del 50,0% de los recursos efectivamente recaudados en cada Región por el IGV, ISC y el IR de Personas Naturales correspondientes a rentas de primera, segunda, cuarta y quinta categoría; y la bonificación del 20,0% en los procesos de adjudicación y contratación del Estado, a las empresas ubicadas y registradas como contribuyentes en las Regiones. Adicionalmente, los beneficios con los cuales contaban las JCI, serán extensivas a las Regiones conformadas.

⁶⁴ El primer referéndum correspondiente a la primera etapa se realizará en el mes de octubre del 2005 y los siguientes en los años 2009 y 2013. El primer referéndum de la segunda etapa se realizará en el 2009 y el subsiguiente en el 2013, junto con los referéndum correspondiente a la primera etapa.

⁶⁵ El CND tendrá como máximo 30 días para emitir un informe aprobatorio o desaprobatorio del Expediente Técnico, para que posteriormente la PCM emita, sobre la base de los informes del CND, Resoluciones Aprobatorias, los cuales remitirá al JNE. Este último convoca a referéndum y la ONPE organiza y conduce el proceso. Finalmente, la propuesta de conformación de Regiones es aprobada si mediante el referéndum se alcanza el 50,0% más uno de los votantes que efectivamente votaron en dicha consulta. EL JNE Comunica los resultados oficiales al Poder Ejecutivo para que proponga las iniciativas legales que correspondan.

Decreto Supremo No. 038-2004-PCM.

Mediante esta norma, promulgada el 11 de mayo del 2004, se aprueba el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004. Este plan distingue tres grupos de transferencias:

- La transferencia de fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza a los Gobiernos Locales y los proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional para ser transferidos a los Gobiernos Regionales.
- Las transferencias de las funciones específicas para el ejercicio de las competencias exclusivas a los Gobiernos Regionales y Locales, y,
- Las transferencias de funciones específicas para el ejercicio de las competencias compartidas de estos niveles de gobierno.

Dentro del primer grupo de transferencias, mediante esta norma se consolidó la transferencia de las competencias iniciada en el 2003, por la cual se completó la transferencia de los programas del PRONAA y FONCODES, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a 58 municipalidades provinciales y a 165 municipalidades distritales, respectivamente. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones transfirió el Proyecto de Infraestructura de Transporte Rural - PROVÍAS RURAL a 97 Institutos Viales Provinciales para el mantenimiento de rutinario de caminos vecinales y para la realización de estudios vinculados. Además, se transfirieron proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional del Ministerio de Agricultura⁶⁶, del Ministerio de Transporte Exterior y Turismo⁶⁷, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁶⁸ y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento⁶⁹ a los Gobiernos Regionales. Dentro del segundo grupo de transferencias, se programó la transferencia a los Gobiernos Regionales de funciones que permitan el ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, únicamente a aquellos gobiernos que cumplan con las normas

⁶⁶ Se estableció la transferencia del Proyecto PROALPACA a los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica; y proyectos ganaderos de la Dirección Nacional de Promoción Agraria a 12 Gobiernos Regionales.

⁶⁷ Se estableció la transferencia del Gobierno Regional del Cuzco del Proyecto Especial Plan COPESCO.

⁶⁸ Se estableció la transferencia de 384 máquinas a 24 Gobiernos Regionales, 4 embarcaderos fluviales al Gobierno Regional de Loreto y 5 embarcaderos lacustre al Gobierno Regional de Puno.

⁶⁹ Se estableció la transferencia de 3 proyectos especiales a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y del proyecto especial Chincas que no fue transferida en el año 2003.

establecidas por el Sistema Nacional de Acreditación. Asimismo, se estableció el apoyo a los Gobiernos Locales para el ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. El tercer grupo de transferencias, estableció la transferencia de competencias compartidas vinculados a funciones del Ministerio de Agricultura; Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de la Producción a los Gobiernos Regionales que cumplan con lo establecido con las exigencias del Sistema Nacional de Acreditación; asimismo, se establecieron las transferencias de funciones para el ejercicio de las competencias compartidas de los Gobiernos Locales, las cuales deben de ser coordinadas con los Sectores del Gobierno Nacional y con los Gobiernos Regionales.

Finalmente, la norma también establece el cronograma de transferencias correspondientes al año 2004 y las acciones estratégicas para la implementación del plan de transferencias de dicho año.

6. Construcción de un indicador de desempeño municipal y el análisis de eficiencia relativa.

6.1. Especificación funcional.

Construcción del Indicador de Desempeño Municipal.

La construcción de un indicador de desempeño involucra diversos pasos. En primer lugar, se requiere de la especificación de su forma funcional, sobre la base de las actividades y funciones que realiza el nivel de gobierno involucrado. Posteriormente, se recolectan y organizan los datos. Luego, se procede a construcción de los indicadores económicos, sociales culturales, etc., y por último se procede a implementar el indicador y a estimarlo.

La metodología propuesta por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003), recoge la metodología estándar para la construcción de indicadores de desempeño. La metodología adaptada para el nivel de Gobierno Local⁷⁰, asume que dados k municipios y j áreas de desempeño municipal, el Indicador de Desempeño Municipal (IDM) para el municipio k , esta en función de determinados indicadores socio-económicos y puede escribirse como:

$$IDM_k = \sum_{j=1}^n IDM_{kj}, \text{ donde: } IDM_{kj} = f(I_m)$$

De esta manera, los cambios en los indicadores socio-económicos, se traducen en cambios en el desempeño municipal:

$$\Delta IDM_{kj} = \sum_{k=m}^n \frac{\partial f}{\partial I_m} \Delta I_m$$

Los indicadores socio-económicos resultan de la conjunción de una serie de factores, como la provisión de los servicios municipales, la capacidad de gestión de las autoridades, la ejecución de normas, ordenanzas, etc.; así como de factores que no

⁷⁰ Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003) construyen un indicador de desempeño para el sector público, a partir de varias categorías del gasto y variables socioeconómicas, las cuales reflejan los efectos de las políticas de gobierno.

son directamente controlados por las autoridades municipales⁷¹. En la literatura económica, los resultados obtenidos por las autoridades (a cualquier nivel de gobierno) se definen como outputs/outcomes. Bradford, Malt y Oates (1969) distinguen conceptualmente dos tipos de Outputs, D-Output y C-Output. Los D-Output son los resultados que se observan de manera directa (provisión de servicios), mientras que los C-Output son los resultados demandados por la población⁷².

Análisis de eficiencia: Teoría microeconómica de la producción.

El análisis de eficiencia de los Gobiernos Locales, se deriva de la teoría microeconómica de la producción. Farrell (1957) define eficiencia como la capacidad de una unidad para producir el máximo posible dado un conjunto de factores (inputs). Es decir, la capacidad para producir sobre la frontera de posibilidades de producción, dada la tecnología. La teoría de la producción interpreta las actividades de los municipios, como un proceso de producción que transforma inputs, tales como capital, trabajo, etc., en outputs/outcomes. Bradford, Malt y Oates (1969) y Lovell (2000), suponen que dada una muestra de $k = 1, \dots, K$ municipalidades (productores), cada uno emplea un vector de N insumos o inputs, $x = (x_1, \dots, x_N)$, para proveer un número D de outputs directamente producidos $y = (y_1, \dots, y_D)$, mediante el desarrollo de diversas actividades. En línea con la definición de eficiencia de Farrell y la reciente literatura⁷³, el desempeño municipal puede interpretarse como el resultado (outputs/outcomes) de las políticas municipales aplicadas, en la cual se utilizan los gastos municipales como insumos (inputs). Por tanto, una forma de medir la eficiencia del gasto de los Gobiernos Locales es mediante la comparación que tan bien los gastos son transformados en servicios municipales.

Estimación no paramétrica: Free Disposal Hull.

⁷¹ Como por ejemplo, las características de la comunidad y el tamaño de la población.

⁷² La provisión de los servicios policiales (seguridad ciudadana, servicio de transporte, etc) son considerados, bajo este modelo, como D-Outputs. Sin embargo, la población esta interesada en la obtención de resultados perceptibles que se originan a partir de dicha provisión, como la reducción de la tasa de criminalidad o la reducción del flujo de tráfico.

⁷³ Véase Afonso, Schuknecht y Tanzi (2003) y Clements (2002).

La metodología no paramétrica, Free Disposal Hull (FDH), permite estimar la eficiencia relativa de unidades homogéneas de producción en un contexto de mercado⁷⁴. Primeramente, establece una frontera de posibilidades de producción representada por la combinación de los mejores resultados dentro de una muestra de productores y luego estima la ineficiencia relativa de los productores como la distancia a dicha frontera. La metodología FDH impone sólo una restricción a la tecnología de producción, vinculado al uso de los inputs/outputs, los cuales pueden utilizarse libremente. Este supuesto garantiza la existencia de una frontera de posibilidades de producción continua dentro de una muestra de observaciones. Dados K municipios, N inputs y D outputs, la metodología procede de la siguiente manera. Para el municipio k se seleccionan todos los municipios que son más eficientes que este, es decir aquellos que producen más de cada output con menos de cada input. Si no es posible encontrar un municipio más eficiente, el municipio k es considerado eficiente y se le asigna un puntaje de eficiencia. Si el municipio k es ineficiente, el puntaje de eficiencia en términos de los inputs utilizados es igual a:

$$\min_{k=k_1, \dots, k_l} \max_{p=1, \dots, q} \frac{x_p(K)}{x_p(k)}, \text{ donde: } k_1, \dots, k_l, \text{ son los } l \text{ municipios más eficientes que el municipio } p.$$

Por otro lado, el puntaje de eficiencia en términos de los outputs obtenidos es igual a:

$$\min_{k=k_1, \dots, k_l} \max_{p=1, \dots, r} \frac{y_p(K)}{y_p(k)}.$$

Tratamiento metodológico: La heterogeneidad municipal.

La heterogeneidad es una característica inherente a los municipios peruanos, y la causa principal que limita el desarrollo de un análisis municipal agregado. Una primera clasificación agrupa el total de municipios (1829), en municipalidades provinciales (194) y distritales (1635). Sin embargo, estos pueden ser clasificados según la urbanidad, el tamaño de la población, las necesidades básicas insatisfechas, el nivel de gasto ejecutado, la presión tributaria, el nivel de pobreza, la ubicación fronteriza, el monto de transferencias recibidas, etc. Con el objetivo de analizar municipios con características similares, se construirá un Índice de Homogenización Municipal

⁷⁴ Esta metodología fue propuesta por Deprins, Simar y Tulkens (1984) para analizar la eficiencia relativa de las operaciones realizadas por las oficinas postales de EEUU.

(*IHM*), mediante un análisis factorial que recogerá algunas de las características mencionadas anteriormente⁷⁵. Dadas las consideraciones anteriores, se plantean tres modelos, para el análisis de eficiencia de los municipios peruanos. El primer modelo clasifica los municipios en provinciales y distritales. El segundo modelo, realiza un estudio por departamento lo que constituye un análisis de eficiencia que permitirá clasificar provincias y distritos eficientes al interior de cada jurisdicción departamental. Adicionalmente, permitirá identificar regiones de eficiencia. En ambos modelos el Índice de Homogenización Municipal (*IHM*) permitirá clasificar los municipios, según características similares. El tercer modelo realizará un análisis de eficiencia entre los municipios actualmente acreditados.

Variables y fuente de obtención de datos.

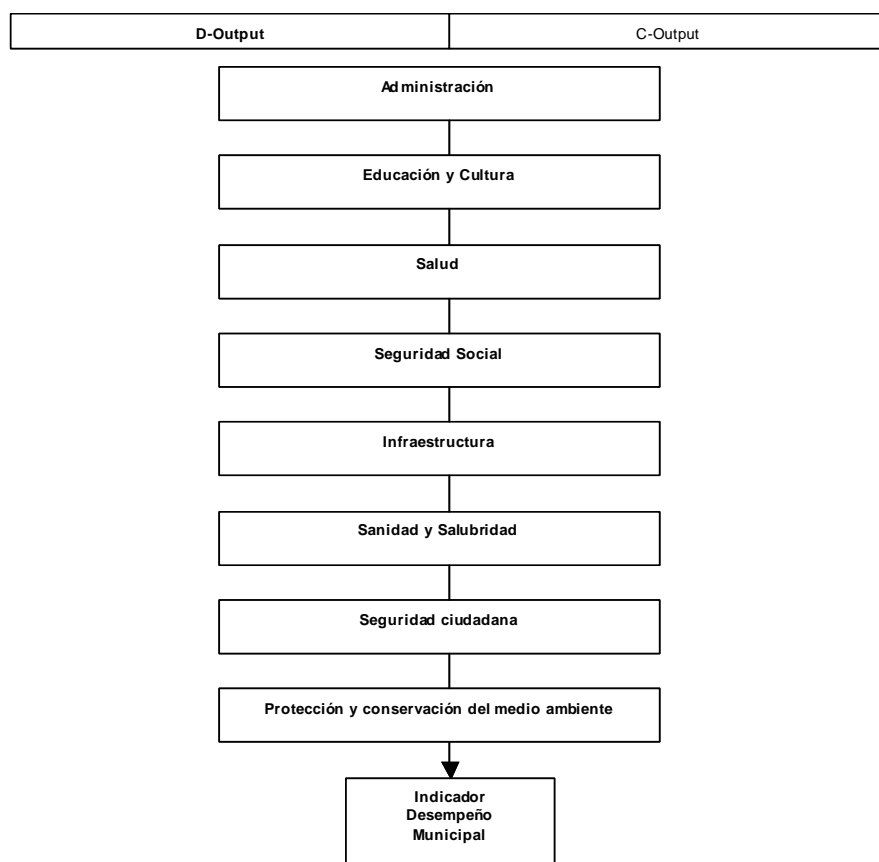
Las variables utilizadas para implementar el Indicador de Desempeño Municipal (*IDM*) se construirán a partir de las funciones y competencias establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Se incluirán las competencias de administración, salud, educación y cultura, seguridad social, infraestructura, sanidad y salubridad, seguridad ciudadana y protección, conservación del medio ambiente, entre otras; considerando las competencias exclusivas de las municipalidades provinciales y distritales, y las competencias y funciones compartidas. La fuente de obtención de estas variables será el Registro Nacional de Municipalidades 2004 (RENAMU 2004)⁷⁶. Cabe resaltar que se considerarán, para la implementación de este indicador, los criterios genéricos para la elaboración de indicadores de gestión de la Ley del Sistema Nacional de Acreditación y la literatura especializada. Por otro lado, las variables utilizadas en el análisis de las finanzas municipales, tales como ingresos, transferencias, stock de deuda, etc., para los años 2000-2003; y las variables utilizadas en el análisis de eficiencia (gastos no financieros), serán proporcionadas por la Contaduría Pública de la Nación. Por último, las variables utilizadas en la construcción del Índice de Homogenización Municipal (*IHM*) se obtendrán del INEI y de la Contaduría Pública de la Nación.

6.2. Construcción de sub-indicadores socio-económicos.

⁷⁵ Este indicador tendrá como finalidad capturar el estado de la provisión de los servicios municipales, entre unidades de gobierno similares.

⁷⁶ En noviembre del 2001, la Ley N° 27563 crea el Registro Nacional de Municipalidades a cargo del INEI. Y por Resolución Jefatural N° 129-2004 INEI, del 15 de mayo del 2004, se aprueba la ejecución del RENAMU 2004. Actualmente, el RENAMU 2004 se encuentra en ejecución y permitirá obtener información para los años 2002 y 2003, sobre las competencias, funciones y gestión de cada municipalidad, hacia fines de octubre del 2004.

El siguiente esquema, se muestra la estructura del Indicador de Desempeño Municipal (*IDM*), propuesto, en el cual se identifican los D-Outputs y C-Outputs.



6.3. Implementación y estimación.

7. Análisis de eficiencia municipal.

7.1. Metodología no paramétrica.

7.2. Modelos propuestos.

7.3. Estimación.

8. Análisis de los resultados.

9. Conclusiones y recomendaciones de política.

Bibliografía

Afonso A. y Fernandes, S. (2003). "Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region", *Mimeo*.

Afonso, A. y St. Aubyn, M. (2004). "Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in the OECD", *Mimeo*.

Afonso, A.; Schuknecht, L. y Tanzi, V. (2003). "Public Sector Efficiency: An International Comparison", ECB Working Paper N° 242.

Bradford, D.; Malt, R. y Oates, W. (1969). "The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections", *National Tax Journal*, 22 (2), 185-202.

Card, D.; y Krueger, A. (1992). "Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States", *Journal of Political Economy*, 100 (1), 1-40.

Clements, B. (2002). "How Efficient is Education Spending in Europe?", *European Review of Economics and Finance*, 1 (1), 3-26.

Congreso de la República del Perú (1993). Decreto Legislativo No. 776, Ley de Tributación Municipal.

Congreso de la República del Perú (2002). Ley No. 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Congreso de la República del Perú (2002). Ley No. 27902, Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales para regular la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los Gobiernos Regionales y fortalecer el proceso de descentralización y regionalización.

Congreso de la República del Perú (2002). Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Congreso de la República del Perú (2002). Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Congreso de la República del Perú (2003). Ley No. 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Congreso de la República del Perú (2003). Ley No. 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.

Congreso de la República del Perú (2004). Ley No. 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

Congreso de la República del Perú (2004). Ley No. 28274, Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

Congreso de la República del Perú (2004). Decreto Legislativo No. 955, Descentralización Fiscal.

Deller, S. (1992). "Production Efficiency in Local Government: A Parametric Approach", *Public Finance*, 47 (1), 32-44.

Deller, S. y Rudnicki, E. (1992). "Managerial efficiency in local government: Implications on jurisdictional consolidation", *Public Choice*, 74, 221-231.

Deprins, D., Simar, L., y Tulkens, H. (1984). "Measuring labor-efficiency in post offices". EN: Marchand, M.; Pestieau, P. y Tulkens, H. (Eds.), *The performance of public enterprises: concepts and measurement*. Amsterdam: North-Holland.

Eeckaut, P.; Tulkens, H. y Jamar, M.-A. (1993). "Cost Efficiency in Belgian Municipalities", EN: Fried, H.; Lovell, C. y Schmidt, S. (eds), *The Measurement of Productive Efficiency – Techniques and Applications*. New York, Oxford University Press, 300-334.

Farrell, M. (1957). "The Measurement of Productive Efficiency", *Journal of the Royal Statistical Society Series A (General)*, 120 (3), 253-281.

González de Olarte, E. (2003). Regiones Integradas. Fondo Editorial del Congreso.

Gupta, S.; Honjo K. y Verhoeven, M. (1997). "The efficiency of government expenditure: Experiences from Africa", International Monetary Fund Working Paper 97/153.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2004). Registro Nacional de Municipalidades 2004.

Kliksberg, B. (2004). Capital Social: Una idea de alta relevancia para la gestión municipal. Consejo Nacional de la Descentralización.

La Porta, R.; López de Silanes, R y Shleifer, A. (1998). "The Quality of Government". NBER, Working Paper 67/27.

Lovell, C. (1993). "Production Frontiers and Productive Efficiency", En: Fried, H.; Lovell, C. y Schmidt, S. (eds), *The Measurement of Productive Efficiency-Techniques and Applications*. New York, Oxford University Press, 3-67.

Lovell, C. (2000). "Measuring Efficiency in the Public Sector", EN: Blank, Jos L. T., (ed), *Public Provision and Performance*. Amsterdam, North-Holland.

Marlow, L. (1988). "Fiscal Decentralization and Government Size", *Public Choice*, 56, 259-270.

Migué, J. y Bélanger, G. (1974). "Toward a general theory of managerial discretion", *Public Choice*, 17, 27-43.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, Quinta edición. USA, McGraw-Hill International.

Pereyra, J. (2002). Una medida de la eficiencia del gasto público en ecuación: Análisis FDH para América Latina. *Revista de Estudios Económicos. Banco Central de Reserva del Perú*.

Planas, P. (1998). La descentralización en el Perú Republicano (1821-1998). Municipalidad Metropolitana de Lima. Lima.

Presidencia del Consejo de Ministros (2003). Decreto Supremo N° 036-2003-PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros (2003). Decreto Supremo N° 088-2003-PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros (2004). Decreto Supremo N° 038-2004-PCM.

Schwab, R. and Oates, W. (1991). "Community composition and the provision of local public goods", *Journal of Public Economics*, 44, 217-237.

Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", EN: Netzer, D. y Drennan, M., *Readings in State and Local Public Finance*. Massachusetts, Blackwell Publishers Inc., 27-38.

Zas Friz, J. (1998). *La Descentralización Ficticia. Perú 1821-1998*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Lima.

Zas Friz, J. (2004). *La Insistencia de la Voluntad. El actual proceso de descentralización peruano y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Defensoría del Pueblo-PRODES, Lima.