



Universidad Católica
Sedes Sapientiae



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



**LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA:
EL CASO DE LA GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA
LOCAL EN EL PERÚ”**

RAYMUNDO ARNAO RONDÁN

SERIE DE INVESTIGACIONES

6

LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA:
“EL CASO DE LA GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA
LOCAL EN EL PERÚ”

SERIE DE INVESTIGACIONES **6**

**LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA:
“EL CASO DE LA GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA
LOCAL EN EL PERÚ”**

RAYMUNDO ARNAO RONDÁN



LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: “EL CASO DE LA GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL EN EL PERÚ”

© 2011, Raymundo Arnao Rondán

ISBN: 978-612-4030-18-5

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-07202

© 2011, Universidad Católica Sedes Sapientiae

Imagen de carátula: Manto Paracas, Cultura Paracas - Ica, Perú.

Corrección del texto:

Aurora Jimeno Sancho

Modesta González Sáenz

Diseño de carátula:

Omar Portilla Lozano

Modesta González Sáenz

Diseño y diagramación de interiores:

Omar Portilla Lozano

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Teléfonos: (51-1) 533-5744 / 533-6234 / 533-0008 anexo 241

Dirección URL: <www.ucss.edu.pe>

Impreso en: Talleres gráficos de Llamkay S.A.C

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Primera edición, marzo 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Esta Serie de Investigaciones se presenta en el marco del Proyecto “Creación de una Escuela Superior de Gestión Municipal en el Perú”, financiada por la Generalitat Valenciana de España, ejecutado por el Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización - CIDIR de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, ONG CESAL y Cooperación Internacional.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso escrito de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

RAYMUNDO ARNAO RONDÁN

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

Es profesor en la UNI desde 1987 y desarrolla actividades académicas a nivel de posgrado y especializaciones en distintas universidades públicas y privadas del país. En su desempeño profesional, además de la actividad docente, ha participado en distintas posiciones, como directivo, asesor o consultor, en la Corporación Financiera Internacional (Grupo Banco Mundial), la UNI, la Universidad Católica Sedes Sapientiae, la Universidad Nacional San Agustín, Protransporte de Lima, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Empresa Petrolera Unipetro ABC, el Consorcio Uni-Serviuni, Deloitte Touche Tohmatsu – Emerging Markets (de Canadá), el Congreso de la República, la Municipalidad Metropolitana de Lima, Development Group Inc. y Ministerio de Salud, el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD), el Consejo de Administración Regional de la Región Chavín, además de otras instituciones regionales y locales.

También ha realizado diversos trabajos de investigación acerca de temas regionales, municipales y de finanzas públicas; ha elaborado documentos de divulgación institucional; asimismo, ha publicado artículos y libros en su especialidad.



INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista de nuestra legislación vigente, así como desde el amplio campo de las ciencias sociales, las municipalidades constituyen un nivel de órgano de gobierno fundamental dentro de la estructura del Estado, por su condición de órgano de gobierno con jurisdicción sobre un territorio distrital o provincial, percibida por el ciudadano como el primer eslabón del Estado, por consiguiente con el que se siente más próximo. En tal sentido, la municipalidad debe tener una contribución fundamental en el desarrollo del país, a partir del planteamiento y ejecución de propuestas de desarrollo local convenientemente articuladas con los ámbitos regionales y nacionales.

La inversión pública, en cualquiera de sus niveles, sea nacional, regional o local, es uno de los elementos importantes para mejorar, ampliar o modernizar determinadas capacidades que trascienden el corto plazo. Siendo una condición necesaria, no es suficiente para resolver el o los problemas que determinaron su formulación y consiguiente ejecución. En otras palabras, la inversión por sí sola no constituye una necesaria solución; es más, abundan ejemplos de muchas inversiones públicas ejecutadas, que son una prueba irrefutable de ineficiencias, irresponsabilidad, improvisación, y, en no pocos casos, hasta corrupción.

En el ejercicio de la economía del sector público del país, en las mentes de una significativa gran mayoría de políticos, autoridades y funcionarios, se ha posicionado erróneamente la idea que el gasto en inversión, por sí mismo, es mucho mejor que el gasto corriente. En este documento se provee algunos elementos de conocimiento que demuestran que ello no es así.

En la investigación, después de una revisión global del asunto de la inversión municipal y los aspectos concomitantes a ella, se pone énfasis a un grupo de municipali-

dades en algunos aspectos de su proceso de gestión de inversiones, que por la magnitud de sus presupuestos se han identificado como las importantes dentro de sus respectivos grupos, según la clasificación adoptada en esta investigación.

1. INDICADORES BÁSICOS DEL PERFIL DEL PROBLEMA DE LA GESTIÓN DE INVERSIONES EN LAS MUNICIPALIDADES

En lo que va del presente decenio, en el ámbito de las finanzas públicas del país, los gobiernos locales han ido acentuando una presencia cada vez más importante en la estructura del gasto público nacional. Así, según los reportes estadísticos del Banco Central de Reserva del Perú¹, el gasto de las municipalidades como porcentaje del gasto del Gobierno General² ha pasado del 10% en el 2000, al 20% en el 2009. El incremento más considerable en este coeficiente lo experimentan en el lapso 2007-2008, al pasar del 15% al 20%.

En términos de porcentaje del PBI, también se corrobora una mayor participación del gasto de las municipalidades, que siguen una tendencia similar a la anotada anteriormente: el gasto municipal como porcentaje del PBI pasa del 2,1% en el 2000, al 4,1% en el 2009.

La buena marcha de la economía del país de los últimos años, reflejada en tasas de crecimiento del PBI por encima del 6% a partir del 2005, hasta llegar a cerca del 10% en el 2008, explica parte de la importante expansión de los recursos financieros a disposición de las municipalidades. Otro importante componente que ha influido en ese crecimiento está por el lado de los ingentes recursos percibidos por Canon y Sobre-canon, Regalías y Renta de Aduanas y Participaciones.

El progresivo y significativo crecimiento de la participación del gasto municipal en la economía del sector público nacional, se ve reflejado también en la evolución de sus componentes gasto corriente y gasto de capital durante el periodo 2000-2009. El primero ha crecido a una tasa promedio anual del 12%, en tanto el segundo lo ha hecho a una tasa del 22% en ese lapso (Gráfico 1). En unidades monetarias, el gasto corriente pasó de S/. 2,2 mil millones en el 2000 a S/. 6,3 mil millones en el 2009; por su parte, el gasto de capital fue de S/. 1,5 mil millones a S/. 9,3 mil millones en similar periodo.

1 “Memoria 2009”.

2 Gobierno General es el conjunto de todas las unidades de gobierno que operan en el país. Está compuesto por: gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales, instituciones públicas y organismos descentralizados autónomos.



No obstante esos elevados niveles de crecimiento en la ejecución del gasto municipal, la magnitud de los saldos de balance³ en los años 2006-2009, tanto en términos absolutos (en nuevos soles) como relativos (respecto al ingreso municipal), evidencian que existe una insuficiente capacidad de gasto también creciente en las municipalidades del país: en términos absolutos, el conjunto de las municipalidades del país pasan de tener una suma de S/. 1,3 mil millones como saldo de balance en el 2006, a obtener S/. 18,5 mil millones por ese concepto en el 2009; y en términos relativos, del 14,6% de saldo de balance como porcentaje del ingreso municipal en el 2006, asciende al 33,4% en el 2009. (Ver Gráfico 2).

Ese hecho de ingente crecimiento del saldo de balance tiene correlación con el importante crecimiento del saldo de Caja y Bancos al cierre de año. Así, según información del Balance General para el conjunto de municipalidades elaborada para la Cuenta General de la República⁴ por la Dirección Nacional de Contabilidad Pública, para el mencionado periodo, se constata que en el año 2006 las municipalidades tenían por ese concepto S/. 1,6 mil millones, monto que se incrementa a S/. 3,1 mil millones en el 2009.

Ante la mencionada creciente incapacidad de gasto de parte de las municipalidades, en particular en la ejecución de inversiones, no pocas autoridades municipales han criticado las supuestas restricciones y rigidez del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Pero los siguientes hechos concurren a demostrar que esas apreciaciones no corresponden plenamente a la realidad:

- a. En el 2003, cuando se empieza a aplicar el SNIP a los gobiernos locales, estaban comprendidas dentro de este sistema solo 94 municipalidades. Casi en su totalidad, eran las más importantes en cuanto al monto de los recursos financieros a su cargo se refiere; pero, también las que contaban con mayor capacidad de gestión respecto a las demás municipalidades. En todo caso, las dificultades iniciales de la aplicación de un nuevo sistema, han correspondido a un periodo de aprendizaje (entre el 2003 y el 2006) en que no se contaron con los mayores flujos de recursos.
- b. En los años de mayor expansión de las inversiones municipales –periodo 2007-2009–, el monto de la inversión declarada viable en el respectivo año ha sido superior en más del 90% respecto a la inversión realizada. En otras palabras, las municipalidades tenían suficiente holgura de proyectos declarados viables como

3 Saldos de Balance es la diferencia entre el ingreso realmente percibido y el gasto devengado durante un año fiscal. Pueden ser utilizados en años fiscales siguientes previa incorporación en el presupuesto institucional. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2006: 36)

4 <http://ofi.mef.gob.pe/ctarepublica>.

para ampliar los montos de sus inversiones. De manera que el factor SNIP no ha sido el elemento restrictivo para el lapso 2007-2009, el más importante para las municipalidades, económicamente hablando. (Ver Gráfico 3).

- c. Acompañando a mayores grados de flexibilización del SNIP, como por ejemplo ampliar la elaboración de estudio de preinversión a nivel de Perfil Simplificado, hasta la suma de S/. 1,2 millones, se nota un aumento del valor del PIP promedio, de S/. 494 mil en el 2003, a S/. 935 mil en el 2009.

En el trienio 2006-2008, en un contexto de mejora sustantiva en la economía municipal, en el conjunto de las municipalidades se constata un importante proceso de acumulación de factores productivos para la producción de sus respectivos servicios. Así, para el referido periodo se tiene los siguientes hechos (INEI, 2010: 23-33):

- a. Se ha incrementado la maquinaria pesada operativa que disponen las municipalidades, principalmente la compactadora, que se incrementó en 36,2% (acumulando 651 unidades), seguido del tractor oruga en 33,2% (llegando a tener 926 unidades). En menor proporción aumentó el cargador frontal y la motoniveladora, cuya cantidad ascendió en un 7,3% (a 855 unidades) y 7,1% (a 363 unidades), respectivamente.
- b. Las municipalidades han incrementado la siguiente dotación de vehículos operativos: las motocicletas en 148,0% (a 2 mil 708 unidades), los camiones recolectores de basura en 48,0% (a 598 unidades), camionetas y autos en 29,3% (3 mil 28 unidades) y los camiones en 28,6% (a 639 unidades). Los camiones cisterna y volquetes aumentaron en 18,3% (a 297 unidades) y 12,9% (a 1 mil 615 volquetes), respectivamente.
- c. Han incrementando el número de computadoras en la institución, para apoyar la sistematización del trabajo de cada área y brindar un mejor servicio a la comunidad en 63,6%, pasando a tener en el año 2008: 41 mil 195 computadoras.
- d. Las municipalidades han incorporado de manera creciente tecnología de la información para compartir recursos, mejorar los procesos y descentralizar las funciones municipales: en el año 2006, 481 (26,9%) de las municipalidades contaban con infraestructura de red de datos, mientras en el año 2008 fueron 829 (45,2%) municipalidades. En cuanto al empleo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), se constata también un avance, pero igualmente insuficiente, pues en el año 2006, un total de 579 (32,3%) muni-



cipalidades disponían de acceso a Internet; en tanto, en el 2008 solo 1 mil 69 (58,3%) municipalidades tenían acceso a Internet.

- e. En el periodo 2005-2007 el personal del conjunto de las municipalidades se incrementó en un 42,7%, al pasar de 86 mil 634 personas en el año 2005 a 123 mil 639 personas en el 2008, cuando los funcionarios y directivos aumentaron en 34,5%; los empleados (profesionales, técnicos y auxiliares) en 49,5%; los obreros en 33,6% y el personal de vigilancia en 39,1%.

Un significativo crecimiento en la dotación de maquinaria, equipo y recurso humano en el conjunto de municipalidades durante el periodo 2006-2008, ha tenido como resultado la mejora de determinados servicios municipales básicos, en beneficio de su colectividad. Así, para ese periodo se tienen los siguientes hechos característicos (INEI, 2010: 53-90):

- a. Las municipalidades provinciales y distritales tienen entre sus funciones proveer el servicio de limpieza pública estableciendo las áreas de recolección, transporte, disposición final y segregación de los residuos sólidos; asimismo, la ejecución de campañas de limpieza pública en el distrito, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida en la población, asegurando un ambiente saludable y sanitariamente adecuado. En el periodo 2006-2008, se constata el aumento de municipalidades que ofrecen el servicio de recojo de basura en 13,5%, al haber pasado de 1 mil 378 municipalidades en el 2006 a 1 mil 567 municipalidades en el 2008 que brindan este servicio.

Según la Ley General de Residuos Sólidos (N° 27314), las municipalidades están obligadas a planificar la gestión integral de residuos sólidos dentro de su jurisdicción. El aumento de municipalidades involucradas en la prestación del servicio de recojo de basura, entre el lapso 2006-2008, no guarda relación con un crecimiento más significativo en el número de aquellas que poseen instrumentos de planificación para el recojo de residuos sólidos: las que poseen un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos aumentó en 116% (de 102 a 220 municipalidades); las que tienen un Plan Municipal de Recojo de Residuos Sólidos, en 174% (de 111 a 304 municipalidades); y las que tienen un Sistema de Recojo de Residuos Sólidos, en 100% (de 325 a 650 municipalidades). No obstante estos importantes incrementos, la proporción de municipalidades que poseen algún instrumento de planificación para el recojo de residuos sólidos, es todavía sustantivamente baja para el universo de más de 1 mil 800 municipalidades.

- b. Las municipalidades tienen dentro de sus funciones específicas exclusivas, la instalación y mantenimiento de los baños de uso público en sus jurisdicciones,

con el objetivo de cuidar la salud de sus habitantes y mejorar sus condiciones de vida. La variación del número de baños públicos instalados y en funcionamiento en el año 2008 fue de 27,8% respecto al año 2005 (3 mil 297 respecto a 2 mil 580 baños públicos); pero, al 2008, sólo 1 mil 244 municipalidades tienen instalados estos baños en sus distritos.

- c. Los Comedores Populares son organizaciones sociales y están integrados en su mayoría por amas de casa, cuya actividad principal es la preparación de alimentos para proveerlos en condiciones saludables a la población de escasos recursos económicos, mediante la entrega diaria de raciones alimenticias balanceadas y a bajo costo. En el periodo 2005 y 2007, los comedores populares se incrementaron en 16,7% (2 mil 419); mientras que el total de beneficiarios aumentaron en 20,3% (181 mil 665).
- d. En el periodo 2005-2007, el número de municipalidades que cuentan con biblioteca se incrementó sólo en 55, es decir, en un 7,5%. En el año 2007, un total de 785 (42,8%) municipalidades disponían de una Biblioteca Municipal para promover la lectura.
- e. En el periodo 2007-2008, se incrementó en 555 (21,3%) el número de losas multideportivas que tienen a su cargo las municipalidades, llegando a 3 mil 133 en el año 2008; seguido de las losas de fulbito, que aumentaron en 306 (23,9%), al pasar a 1 mil 587 en el 2008; los complejos deportivos pasaron de ser 265 a 826 en el 2008 (crecieron en 47,2%). Y en relación a los parques zonales también se observa un ascenso de 89,3% en el mismo periodo: al incrementarse de 151 a 320.
- f. El aumento de establecimientos de salud administrados por las municipalidades en el 2008 es bastante significativo respecto a los que existían en el 2007: 33 Hospitales/Clínicas respecto a 9; 98 Centros de Salud con relación a 50; y 251 Puestos de Salud respecto a 121.
- g. Para el año 2007, 1 mil 526 municipalidades implementaron al menos un programa de control y prevención de la salud en sus distritos, aumentando en 83 respecto al número registrado en el 2005.
- h. La Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA) es un servicio público gestionado por la municipalidad, encargado de la promoción y defensa



de los Derechos del Niño y Adolescente. En el lapso 2007-2007, las municipalidades que cuentan con locales para el servicio aumentaron en un 41,6%, llegando a ser 912 municipalidades las que cuentan con esta asistencia.

- i. En el año 2007, 1 mil 105 municipalidades realizaron diferentes acciones para incentivar el desarrollo de las MYPES en el distrito, en comparación con 758 que realizaron estas acciones en el 2005. Esas acciones consisten en realización de ferias y concursos, capacitación para mejorar la producción y venta, promoción y publicidad, convenios con ONG y empresas privadas, y simplificación de trámite para licencia de funcionamiento.
- j. Las municipalidades aprobaron 15 mil 255 obras para el Presupuesto Participativo a ser ejecutadas en el 2008. Estas obras de inversión están referidas al desarrollo de infraestructura en educación, salud, turismo, transporte y comunicaciones, electricidad, agua y alcantarillado en los distritos, para mejorar el bienestar de la población. Respecto al 2006, hay un incremento de 87,1% de las obras destinadas a la construcción de sistemas de electrificación, agua y alcantarillado; 73,0% de las obras relacionadas al sector educación; 74,1% de transportes y comunicaciones; y de 11,8% en el sector salud.

Las cifras expuestas, además de información no cuantitativa con que se cuenta, permiten aseverar que, visto en conjunto, las municipalidades han avanzado en la cobertura de la prestación de servicios a la comunidad: infraestructura y recursos humanos, servicios municipales, servicios sociales, desarrollo local, medio ambiente, participación social, defensa civil, entre otros. No obstante, falta información más detallada y específica por municipalidades, para constatar si los mayores recursos para esa mejora de servicios a la comunidad fueron asignados eficientemente o si se incurrieron en ineficiencias o fallos, limitando el impacto a favor de la población de su comunidad.

Las municipalidades, en su mayor proporción, reconocen que les falta fortalecer su capacidad de gestión para aplicar los recursos que en muchos casos, les resultan abrumadoramente abundantes. Una mejora en ese sentido, las colocaría en mejores condiciones para administrar sus distintos tipos de recursos. Una muestra de esta situación se expone a continuación (INEI, 2010: 37-39):

- a. Para el año 2008, el 71,5% de las municipalidades manifiesta que requiere capacitación en formulación y ejecución de proyectos; cuya atención les permitiría asignar debidamente los recursos a una determinada propuesta o proyecto de inversión. Asimismo, el 69,8% de las municipalidades ha informado

requerir capacitación en política y gestión municipal para el fortalecimiento de la gestión, también el 69,0% de ellas demanda formación complementaria a la recibida en administración, contabilidad y finanzas. En menor proporción se requieren los cursos de informática, turismo y gestión ambiental.

- b. La asistencia técnica está relacionada con la capacitación para lograr habilidades y destrezas en los trabajadores y obtener mejores resultados. La asistencia técnica que más requieren las municipalidades se refiere a gestión municipal, siendo 1 mil 367 (74,5%) municipalidades que informaron esta necesidad. En segundo lugar, está la asistencia técnica en cuanto a formulación y ejecución de proyectos, manifestada por 1 mil 351 (73,7%) municipalidades. Luego la concerniente a catastro urbano y rural, señalada por 1 mil 282 (70,1%) municipalidades. La asistencia técnica en temas de turismo, informática y defensa civil también fue requerida, pero en menor magnitud.

En todos estos tipos de asistencia, el número de municipalidades que la requiere en el año 2008, es superior al de las que lo requerían en el 2006; como el caso de desarrollo local y descentralización, que se incrementó en 31,2%.

El periodo de auge económico de las municipalidades, 2006-2008, caracterizado también por un acentuado proceso de acumulación de maquinaria, equipamiento e incremento de la dotación de sus recursos humanos, ha estado determinado de modo importante por las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional a favor de los gobiernos locales. En términos más específicos, el crecimiento en la inversión municipal ha tenido en esas transferencias su principal factor determinante, por las razones que se exponen a continuación:

- a. Para el conjunto de las municipalidades, en el periodo 2006-2009, alrededor del 70% del ingreso municipal es explicado por las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional a favor de las municipalidades del país: en el 2005 fue un total de S/. 4,2 mil millones, en tanto, en el 2009, fue de S/. 10,9 mil millones. A su vez, en promedio, poco más del 40% de esas transferencias se ha efectuado bajo la forma de Canon y Sobrecanon y Regalía Minera. (Ver Cuadro 1).
- b. La asociación de dependencia entre el ingreso municipal y las transferencias del Gobierno Nacional es muy intensa. Así, el coeficiente de correlación de Pearson⁵ para estas dos variables es 0,99.

5 El coeficiente de correlación producto o momento de Pearson, r , es un índice adimensional acotado entre -1,0 y 1,0 que refleja el grado de dependencia lineal entre dos conjuntos de datos. El valor r de la línea de regresión es:

$$r = \frac{n(\sum xy) - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{[n\sum x^2 - (\sum x)^2][n\sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$



- c. Si bien por sus respectivas normas que los rige, el Canon, el Sobrecanon y la Regalía Minera están en su mayor proporción destinados a inversiones —a diferencia del FONCOMUN que puede asignarse en distinta proporción entre gasto corriente e inversión, por ejemplo—, no existe una significativa dependencia entre ese grupo de recursos y el monto de inversión realizada por las municipalidades, como sí ocurre entre el monto total de las transferencias del Gobierno Nacional y la inversión⁶. De manera que una mayor transferencia determina un mayor nivel de inversión. (Ver Gráfico 4).

Esta correlación entre transferencia e inversión, posiblemente obedezca a que un mayor monto de transferencia, que incluye recursos que no están obligados a asignarlos a inversión, permite a las municipalidades contar con más recursos para destinarlos a la inversión. Es decir, una mayor asignación de recursos a los gobiernos locales, les permite un cambio en la estructura entre gastos corrientes e inversiones, a favor de estas últimas; lo cual se puede constatar en el Gráfico 1, en el que observamos que en el año 2000 el gasto corriente equivale al 58% del gasto total, mientras que en el 2009, se reduce al 40%.

En el periodo 2006-2009, visto como conjunto, las municipalidades del país han experimentado un importante crecimiento en la disponibilidad de sus recursos financieros, determinado principalmente por un significativo flujo de transferencias del Gobierno Nacional, como consecuencia a su vez de una situación macroeconómica bastante favorable para el país. Esa mayor disponibilidad les ha permitido al conjunto de gobiernos locales realizar un importante proceso de acumulación de equipamiento, maquinaria, incremento de recursos humanos, así como una mayor infraestructura física puesta al servicio de la población de sus respectivas localidades.

Ese tránsito es necesario, pero es perniciosamente insuficiente si el proceso de acumulación y crecimiento no va acompañado de criterios aceptables de equidad, que para nuestro país son importantes, ya que se encuentra ubicado, más o menos, a la mitad de la tabla de desigualdad en América Latina, que a su vez es la zona más desigual del planeta.

Una mirada entre departamentos de ese proceso de crecimiento económico de las municipalidades puede proporcionar algunos datos para ver si se ha avanzado también en el tema de disminuir la desigualdad.

Para esta tarea se recurre a la comparación interdepartamental sobre la base de dos índices claves para cada uno de los departamentos del país:

⁶ El coeficiente de correlación de Pearson para el primer caso es 0.59; en tanto, para el segundo, es 0.89.

- El Índice de Desarrollo Humano (IDH) para el 2007, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas, y de extendido empleo en temas de desarrollo; y
- El Índice de Mejora del Ingreso Municipal (IMIM) para el lapso 2006-2009, desarrollado para la presente investigación, el cual presenta las siguientes características:
 - Para cada departamento: involucra todos los valores del ingreso municipal del periodo 2006-2009, y se sigue un procedimiento para atenuar las fluctuaciones acentuadas que pudieran existir entre uno y otros periodos.
 - Considera al año 2006 como periodo base de comparación.
 - Se toma un valor promedio anual de los valores de ingreso de los años 2007, 2008 y 2009, cada uno de estos previamente deflactados por un índice aproximado, para tener unidades monetarias comparables⁷.
 - Se halla el valor del cociente entre el ingreso promedio anual del periodo 2007-2009 y el año base (2006), el cual constituye el IMIM para cada departamento, que da una cifra acerca de si hubo o no una mejora del ingreso municipal en el periodo 2006-2009. Si el valor es uno, indica que en promedio no hubo mejora; si es mayor que uno, revela que sí mejoró el ingreso municipal; y si es menor a la unidad, señala que hubo en promedio una disminución.

En una situación ajustada a la equidad se debe esperar que el departamento que tiene en términos comparativos un menor IDH en el 2007 deba verse favorecido con un mayor grado de mejoramiento en su ingreso municipal en el intervalo 2006-2009; siendo válido también el argumento en sentido contrario, en el caso de un departamento con un mayor IDH.

Con los valores del IDH y el IMIM para cada departamento y el soporte del Gráfico 5, se pueden identificar los siguientes hechos característicos del crecimiento económico municipal en el periodo 2006-2009:

- a. El Departamento de Huancavelica tiene el IDH más bajo (0,54); no obstante

⁷ Se ha empleado el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de cada año, acumulándose conforme se aleja del año base, 2006. Para un cálculo más preciso, para tener unidades monetarias de un mismo periodo base, debe emplearse un índice deflactor propio para el gasto municipal. El bajo nivel de inflación en el país en los años 2007, 2008 y 2009, de 3,9%, 6,7% y 0,3% respectivamente, nos permiten la licencia de usar estos valores, con aceptable nivel de aproximación a ese índice deflactor propio.



no tiene el IMIM más alto, sino uno (1,37) que se ubica más o menos próximo a la posición intermedia de los departamentos (1,41).

- b. Ancash es el Departamento que se ha visto más favorecido en cuanto al auge del crecimiento municipal, tiene el IMIM más alto (2,84); pero la población de su jurisdicción tiene un IDH promedio de 0,60, que corresponde a una situación intermedia en el conjunto de los departamentos.
- c. El Departamento de Pasco, es uno de los pocos casos en que se identifica una situación que corresponde a la que debiera ser una distribución más equitativa de los recursos: tiene un IDH relativamente bajo (0,59) y un IMIM relativamente alto (2,62). En sentido inverso, Moquegua tiene el IMIM más bajo (0,91); pero, también tiene un IDH relativamente alto (0,65)⁸.
- d. El coeficiente de correlación de Pearson entre el IDH y el IMIM para los 25 departamentos⁹ es de apenas -0,13; esto demuestra una muy débil asociación inversa entre esos dos índices; es decir, no se cumple la relación: a mayor IDH, menor IMIM, y viceversa.

Las cifras expuestas, ponen de manifiesto que existen acciones pendientes a desarrollar para lograr una mejora en la distribución de los recursos a las municipalidades del país, a nivel departamental.

2. MÁS ALLÁ DEL CORTO PLAZO: NECESIDAD DE UN IMPERIOSO CAMBIO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Para una evaluación más específica, teniendo como unidad de análisis a una municipalidad y ante la dificultad operativa de hacerla con más de 1 mil 800 municipalidades, entre distritales y provinciales, se procedió a una selección de municipalidades provinciales y distritales, considerando los siguientes criterios:

- (i) Se tomó como base los ingresos municipales consolidados a nivel de departamentos así como los saldos de balance. Se identificó a los nueve departamentos que presentan los mayores saldos de balance en el periodo 2006-2009,

⁸ La Provincia Constitucional del Callao tiene el IDH más alto: 0,68.

⁹ Contándose como tal, también a la Provincia Constitucional del Callao.

los cuales concentran casi el 80% del total del saldo de balance municipal nacional.

(ii) De esos nueve departamentos, que tienen 820 municipalidades, entre distritales y provinciales, se seleccionó a las 10 municipalidades que se mencionan a continuación, y que concentran más del 30% del ingreso municipal de los nueve departamentos:

- Municipalidad Metropolitana de Lima, Departamento de Lima
- Municipalidad Provincial de Cajamarca, Departamento de Cajamarca
- Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, Departamento de Moquegua
- Municipalidad Provincial del Santa, Departamento de Ancash
- Municipalidad Provincial de Tacna, Departamento de Tacna
- Municipalidad Distrital de Echarate, Provincia de La Convención, Departamento de Cusco
- Municipalidad Distrital de Ilabaya, Provincia de Jorge Basadre, Departamento de Tacna
- Municipalidad Distrital de Ite, Provincia de Jorge Basadre, Departamento de Tacna
- Municipalidad Distrital de San Isidro, Provincia de Lima, Departamento de Lima
- Municipalidad Distrital de San Marcos, Provincia de Huari, Departamento de Ancash.

Ese grupo de municipalidades no constituyen una muestra representativa de la heterogénea conformación municipal en el país; pero, están entre las más representativas en términos de «tamaño» de ingresos y de saldos de balance, tanto en el grupo provincial por un lado, como en el distrital, por el otro. Como se sabe, de acuerdo a la vigente Ley Orgánica de Municipalidades, existen algunas diferencias en competencias y funciones entre la municipalidad provincial y la distrital.



2.1 EL CASO DE LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES

En las cinco municipalidades provinciales existe -en mayor o menor grado- un incremento en la ejecución de inversiones, pero también un importante crecimiento en los saldos de balance, lo que a su vez se refleja en una creciente disponibilidad de efectivo en Caja y Bancos. Además, con excepción de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, las municipalidades provinciales analizadas han tenido suficiente holgura de inversión declarada viable como para ejecutar. De manera que estos indicadores permiten afirmar que en las cinco municipalidades ha sido evidente la falta de capacidad de gasto, especialmente de inversión. (Cuadros 2, 4, 5, 6, 7 y 8).

No obstante esos hechos comunes a las cinco municipalidades, existen diferencias importantes que se resumen en lo siguiente:

- a. Si bien en términos absolutos una determinada cantidad de recursos financieros que posee una municipalidad provincial para atender a la población de su jurisdicción puede parecer abundante, esa cifra debe ser confrontada con la población que debe atender. Bajo estos términos, la Provincia de Lima, respecto a las otras cuatro provincias, es la que menor ingreso municipal per cápita posee (S/. 100 por año), a pesar de tener el IDH (0,56) más bajo. En tanto, la Provincia de Mariscal Nieto tiene el más alto ingreso municipal per cápita (S/. 2 mil 700 por año), no obstante tener un mejor IDH (0,65).
- b. La Municipalidad Metropolitana de Lima, tiene relativamente un mayor grado de autonomía en sus ingresos, pues cerca del 60% de estos dependen de las tasas e impuestos que ella recauda en su jurisdicción. Las otras cuatro municipalidades provinciales, dependen mayormente de las transferencias de Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, en porcentajes comprendidos entre 43% y 73% de su respectivo ingreso.

2.2 EL CASO DE LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES

El grupo conformado por las municipalidades distritales de Echarate, Ilabaya, Ite, San Isidro, y San Marcos, tiene como hecho común: el crecimiento significativo de saldos de balance, ingreso municipal per cápita por encima de los valores que presentan las municipalidades provinciales, así como importantes sumas de saldos en Caja y Bancos. Además, se verifica que el SNIP tampoco constituyó un factor limitante para la ejecu-

ción de inversiones, puesto que en todos los casos, en el periodo evaluado, se obtuvo montos de inversiones declarados viables que en promedio superaron a las inversiones realizadas. (Cuadros 3, 9, 10, 11, 12 y 13).

En cuanto al grado de autonomía o dependencia de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, en este grupo la excepción es la Municipalidad Distrital de San Isidro: el 82% de sus ingresos se sustentan en los impuestos y las tasas que recauda en su territorio, mientras que en las otras cuatro municipalidades, más del 90% del ingreso se debe al concepto Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones, mayormente asociados a la actividad minera.

El Distrito de San Isidro tiene el IDH más alto (0,76), pero el ingreso municipal per cápita es el más bajo entre los cinco distritos. En tanto se considere que la acción del Estado a través de cualquiera de sus niveles de gobierno se debe centrar en mejorar el desarrollo humano, la situación de ese distrito no debe ser objeto de mayor preocupación; pero sí preocupa el escenario asimétrico generado por transferencias como el Canon. Por ejemplo, el Distrito de Ilabaya tiene un IDH igual a 0,67 y un ingreso municipal per cápita de S/. 40 mil 400, entre tanto, el Distrito de Echarate tiene IDH más bajo, de 0,56, pero también un ingreso municipal per cápita mucho más bajo que el otro distrito, S/. 3 mil 100. (Cuadros 9, 10 y 12).

2.3 EL EFECTO DE LA ACTIVIDAD MINERA Y DE LA EXPLOTACIÓN DEL GAS

Desde el año 2006 hacia el 2009, la actividad minera ha sido determinante en el incremento del ingreso municipal. En los casos analizados, en su gran mayoría, con excepción de las municipalidades de Lima y de Echarate, la actividad minera ha sido la protagonista de primer orden.

Así, se tienen las siguientes principales actividades mineras y sus respectivos ámbitos de influencia:

- La Compañía Minera Antamina S. A., opera en el Callejón de Conchucos, Distrito de San Marcos, en el Departamento de Ancash, aproximadamente a 200 km de la ciudad de Huaraz. Hasta el año 2009, ha invertido aproximadamente USD 2,26 mil millones, y¹ es uno de los mayores productores de concentrados de cobre y zinc del Perú, beneficiando a las municipalidades de San Marcos y del Santa.



- La Compañía Minera Yanacocha, es la mina de oro más grande de Sudamérica. Se encuentra ubicada en la provincia y departamento de Cajamarca. Su zona de operaciones está a 45 km al norte del Distrito de Cajamarca. Una de las principales beneficiarias directas de esta empresa minera es la Municipalidad Provincial de Cajamarca.
- La Mina Cuajone es la principal mina de cobre del departamento de Moquegua y una de las más grandes del país. Es operada a tajo abierto por la Southern Peru Copper Corporation. Beneficia de manera directa a la economía de la Municipalidad Provincial Mariscal Nieto.
- La explotación de la Mina Toquepala está a cargo de la Southern Peru Copper Corporation. La producción minera es principalmente cobre; también se producen en menores cantidades molibdeno y otros minerales. La operación de esta empresa beneficia directamente a las municipalidades distritales de Ilabaya e Ite, de la Provincia Jorge Basadre, Departamento de Tacna.

En el caso de la Municipalidad Distrital de Echarate, ubicada en la Provincia de La Convención, Departamento del Cusco, podemos ver que su economía se ha visto favorecida por la puesta en marcha del yacimiento de Gas Natural de Camisea, que es el principal factor de inicio del cambio de matriz energética en el Perú, que está permitiendo cambiar el uso de combustibles contaminantes y caros como la gasolina y el petróleo, por uno más limpio y barato, que es el gas natural.

Por lo expuesto se constata que los mecanismos actuales de transferencia de recursos del tipo canon (ya sea éste minero, gasífero y similares) son muy importantes para la economía municipal; pero son ineficientes en su asignación y asimétricos en cuanto a beneficiar a las ciudades más pobres, así como perjudiciales respecto a resolver problemas de desigualdad y pobreza de manera integral y transversal del país. Esta situación debe merecer mayor atención de parte del Gobierno Nacional, para revisar y mejorar este mecanismo de asignación de recursos vigente, que en el mejor de los casos tendrá buenas intenciones, pero que en la práctica implica entregar mayores recursos a los gobiernos locales sin tener en cuenta si estos se hallan preparados para administrar mayores recursos y responsabilidades, o si tienen la capacidad de proveer soluciones sostenidas en beneficio de su población. En suma, el órgano central de gobierno debe asumir propósito y compromiso reales de resolver la aguda desigualdad y todavía agobiante problema de la pobreza que enfrenta el país, mediante esquemas y agentes que garanticen una asignación eficiente de los escasos recursos públicos.

2.4 LAS OBRAS POR SÍ SOLAS NO NECESARIAMENTE SON UNA BUENA SOLUCIÓN

Una revisión de las inversiones que contempla su clasificación funcional, permite constatar que el énfasis de las municipalidades está en la ejecución de obras de infraestructura, y en varios casos, considerando su respectivo equipamiento; pero la inversión en modernización del aparato municipal o el fortalecimiento de su capacidad operativa institucional (incluido su respectivo recurso humano), prácticamente es inexistente. Paradójicamente, la ausencia de este tipo de inversiones es más acentuada en municipalidades con mayores carencias en capacidad de gestión que no les permite mirar más allá del manejo del corto plazo, con una administración pasiva y dependiente de una buena coyuntura productiva extractiva, que sobrevive en función al vaivén de tal coyuntura.

A continuación se reseñan algunas características identificadas para el periodo 2007-2010, en las cuales se corrobora el sesgo de priorizar la cantidad antes que la calidad de la inversión, asimismo, que se presta poca atención a los temas de modernización en el ejercicio de gobierno local y de fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional, en pro de mejorar las condiciones de vida de la población¹⁰:

- a. En la Municipalidad Metropolitana de Lima, durante ese periodo, la ejecución de sus obras ha estado orientada fundamentalmente al transporte, con poco más del 80% del total de su inversión en ese lapso. Los principales proyectos son de construcción, ampliación, mantenimiento y rehabilitación de las vías de la ciudad; también destacan los proyectos orientados a la semaforización de las principales avenidas.

No obstante esa ingente inversión, la población de la Provincia de Lima sigue percibiendo como uno de los principales problemas de la ciudad, el transporte. El transporte en Lima sigue siendo caótico, a pesar de las grandes obras ejecutadas.

Además, es habitual observar que en la ejecución de las obras más importantes en transporte (puentes, anillos viales, El Metropolitano, etc.) se interrumpe improvisadamente el tránsito, generando significativos costos adicionales en horas persona y máquina, que se suman a una mayor perturbación de la vida ciudadana.

10 La información se ha obtenido de la página Web Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual>. La información del año 2010 corresponde a la ejecución del gasto acumulado al 30 de noviembre.



- b. El 39% de las inversiones de la Municipalidad Provincial de Cajamarca se concentra en la función transporte. Le siguen las funciones de salud y saneamiento, educación y cultura. En transporte se ejecutaron mayormente proyectos de construcción y mejoramiento de vías, así como la pavimentación de calles y la construcción de pistas y veredas. En salud y saneamiento, destacan los proyectos de instalación y ampliación de sistemas de redes de agua potable, así como de letrinas, y la construcción e implementación de centros de salud. En educación y cultura se priorizaron los proyectos de mejoramiento e implementación de centros educativos, así como la construcción de parques deportivos.
- c. Una buena parte de las inversiones de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, el 38% ha consistido en proyectos de transporte; destacando la construcción de muros de contención, pistas y veredas, así como los proyectos de mejoramiento y ampliación de las vías de la ciudad. Seguidamente, educación, cultura y deporte han merecido el 22% del total de las inversiones de la municipalidad, cuyos proyectos estuvieron orientados a la construcción y mejoramiento de los centros educativos así como la construcción de losas y complejos deportivos.
- d. En la Municipalidad Provincial del Santa, las principales funciones en las que se invirtió son transporte, salud y saneamiento: 70% del total de sus inversiones. En transporte (41% de las inversiones), los proyectos han estado orientados a la construcción y mejoramiento de carreteras, pistas y veredas; y muros de contención; en saneamiento, destacan los proyectos de instalación, ampliación y mejoramiento de sistemas de agua potable.
- e. La función transporte concentra el mayor porcentaje de la inversión realizada por la Municipalidad Provincial de Tacna, con un 45%, ejecutada básicamente en proyectos de construcción y mejoramiento de la infraestructura vial, y complementariamente con un proyecto referido al fortalecimiento de la cultura en normas de tránsito en la provincia. Siguen los proyectos de la función planeamiento y gestión, cuyos proyectos han estado orientados al fortalecimiento de las áreas orgánicas de la municipalidad, así como al mejoramiento y fortalecimiento de las unidades mecánicas (maquinarias) de la institución.
- f. La Municipalidad Distrital de Echarate ha destinado más de la mitad de sus recursos para inversión, es decir el 52%, al transporte, a través de la construcción y mejoramiento de carreteras que conectan a su distrito con otros de la

provincia, y a la construcción de puentes carrozables y peatonales. En menor proporción, han ejecutado proyectos de construcción de centros educativos y de centros deportivos.

- g. El 43% de las inversiones de la Municipalidad Distrital de Ilabaya ha sido ejecutado en la función transporte, principalmente para la construcción de carreteras, trochas carrozables y puentes peatonales. En un porcentaje bastante menor se orientaron recursos para planeamiento y gestión (fortalecimiento de su Unidad Formuladora y Oficina de Programación e Inversiones), así como en la función agraria.
- h. A diferencia de otras municipalidades, la Municipalidad Distrital de Ite ha priorizado las inversiones en la función agropecuaria, con el 54% de toda su inversión en el periodo analizado; principalmente por medio de proyectos de construcción de reservorios y sistemas de riego, y con el fortalecimiento y asistencia técnica en el manejo de plagas. En menor proporción están los proyectos de construcción y mejoramiento de los centros educativos y losas deportivas.
- i. En el Distrito de San Isidro, el transporte también ha sido objeto de principal atención por su municipalidad, aunque en menor proporción que en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima: alrededor del 45%, mayormente en mejoramiento y rehabilitación de las vías del distrito. Entre sus proyectos destaca también el mejoramiento de la plataforma informática en las gerencias de administración, control urbano y administración tributaria, y el referido al acondicionamiento de la nueva sede institucional de la municipalidad.
- j. Destacan las funciones de educación, salud y saneamiento, transporte y agraria, en la ejecución de inversiones de la Municipalidad Distrital de San Marcos. En educación, sobresalen los proyectos de construcción y mejoramiento de centros educativos y PRONOEIs¹¹ de las distintas comunidades, también la construcción de complejos deportivos para las comunidades del distrito. En salud y saneamiento, destacan las construcciones, ampliaciones y mejoramientos de los sistemas de agua potable, sistemas de saneamiento y sistemas de drenaje pluvial. En transporte, prevalece la construcción de caminos de herradura y carreteras, calles y plazuelas. En agraria, destacan la construcción de canales de irrigación, sistemas de riego, reservorios de riego, fortalecimiento y capacitación de criadores y agricultores, programas de forestación y reforestación.

11 PRONOEI = Programa No Escolarizados de Educación Inicial.



Otro aspecto acerca del cual se tienen indicios que provienen de consultorías, asesorías, talleres de capacitación, etc., pero no se cuenta con registros estadísticos sistematizados, se refiere a la ausencia de una programación multianual de recursos para operación y mantenimiento de las significativas inversiones que han realizado las municipalidades en el periodo 2007-2010.

En suma, lo que de manera prevaeciente acontece en las municipalidades del país, es un ímpetu en la ejecución de obras, concebidas al fragor de los requerimientos del corto plazo, sin garantizar recursos para la sostenibilidad de las obras, ni una clara perspectiva estratégica de mediano y largo plazo que se plantee la mejora sostenida del bienestar de la población de la respectiva jurisdicción municipal.

3. MARCO NORMATIVO, RESTRICCIONES Y POSIBILIDADES DE LA GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se crea mediante la Ley N° 27293¹² y es modificado por las Leyes N° 28522 y N° 28802 así como por los Decretos Legislativos N° 1005 y N°1091¹³, con la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Se señala además que quedan sujetas a lo dispuesto en esa ley, todas las entidades y empresas del sector público no financiero que ejecutan proyectos de inversión con recursos públicos, las cuales se agrupan por sectores y niveles de gobierno.

El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público es la más alta autoridad técnico-normativa del SNIP; dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los Proyectos de Inversión Pública (PIP). Todos los proyectos que se ejecutan en el marco del SNIP se rigen por las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, por los principios de economía, eficacia y eficiencia durante todas sus fases y por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo.

12 Fue publicada el 28.06.2000; y mediante Decreto Supremo N° 086-2000-EF (del 15.08.2000) se aprobó el primer Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública.

13 Publicadas en el diario oficial El Peruano el 25.05.2005, 21.07.2006, 03.05.2008 y el 21.06.2008, respectivamente.

El vigente Reglamento del SNIP¹⁴, entre otras disposiciones establece las funciones y las atribuciones de: la Unidad Formuladora, responsable de elaborar los estudios de preinversión, siendo responsable del contenido de dichos estudios; la Unidad Ejecutora, con capacidad legal para ejecutar los PIP, asimismo, está a cargo de la evaluación ex post del proyecto; y la Oficina de Programación e Inversiones (OPI), que es el órgano técnico del SNIP en cada sector, Gobierno Regional y Gobierno Local, encargado de evaluar y emitir informes técnicos sobre los estudios de preinversión.

La Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública¹⁵ tiene por objeto establecer las normas técnicas, métodos y procedimientos de observancia obligatoria aplicables a las fases de preinversión, inversión y postinversión, y a los órganos conformantes del SNIP. En su Artículo 5 señala que las normas del SNIP son de observancia obligatoria para los siguientes gobiernos locales:

- Aquellos que a la fecha de entrada en vigencia de la citada norma se encuentren incorporados al SNIP.
- Los que han sido incorporados mediante la nueva Directiva General del SNIP.
- Aquellos que por Acuerdo de su Concejo Municipal, se incorporen voluntariamente, a partir de la fecha de dicho Acuerdo, siempre y cuando cumplan con los requisitos mínimos siguientes: (i) Tener acceso a Internet; (ii) Tener el compromiso del Concejo Municipal de apoyar la generación y fortalecimiento técnico de las capacidades de formulación y evaluación de los PIP, en su gobierno local; (iii) Tener, al momento de acordar su incorporación al SNIP, en su Presupuesto Institucional para el Grupo Genérico de Gastos 2.6 Adquisición de Activos No Financieros, presupuestado un monto no menor a S/. 4 millones.
- Aquellos que programen presentar una solicitud para la concertación de una operación de endeudamiento externo para el financiamiento de un PIP.
- Los gobiernos locales que sean incorporados gradualmente por resolución expresa de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público.
- Los gobiernos locales sujetos al SNIP deben contar con un órgano que realice las funciones de OPI en su municipalidad, o haber encargado la evaluación según los términos de la respectiva directiva.

14 Aprobado por Decreto Supremo N° 102-2007-EF, publicado el 19.07.2007; y luego modificado por Decreto Supremo N° 038-2009-EF, publicado el 15.02.2009.

15 La nueva y vigente directiva ha sido aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01, publicada el 09.04.2011.



- Los PIP que formule el gobierno local, así como los otros pliegos presupuestales, proyectos, entidades de tratamiento empresarial y empresas municipales, que pertenezcan o estén adscritas al gobierno local que se incorpora, quedan sujetos obligatoria e irreversiblemente a todas las disposiciones del SNIP.

La vigente directiva del SNIP, con el propósito de reducir tiempos, costos y permitir una mayor transparencia; y acceso a la información de los PIP e incrementar la calidad de éstos, entre otras modificaciones se han establecido las siguientes:

- La eliminación de los estudios de prefactibilidad y la revisión y mejora de los contenidos del perfil.
- La ampliación de los umbrales en los cuales pueden incrementarse los costos de ejecución de los proyectos sin tener que ser paralizados ni entrar a un proceso de verificación de la viabilidad. En la anterior directiva se trabajaba con un umbral fijo de 10%, que ahora se ha incrementado entre 20% y 40%, dependiendo del monto de inversión (esto implica, por ejemplo, que no se paralizará el 59% de proyectos menores a S/.3 millones, el 51% de aquellos entre S/.3 millones y S/.6 millones y el 24% de aquellos superiores a S/.6 millones. Y al no pasar por el proceso de verificación de la viabilidad, dichos proyectos tendrán una reducción de tiempos de por lo menos dos meses.¹⁶
- En el caso de proyectos que se financien con endeudamiento externo, la OPI sectorial y la DGPM podrán conformar un Comité de Evaluación; que se orienta a reducir los costos de transacción (asociados a coordinaciones interinstitucionales) y a una mejora de la calidad de los proyectos.
- Se introducen Comités de Seguimiento para la realización de evaluaciones parciales de la ejecución del proyecto, con la finalidad de hacer una revisión del avance físico, financiero y la identificación de posibles problemas, así como de las medidas correctivas necesarias. Estos comités, integrados por todas las áreas involucradas en la ejecución, deberán por mandato legal reunirse al menos trimestralmente y elaborar actas de la reunión a ser colgadas en la página Web.
- Con el objeto de mejorar la calidad de los proyectos por encima de S/.10 millones, se introduce la obligatoriedad de realizar una evaluación intermedia, por parte de una agencia independiente contratada por la Unidad Ejecutora,

¹⁶ Las cifras monetarias, de los porcentajes y del tiempo, corresponden a la información divulgada por el propio MEF a través de notas de prensa. Asimismo, indica que la determinación de dichos umbrales ha sido realizada por tipología de proyectos y siempre manteniendo el criterio de que su rentabilidad no sea alterada.

para determinar si el proyecto efectivamente se está acercando a cumplir con los objetivos trazados.

- En relación a la transparencia y mejor acceso a la información, se ha introducido la obligatoriedad de presentar los estudios de preinversión y sus términos de referencia, en formato digital, a fin de colgarlos en la página Web del MEF.
- Un nuevo aplicativo informático del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM), el cual vincula el SIAF, SEACE¹⁷, Banco de Proyectos y las actas de los Comités de Seguimiento. Esto permitirá tener conocimiento oportuno sobre el estado de ejecución y su correspondencia con la declaración de viabilidad otorgada en el marco del SNIP.
- Aprueba además los lineamientos aplicables a los proyectos de inversión que se ejecuten mediante una Asociación Público-Privada (APP) cofinanciada, buscando determinar una adecuada asignación de riesgos; lo que implica la mejora del esquema de las APP.

3.1 PRINCIPALES RESTRICCIONES

Desde la creación del SNIP, se ha ido perfeccionando el marco normativo del sistema, por medio de un profuso número –que alcanza a algunas decenas– de instrumentos normativos (reglamentos, directivas, manuales, etc., y sus correspondientes modificatorias). De manera que las principales restricciones del sistema, en la actualidad, no provienen del marco normativo.

En diversos eventos relacionados con el tema del SNIP y los PIP en el medio nacional y de la experiencia del trabajo directo con los gobiernos locales, se ha identificado las siguientes dificultades –que si bien se han registrado avances en su solución, estos todavía son insuficientes–, y que afectan en distinto grado a las municipalidades del país:

- a. Débil capacidad técnica y de gestión del recurso humano en la formulación y evaluación de estudios de preinversión así como en la ejecución de los PIP, debido principalmente a los siguientes factores:
 - Insuficiente número de recurso humano calificado en las oficinas encargadas de preparar los estudios de preinversión, para realizarlos directamente

¹⁷ Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado, respectivamente.



- o para preparar los términos de referencia y supervisar adecuadamente los servicios externos que se contraten.
- No existencia de una adecuada especialización de los formuladores y evaluadores de los PIP, pues un técnico promedio de una institución, además de tener debilidades en sus capacidades técnicas referidas a PIP, diversifica su debilidad en preparar estudios para sectores y naturalezas muy variadas.
 - Elevada inestabilidad del recurso humano –poca permanencia en la institución– que tiende a agudizarse ante el cambio de autoridades o principales funcionarios, puesto que en la mayoría de casos los cambios responden más a criterios de confianza política partidaria antes que de capacidad técnica.
 - Desinterés y, en no pocos casos, rechazo al SNIP de parte de las principales autoridades de las instituciones públicas¹⁸. Consideran al sistema como una traba a sus precipitadas y personales identificaciones de necesidades de inversión pública.
- b. Duplicidad en las inversiones, proyectos no sostenibles, sobredimensionamiento de la inversión, desviaciones de los objetivos y políticas institucionales, alto riesgo de la inversión y proyectos no rentables. Hechos que mayormente provienen de: decisiones de autoridades y directivos contrarios al SNIP, que priorizan sus decisiones en sus percepciones individuales, y muchas veces contrapuestas a opiniones calificadas; la débil capacidad técnica en proyectos de inversión del recurso humano; y la falta de condiciones institucionales básicas para que puedan desarrollarse adecuadamente los PIP en sus diferentes fases.
- c. Escasa información jurisdiccional de detalle que dificulta la elaboración de estudios de preinversión.
- d. Demora en la declaración de viabilidad de los estudios de preinversión, originado en que los estudios que se presentan son incompletos (no cumplen con los contenidos mínimos) o que los procesos de aprobación de los estudios plantean exigencias que no corresponden a su naturaleza o contexto.
- e. Restricciones financieras y medidas de austeridad de las normas presupues-

18 Son conocidos los numerosos ataques al sistema de parte del propio presidente de la República y de muchos de los principales funcionarios del poder ejecutivo.

tarias, que no permiten contratar personal especializado y suministrar otros recursos oportunamente y en condiciones de calidad apropiadas para las diferentes fases de los PIP.

- f. Dificultades en la sincronización de la programación y la ejecución de los estudios de preinversión y ejecución de la inversión, que determinan desperdicios de recursos y costos de oportunidad elevados, con el consiguiente descontento de la población en condiciones de relativa abundancia de fondos públicos, como acontece actualmente en el país.
- g. Ausencia del enfoque de desarrollo humano y de fortalecimiento de capacidades institucionales en la programación y ejecución de los PIP. En este último caso, con el pretexto del fortalecimiento se desnaturalizan los usos de recursos, para aplicarlos en gastos corrientes de poca trascendencia en el bienestar de la comunidad local.
- h. Marcada debilidad en la capacidad de la institución para generar estudios de preinversión orientados a la participación y la búsqueda de financiamiento de proyectos a través de fondos concursables (FONIPREL, FONCODES, Construyendo Perú, Mejorando mi Barrio, etc.), los cuales tienen la virtud de permitir apalancar recursos de la municipalidad, aún en eventuales condiciones de restricción presupuestaria.

3.2 LOS PUNTOS A FAVOR A TOMAR EN CUENTA

Existe un reconocimiento creciente referido a la importancia de tomar en cuenta los principios de economía, priorización, eficiencia y sostenibilidad en las diferentes fases de los PIP, a pesar de intenciones recurrentes de algunas altas autoridades del ejecutivo, gobiernos regionales y locales de desactivar o prescindir de las funciones y la importancia del SNIP. Con lo que se puede afirmar que prevalece la oportunidad sobre la amenaza respecto al presente y futuro del SNIP.

Existe un escenario bajo la forma de oportunidad para resolver favorablemente las dificultades anotadas en el párrafo precedente, toda vez que existe el reconocimiento del problema de la mayor parte de los involucrados con el SNIP y los PIP, así como el interés de superar esas dificultades.

A grandes rasgos, se puede plantear las siguientes situaciones favorables para el SNIP y algunas medidas, para la adecuada priorización, eficiencia y sostenibilidad de los PIP:



- a. Existe un importante grado de aprendizaje en todas las municipalidades del país en la gestión de sus inversiones, con resultados desafortunados y también positivos, pero que en definitiva son el soporte fáctico necesario para que la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) mejore los diferentes instrumentos de gestión de los PIP en los gobiernos locales y, sobre todo, contribuya eficazmente a la adecuada aplicación de estos instrumentos, para que se conviertan en útiles elementos de apoyo y no en obstáculos.
- b. Canalizar a las municipalidades la asistencia técnica requerida, en cantidad, calidad y oportunidad, a través del órgano técnico normativo del SNIP. En el caso de los gobiernos locales con mayores recursos y saldos de balance, la DGPM debe evaluar la conveniencia de que una parte de los costos de su asistencia técnica sea asumida por ellos mismos, así liberar algo de recursos para las municipalidades con mayores carencias presupuestarias..
- c. Asumir y difundir lecciones aprendidas respecto a experiencias de procesos de capacitación y difusión de conocimiento en materia de SNIP y PIP en nuestro país, que enseñan que si las actividades de asistencia técnica no contemplan acciones de trabajo sostenido de monitoreo en los propios lugares de trabajo de los involucrados (trabajo de campo), y, en vez de ello, se realiza una que otra labor de visita de campo debido a restricciones presupuestarias o consideraciones de otro tipo, el avance será muy lento y poco oportuno.
- d. Se recomienda que en las mesas de concertación y diálogo en las que esté participando el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y en otros ámbitos de concertación en que participen el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, se propongan compromisos mínimos de las actuales y nuevas autoridades, por un lado, respetar los avances en la preparación y reformulación de estudios de preinversión que se realicen de acuerdo con las pautas técnicas establecidas por el SNIP; y por otro lado, garantizar la permanencia del recurso humano que capitalizó favorablemente la capacitación que se le proporcionó. Estas acciones permitirían reducir el riesgo de hacer estéril el esfuerzo de asistencia y fortalecimiento de capacidades que se realicen.
- e. Proveer de mayores recursos y apoyo institucional a la DGPM del MEF, que tiene a su cargo la rectoría del SNIP, en sus acciones de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión; promoviendo el desarrollo de una «cultura de proyectos» y su correspondiente institucionalización.

- f. Autorizar a los gobiernos locales para que asignen mayores fondos para contar con un mayor número de recursos humanos calificados en los temas de PIP así como para contratar eficaz y eficientemente servicios de consultoría para elaborar estudios de preinversión, y su consiguiente supervisión.

4. ALGUNAS EXPERIENCIAS EXITOSAS Y ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

Existen diversas experiencias en cuanto al tema de asistencia técnica en gestión de proyectos de inversión¹⁹. Reconociendo la presencia de algunas dificultades iniciales en la ejecución de la asistencia técnica, así como la persistencia de dificultades en algunas de las municipalidades asistidas, las siguientes son las características más sobresalientes de esas experiencias:

- a. El agente proveedor de las acciones de asistencia debe agotar sus esfuerzos para elaborar una propuesta de intervención de asistencia técnica que contenga actividades, objetivos, resultados esperados y plazos convenientemente identificados; luego, presentarla al alcalde, los regidores y los principales funcionarios; seguidamente, hacer los ajustes que correspondan, para su posterior aprobación por la institución. Estos pasos permiten lograr un punto de partida fortalecido, con soporte institucional.
- b. Sin ser absolutamente determinante para una asistencia sostenida en el tiempo, sí es importante que el alcalde se involucre con el proceso de asistencia técnica y lo haga también suyo.
- c. Las posibilidades de éxito de un proceso de mejora o modernización de la gestión de inversiones en una municipalidad está en relación directa a la proporción de sus funcionarios de puestos claves que tengan predisposición a involucrarse con las actividades que se generen de ese proceso y posean el respectivo liderazgo.

¹⁹ Los casos que sirven de principal referente para el presente texto corresponden a: (i) Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento Municipal (PROCAM) desarrollado con las municipalidades provinciales de Piura, Sullana y Talara, y las distritales de Castilla y Catacaos, desde enero de 1999 hasta octubre del 2001; (ii) La experiencia de la Corporación Financiera Internacional durante los años 2008-2010, con las municipalidades distritales de Baños del Inca y Quericoto, y la Municipalidad Provincial de Chota, que pertenecen al Departamento de Cajamarca.



- d. Si bien una asistencia técnica en materia de gestión de inversiones suele centrarse en uno o más temas específicos relacionados con el ciclo del proyecto, no debe dejar de considerarse –a modo de talleres, seminarios o similares– las acciones de apoyo en los temas conexos y necesarios para la gestión de inversiones (por ejemplo, las contrataciones de bienes o servicios para la ejecución de obras administradas directamente por la institución, o el pago oportuno a proveedores previa conformidad del artículo adquirido). Estas acciones mejoran los resultados de las tareas de asistencia técnica, así como también posiciona mejor al grupo de trabajo y a su institución que realiza la asistencia técnica
- e. Debe garantizarse la permanencia en sus puestos de trabajo a las personas claves de la institución, asignándoles pagos que satisfagan por lo menos sus expectativas mínimas de retribución, así como condiciones operativas de trabajo y la confianza de la autoridad para el cumplimiento de sus funciones.
- f. La asistencia técnica no sólo debe consistir en participar en la preparación y aprobación de las propuestas de mejora. Más importante que esta tarea es acompañar y asistir a la institución, respetando su libertad de decisión en la implementación de la propuesta. El enfoque que se debe considerar se resume en lo siguiente: “aprender a hacer sobre la base de casos reales de la institución y su jurisdicción”.
- g. Aun tratándose de municipalidades de tamaño y naturaleza parecidos, las propuestas que han sido exitosas en determinadas municipalidades deben ser validadas; es decir, confrontadas de manera apropiada a la institución y realidad concreta que deben enfrentar.
- h. A contracorriente de lo que hacen los órganos rectores y especializados del gobierno nacional, de los sistemas nacionales de inversión pública, presupuesto, contrataciones, etc. (en que cada sistema ve sólo lo suyo y va por su lado), se debe generar una suerte de Comité de Gestión de Inversiones²⁰, que sobre la base de su reglamento de organización y funcionamiento, se reúna con la necesaria regularidad para realizar un monitoreo de cómo va la gestión de las inversiones de la institución. Este comité debe estar conducido por el Gerente Municipal y conformado por los principales funcionarios de las unidades formuladoras y

20 El planteamiento de este tipo de comité se sustenta en experiencias que anteceden a la emisión de la vigente Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (en abril del 2011). De manera que ahora existe una condición favorable para que la municipalidad se apoye en la plataforma normativa de esta directiva que crea el Comité de Seguimiento referido a los PIP.

ejecutoras de inversiones, la OPI y las áreas del sistema administrativo que tienen que ver con las contrataciones, los pagos y la logística de la institución.

En los casos en que estos comités han funcionado adecuadamente, la formulación, aprobación, programación y ejecución de las inversiones han tenido un desarrollo más fluido y satisfactorio.

- i. Toda actividad, programa o proyecto de asistencia técnica debe estar acompañado de un monitoreo del trabajo, que debe ser realizado por una organización calificada y competente en el tema, independiente del emisor y receptor de la asistencia técnica; y debe tener a su cargo el seguimiento del logro de resultados, el desempeño del operador de la asistencia y la percepción de la municipalidad, así como la sistematización de la experiencia. La información generada en este proceso de monitoreo debe ser proporcionada a la DGPM y, en lo que corresponda, a los demás involucrados.

5. UNA NECESARIA TIPOLOGÍA MUNICIPAL PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LA GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL

Se ha comprobado que la asignación de recursos, en importante magnitud, sin tener en cuenta la naturaleza de la municipalidad así como la del territorio en que ejerce jurisdicción –como ocurre con el canon, sobrecanon y similares–, es pernicioso para un desarrollo descentralizado y en armonía con los diferentes niveles de objetivos, nacionales, regionales o locales. Concomitantemente con esta situación, no se contribuye al fortalecimiento de la institución municipal, tampoco se coadyuva a una eficaz superación de la desigualdad y la pobreza en el país.

Los recursos deben ser asignados con criterios de promover y apoyar el desarrollo de la competitividad institucional y del territorio, enfocados en el desarrollo humano del habitante de la localidad. Esto supone, entre otras acciones, el cambio de las leyes y demás marcos normativos que sirven de soporte al actual esquema de distribución del canon, sobrecanon, regalías mineras, etc.

Una buena experiencia en cuanto a una mejor asignación de recursos es la que ha puesto en práctica el Ministerio de Economía y Finanzas en el presente año, a través



del Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal²¹, que partiendo una clasificación de ciudades, y en función a esta clasificación, establece determinadas metas que deben cumplir sus respectivas municipalidades en el transcurso del año, a efecto de alcanzar el 100% de sus recursos inicialmente programados si es que cumplen plenamente sus respectivas metas.

Por ejemplo, en el caso del Programa de Modernización Municipal, se ha clasificado a las ciudades en cuatro grupos: Ciudades Principales Tipo “A”, Ciudades Principales Tipo “B”, Resto con más de 500 Viviendas Urbanas, y Resto con menos de 500 Viviendas Urbanas. Para esta clasificación, se siguieron los siguientes criterios:

- a) Se identificaron a las 249 municipalidades de ciudades principales del Perú, que incluyen a 175 municipalidades que se encuentran en el ámbito de las 30 ciudades principales del país, y a 74 municipalidades más, ubicadas en 54 capitales de provincia, que incluyen a los distritos con población mayor a 20.000 habitantes y cuya población en un porcentaje mayor al 75% se concentra en zona urbana.
- b) Seguidamente, las 249 municipalidades de ciudades principales del Perú, fueron clasificadas en dos tipos (A y B) siguiendo criterios sociales, demográficos y geoeconómicos. Se tomó en cuenta la población, el monto del impuesto predial por vivienda y el Desarrollo Humano Distrital (IDH), y si corresponden o no al entorno de Lima Metropolitana.
- c) El resto de las localidades que no fueron consideradas dentro de las ciudades principales, se clasificaron de acuerdo al número de viviendas urbanas: con más de 500 viviendas urbanas; y con menos de 500 viviendas urbanas.

Sobre la base lo expuesto, el propósito es que la mayor parte de los recursos para los PIP de las municipalidades no se asignen en la forma que actualmente se viene haciendo, sino que se tome elementos de clasificación del Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, que compatibilizados con los criterios e ideas fuerza que se exponen seguidamente, permitan diseñar una tipología para asignar esos recursos:

- a. Entendiendo que el centro de la acción del sector público, en cualquiera de sus niveles, gobierno nacional, regional o local, es el desarrollo humano, un

21 El Decreto Supremo N° 002-2010-EF, aprueba las características del Programa de Modernización Municipal; en tanto, el Decreto Supremo N° 003-2010-EF, aprueba la forma en que deben ejecutar las municipalidades el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

indicador fundamental a emplear para la asignación de recursos para los PIP es el Índice de Desarrollo Humano.

- b. En el caso del canon y sobrecanon debe considerarse dos situaciones: (i) Para las municipalidades que tiene acumulados significativos fondos provenientes de esos conceptos, el Gobierno Nacional debe emitir una disposición que las obligue a constituir fideicomisos, para que los recursos se empleen exclusivamente en buenos proyectos y los gastos de operación y mantenimiento de los PIP; (ii) Las asignaciones futuras deben efectuarse en función a una tipología de municipalidades, que además del IDH y otros indicadores como el cumplimiento de metas –para estimular el premio al esfuerzo y la consecución de objetivos–, debe considerar un indicador que bonifique en términos adecuados la condición de ser la ciudad ‘depositaria de un recurso natural’ que está siendo explotada.

6. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA LOCAL

6.1 LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Para una buena gestión de proyectos de inversión a lo largo del ciclo del proyecto, desde la formulación del estudio de preinversión hasta la postinversión, es indispensable considerar los aspectos que se indican a continuación.

- a. Un itinerario de actuación como parte de una gestión estratégica:
 - Una clara distinción entre las funciones nacionales, regionales, provinciales y distritales.
 - La formulación o actualización de los instrumentos de planificación y programación de inversión multianual, de manera concertada con los principales involucrados de la localidad.
 - Por parte del Gobierno Nacional, el establecimiento de sistemas redistributivos que no acentúen desigualdades ya existentes (como el caso del canon y sobrecanon, por ejemplo).
 - Gestión del sector público descentralizado y articulado.



- Fortalecimiento de capacidades del gobierno local.
- Visión de conjunto y viabilidad.

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

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, las personas deben ser entrenadas para cooperar en el nivel operativo sin tener que esperar instrucciones desde posiciones jerárquicas superiores.

- b. El desarrollo de una localidad requiere de construir una mejor municipalidad mediante:
 - La promoción de una capacidad central para la formulación y la coordinación de políticas;
 - La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información y fortalecimiento de los sistemas de “voz” adaptados a las circunstancias de la actividad y del país;
 - La lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión; y
 - La promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas, y la formación de un espíritu de equipo.
- c. La administración financiera de la municipalidad, en conjunto con la administración de recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes, debe posibilitar el suministro en tiempo, forma y calidad adecuados, de los insumos necesarios para que las unidades ejecutoras puedan ofrecer a la localidad lo que ésta le demanda, con eficacia y eficiencia.

El rediseño del proceso de administración financiera debería tener como única preocupación la eficiencia y la transparencia en el cumplimiento de sus objetivos básicos. Esa administración debería garantizar el acceso a todo control externo independiente, ya sea ejercido por las contralorías, la auditoría independiente, la prensa, los usuarios o beneficiarios o por la comunidad misma, siempre y cuando dichos controles externos no caigan en el vicio de la coadministración sin la responsabilidad consiguiente.

- d. Desde las propias municipalidades, se debe exigir a las instancias del Gobierno Nacional que se ejecuten acciones para llevar adelante un mejor proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, de manera progresiva y sostenida, así como mejoras en la participación ciudadana en la identificación de prioridades de inversión, para disminuir o evitar casos de demandas de la población que no correspondan a sus necesidades prioritarias (por ejemplo, priorizar en los presupuestos participativos la construcción de un coso, cuando tienen una alta tasa de desnutrición en sus localidades rurales).
- e. Generación sistemática y periódica de información estadística de gestión municipal, no reducida solamente a las finanzas de la institución. Se propugna que la gestión municipal sea evaluada con regularidad también en sus dimensiones no financieras, desde la perspectiva del poblador de la localidad, mediante encuestas periódicas, como se hace con la Encuesta Nacional de Hogares, la Encuesta Económica, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, entre otras similares.
- f. Requerir al Gobierno Nacional actividades vinculadas con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de inversión municipal, que consistan en realizar un trabajo asistido que implique la participación activa del recurso humano municipal, para contribuir a diseñar y perfeccionar los instrumentos de gestión.

6.2 LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS

El tema no es la formulación o la ejecución de un proyecto de inversión por sí mismo. El asunto es seguir métodos que incrementen las posibilidades de éxito de los gobiernos locales en la gestión de sus PIP, teniendo como referente principal el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de su jurisdicción; en otras palabras, poniendo como centro de la acción pública el desarrollo humano.

En tal sentido, se esboza a continuación un conjunto de lineamientos a seguir para una mejor gestión de la inversión pública local:



- a) Al interior de la municipalidad, dotar recursos para la elaboración de buenos estudios de preinversión; luego, constituir un buen banco de proyectos, que sirvan para apalancar recursos para proyectos de fondos concursables, de la cooperación técnica, de instituciones del Gobierno Nacional, gobierno regional y gobiernos locales; en este último caso, a través de mecanismos de cofinanciamiento.

Un banco de proyectos con buenos estudios de preinversión, además, podría permitir aprovechar el hasta ahora subutilizado marco normativo de la asociación público-privada para el financiamiento de los PIP.

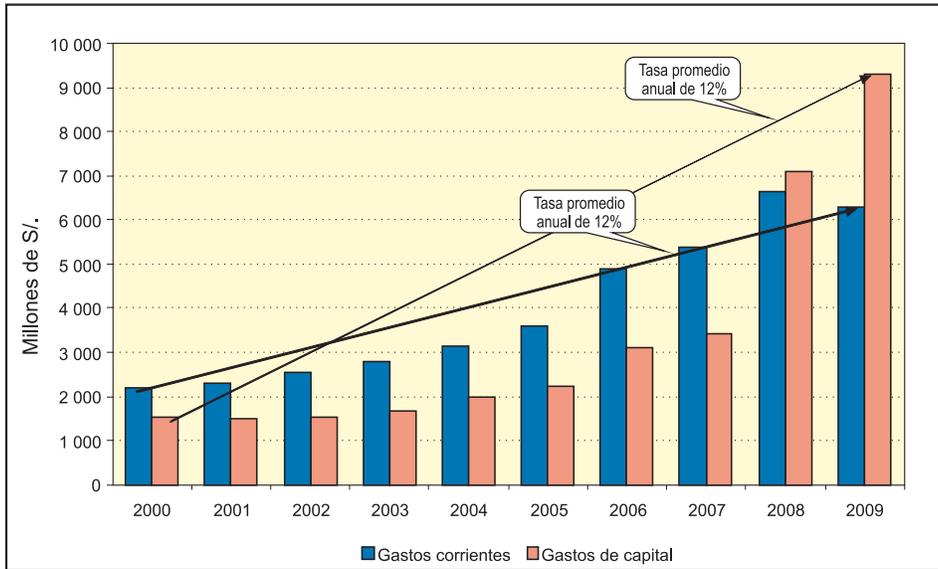
- b) Contar con un programación multianual de inversiones aprobada por los principales agentes involucrados en el desarrollo local, y emplearlo como principal referente para la programación anual y la ejecución de inversiones municipales.
- c) En los procesos de transición de una gestión municipal a otra, generar coordinaciones entre ambas, con la participación ciudadana de la localidad, para dar continuidad a los proyectos aprobados.
- d) Fortalecer la capacidad de gestión de las áreas vinculadas a la gestión de los PIP, asignando recursos para su capacitación y participación en talleres, seminarios y otros eventos de formación.
- e) Fomentar la implementación de buenas prácticas en la toma de decisiones, con retribuciones –no necesariamente en dinero– por el logro de los objetivos. Se puede compensar con subvenciones para la capitalización del recurso humano involucrado en el logro o con promociones o con canjes de días de descanso, etc.
- f) Constituir Comités de Gestión de Inversiones, con los principales funcionarios de las áreas más importantes vinculadas con la gestión de los PIP a lo largo de su ciclo de vida.
- g) Ejecutar actividades de asistencia técnica basadas en el enfoque “aprendiendo a hacer a partir de casos reales”, donde se elaboren herramientas de gestión y se acompañen a las áreas involucradas en el uso y la aplicación de estos instrumentos. Contando además, con la implementación de una práctica de monitoreo de la gestión de inversiones que fortalezca los mecanismos de coordinación interna y de toma de decisiones sobre proyectos estratégicos.

- h) Utilizar óptimamente los aplicativos informáticos del SNIP. Por ejemplo, el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (SOSEM) –de reciente implementación–, que consiste en un conjunto de procedimientos, reportes y verificaciones que permiten supervisar que durante la fase de inversión del ciclo del proyecto se mantengan las condiciones y parámetros de la declaratoria de viabilidad.



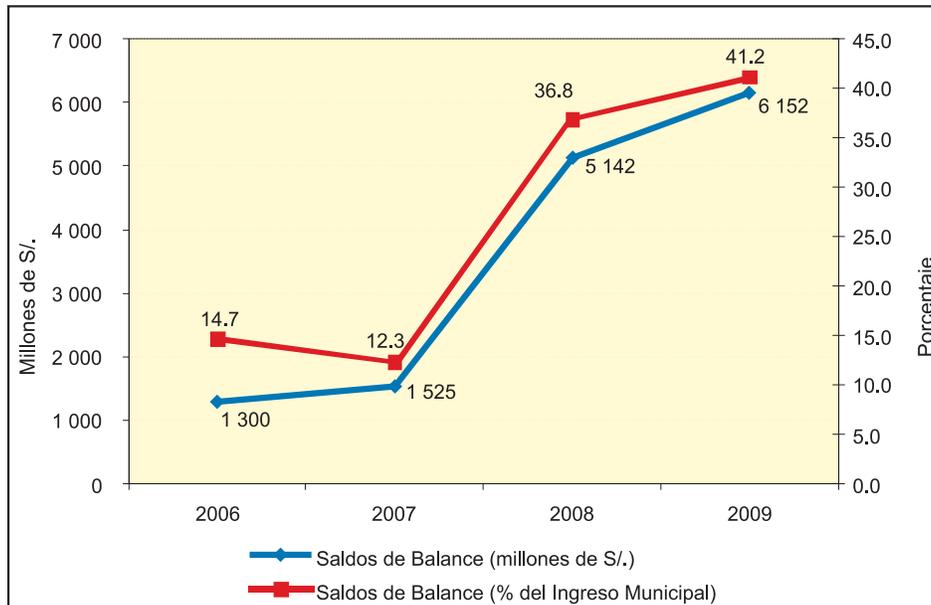
GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1: Evolución del Gasto Corriente y Gasto de Capital de las Municipalidades, 2000-2009



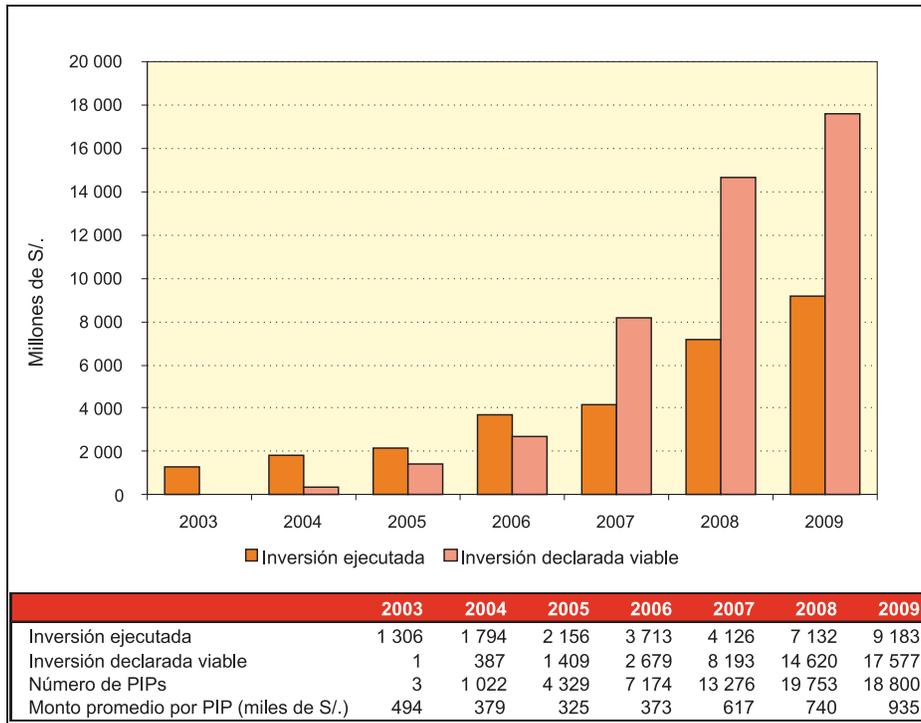
Nota: Las cifras de los años 2007, 2008 y 2009 son preliminares.
Fuente: "Memoria 2009" - Banco Central de Reserva del Perú.
 Elaboración propia.

Gráfico 2: Evolución de Saldos de Balance, en valores absolutos y relativos, 2006-2009



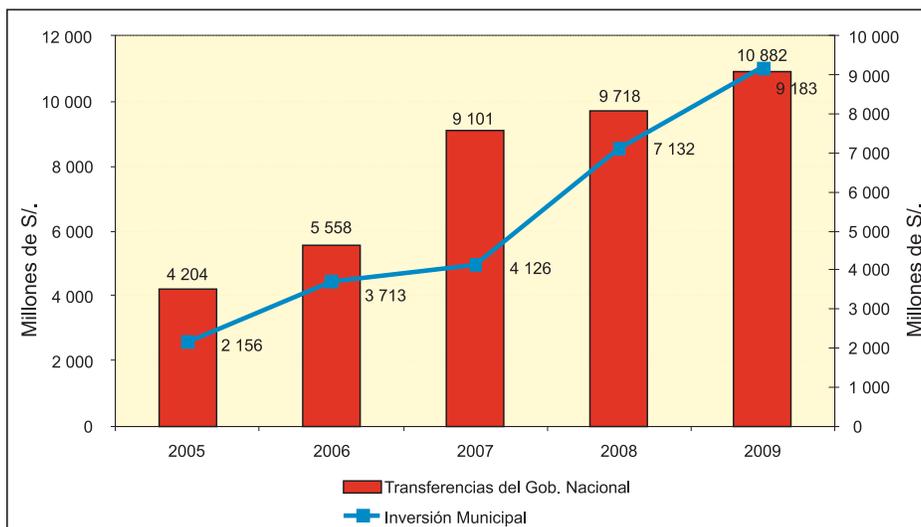
Fuente: Cuenta General de la República, desde el año 2006 hasta el 2009.
 Elaboración propia.

Gráfico 3: Inversiones y Proyectos de Inversión Pública (PIP) a cargo de las municipalidades, 2003-2009



Fuente: Cuenta General de la República, varios años, Dirección Nacional de Contabilidad Pública; SNIP NET, Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

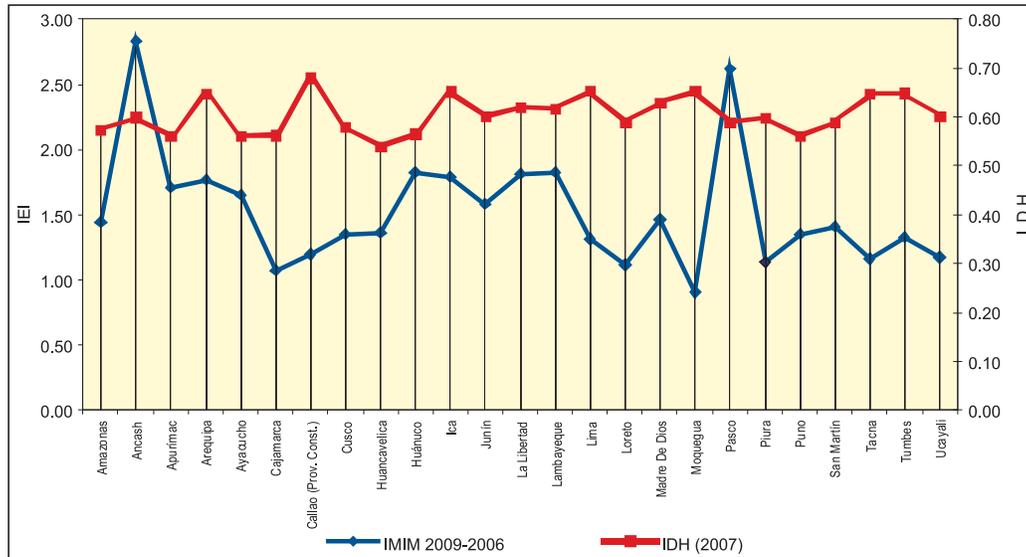
Gráfico 4: Transferencias del Gobierno Nacional e Inversión Municipal, 2005-2009



Fuente: Cuadro 1 y Gráfico 3. Elaboración propia.



Gráfico 5: Índice de Mejora del Ingreso Municipal (IMIM) e Índice de Desarrollo Humano (IDH), por departamentos



Fuente: Cuenta General de la República, varios años, Dirección Nacional de Contabilidad Pública; Consulta Amigable - MEF; Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009, PNUD Perú. Elaboración propia.

Cuadro 1: Transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales, principales recursos, 2005-2009 (en millones de nuevos soles)

Recurso	2005	2006	2007	2008	2009
FONCOMUN	2 031	2 388	2 807	3 263	3 015
Canon Minero	666	1 310	3 868	3 327	2 728
Regalía Minera	167	309	403	399	272
Otros Canon y Sobrecanon 1/	637	814	1 013	1 296	1 085
Renta de Aduanas	123	126	140	174	138
Programa del Vaso de Leche	363	363	363	363	363
Resto de Transferencias	217	247	507	897	3 281
Total	4 204	5 558	9 101	9 718	10 882

1/ Canon Forestal, Canon Gasífero, Canon Hidroenergético, Canon Pesquero, Canon y Sobrecanon Petrolero.

Fuente: Portal de Transparencia Económica - Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

Cuadro 2: Indicadores básicos vinculados a la Gestión de Inversiones de una muestra de Municipalidades Provinciales

	2006	2007	2008	2009	2010
1. Municipalidad Metropolitana de Lima					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	237.7	225.9	370.1	634.3	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	78.1	100.9	380.4	636.1	538.0
c. Número de PIPs	152	79	152	88	49
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	513.9	1 277.2	2 502.8	7 228.3	10 979.4
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	175.6	208.0	542.5	545.7	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		0.1			
g. IDH de la Provincia		0.56			
2. Municipalidad Provincial de Cajamarca					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	44.0	22.1	43.1	46.1	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	96.7	56.9	123.3	138.8	98.2
c. Número de PIPs	247	139	117	90	169
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	391.6	409.2	1 053.6	1 542.4	581.0
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	42.5	120.1	98.9	87.6	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		0.4			
g. IDH de la Provincia		0.58			
3. Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	64.7	88.2	149.3	96.8	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	15.2	129.3	161.8	8.3	35.9
c. Número de PIPs	18	115	56	8	17
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	842.6	1 124.7	2 890.0	1 041.0	2 114.6
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	63.2	130.8	15.7	7.8	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		2.7			
g. IDH de la Provincia		0.65			
4. Municipalidad Provincial del Santa					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/		22.2	54.4	131.0	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	100.7	194.2	164.0	205.6	291.7
c. Número de PIPs	169	123	134	84	76
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	596.0	1 578.8	1 224.0	2 447.3	3 838.7
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	1.2	72.3	41.4	20.6	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		0.3			
g. IDH de la Provincia		0.66			
5. Municipalidad Provincial de Tacna					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	14.0	35.1	58.9	70.7	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	68.1	30.7	143.7	247.7	58.3
c. Número de PIPs	82	26	76	90	22
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	831.0	1 180.3	1 890.3	2 752.0	2 649.5
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	55.9	104.4	70.4	25.0	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		0.5			
g. IDH de la Provincia		0.65			

1/ En el 2009 se considera Adquisición de Activos No Financieros, que en el 2006-2008 fue cero.

Fuente : Cuenta General de la República, varios años, Dirección Nacional de Contabilidad Pública;

Consulta Amigable - MEF; Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009, PNUD Perú;

Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, INEI.

Elaboración propia.



Cuadro 3: Indicadores básicos vinculados a la Gestión de Inversiones de una muestra de Municipalidades Distritales

	2006	2007	2008	2009	2010
1. Municipalidad Distrital de Echarate					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	45.5	71.6	149.8	184.6	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	41.9	160.8	243.4	121.6	64.8
c. Número de PIPs	99	121	169	71	35
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	423.7	1 328.6	1 440.3	1 712.8	1 851.6
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	75.0	109.2	144.4	135.8	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		3.1			
g. IDH del Distrito		0.56			
2. Municipalidad Distrital de Ilabaya					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	38.3	38.9	60.6	45.7	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	7.0	45.9	34.8	139.4	14.7
c. Número de PIPs	32	69	52	25	14
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	219.1	665.9	668.9	5 577.6	1 047.8
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	74.5	200.7	138.1	116.5	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		40.4			
g. IDH del Distrito		0.67			
3. Municipalidad Distrital de Ite					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	32.7	29.7	35.9	26.9	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	1.2	16.4	24.0	111.6	14.3
c. Número de PIPs	1	7	13	7	6
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	1 223.8	2 346.3	1 847.8	15 939.1	2 375.8
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	21.0	76.3	130.2	26.1	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		29.0			
g. IDH del Distrito		0.61			
4. Municipalidad Distrital de San Isidro					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	4.8	0.8	4.7	31.6	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	3.0	6.5	14.7	73.3	28.5
c. Número de PIPs	12	5	27	39	26
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)	252.4	1 296.0	543.4	1 880.2	1 096.5
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	14.7	40.2	63.8	59.9	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		1.9			
g. IDH del Distrito		0.76			
5. Municipalidad Distrital de San Marcos					
a. Inversión ejecutada (millones de S/.) 1/	2.9	9.1	37.3	102.8	
b. Inversión declarada viable (millones de S/.)	0.0	35.3	155.4	316.2	119.5
c. Número de PIPs	0	78	131	177	118
d. Monto promedio por PIP (miles de S/.)		452.3	1 185.9	1 786.3	1 012.7
e. Caja y Bancos (millones de S/.)	37.7	244.6	182.8	38.6	
f. Ingreso municipal per cápita (miles de S/.)		16.0			
g. IDH del Distrito		0.56			

1/ En el 2009 se considera Adquisición de Activos No Financieros, que en el 2006-2008 fue cero.

Fuente: Ibíd.

Elaboración propia.

Cuadro 4: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	570.4	884.9	963.6	1 135.4
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	480.8	702.5	853.5	1 014.1
a. Recursos Ordinarios	2.9	4.2	32.7	151.0
b. Tasas	207.5	231.5	254.9	222.7
c. Multas, Sanciones y Otros	81.5	66.2	73.8	72.8
c. FONCOMUN	65.1	78.1	93.3	84.3
d. Impuestos Municipales	106.9	307.0	387.1	397.4
e. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	0.3	0.3	0.3	0.0
f. Otros Ingresos Corrientes	16.7	15.2	11.5	86.0
2. <i>Ingresos de Capital</i>	9.4	0.0	1.9	1.0
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	80.2	182.4	108.1	120.3
II. Gastos No Financieros (1+2)	632.9	753.9	906.5	1 221.3
1. <i>Gastos Corrientes</i>	379.4	510.1	533.2	585.3
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	7.3
b. Personal y Obligaciones Sociales	51.1	50.5	52.9	51.6
c. Obligaciones Previsionales	32.3	30.4	28.6	23.6
d. Bienes y Servicios	233.6	196.6	233.5	255.6
e. Otros Gastos Corrientes	62.4	232.5	218.2	247.2
2. <i>Gastos de Capital</i>	253.5	243.9	373.3	636.0
a. Inversiones	237.7	225.9	370.1	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	634.3
c. Otros Gastos de Capital	15.8	18.0	3.2	1.8
III. Resultado Primario (I-II)	- 62.5	130.9	57.1	- 85.8
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	12.3	11.5	17.7	21.7
IV. Resultado Económico (III-1)	- 74.8	119.4	39.3	- 107.5
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	219.0	306.7	624.9	701.9
1. <i>Saldos de Balance</i>	194.5	202.6	444.7	588.6
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	32.5	52.1	72.0	90.6
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	57.0	156.2	252.2	203.9

1/ Agrupa Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Cuenta General de la República, varios años, Dirección Nacional de Contabilidad Pública; Consulta Amigable - Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración propia.



Cuadro 5: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Provincial de Cajamarca, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	82.0	129.0	81.0	100.4
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	79.0	126.5	79.4	92.4
a. Recursos Ordinarios	2.0	2.2	2.2	7.4
b. Tasas	2.9	3.3	4.4	2.9
c. Multas, Sanciones y Otros	0.6	2.2	2.7	2.8
c. FONCOMUN	17.0	21.1	25.1	23.0
d. Impuestos Municipales	3.3	5.0	7.9	8.5
e. Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	51.9	91.1	35.1	43.0
f. Otros Ingresos Corrientes	1.4	1.5	2.0	4.7
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.2	0.0	0.2	1.8
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	2.9	2.5	1.4	6.3
II. Gastos No Financieros (1+2)	79.4	51.5	83.8	87.5
1. <i>Gastos Corrientes</i>	33.8	28.3	37.8	40.8
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	2.8
b. Personal y Obligaciones Sociales	8.7	10.7	13.9	15.8
c. Obligaciones Previsionales	0.9	0.9	0.9	0.9
d. Bienes y Servicios	22.8	15.5	20.9	19.8
e. Otros Gastos Corrientes	1.4	1.3	2.1	1.5
2. <i>Gastos de Capital</i>	45.5	23.2	46.0	46.7
a. Inversiones	44.0	22.1	43.1	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	46.1
c. Otros Gastos de Capital	1.5	1.1	2.9	0.6
III. Resultado Primario (I-II)	2.7	77.5	- 2.8	12.9
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	2.6	77.5	- 2.8	12.9
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	39.9	42.4	119.7	115.4
1. <i>Saldos de Balance</i>	40.1	42.5	119.9	115.4
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.2	0.1	0.2	0.0
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Ibid.

Elaboración propia.

Cuadro 6: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	119.4	194.9	108.0	167.7
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	118.8	184.0	107.5	155.7
a. Recursos Ordinarios	0.5	0.6	0.7	20.2
b. Tasas	1.3	1.7	1.8	1.5
c. Multas, Sanciones y Otros	0.1	0.2	0.2	0.3
c. FONCOMUN	3.1	3.8	4.4	4.1
d. Impuestos Municipales	0.8	1.0	1.3	1.9
e. Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	94.2	154.8	75.3	105.3
f. Otros Ingresos Corrientes	18.7	22.1	23.8	22.4
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.5	0.2	0.3	0.2
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	0.1	10.7	0.2	11.8
II. Gastos No Financieros (1+2)	91.1	127.3	196.9	154.8
1. <i>Gastos Corrientes</i>	26.0	38.1	47.0	39.1
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	1.4
b. Personal y Obligaciones Sociales	5.3	10.4	17.3	13.3
c. Obligaciones Previsionales	0.7	0.6	0.6	0.0
d. Bienes y Servicios	19.6	26.6	28.5	24.2
e. Otros Gastos Corrientes	0.5	0.5	0.6	0.2
2. <i>Gastos de Capital</i>	65.0	89.2	149.8	115.7
a. Inversiones	64.7	88.2	149.3	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	96.8
c. Otros Gastos de Capital	0.3	1.0	0.5	18.9
III. Resultado Primario (I-II)	28.4	67.6	- 88.9	12.9
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	28.3	67.6	- 88.9	12.9
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	34.7	62.8	130.0	51.6
1. <i>Saldos de Balance</i>	34.9	63.1	130.3	51.7
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.2	0.3	0.3	0.1
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Ibíd.

Elaboración propia.



Cuadro 7: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Provincial del Santa, 2007-2009
(en millones de nuevos soles)

	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	138.4	150.0	162.1
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	123.5	110.2	140.5
a. Recursos Ordinarios	5.5	5.3	54.0
b. Tasas	8.7	10.4	6.8
c. Multas, Sanciones y Otros	1.0	0.5	1.1
c. FONCOMUN	13.4	15.8	14.5
d. Impuestos Municipales	10.3	10.0	10.4
e. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	82.0	66.5	46.8
f. Otros Ingresos Corrientes	2.7	1.7	6.8
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.6	1.3	0.2
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	14.4	38.5	21.4
II. Gastos No Financieros (1+2)	66.8	117.7	186.9
1. <i>Gastos Corrientes</i>	37.6	45.2	50.7
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	2.7
b. Personal y Obligaciones Sociales	20.8	23.3	26.2
c. Obligaciones Previsionales	4.5	4.4	5.6
d. Bienes y Servicios	11.4	16.2	15.7
e. Otros Gastos Corrientes	1.0	1.2	0.6
2. <i>Gastos de Capital</i>	29.1	72.5	136.2
a. Inversiones	22.2	54.4	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	131.0
c. Otros Gastos de Capital	6.9	18.1	5.2
III. Resultado Primario (I-II)	71.7	32.3	- 24.8
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.1	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	71.6	32.3	- 24.8
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	0.5	72.2	103.0
1. <i>Saldos de Balance</i>	1.2	72.5	103.2
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.7	0.3	0.1
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Ibíd.

Elaboración propia.

Cuadro 8: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Provincial de Tacna, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	83.2	139.3	127.5	98.9
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	78.5	134.0	121.6	93.9
a. Recursos Ordinarios	1.0	1.2	1.1	3.3
b. Tasas	6.6	7.5	8.1	4.3
c. Multas, Sanciones y Otros	0.3	0.8	1.0	0.9
c. FONCOMUN	8.0	9.7	10.8	10.5
d. Impuestos Municipales	5.4	6.6	8.8	10.9
e. Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	40.8	88.8	67.0	31.1
f. Otros Ingresos Corrientes	16.4	19.6	24.9	33.0
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.8	0.8	2.7	2.5
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	3.9	4.5	3.1	2.5
II. Gastos No Financieros (1+2)	55.2	91.9	143.5	154.7
1. <i>Gastos Corrientes</i>	41.0	52.5	70.7	74.4
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	3.9
b. Personal y Obligaciones Sociales	13.8	16.0	19.0	27.1
c. Obligaciones Previsionales	1.9	2.1	2.2	0.0
d. Bienes y Servicios	23.1	31.2	43.6	40.9
e. Otros Gastos Corrientes	2.2	3.1	5.8	2.6
2. <i>Gastos de Capital</i>	14.2	39.4	72.8	80.2
a. Inversiones	14.0	35.1	58.9	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	70.7
c. Otros Gastos de Capital	0.2	4.3	13.9	9.5
III. Resultado Primario (I-II)	28.1	47.5	- 16.0	- 55.7
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.1	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	28.0	47.4	- 16.0	- 55.7
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	26.5	54.0	101.0	84.4
1. <i>Saldos de Balance</i>	27.0	54.5	101.4	84.5
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.5	0.5	0.4	0.1
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Ibíd.

Elaboración propia.



Cuadro 9: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Distrital de Echarate, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	84.4	130.9	157.5	171.4
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	84.4	130.9	157.5	169.9
a. Recursos Ordinarios	1.0	1.0	1.3	2.7
b. Tasas	0.8	0.3	0.3	0.8
c. Multas, Sanciones y Otros	0.0	0.0	0.0	0.0
c. FONCOMUN	5.4	5.9	7.0	6.4
d. Impuestos Municipales	0.0	0.7	1.4	0.7
e. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	76.8	122.3	147.2	158.9
f. Otros Ingresos Corrientes	0.3	0.6	0.4	0.4
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	0.0	0.0	0.0	1.5
II. Gastos No Financieros (1+2)	58.6	98.9	181.9	218.9
1. <i>Gastos Corrientes</i>	8.4	27.2	32.0	34.0
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	1.0
b. Personal y Obligaciones Sociales	1.0	3.0	4.1	4.2
c. Obligaciones Previsionales	0.0	0.0	0.0	0.0
d. Bienes y Servicios	6.9	24.0	27.1	27.4
e. Otros Gastos Corrientes	0.6	0.2	0.8	1.4
2. <i>Gastos de Capital</i>	50.2	71.6	149.9	184.9
a. Inversiones	45.5	71.6	149.8	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	184.6
c. Otros Gastos de Capital	4.7	0.1	0.1	0.3
III. Resultado Primario (I-II)	25.7	32.0	- 24.4	- 47.4
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.1	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	25.6	32.0	- 24.4	- 47.5
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	48.0	73.3	104.9	80.4
1. <i>Saldos de Balance</i>	48.3	73.6	105.3	80.6
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.3	0.3	0.4	0.2
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Ibid.

Elaboración propia.

Cuadro 10: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Distrital de Ilabaya, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	94.5	178.1	161.4	89.0
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	94.5	178.1	161.4	89.0
a. Recursos Ordinarios	0.1	0.1	0.1	0.2
b. Tasas	0.0	0.0	0.0	0.1
c. Multas, Sanciones y Otros	0.0	0.0	0.0	0.0
c. FONCOMUN	0.5	0.5	0.5	0.5
d. Impuestos Municipales	0.0	0.0	0.0	0.0
e. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	88.7	172.7	154.1	65.6
f. Otros Ingresos Corrientes	5.1	4.8	6.7	22.6
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Gastos No Financieros (1+2)	46.5	52.7	83.7	96.4
1. <i>Gastos Corrientes</i>	8.1	13.6	23.1	50.7
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	0.2
b. Personal y Obligaciones Sociales	3.5	4.6	9.3	25.5
c. Obligaciones Previsionales	0.0	0.0	0.0	0.0
d. Bienes y Servicios	4.4	8.9	13.7	24.9
e. Otros Gastos Corrientes	0.3	0.2	0.2	0.1
2. <i>Gastos de Capital</i>	38.4	39.0	60.6	45.7
a. Inversiones	38.3	38.9	60.6	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	45.7
c. Otros Gastos de Capital	0.1	0.1	0.0	0.0
III. Resultado Primario (I-II)	48.0	125.4	77.7	- 7.4
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	47.9	125.4	77.7	- 7.4
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	27.4	75.2	200.4	277.9
1. <i>Saldos de Balance</i>	27.6	75.3	200.6	278.1
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.1	0.2	0.2	0.2
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: *Ibid.*

Elaboración propia.



Cuadro 11: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Distrital de Ite, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	44.4	95.7	102.1	53.8
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	44.4	95.7	102.0	53.7
a. Recursos Ordinarios	0.2	0.1	0.1	0.1
b. Tasas	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Multas, Sanciones y Otros	0.0	0.0	0.0	0.0
c. FONCOMUN	0.3	0.3	0.3	0.3
d. Impuestos Municipales	0.0	0.0	0.0	0.0
e. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	37.9	88.2	94.7	47.4
f. Otros Ingresos Corrientes	6.0	7.0	6.9	5.8
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Gastos No Financieros (1+2)	39.8	38.8	49.1	38.2
1. <i>Gastos Corrientes</i>	5.0	9.1	13.1	11.3
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	0.1
b. Personal y Obligaciones Sociales	0.4	0.8	2.2	2.7
c. Obligaciones Previsionales	0.0	0.0	0.0	0.0
d. Bienes y Servicios	4.5	8.1	10.8	8.4
e. Otros Gastos Corrientes	0.1	0.2	0.2	0.1
2. <i>Gastos de Capital</i>	34.8	29.7	36.0	26.9
a. Inversiones	32.7	29.7	35.9	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	26.9
c. Otros Gastos de Capital	2.1	0.1	0.1	0.0
III. Resultado Primario (I-II)	4.6	56.9	52.9	15.5
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	4.6	56.9	52.9	15.5
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	16.0	19.3	76.1	129.3
1. <i>Saldos de Balance</i>	14.8	20.6	76.1	129.4
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.3	1.3	0.0	0.1
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	1.5	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente : Ibíd.

Elaboración propia.

Cuadro 12: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Distrital de San Isidro, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	95.5	109.1	130.8	125.0
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	95.5	109.1	130.8	125.0
a. Recursos Ordinarios	0.1	0.1	0.1	0.1
b. Tasas	47.0	52.1	64.0	12.8
c. Multas, Sanciones y Otros	2.2	3.1	5.7	2.4
c. FONCOMUN	0.5	0.5	0.5	0.5
d. Impuestos Municipales	43.5	50.6	54.5	54.6
e. Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	0.0	0.0	0.0	0.0
f. Otros Ingresos Corrientes	2.3	2.7	6.0	54.6
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
II. Gastos No Financieros (1+2)	96.4	85.7	103.9	134.1
1. <i>Gastos Corrientes</i>	90.9	84.7	97.5	102.5
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	6.3
b. Personal y Obligaciones Sociales	29.2	30.9	31.2	33.5
c. Obligaciones Previsionales	6.1	5.8	5.8	0.0
d. Bienes y Servicios	45.4	46.1	58.4	62.1
e. Otros Gastos Corrientes	10.2	1.9	2.0	0.7
2. <i>Gastos de Capital</i>	5.5	1.0	6.4	31.6
a. Inversiones	4.8	0.8	4.7	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	31.6
c. Otros Gastos de Capital	0.7	0.2	1.7	0.0
III. Resultado Primario (I-II)	- 0.9	23.5	26.9	- 9.0
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	- 0.9	23.5	26.9	- 9.0
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	12.4	11.5	34.8	61.5
1. <i>Saldos de Balance</i>	12.4	11.5	34.8	61.5
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobre canon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Ibíd.

Elaboración propia.



Cuadro 13: Ejecución de Ingresos y Gastos de la Municipalidad Distrital de San Marcos, 2006-2009
(en millones de nuevos soles)

	2006	2007	2008	2009
I. Total Ingresos (1+2+3)	43.4	217.2	204.1	130.8
1. <i>Ingresos Corrientes</i>	43.2	216.9	204.1	130.8
a. Recursos Ordinarios	0.2	0.3	0.2	0.4
b. Tasas	0.0	0.1	0.1	0.1
c. Multas, Sanciones y Otros	0.0	0.0	0.0	0.0
c. FONCOMUN	1.2	1.4	1.6	1.5
d. Impuestos Municipales	0.0	0.0	0.0	0.0
e. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas... 1/	41.2	214.7	201.7	113.3
f. Otros Ingresos Corrientes	0.6	0.5	0.4	15.3
2. <i>Ingresos de Capital</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
3. <i>Donaciones y Transferencias</i>	0.1	0.3	0.0	0.0
II. Gastos No Financieros (1+2)	3.8	12.1	69.3	171.6
1. <i>Gastos Corrientes</i>	0.9	2.4	30.9	68.8
a. Pensiones y Otras Prestaciones sociales	0.0	0.0	0.0	0.4
b. Personal y Obligaciones Sociales	0.1	0.1	0.1	0.6
c. Obligaciones Previsionales	0.0	0.0	0.0	0.0
d. Bienes y Servicios	0.8	2.2	30.7	67.7
e. Otros Gastos Corrientes	0.1	0.1	0.1	0.2
2. <i>Gastos de Capital</i>	2.9	9.6	38.5	102.8
a. Inversiones	2.9	9.1	37.3	0.0
b. Adquisición de Activos No Financieros	0.0	0.0	0.0	102.8
c. Otros Gastos de Capital	0.0	0.5	1.2	0.0
III. Resultado Primario (I-II)	39.5	205.1	134.8	- 40.8
1. <i>Intereses y Cargos de la Deuda</i>	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. Resultado Económico (III-1)	39.5	205.1	134.8	- 40.9
V. Financiamiento Neto (1-2+3)	0.3	37.6	242.5	349.7
1. <i>Saldos de Balance</i>	0.5	37.7	242.7	349.8
2. <i>Amortización de la Deuda</i>	0.2	0.2	0.1	0.1
3. <i>Operaciones de Crédito</i>	0.0	0.0	0.0	0.0

1/ Agrupa Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.

Fuente: Ibid.

Elaboración propia.



BIBLIOGRAFÍA

1. Banco Central de Reserva del Perú (2009). *Memoria 2009*. Lima. Banco Central de Reserva del Perú.
2. Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2010). *Estadísticas de la Gestión Municipal e Infraestructura Distrital 2006-2008*. Lima. INEI.
3. ——— (2008). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, Sistema de Consulta de Datos*. Lima. INEI.
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima. PNUD, Oficina del Perú.
5. Secretaría Técnica del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas (2006). *Terminología básica de la administración financiera gubernamental*. Lima. Ministerio de Economía y Finanzas, y GTZ.



LISTA DE ABREVIATURAS

SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones
DEMUNA	La Defensoría Municipal del Niño y Adolescente
FONCOMUN	El Fondo de Compensación Municipal
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMIM	Índice de Mejora del Ingreso Municipal
PRONOEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
OPI	Oficina de Programación e Inversiones
PIP	Proyecto de Inversión Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
SOSEM	Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
APP	Asociación Público Privada
DGPM	Dirección General de Programación Multianual del Sector Público

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. Indicadores básicos del perfil del problema de la gestión de inversiones en las municipalidades	10
2. Más allá del corto plazo: necesidad de un imperioso cambio en la gestión municipal	19
2.1 El caso de las municipalidades provinciales	21
2.2 El caso de las municipalidades distritales	21
2.3 El efecto de la actividad minera y de explotación del gas	22
2.4 Las obras por sí solas no necesariamente son una buena solución	24
3. El marco normativo de la gestión de inversión pública local: restricciones y posibilidades	27
3.1 Principales restricciones	30
3.2 Los puntos a favor a tomar en cuenta	32
4. Algunas experiencias exitosas y algunas lecciones aprendidas	34
5. Una necesaria tipología municipal para enfrentar el problema de la gestión de inversión pública local	36
6. Propuestas para mejorar la gestión de inversión pública local	38
6.1 Lineamientos de política	38
6.2 Lineamientos metodológicos	40
GRÁFICOS Y CUADROS	43
BIBLIOGRAFÍA	59
LISTA DE ABREVIATURAS	61

