
medio ambiente y desarrollo

El sistema municipal y
superación de la pobreza y
precariedad urbana en el Perú

Alberto Flores



NACIONES UNIDAS



**División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos**

Santiago de Chile, diciembre del 2005

Este documento fue preparado por el consultor Alberto Flores, en el marco del proyecto CEPAL “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y financiado por el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1680-8886

ISBN: 92-1-322848-1

LC/L.2464-P

Nº de venta: S.05.II.G.211

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
I. La institucionalidad municipal en el Perú	9
1. Antecedentes del proceso de descentralización en el Perú	9
2. La descentralización de funciones y competencias y la lucha contra la pobreza	11
3. Política de descentralización.....	17
3.1 Etapas del proceso de descentralización	18
4. Transferencia de fondos y proyectos sociales de lucha contra la pobreza	20
5. Acreditación para la transferencia de funciones y competencias.....	22
6. Los convenios de gestión	25
7. Los comités de gestión y los núcleos ejecutores	25
8. El sistema nacional de inversión pública y las inversiones municipales	26
9. Los recursos humanos y las capacidades de gestión municipal.....	27
9.1 Capacidades instaladas.....	28
10. Plan de capacitación para los gobiernos locales	31
11. Evaluación del avance del proceso de descentralización	33
II. Financiamiento de la gestión municipal en el Perú	35
1. Contexto nacional	35
2. Estructura del financiamiento municipal en el Perú	37
3. Relaciones financieras intergubernamentales	41
3.1 Potestad tributaria de los niveles de gobierno.....	41
3.2 Sistema de transferencias y coparticipación	42

4.	Orientación y características del gasto de las municipalidades	51
III.	El caso de la provincia de Lima	55
1.	Características de la ciudad y de la población.....	55
2.	Ingresos de las municipalidades de la provincia de Lima	57
3.	Gastos de las municipalidades de la provincia de Lima.....	60
4.	Experiencias de gestión para reducir la pobreza urbana en la ciudad de Lima.....	63
4.1	Hospitales de la solidaridad de la Municipalidad Metropolitana de Lima.....	63
4.2	Municipalidad de Villa María del Triunfo: reestructuración organizativa para mejorar la eficiencia en lucha contra la pobreza	66
4.3	Municipalidad de Lurin: organización territorial de la gestión municipal	65
4.4	Organizaciones no gubernamentales: multiplicando esfuerzos para luchar contra la pobreza.....	66
IV.	Conclusiones sobre el sistema municipal peruano	69
1.	Financiamiento de la gestión municipal	69
2.	Programas de lucha contra la pobreza	70
	Bibliografía	71
	Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados	75

Índice de cuadros

Cuadro 1	Comedores populares a nivel nacional: presupuesto y beneficiarios año 2004.....	21
Cuadro 2	Tabla de requisitos para acreditar la capacidad de gestión de los gobiernos locales.....	23
Cuadro 3	Nivel de acreditación alcanzada por las municipalidades para acceder a la transferencia de fondos, proyectos sociales y programas de lucha contra la pobreza	23
Cuadro 4	Cronograma de transferencias a los gobiernos locales de los fondos, proyectos y programas sociales de lucha contra la pobreza año 2003	24
Cuadro 5	Cronograma de transferencias a los gobiernos locales de los programas FONCODES y PRONAA 2004.....	24
Cuadro 6	Trabajadores municipales a nivel nacional año 2001	29
Cuadro 7	Sistemas de información en las municipalidades año 2001	30
Cuadro 8	Ingresos del gobierno central y gobiernos locales 1997–2001	36
Cuadro 9	Gastos del gobierno central y gobiernos locales 1997–2001	36
Cuadro 10	Estructura financiera de las municipalidades en el Perú 2003.....	38
Cuadro 11	Evolución de los ingresos de las municipalidades en el Perú	38
Cuadro 12	Ingresos per cápita de las municipalidades de los departamentos del Perú, clasificados por su nivel de pobreza, 2003.....	40
Cuadro 13	Estructura del FONCOMUN 1994–2001	43
Cuadro 14	Evolución de los ingresos por el sistema de coparticipación y de transferencias a las municipalidades 1995–2003	48
Cuadro 15	Estructura de los ingresos por el sistema de coparticipación y de transferencias a las municipalidades 1995–2003	48
Cuadro 16	Distribución del sistema de coparticipación y de transferencias a las municipalidades urbanas y rurales 1995-2002	49
Cuadro 17	Estructura del gasto de las municipalidades del Perú 2001–2003	51
Cuadro 18	Estructura programática del gasto de las municipalidades del Perú, presupuesto 2004.....	52
Cuadro 19	Evolución de los ingresos municipales de la provincia de Lima	57

Cuadro 20	Evolución de los ingresos de las municipalidades de la provincia de Lima 1998–2003.....	58
Cuadro 21	Fuentes de financiamiento per cápita de las municipalidades de la provincia de Lima agrupadas por estratos socio económicos 1999–2003.....	59
Cuadro 22	Evolución del gasto de las municipalidades de la provincia de Lima 1999–2003.....	61
Cuadro 23	Estructura del presupuesto programático municipal de la provincia de Lima 2004.....	61

Índice de gráficos

Gráfico 1	Porcentaje de municipalidades con convenios de gestión al 12-05-2004.....	25
Gráfico 2	Evolución de los ingresos de las municipalidades en el Perú.....	39
Gráfico 3	Ingresos per cápita de las municipalidades de los departamentos del Perú, año 2003.....	41
Gráfico 4	Evolución de la asignación per cápita del sistema de coparticipación y transferencias a las municipalidades urbanas y rurales 1995–2003.....	49
Gráfico 5	Comparativo de la asignación per cápita del sistema de coparticipación y de transferencias 1995–2003.....	50
Gráfico 6	Municipalidades de los departamentos del Perú –porcentaje del gasto destinado al programa de promoción y asistencia social y comunitaria– presupuesto 2004.....	53
Gráfico 7	Distritos de la provincia de Lima agrupados por estratos de acuerdo al porcentaje de su población de nivel económico bajo.....	56
Gráfico 8	Ingresos municipales de Lima respecto del total nacional.....	57
Gráfico 9	Recursos per cápita asignados a las municipalidades distritales de la provincia de Lima por el sistema de coparticipación y de transferencias.....	60
Gráfico 10	Municipalidades de la provincia de Lima –porcentaje del gasto destinado al programa de promoción y asistencia social y comunitaria– presupuesto 2004.....	62

Índice de tablas

Tabla 1	En materia de programas sociales, defensa y promoción de derechos.....	12
Tabla 2	En materia de organización del espacio físico, uso del suelo y vivienda.....	13
Tabla 3	En materia de salud y salubridad.....	14
Tabla 4	En materia de educación, cultura, deportes y recreación.....	15
Tabla 5	En materia de promoción del empleo y desarrollo local.....	16

Resumen

En el marco del Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” se realizó el presente trabajo sobre el sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Perú. El objetivo principal de la investigación fue identificar las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal del Perú, para desarrollar y colaborar en acciones y programas para superar la pobreza. El primer capítulo da cuenta del proceso de descentralización en Perú que empezó hace poco más de dos décadas y que de acuerdo a los diferentes Gobernantes de la República ha asumido formas distintas en el hacer gestión pública. En el proceso de descentralización, la capacitación, asistencia técnica y el acompañamiento son claves para alcanzar las metas y objetivos, sin embargo se percibe una demora en el proceso ya que los tiempos políticos y coyunturales han relegado este proceso a un segundo plano. El segundo capítulo muestra la estructura del financiamiento municipal en el Perú, que tiene una marcada diferencia entre las municipalidades urbanas y rurales y/o con población en extrema pobreza. El tercer capítulo presenta el caso de la provincia de Lima, profundizando en las experiencias de gestión para reducir la pobreza urbana que han sido puestas en prácticas tanto por parte de las municipalidades que por parte de organizaciones no gubernamentales. Finalizan el documento algunas conclusiones sobre el sistema municipal peruano y sus posibilidades de intervención en programas de lucha a la pobreza que superen el mero carácter asistencial.

El autor señala la necesidad de una reforma del sistema tributario y financiero para los gobiernos locales que pase por el fortalecimiento de las finanzas de las municipalidades urbanas, una reestructuración del modelo de las relaciones financieras intergubernamentales y de un fondo para premiar el esfuerzo fiscal que realicen las municipalidades.

I. La institucionalidad municipal en el Perú

1. Antecedentes del proceso de descentralización en el Perú

El territorio del Perú se ha dividido en Departamentos, los Departamentos en Provincias y las Provincias en Distritos. Para cada jurisdicción territorial se han establecido niveles de Gobierno, con sus propias funciones y competencias. Actualmente los Gobiernos Regionales tienen jurisdicción sobre los Departamentos. Las Municipalidades Provinciales gobiernan las jurisdicciones de cada provincia y las Municipalidades Distritales lo hacen sobre la jurisdicción de cada distrito. A la fecha se han constituido 24 Gobiernos Regionales, 194 Gobiernos Municipales Provinciales y 1.634 Municipalidades Distritales. El Gobierno de la Ciudad de Lima, capital de la República, mantiene un régimen especial pues además de constituir la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las responsabilidades de un Gobierno Regional.

El proceso de descentralización democrática en el Perú se inicia hace poco más de dos décadas y durante este período los gobernantes de la República han tenido diferentes políticas y formas de hacer gestión pública. Estas diferencias han marcado etapas que es necesario referirlas para comprender el estado en que se encuentra actualmente el proceso de descentralización en el Perú y específicamente en lo que respecta a los gobiernos locales. Con esta breve reseña podemos distinguir tres períodos en estas dos últimas décadas.

Período 1981–1991

La Constitución Política del Estado peruano de 1979 da inicio a una etapa de descentralización democrática, pues en ella se restituye la elección de autoridades municipales y se establecen nuevas reglas y potestades para los gobiernos Locales. En el año 1981 inician su gestión los Alcaldes y Regidores electos y se da inicio al proceso de transferencia de competencias y potestades a las municipales otorgadas por la constitución vigente en la época. Las Municipalidades Provinciales y Distritales asumen nuevas funciones destacándose la regulación del transporte urbano (ejercida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones), el acondicionamiento territorial (ejercida por el Ministerio de Vivienda y Construcción), y la potestad tributaria para crear, modificar y suprimir sus tasas y contribuciones.

Esta etapa se caracteriza por la tímida descentralización de competencias gubernamentales a las municipalidades y la transferencia de recursos humanos, bienes y acervo documentario sin la contraparte financiera suficiente que permita el adecuado cumplimiento y sostenimiento de las funciones transferidas.

A mediados de la década de los 80 las municipalidades, agobiadas por la asfixia financiera, demandan del Gobierno Nacional la asignación de mayores recursos financieros que hiciera posible una administración con plena autonomía económica y financiera. Esta exigencia fue liderada por la Municipalidad Metropolitana de Lima acompañada por la recientemente creada Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Este movimiento dio como resultado la asignación de nuevos recursos financieros en sustitución de las transferencias residuales que anualmente se autorizaban en los Presupuestos Generales de la República. Estas nuevas asignaciones fueron:

- El impuesto de promoción municipal (dos puntos adicionales al impuesto general a las ventas),
- El peaje,
- El impuesto al patrimonio vehicular,
- El impuesto al rodaje,
- El impuesto a las apuestas de carreras de caballo, impuesto a las loterías, impuesto a los bingos,
- El Programa del Vaso de Leche con recursos provenientes del Tesoro Público y asignados anualmente en el Presupuesto General de la República.

Estos nuevos recursos obviamente favorecieron a las municipalidades urbanas dado el carácter urbano del modelo del sistema tributario municipal vigente en el Perú.

En las postrimerías de la década de los 80 se conforman regiones y se eligen autoridades regionales. El apresuramiento con que se llevó a cabo este proceso de regionalización y la improvisación e ineficiencia observada en la gestión regional genera en la población la pérdida de confianza y credibilidad en esta instancia de gobierno.

Período 1992–2000

En la década de los 90 se establece un modelo de gobierno autoritario y centralista. En este período el Gobierno Central elimina a los Gobiernos Regionales como instancia de gobierno y resta a las municipalidades funciones y competencias las que son encargadas a organismos públicos dependientes del Gobierno Central. Asimismo y con el objeto de reducir la capacidad de gestión municipal el gobierno reestructura el sistema tributario municipal con: la eliminación de tributos municipales, la reducción de la base imponible de algunos impuestos, el establecimiento de exoneraciones e inafectaciones, y finalmente se reestructura el modelo de distribución del Impuesto

de Promoción Municipal e Impuesto al Rodaje entre las municipalidades del país, creando el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Todos estos hechos afectaron sustancialmente la capacidad de gestión y financiera del conjunto de municipalidades provinciales, con mayor énfasis en la Municipalidad Metropolitana de Lima, capital de la República.

El objetivo de debilitamiento de la Municipalidades Provinciales se cumplió con rigurosidad pues estas se convirtieron prácticamente en Municipalidades Distritales carentes de competencias para la gestión del desarrollo de la jurisdicción provincial y enfrentaron a los Consejos Transitorios de Administración Regional –CTAR que fungieron de Gobiernos Regionales usurpando funciones y competencias de los Gobiernos Locales Provinciales.

Período 2001 a la fecha

Con el gobierno democrático que inicia su gestión en el año 2001, se impulsa la corriente descentralizadora, orientada a restablecer los Gobiernos Regionales y fortalecer a los Gobiernos Locales. Este proceso se reinicia con la Ley 27.680, Ley de Reforma Constitucional, que modifica los artículos pertinentes al tema de descentralización y con la Ley de Bases de la Descentralización que establece las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Asimismo se crea el Consejo Nacional de Descentralización (CND) como organismo público descentralizado a cargo de la dirección y conducción del proceso de descentralización. Posteriormente con la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de municipalidades y el inicio en la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos subnacionales va consolidándose el proceso de descentralización en el Perú.

2. La descentralización de funciones y competencias y la lucha contra la pobreza

La Ley de Reforma Constitucional establece que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Esta disposición establece la orientación y curso de acción del modelo de descentralización a implantarse en el país.

La Ley de Bases de la Descentralización, desarrolla la norma constitucional y en ella se establecen las competencias asignadas a cada nivel de gobierno: Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, este último conformado por las Municipalidades Provinciales y Municipalidades Distritales.

Conforme a lo señalado en esta Ley de Bases corresponde al Gobierno Nacional el diseño de políticas nacionales y sectoriales de: defensa y seguridad nacional, relaciones exteriores, orden interno, justicia, moneda, banca y seguros, tributación y endeudamiento público nacional y la regulación del régimen de comercio y aranceles, de los servicios públicos de su responsabilidad y de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional. Para los Gobiernos Regionales y Locales se asignan funciones ejecutivas de los sectores sociales y de desarrollo territorial, las cuales les serán transferidas progresivamente conforme a las etapas que establece la Ley de Bases de la Descentralización.

Las precisiones respecto a las funciones y competencias que corresponden a los gobiernos subnacionales se establecen en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades. En estas leyes se precisan las funciones exclusivas, compartidas y delegables que le corresponde a cada nivel de gobierno. Es importante también precisar que en el caso de los Gobiernos Locales la Ley Orgánica de Municipalidades diferencia las competencias funciones que corresponde a las municipalidades provinciales y a las municipalidades distritales.

Tabla 1
EN MATERIA DE PROGRAMAS SOCIALES, DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

Gobierno regional	Municipalidades provinciales Competencias exclusivas y compartidas	Municipalidades distritales Competencias exclusivas y compartidas
<p>Coordinar la ejecución por los gobiernos locales de las políticas sectoriales y el funcionamiento de los programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social del Estado, con énfasis en la calidad de los servicios, la igualdad de oportunidades con equidad de género y el fortalecimiento de la economía regional. El gobierno nacional coordina el cumplimiento de la ejecución por los gobiernos regionales de lo que les compete de las políticas y programas señalados.</p> <p>Promover la participación ciudadana en la planificación, administración y vigilancia de los programas de desarrollo e inversión social en sus diversas modalidades, brindando la asesoría y apoyo que requieran las organizaciones de base involucradas.</p> <p>Gestionar y facilitar el aporte de la cooperación internacional y las empresas privadas en los programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social.</p>	<p>Exclusivas:</p> <p>Planificar y promover el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales, de manera concertada con las municipalidades de su jurisdicción.</p> <p>Ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia, cuando la municipalidad distrital no pueda asumir dicha función.</p>	<p>Exclusivas:</p> <p>Planificar y concertar el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales, aplicando estrategias participativas que permitan el desarrollo de capacidades para superar la pobreza.</p> <p>Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y de desarrollo social del Estado, propios y transferidos, asegurando la calidad y focalización de los servicios, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la economía regional y local.</p> <p>Facilitar y participar en los espacios de concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social, así como de apoyo a la población de riesgo.</p> <p>Promover y concertar la cooperación pública y privada en los distintos programas sociales locales.</p> <p>Ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con la participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia.</p>

Tabla 2
EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO, USO DEL SUELO Y VIVIENDA

Gobierno regional	Municipalidades provinciales Competencias exclusivas y compartidas	Municipalidades distritales Competencias exclusivas y compartidas
<p>Formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en coordinación con los planes de desarrollo de los gobiernos locales y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales.</p> <p>Promover la ejecución de programas de vivienda urbanos y rurales, canalizando los recursos públicos y privados, y la utilización de los terrenos del gobierno regional y materiales de la región, para programas municipales de vivienda.</p> <p>Apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de servicios de saneamiento.</p>	<p>Exclusivas: Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial. Aprobar la regulación provincial respecto al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de los asentamientos humanos. Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana.</p> <p>Compartidas: Diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos.</p>	<p>Exclusivas: Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización. Normar, regular, otorgar autorizaciones y fiscalizar la construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.</p> <p>Compartidas: Ejecutar o proveer la ejecución de la infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas, calzadas, puentes, canales de irrigación y obras similares en coordinación con las municipalidades provinciales.</p>

Tabla 3
EN MATERIA DE SALUD Y SALUBRIDAD

Gobierno regional	Municipalidades provinciales Competencias exclusivas y compartidas	Municipalidades distritales Competencias exclusivas y compartidas
<p>Coordinar las acciones de salud integral en el ámbito regional.</p> <p>Organizar los niveles de atención y administración de las entidades de salud del Estado que brindan servicios en la región en coordinación con los gobiernos locales.</p> <p>Organizar, implementar y mantener los servicios de salud para la prevención, protección, recuperación y rehabilitación en materia de salud, en coordinación con los gobiernos locales.</p>	<p>Exclusivas:</p> <p>Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial.</p> <p>Regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.</p> <p>Compartidas:</p> <p>Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.</p> <p>Gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que lo necesiten, en coordinación con las municipalidades distritales, centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes.</p>	<p>Exclusivas:</p> <p>Proveer el servicio de limpieza pública, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios.</p> <p>Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en las viviendas, establecimientos y en lugares públicos.</p> <p>Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el medio ambiente.</p> <p>Compartidas:</p> <p>Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos. Gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que lo necesiten, en coordinación con las municipalidades provinciales, los centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes.</p> <p>Realizar campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.</p>

Tabla 4
EN MATERIA DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN

Gobierno regional	Municipalidades provinciales Competencias exclusivas y compartidas	Municipalidades distritales Competencias exclusivas y compartidas
<p>Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.</p> <p>Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales.</p>	<p>Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.</p> <p>Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.</p> <p>Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.</p>	<p>Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad.</p> <p>Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.</p> <p>Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.</p>

Tabla 5
EN MATERIA DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y DESARROLLO LOCAL

Gobierno regional	Municipalidades provinciales Competencias exclusivas y compartidas	Municipalidades distritales Competencias exclusivas y compartidas
<p>Conducir y ejecutar los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo, promoción del empleo y fomento de la pequeña y micro empresa, aplicando las sanciones que correspondan de acuerdo a la ley en el ámbito de su competencia</p>	<p>Exclusivas: Flexibilizar y simplificar los procedimientos de obtención de licencias y permisos en el ámbito. Mantener el registro de las empresas que operan en su jurisdicción. Concertar con el sector público y privado la elaboración y ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local sostenible.</p>	<p>Exclusivas: Diseñar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible del distrito y un plan operativo anual. Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos a fin de mejorar la competitividad. Concertar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción sobre la elaboración y ejecución de programas y proyectos que favorezcan el desarrollo económico del distrito. Brindar información económica necesaria sobre la actividad empresarial de su jurisdicción, en función de la información disponible, a las instancias provinciales, regionales y nacionales. Promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad de las zonas urbanas y rurales del distrito.</p>

Con esta normatividad las municipalidades asumen nuevas funciones y competencias, en los diferentes sectores sociales y económicos. En materia de programas sociales es importante destacar el rol que tendrán las municipalidades para organizar, administrar y ejecutar los programas locales –propios y transferidos– de lucha contra la pobreza, para facilitar los espacios de concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo así como para incorporar en su gestión los programas de apoyo alimentario que ejecuta el gobierno central.

En esta misma línea pero enfocado desde el sector de vivienda, las municipalidades tienen asignada la competencia para el reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de los asentamientos humanos así como para diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos.

Finalmente las municipalidades en el sector salud, vinculado a mejorar la calidad de vida y reducción de la pobreza, tienen asignada la gestión primaria de salud, así como la construcción y equipamiento de postas medicas, botiquines y puestos de salud.

Cabe recordar también que, conforme a lo establecido en la constitución política del estado y en la ley de bases de la regionalización, la Municipalidad Metropolitana de Lima asume también las funciones de gobierno regional.

3. Política de descentralización

El modelo de descentralización diseñado plantea un proceso de transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales que no afecte la calidad de la prestación de los servicios o funciones que transfiera el Poder Ejecutivo a los gobiernos subnacionales ni que ello implique ineficiencias en el gasto. En este sentido la descentralización se está realizando manteniendo dos elementos básicos que regulan el proceso: los principios del proceso y los criterios para la asignación y transferencia de competencias.

La ley de bases de la descentralización señala siete principios generales para el proceso y cinco principios específicos para la descentralización fiscal dentro de los cuales destacamos los siguientes:

La subsidiaridad

Este principio supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad, teniendo en consideración que el logro de una mayor eficiencia, efectividad y mejor control de la población se produce cuando el gobierno realiza sus actividades descentralizadamente.

La gradualidad

La cual establece que el proceso se realizará por etapas, en forma progresiva y ordenada, y de acuerdo con los criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

La transparencia

Que consiste en contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos regionales y locales.

La neutralidad

La transferencia de servicios y competencias deber efectuarse evitando la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente con los criterios siguientes:

Criterio de subsidiariedad

El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y estos a su vez no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.

Criterio de selectividad y proporcionalidad

La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a la inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto a nivel local.

Criterio de provisión

Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos que aseguren su continuidad y eficiencia.

Criterio de concurrencia

En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacionales, regionales y locales, que trascienden el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.

3.1 Etapas del proceso descentralización

La Ley de Bases de la Descentralización establece las etapas en las que se ejecutará el proceso de descentralización, considerando junio 2002 como fecha de inicio del proceso. No se determina la fecha de culminación, puesto que la heterogeneidad financiera y de gestión de las municipalidades no permite prever la fechas de término de las etapas y éstas sólo se limitan a marcar la gradualidad del proceso. Las etapas del proceso que se establecen son las siguientes:

Etapa preparatoria: junio – diciembre 2002

Período en el cual el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo se establecen tareas para normar por consenso la ruta del proceso de descentralización.

Al Congreso de la República se le encarga preferentemente la aprobación de las leyes siguientes: la Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Gobiernos Regionales, la Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

Al Poder Ejecutivo se le encarga:

- La realización de la operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto, en materia de gastos de inversión.
- Inventario, registro y valorización de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración regional, a efectos de su transferencia a los gobiernos regionales.
- Desactivación del Ministerio de la Presidencia.
- Elaboración del Plan de Transferencia de los Proyectos de Inversión Pública de alcance regional hacia los gobiernos regionales.
- Plan de capacitación a nivel regional y municipal.
- Promoción y difusión de ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización.
- Fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local: presupuesto, personal, tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones, e inversión pública.

Primera etapa: instalación y organización de los gobiernos regionales y locales

- Transferencia y recepción de activos y pasivos de los CTAR a los gobiernos regionales.
- Transferencia y recepción de programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión.
- Continuación del plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal.
- Apoyo y asistencia técnico-administrativa que requieran los gobiernos regionales y locales.

Segunda etapa: consolidación del proceso de regionalización

- Promoción y apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum.
- Difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional.
- Formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada.

Tercera etapa: transferencia y recepción de competencias sectoriales

En esta etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

Cuarta etapa: transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud

En esta etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de educación y salud, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

4. Transferencia de fondos y proyectos sociales y programas de lucha contra la pobreza

La primera etapa del proceso de descentralización comprende la transferencia de los programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión que muestren los gobiernos subnacionales receptores de las funciones transferidas. Con tal propósito se establecen disposiciones para el proceso de transferencia y para la calificación de la capacidad de gestión de las municipalidades o gobiernos regionales, según sea el caso.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social concentra la mayor parte de las funciones a ser transferidas y relacionadas con los programas sociales y de lucha contra la pobreza, pues en su organización se encuentran los organismos públicos descentralizados que tienen a su cargo la ejecución de los programas y proyectos siguientes:

Programas y proyectos de inversión e infraestructura productiva

Programas que vienen siendo ejecutados por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), organismo público que tiene a su cargo los programas orientados a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres del país atendiendo sus necesidades más apremiantes, principalmente las referidas a la infraestructura en los sectores de saneamiento, salud, educación e infraestructura básica, así como al desarrollo de proyectos productivos; generando empleo y promoviendo la participación de la población en la gestión de su propio desarrollo.

Los programas que FONCODES tiene a su cargo y que serán transferidos progresivamente a los gobiernos locales son los siguientes:

Programa Mejorando tu Vida

Es un programa que busca mejorar la calidad de vida de la población rural a través del financiamiento de proyectos de infraestructura social y económica, orientados a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, focalizados de acuerdo al mapa de pobreza.

Las obras que financia el programa son: construcción, recuperación y rehabilitación de aulas con capacidad para 40 alumnos de nivel inicial y primaria, incluyendo mobiliario escolar, servicios higiénicos y/o letrinas. Construcción y rehabilitación de puestos de salud con equipamiento básico. Sistemas de agua potable con piletas públicas y en las que los vecinos puedan instalar sus conexiones domiciliarias. Construcción y rehabilitación de sistemas de desagüe y letrinas. Trochas, puentes carrozables con longitud máxima de 120 metros, caminos vecinales con una sola vía, veredas peatonales y pequeños embarcaderos fluviales.

Programa A Trabajar Rural

Programa creado para promover el empleo temporal. A Trabajar Rural da empleo por seis meses a hombres y mujeres que viven en pueblos muy pobres quienes participan en trabajos temporales orientados a la rehabilitación, mantenimiento y puesta en valor de infraestructura social en beneficio de la comunidad.

El programa financia: la construcción, recuperación y rehabilitación de aulas con servicios higiénicos, la construcción y rehabilitación de puestos y centros de salud con equipamiento básico, la construcción de sistemas de agua potable con piletas pública, domiciliarias o conexiones domiciliarias, la construcción y/o rehabilitación de sistemas de saneamiento y letrinas, construcción de trochas y puentes carrozables, puentes colgantes peatonales, construcción de pequeños puertos fluviales, veredas peatonales y caminos de herradura.

Proyectos Productivos

Es un programa orientado a financiar proyectos productivos cuyo propósito principal es promover la mejora de los ingresos, monetarios y no monetarios, de las familias rurales de los distritos en situación de pobreza, focalizados en Micro Corredores Socio-Económicos (MCES).

El programa financia: los servicios de capacitación, asistencia técnica e información especializada que permitan mejorar o posicionar los pequeños negocios rurales en marcha, los servicios de capacitación y asistencia técnica que permita potenciar unidades de producción alimentaria, los proyectos de infraestructura productiva que faciliten mejorar la sostenibilidad de los negocios rurales con mercados para sus productos o servicios y finalmente para fortalecer los sistemas de crédito y financiamiento de los sectores rurales.

- *Programas de Complementación Alimentaria*

A cargo del PRONAA –Programa Nacional de Asistencia Alimentaria–, organismo público que tiene por finalidad contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en extrema pobreza y grupos vulnerables, a través de acciones de apoyo y seguridad alimentaria, con el propósito de coadyuvar al logro de la seguridad alimentaria integral en el país, así como a damnificados por situaciones de emergencia temporal.

De acuerdo a lo previsto en el cronograma de transferencia, el PRONAA transferirá a las municipalidades provinciales los programas siguientes:

- *Programa de Comedores*

Este programa permite contribuir a elevar el nivel nutricional de la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza que habitan en los sectores urbanos marginales y rurales del país, a través de los comedores populares. Los comedores populares son organizaciones de madres de familia que brindan el servicio alimentario balanceado y a bajo costo a sus familias, especialmente, niños, madres gestantes y lactantes y ancianos.

Cuadro 1

COMEDORES POPULARES A NIVEL NACIONAL: PRESUPUESTO Y BENEFICIARIOS AÑO 2004

Departamento	Año 2004	Nº Distritos	Nº de Beneficiarios	Nº de Comedores
Amazonas	1 225 415	39	8 044	161
Ancash	300 692	14	2 470	31
Apurímac	1 696 422	27	10 600	124
Arequipa	267 100	20	2 900	58
Ayacucho	2 725 653	59	24 490	485
Cajamarca	894 652	46	8 836	215
Cusco	101 413	8	1 100	22
Junín	444 360	28	3 230	59
La libertad	3 189 282	59	28 234	706
Lambayeque	1 472 732	20	11 030	220
Lima provincias	1 362 845	61	13 370	223
Loreto	781 286	29	3 541	76
Madre de dios	77 851	4	250	5
Moquegua	776 148	9	2 785	48
Pasco	674 942	20	3 835	68

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Departamento	Año 2004	Nº Distritos	Nº de Beneficiarios	Nº de Comedores
Piura	1 573 605	34	16 300	339
Puno	1 138 169	29	6 550	131
San Martín	436 423	51	1 740	34
Tacna	1 139 361	10	11 080	193
Tumbes	1 618 736	12	17 170	320
Total	42 604 577	1 116	331 490	6 657

Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social Programa de Comedores, 2004.

– *Programa Alimentos por Trabajo*

Este programa promueve el trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias rurales y peri urbanas que participan en la ejecución de obras de beneficio comunal mediante la entrega de alimentos como compensación por el aporte de la mano de obra no calificada.

– *Programa Hogares y Albergues*

Este programa tiene como objetivo contribuir al acceso alimentario de la población adolescente en riesgo moral y de salud, albergada en instituciones de ayuda social. Los beneficiarios son atendidos con raciones diarias tipo almuerzo que cubren por lo menos el 45% y 73% de sus requerimientos calóricos y proteicos respectivamente, los alimentos son entregados generalmente en cada hogar, albergue o centro de rehabilitación social de menores para su preparación y consumo.

En el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se ha identificado el Programa de PROVIAS RURAL el que tiene como objetivo contribuir a la superación de la pobreza y desarrollo rural mediante la consolidación de la transitabilidad de la red vial rural con participación financiera e institucional de los gobiernos locales, del sector público y privado en general y de la sociedad civil organizada.

La ejecución del programa permite integrar zonas rurales de baja accesibilidad a los servicios sociales y centros económicos regionales, rehabilitar caminos rurales y de herradura a bajo costo, crear empleo y fortalecer la capacidad institucional local para lograr una gestión sostenible de la vialidad rural.

5. Acreditación para la transferencia de funciones y competencias

Como parte del proceso de transferencia prevista en la Ley de Bases de la Descentralización el Consejo Nacional de Descentralización ha establecido los mecanismos de verificación de la capacidad de gestión como condición previa para la transferencia de fondos y proyectos sociales, programas de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión en infraestructura productiva de alcance regional.

Para el caso particular de las municipalidades se establece que éstas deben cumplir con los mecanismos de verificación descritos en el cuadro 2.

Cuadro 2

TABLA DE REQUISITOS PARA ACREDITAR LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Requisito para la verificación y acreditación de la capacidad de gestión	Municipalidad provincial	Municipalidad distrital
1. Reglamento de organización y funciones aprobado.	Sí	
2. Tener en su organigrama estructural al menos una unidad orgánica o área funcional responsable técnica y operativamente de la gestión de proyectos.	Sí	Sí
3. Tener en su organigrama estructural al menos una unidad orgánica o área funcional responsable técnica y operativamente de la gestión de servicios sociales.	Sí	
4. Contar con un ingeniero civil y/o arquitecto colegiados.	Sí	Sí
5. Contar con al menos un (1) trabajador asignado a la responsabilidad de ejecución del Plan Operativo en Servicios Sociales.		Sí
6. Plan de Desarrollo Provincial/Distrital Concertado, aprobado	Sí	Sí
7. Programa de Inversiones aprobado e incorporado en el presupuesto institucional vigente, consistente con los objetivos del plan de desarrollo provincial/distrital.	Sí	Sí
8. Tener aprobado un Plan Operativo en servicios sociales, que incluya objetivos, actividades. Resultados y cronograma de ejecución.	Sí	Sí

Fuente: Ley de Bases de la Descentralización, N° 27.783, 2002.

Los requisitos establecidos para acceder al proceso de transferencia de programas sociales, pueden ser calificados como de simple trámite documentario, puesto que en éstos no se incluye la experiencia en gestión de programas sociales o de inversión en infraestructura ni tampoco se fijan condiciones mínimas de capacitación para la gestión de las nuevas funciones. La presentación de toda la documentación exigida implica una muestra de la mejor disposición para acceder a la recepción de los programas transferidos mas no así la real capacidad para la gestión de los mismos. A pesar de ello el nivel de acreditación para acceder a la transferencia de funciones y competencias ha sido muy pobre, pues sólo una de cada 4 municipalidades distritales ha cumplido con los requisitos establecidos por el CND (ver cuadro 3).

Cuadro 3

NIVEL DE ACREDITACIÓN ALCANZADA POR LAS MUNICIPALIDADES PARA ACCEDER A LA TRANSFERENCIA DE FONDOS, PROYECTOS SOCIALES Y PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

	Municipalidades provinciales		Municipalidades distritales	
	<i>(Cantidad)</i>	<i>(Porcentaje)</i>	<i>(Cantidad)</i>	<i>(Porcentaje)</i>
Acreditadas	125	64,4	406	24,8
No acreditadas	69	35,6	1 228	75,2
Total	194	100,0	1 634	100,0

Fuente: Exposición de la Ministra del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República, realizada en el mes de mayo del 2004.

Concluido el proceso de verificación y acreditación se da inicio al proceso de transferencia de fondos, proyectos sociales y programas de lucha contra la pobreza, de acuerdo al cronograma aprobado por el Poder Ejecutivo. La programación de actividades para el año 2004 se mejoró al incorporar la asistencia técnica, capacitación y la gestión compartida a efectos de evitar problemas administrativos que tengan implicaciones en la prestación de los servicios o en la ejecución de obras de infraestructura comprendidas en la transferencia (cuadros 4 y 5).

Cuadro 4

CRONOGRAMA DE TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES DE LOS FONDOS, PROYECTOS Y PROGRAMAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA, AÑO 2003

Fondos / Proyectos / Programas		Cronograma 2003			
		I	II	III	IV
1.	FONCODES: Programas y Proyectos de Lucha contra la Pobreza – Preparar transferencia, trabajo conjunto y capacitación – Transferencia de proyectos de infraestructura social: agua potable y saneamiento, postas, centros educativos rurales, infraestructura vial menor y redes secundarias de electrificación rural		■	■	
2.	PRONAA: Programa de complementación alimentaria a nivel local – Preparar transferencia de trabajo conjunto y capacitación – Transferencia de programas: comedores, alimento por trabajo, hogares y albergues		■	■	■
3.	PRONAMACH: Proyectos de Infraestructura Productiva a nivel local – Prepara integración de FONCODES, trabajo conjunto y capacitación – Transferencia		■	■	■
4.	PROVIAS RURAL: Mantenimiento de caminos vecinales a nivel local – Prepara transferencia, trabajo conjunto y capacitación – Transferencia del programa de mantenimiento de caminos vecinales a 22 instituciones viales provinciales		■		■
5.	ORDESUR: Proyectos de reconstrucción a nivel local – Preparar transferencia, trabajo conjunto y capacitación – Transferencia programa de reconstrucción a gobiernos provinciales				■

Fuente: Decreto Supremo N° 036-2003-PCM.

Cuadro 5

CRONOGRAMA DE TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES DE LOS PROGRAMAS FONCODES Y PRONAA 2004

Actividad	Meses												
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E
Aprobación del Plan de Anual de Transferencia para el año 2004			■										
Convenios de Cooperación			■	■	■	■	■	■					
Capacitación y Asistencia Técnica			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Gestión compartida (en el marco de los convenios)			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Formalización de la transferencia												■	
Transferencia efectiva de recursos													■

Fuente: Decreto Supremo N° 036-2003-PCM.

6. Los convenios de gestión

Los Convenios de Gestión son documentos suscritos entre el cedente y el receptor de las competencias transferidas del ministerio correspondiente y los gobiernos locales. Estos documentos se constituyen en “Contratos Sociales” por los que se garantiza la corresponsabilidad de los gobiernos nacional y local involucrados en la transferencia de los programas y proyectos sociales, vinculando permanentemente la política sectorial y el gobierno subnacional.

En los Convenios de Gestión se establecen los mecanismos y modalidades de ejecución de los recursos, las obligaciones de los ministerios cedentes referidas al financiamiento, asistencia

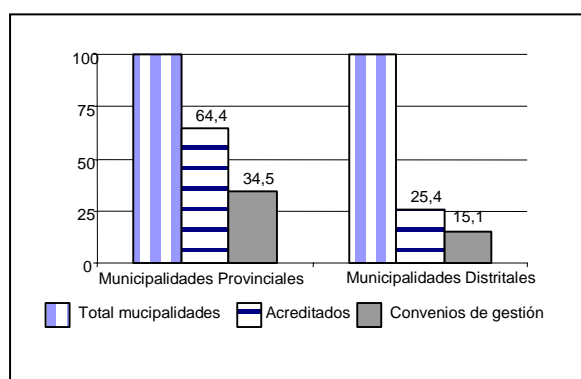
técnica, supervisión y seguimiento para la ejecución de los programas y proyectos transferidos a los gobiernos locales, a fin de garantizar la transparencia en su ejecución y los resultados obtenidos susceptibles de medición a través de indicadores. La transferencia de recursos se efectiviza con posterioridad a la firma de los Convenios de Gestión respectivos.

Para el caso de los Programas y Proyectos que transfiere el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social –MIMDES, (Programas de Complementación Alimentaria y de Proyectos de Inversión e Infraestructura Productiva) mediante Resolución Ministerial N° 681–2004–MIMDES se han establecido estímulos para el cumplimiento de los Convenios de Gestión en lo que respecta a metas y resultados, destacándose entre otros los estímulos siguientes:

- Atención prioritaria en el proceso de gestión de proyectos a financiarse con cargo a los recursos provenientes de la cooperación internacional.
- Pasantías en entidades nacionales y extranjeras para los funcionarios y servidores públicos de la ejecución de los programas y proyectos transferidos.
- Becas integrales para cursos de capacitación en gestión pública y programas sociales.
- Becas integrales para cursos de extensión en universidades e institutos superiores para los miembros de los comités de gestión y núcleos ejecutores de los programas y proyectos ejecutados.

Al mes de mayo del año 2004, 67 de las 194 Municipalidades Provinciales y 241 de las 1.596 Municipalidades Distritales cumplieron con la suscripción del Convenio de Gestión. Se deduce que sólo el 34,5% de las Municipalidades Provinciales y el 15,1% de las municipalidades distritales¹ han iniciado efectivamente el proceso de recepción y operación de los programas de complementación alimentaria y proyectos de infraestructura social y productiva transferida por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Gráfico 1
PORCENTAJE DE MUNICIPALIDADES CON
CONVENIOS DE GESTIÓN AL 12-05-2004



Fuente: Elaboración propia del autor.

7. Los comités de gestión y los núcleos ejecutores

Los Comités de Gestión constituyen las instancias de participación ciudadana que establece el artículo 118 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27.972, comités en los que participan los vecinos a través de sus representantes para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico.

¹ Antecedentes del Plan Anual de Transferencias de Fondos y Proyectos sociales, Programas Sociales de Lucha Contra la Pobreza y Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva – Decreto Supremo N° 038-2004-PCM.

El Decreto Supremo N° 088–2003–PCM establece la transferencia de recursos financieros a los gobiernos regionales y locales para iniciar el proceso de descentralización de funciones y competencias y señala expresamente un plazo para que los alcaldes provinciales instalen su respectivo *Comité de Gestión* vinculado a los Programas de Complementación Alimentaria que transfiere el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a través del PRONAA.

Estos comités de gestión garantizan la participación de la Municipalidad y los representantes de las Organizaciones Sociales de Base (OSB). Cada comité está constituido por tres representantes de las OSB, un representante de la Municipalidad y dos representantes del MIMDES. Los comités de gestión proponen los criterios de selección de los beneficiarios, así como los procedimientos de admisión de los mismos. La relación de los beneficiarios será enviada a la municipalidad distrital quien la remitirá a la municipalidad provincial correspondiente para su consolidación.²

En el caso de los Proyectos de Inversión e Infraestructura Productiva que transfiere FONCODES a los Comités de Gestión se les conoce como *Núcleos Ejecutores*. Estos núcleos están constituidos por grupos de hombres y mujeres elegidos por los pobladores para representar a la comunidad donde se realizará la inversión. Cada núcleo está integrado por un presidente, un fiscal, un tesorero y un secretario y se encarga de presentar, tramitar, ejecutar y rendir cuentas sobre las obras que se realicen en una localidad. Cada Núcleo Ejecutor contrata a los técnicos que diseñarán la obra y a los pobladores –hombres y mujeres– que están en la lista para hacer la obra.

8. El sistema nacional de inversión pública y las inversiones municipales

A partir del mes de junio del año 2000 se establece el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) vigente por la ley N° 27.293. El objeto del SNIP es el de asegurar el racional y cuidadoso uso de los recursos públicos de manera tal que las inversiones que se realicen tengan un mayor impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población.

El SNIP establece una organización y procedimientos para su operatividad y establece también la obligatoriedad de las entidades públicas de cumplir con cada una de las fases del proceso de inversión: preinversión (perfil, estudio de pre–factibilidad y estudio de factibilidad), inversión (expediente técnico y ejecución del proyecto) y post inversión (control y evaluación objetiva de la eficiencia, eficacia e impacto).

Inicialmente se excluyó del sistema a los gobiernos locales y sólo a partir del año 2004 se incluye de manera obligatoria a 67 municipalidades, de las cuales 31 son provinciales y 36 de ellas distritales. Las otras opciones para que las municipalidades se incorporen al sistema son cuando un acuerdo del Concejo Municipal así lo decida, y cuando sean certificados, en el marco del sistema de acreditación a que se refiere la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Respecto al grupo de municipalidades incorporadas obligatoriamente al SNIP cabe mencionar que han sido elegidas porque en los años recientes han demostrado capacidad de gestión administrativa, financiera y de inversión pública. Para ello basta mencionar que de las 31 municipalidades provinciales seleccionadas, 15 son capitales de Departamento y de las 36 municipalidades distritales, 27 están ubicadas en las provincias de Lima y El Callao.

² Directiva N° 005-2004-MIMDES “Criterios básicos para la identificación y programación de inversiones y programas sociales en el marco del programa de Lucha contra la Pobreza”.

9. Los recursos humanos y las capacidades de gestión municipal

El comportamiento social ha cambiado en forma notoria durante los últimos años, ello como resultado de la evolución tecnológica y del proceso de globalización los cuales han tenido y tienen incidencia en la relación entre el ciudadano y el estado.

En el caso particular de las municipalidades estos cambios tienen mayor notoriedad dentro del sector público, debido a la cercanía que tienen con los vecinos de su jurisdicción, vecinos que se muestran más exigentes en cuanto a acceso a servicios y mayor participación y transparencia en la gestión. Sin embargo, frente a esta realidad las municipalidades se han mantenido apartadas, hecho que puede atribuirse a múltiples factores como a los rezagos de gestiones gubernamentales autoritarios, a la carencia de recursos financieros suficientes, a la escasa formación académica y capacitación del personal, la esporádica presencia y desarticulada acción del gobierno para prestar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos locales y a la carencia de una estrategia nacional para el accionar de los organismos no gubernamentales en el ámbito local. Si a ello le añadimos la falta de modernización tecnológica para la administración de la información y las comunicaciones, saltan a la vista las limitaciones para una adecuada gestión municipal.

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) en un breve diagnóstico³ señala que los gobiernos locales tienen severas restricciones para recaudar fondos y generar ingresos, diseñar y ejecutar proyectos, mejorar la productividad y la calidad del gasto, y acceder a la cooperación internacional. Un estudio realizado por la Fundación Friedrich Ebert caracteriza a las municipalidades en la forma siguiente:

- Municipalidades pequeñas de base rural, caracterizadas por tener un promedio de 10 empleados, con niveles de especialización técnica muy elementales, que carecen casi absolutamente de instrumentos básicos de organización municipal.
- Municipalidades entre 10 y 50 empleados, que corresponden a capitales de provincias que tienen un promedio de 6 mil a 7 mil habitantes. La mayor parte de éstas se ubican en la sierra. Se diferencian de las anteriores en lo que se refiere a la elaboración o tenencia de criterios o instrumentos administrativos o contables como organigramas, reglamentos y estados financieros.
- Municipalidades entre 50 y 100 empleados que corresponden a ciudades que tienen un promedio de 22 mil habitantes.
- Las municipalidades grandes, que superan a los 150 empleados, que corresponden a ciudades con 85 mil o más habitantes, y que suelen tener más o menos implementados a la totalidad de los órganos administrativos y técnicos clásicos.

Ciertamente las capacidades de gestión son bastante limitadas en el sector municipal contribuyendo en gran medida a las restricciones financieras de los gobiernos locales y a la poca voluntad observada en el gobierno central durante la última década para que las municipalidades asuman un rol importante en el desarrollo social, territorial y nacional.

³ Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales.

9.1 Capacidades instaladas

Recursos humanos

Se puede explicar de muchas formas las razones por las que encontramos a gran parte de las municipalidades del país con poca capacidad de gestión pero lo que si podemos apreciar es la cantidad de trabajadores municipales que existe en el país y que en los últimos años se muestra casi inalterable. En el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) efectuado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el año 2001 se registraron a 62.286 trabajadores frente a 62.138 que se registraron en el año 1999, para un total de 1.828 municipalidades.

En el cuadro 5 se muestra en forma desagregada la cantidad de trabajadores que tienen las municipalidades de cada uno de los Departamentos del país ordenados por grupos de acuerdo al nivel de pobreza observado en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2001. En este cuadro es importante observar que a nivel nacional los funcionarios y profesionales (FYP) –que tienen la responsabilidad de orientar, dirigir y ejecutar los programas y actividades de la gestión municipal– son un total de 10.834 representan en promedio mas del 17,4% de los trabajadores.

A nivel departamental se puede observar que la proporción de FYP respecto al total de trabajadores es alta en los Departamentos de Huancavelica (24%) y Huanuco (20,8%), departamentos en los que se registran una población con altas tasas de Pobreza Generalizada⁴ (88,0% y 78,9% respectivamente). Por otro lado, Departamentos que registran una población con pobreza media como es el caso de Arequipa o Tacna tienen una cantidad de FYP equivalentes al 13,7% y el 13,6% del total de sus trabajadores respectivamente.

Respecto al número promedio departamental de funcionarios y profesionales por municipalidad se observa que las municipalidades con índices de pobreza generalizada tienen en promedio un número menor, como es el caso del Departamento de Huancavelica con 1,9 FYP por municipalidad o el Departamento de Apurímac con 1,8 promedio por municipalidad. Estos promedios son bastante bajos si se compara con el promedio que registran las municipalidades del departamento de Lima con 24,4 FYP o el caso de las Municipalidades de la Provincia del Callao con 48,6 FYP.

Estos resultados tienen relación con la población que tienen las municipalidades y refleja en gran medida la capacidad de las mismas para cumplir con las funciones y competencias que les asignan las normas sobre descentralización. Si observamos el promedio de la población de las municipalidades del segmento de pobreza generalizada las municipalidades tienen en promedio 9.580 habitantes, en tanto que en el Departamento de Lima el promedio alcanza a 133.255 habitantes por municipalidad.

⁴ El INEI en el documento “Condiciones de Vida en los Departamentos del Perú 2001”, clasifica a los Departamentos por su magnitud de pobreza en: Pobreza Generalizada cuando tiene una incidencia de pobreza igual o mayor al 70% de su población, Pobreza Alta, cuando la incidencia afecta entre el 50% y menos del 70% de la población y Pobreza Media, cuando la incidencia es menor al 50 % de su población.

Cuadro 6
TRABAJADORES MUNICIPALES A NIVEL NACIONAL AÑO 2001

Departamentos	Porcentaje incidencia de pobreza ^(a)	Número de distritos	Trabajadores municipales		Porcentaje funcionarios y profesionales	Promedio de FYP por municipalidad	Habitantes promedio por municipalidad
			Total	FYP			
Huancavelica	88,0	94	755	181	24,0	1,9	4 803
Huanuco	78,9	76	1 188	247	20,8	3,3	10 826
Apurimac	78,0	80	934	142	15,2	1,8	5 884
Puno	78,0	108	2 167	358	16,5	3,3	11 857
Cajamarca	77,4	127	2 430	446	18,4	3,5	11 936
Cusco	75,3	108	2 932	540	18,4	5,0	11 326
Amazonas	74,5	83	574	112	19,5	1,3	5 248
Ayacucho	72,5	111	1 315	231	17,6	2,1	5 054
Ucayali	70,5	14	929	158	17,0	11,3	32 897
Loreto	70,0	49	2 091	354	16,9	7,2	18 765
Pobreza generalizada	76,2	850	15 315	2 769	18,1	3,3	9 580
San Martín	66,9	77	1 143	209	18,3	2,7	9 973
Pasco	66,1	28	592	140	23,6	5,0	9 678
Piura	63,3	64	3 576	436	12,2	6,8	25 952
Lambayeque	63,0	38	3 554	418	11,8	11,0	29 775
Ancash	61,1	166	1 918	371	19,3	2,2	6 768
Junin	57,5	123	2 621	572	21,8	4,7	10 250
La Libertad	52,1	83	3 086	392	12,7	4,7	18 415
Pobreza alta	60,2	579	16 490	2 538	15,4	4,4	13 375
Tunbes	46,8	12	510	96	18,8	8,0	17 215
Arequipa	44,1	109	3 139	430	13,7	3,9	10 219
Ica	41,7	43	1 645	236	14,3	5,5	16 247
Madre de Dios	36,7	11	291	55	18,9	5,0	9 289
Callao	33,4	6	1 652	281	17,0	46,8	133 255
Lima	33,4	171	21 614	4 178	19,3	24,4	46 082
Tacna	32,8	27	1 097	149	13,6	5,5	11 184
Moquegua	29,6	20	533	102	19,1	5,1	8 012
Pobreza media	35,2	399	30 481	5 527	18,1	13,9	28 228
Total nacional	54,8	1 828	62 286	10 834	17,4	5,9	14 852

Fuente: Elaboración propia.

^(a) Incidencia de la pobreza según el gasto de los hogares (ENAH0 IV – 2001).

– Condiciones de Vida en los Departamentos del Perú 2001 – INEI (ENAH0 IV – 2001).

– Población Total por Área Urbana y Rural – INEI – Censo 1993.

– Desarrollo Informático – Registro Nacional de Municipalidades RENAMU 2001 – INEI.

Sistemas de información

El Registro Nacional de Municipalidades RENAMU del año 2001 consolida también las condiciones y estado en las cuales las municipalidades desarrollan su gestión. Un aspecto que debe considerarse importante es la forma en que manejan la información para los procesos administrativos.

Como es obvio los sistemas de información mecanizada constituyen una importante herramienta para la generación de información y para la toma de decisiones. Sin embargo, las

municipalidades en el Perú muestran sus debilidades en este aspecto puesto que sólo el 42% de ellas manifiesta tener sistemas de información operativos (cuadro 7).

Cuadro 7
SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LAS MUNICIPALIDADES AÑO 2001

Departamentos	Tasa de pobreza ^(a)	Municipalidades			Con sistemas	Sin sistemas	Sin información	Porcentaje con sistemas
		Urbanas	Rurales	Total				
Huancavelica	88,0	15	79	94	18	58	18	19,1
Huanuco	78,9	9	67	76	34	38	4	44,7
Apurimac	78,0	21	59	80	30	50	0	37,5
Puno	78,0	11	97	108	39	22	47	36,1
Cajamarca	77,4	6	121	127	62	54	11	48,8
Cusco	75,3	22	86	108	25	78	5	23,1
Amazonas	74,5	25	58	83	19	36	28	22,9
Ayacucho	72,5	31	80	111	48	55	8	43,2
Ucayali	70,5	3	11	14	6	8	0	42,9
Loreto	70,0	11	38	49	21	14	14	42,9
Promedio pobreza generalizada	76,2	154	696	850	302	413	135	35,5
San Martín	66,9	42	35	77	37	38	2	48,1
Pasco	66,1	15	13	28	15	12	1	53,6
Piura	63,3	38	26	64	32	31	1	50,0
Lambayeque	63,0	25	13	38	29	9	0	76,3
Ancash	61,1	47	119	166	54	68	44	32,5
Junin	57,5	67	56	123	72	41	10	58,5
La Libertad	52,1	29	54	83	45	25	13	54,2
Promedio pobreza alta	60,2	263	316	579	284	224	71	49,1
Tumbes	46,8	9	3	12	8	4	0	66,7
Arequipa	44,1	59	50	109	46	35	28	42,2
Ica	41,7	23	20	43	20	22	1	46,5
Madre de Dios	36,7	2	9	11	1	9	1	9,1
Callao	33,4	6	0	6	5	1	0	83,3
Lima	33,4	130	41	171	80	91	0	46,8
Tacna	32,8	17	10	27	18	5	4	66,7
Moquegua	29,6	11	9	20	5	15	0	25,0
Promedio pobreza media	35,2	257	142	399	183	182	34	45,9
Total nacional	54,8	674	1 154	1 828	769	819	240	42,1

Fuente: Elaboración propia.

^(a) Incidencia de la pobreza según el gasto de los hogares (ENAH0 IV – 2001).

– Condiciones de vida en los departamentos del Perú 2001 – INEI (ENAH0 IV – 2001).

– Población total por área urbana y rural – INEI – Censo 1993.

– Desarrollo Informático – Registro Nacional de Municipalidades RENAMU 2001 – INEI.

10. Plan de capacitación para los gobiernos locales

El Consejo Nacional de Descentralización aprobó, a fines del año 2003 el *Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para Fortalecer a los Gobiernos Regionales y Locales*, documento en el que se realiza un análisis y se plantean objetivos y estrategias.

En el capítulo de “Análisis de la Situación”, se señala respecto de los gobiernos locales que aún siendo concientes de la real escasez de recursos que afecta a las municipalidades, una parte importante de sus problemas institucionales está relacionada con malos hábitos de gestión, el escaso desarrollo institucional, los niveles bajos de desarrollo de capacidades en sus recursos humanos, los bajos resultados de desempeño institucional.

Asimismo se señala que es crítica la falta de calidad en las decisiones de las autoridades municipales, sobre todo en aquellas decisiones que tienen que ver con la asignación del gasto, la ausencia de apropiados procesos de gestión de la equidad, planificación local y operativa, costeo de servicios, presupuesto institucional, coordinación interna, trabajo en equipo, gestión por objetivos y participación ciudadana en las decisiones.

Las características resaltantes que presentan las municipalidades en aspectos de gestión son las siguientes:

- a) La gestión está orientada a los servicios, desvinculada de la promoción del desarrollo local.
- b) Existe un régimen normativo uniforme que no toma en cuenta la enorme heterogeneidad de los gobiernos locales.
- c) Hay una débil comprensión de su identidad como parte del Estado y nivel descentralizado de gobierno y, por tanto, de sus potencialidades y capacidades de gestión local.
- d) Se evidencia una escasez de recursos económicos debido a sus reducidas fuentes legalmente previstas, a su propia ineficiencia para la administración de los tributos a su cargo, y a la excesiva concentración de tributos en el Gobierno Nacional.
- e) Hay poca capacidad ejecutiva y organizativa para el manejo de la administración y de los recursos de que disponen. Reducida capacidad de gestión para la gestión de la equidad, la provisión de los servicios públicos a la comunidad y para promover la participación ciudadana en ellos.
- f) Ausencia de políticas municipales explícitas que tiendan a desarrollar la participación ciudadana, motivada por la persistencia de una cultura política no democrática; el desconocimiento del aporte de la participación a la promoción de valores democráticos y al sistema democrático en general así como la reproducción de esquemas centralistas en la gestión local.

Respecto de los gobiernos locales, en el Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para fortalecer a los gobiernos regionales y locales se establecen los objetivos específicos siguientes:

- Contribuir a la transferencia de competencias y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, para que se efectúe en forma ordenada, transparente y gradual.

- Optimizar el funcionamiento de los gobiernos regionales y locales, promoviendo el apropiado uso de sus recursos, el desarrollo de su sistema de gestión, y la calidad sus recursos humanos en función de mejorar los servicios públicos.
- Servir a la construcción de una nueva administración pública regional y local, orientada a la calidad de servicios con un fuerte soporte ético.
- Incorporar las demandas específicas de capacitación y asistencia técnica de los gobiernos regionales y locales en función de sus realidades particulares, a fin de establecer formas de atenderlas y generar su compromiso en la ejecución y la continuación de los procesos de cambio institucional. Asimismo promover determinados ejes temáticos de fortalecimiento en función de las prioridades nacionales de modernización del Estado.
- Incorporar los enfoques de equidad y desarrollo humano, las potencialidades productivas, las posibilidades de generación de empleo y las oportunidades para la inversión privada en la planificación y gestión del desarrollo regional y local.
- Promover programas de competitividad regional y local, las alianzas y estrategias de acción conjunta entre el sector público y el privado, teniendo como marco esencial el aprovechamiento y puesta en valor de las potencialidades productivas.
- Fortalecer y estimular la ciudadanía y el liderazgo, y la gestión transparente y participativa del desarrollo regional, ello supone establecer y poner en funcionamiento mecanismos e instancias de concertación que viabilicen la participación ciudadana.
- Enfatizar en el desempeño y la gestión por resultados. Este esfuerzo debe vincularse con los indicadores de gestión del proceso de acreditación. Supone un esfuerzo previo de auto evaluación. Requiere definir metas concretas, poniendo énfasis en los logros y productos tangibles a alcanzar en materia de desarrollo local y regional.
- Generar en los propios ámbitos de los gobiernos descentralizados capacidades de realizar las actividades de capacitación y asistencia técnica. El capital social constituye una de las mayores fuerzas económicas que contribuye a la competitividad; se traduce en valores, sinergias y capacidad de concertación de toda la población.

La estrategia general para la ejecución del plan tiene como soporte los elementos siguientes:

- Programas de capacitación y asistencia técnica diseñados de acuerdo a las particularidades de los gobiernos descentralizados.
- Fortalecimiento de capacidades en función de las etapas del proceso de desarrollo descentralizado.
- Ejecución a través de alianzas, en una red nacional, orientada a desarrollar capacidades regionales y locales.
- Definición del rol y responsabilidades de las instituciones participantes.
- Orientación del plan, asegurada, a través de la definición de los perfiles, curriculas básicas y términos de referencia de las actividades.
- Continuidad y sostenibilidad del proceso.
- Financiamiento compartido.

11. Evaluación del avance del proceso de descentralización

El proceso de descentralización se inició en el año 2003 con gran impulso por parte del gobierno nacional y las prioridades se dieron en el campo de la normatividad y de las transferencias de los Fondos y Proyectos Sociales y Programas de Lucha contra la Pobreza administrados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que ejecutan FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social) y el PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria). Sin embargo, luego de transcurridos dos años de inicio de este proceso, los resultados son desalentadores puesto que a la fecha no se ha cubierto ni el 50% de las municipalidades receptoras de las transferencias. La causa de esta demora se debe a que gran parte de las municipalidades no cumplen con la acreditación expedida por el Consejo Nacional de Descentralización. Este hecho obliga a reflexionar respecto a la estrategia aplicada para esta etapa del proceso de descentralización en las cuales la capacitación, asistencia técnica y acompañamiento al proceso son claves para alcanzar las metas y objetivos y que definitivamente el Gobierno Nacional no ha cumplido cabalmente con la parte que le corresponde.

Por otro lado está pendiente la formulación y aprobación de la Ley de Descentralización Fiscal, norma que debe establecer los recursos financieros que corresponden a cada nivel de gobierno y en el sistema de coparticipación de los tributos o ingresos nacionales a distribuirse entre los gobiernos subnacionales.

En síntesis, se percibe una demora en el proceso de descentralización y que los tiempos políticos y coyunturales han relegado este proceso a un segundo plano.

II. Financiamiento de la gestión municipal en el Perú

1. Contexto nacional

Las Municipalidades en el Perú se financian con recursos recaudados localmente (tributos, multas, venta de bienes de capital) y recursos provenientes de fuentes externas al ámbito local (coparticipación de ingresos nacionales, transferencia del tesoro público y endeudamiento). En los últimos años las 1.828 municipalidades (194 provinciales y 1.596 distritales) han financiado su gestión con ingresos que representaron entre el 11,6% y el 14,7% de los ingresos obtenidos por el Gobierno Central en el período 1996–2001. Con relación al Producto Bruto Interno (PIB) los ingresos municipales por todo concepto oscilaron entre el 1,9% y el 2,1%.

Cuadro 8

INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS LOCALES 1997–2001

(En miles de nuevos soles)

Nivel de gobierno	1997		1998		1999		2000 ^(a)		2001 ^(a)	
	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)
Gobierno central	25 181	16,0	26 615	16,0	25 831	14,8	27 944	15,0	27 038	14,3
Ingresos corrientes	24 989	15,9	26 082	15,7	25 292	14,5	27 414	14,7	26 747	14,1
Ingresos de capital	192	0,1	533	0,3	539	0,3	530	0,3	291	0,2
Gobiernos locales	3 173	2,0	3 492	2,1	3 317	1,9	3 826	2,0	3 987	2,1
Ingresos corriente	3 145	2,0	3 454	2,1	3 279	1,9	3 549	1,9	3 754	2,0
Ingresos de capital	28	0,0	38	0,0	38	0,0	277	0,1	233	0,1

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú – BCRP. Servicio de Administración Tributaria MLM –Gerencia de Planeamiento.

^(a) Preliminar.

En el gasto las municipalidades han mantenido durante los últimos años un nivel de gasto en una proporción del 60% destinado a gasto corriente y un 40% para gastos de capital, lo que en términos de PIB se encuentran en el orden del 1,2% y 0,8% respectivamente. En el cuadro 9 se aprecia el comportamiento del gasto corriente y de capital en los niveles de gobierno central y local.

Cuadro 9

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS LOCALES 1997–2001

(En miles de nuevos soles)

Nivel de gobierno	1997		1998		1999		2000 ^(a)		2001 ^(a)	
	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)	(Monto)	(Porcentaje del PIB)
Gobierno central	23 729	15,1	25 379	15,3	27 697	15,9	28 989	15,5	28 120	14,2
Gastos corrientes	17 934	11,4	19 756	11,9	21 797	12,5	23 757	12,7	23 653	11,9
Gastos de capital	5 795	3,7	5 623	3,4	5 900	3,4	5 232	2,8	4 467	2,3
Gobiernos locales	3 175	2,0	3 374	2,0	3 451	2,0	3 784	2,0	3 832	2,0
Gastos corrientes	1 840	1,2	2 022	1,2	2 079	1,2	2 239	1,2	2 289	1,2
Gastos de capital	1 335	0,8	1 352	0,8	1 372	0,8	1 545	0,8	1 543	0,8

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú – BCRP, Servicio de Administración Tributaria MLM –Gerencia de Planeamiento.

^(a) Preliminar.

2. Estructura del financiamiento municipal en el Perú

En las municipalidades del Perú la estructura financiera tiene una marcada diferencia entre las urbanas y las rurales y/o con población en extrema pobreza. Las municipalidades urbanas tienen como principal fuente de financiamiento a los recursos captados localmente, en tanto que en las municipalidades rurales y con población en extrema pobreza la principal fuente de financiamiento está constituida por los recursos provenientes por fuentes externas constituidas por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y el Canon.⁵ Esta situación se explica por la estructura tributaria municipal vigente que es fundamentalmente urbana y como consecuencia de ello en las localidades rurales es casi inexistente el hecho o la base tributaria sobre la cual gravar. Esto permite afirmar que existe una relación directa entre el nivel de recaudación de tributos municipales y el nivel de urbanización que tienen.

A partir de 1994 con la vigencia del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, se producen cambios en la estructura financiera de las municipalidades. Esta disposición establece un reordenamiento en la legislación tributaria municipal y en la redistribución de los tributos municipales compartidos de recaudación nacional, cambios que en ningún caso significaron una asignación de mayores recursos financieros para las municipalidades.

Este reacomodo financiero municipal, afectó en mayor proporción a la Provincia de Lima y a las municipalidades provinciales de la república debido a: (i) la eliminación de tributos municipales, (ii) creación de exoneraciones e inafectaciones y (iii) reducción en la participación de los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

En el caso de las municipalidades de la Provincia de Lima, en conjunto pasaron de un ingreso total de 183 millones de nuevos soles en 1993 a sólo 84 millones de soles en 1994, esto es menos del 34% respecto al año de 1993. El argumento pseudo descentralizador manifestado por el gobierno autoritario de la época fue el de restar los recursos de Lima para trasladarlos a las otras provincias del país y lo que en la práctica hizo fue mantener las decisiones del gasto público en el gobierno central y desestabilizar a los gobiernos locales provinciales reduciendo su capacidad financiera y consecuentemente el de su gestión provincial.

Las municipalidades del Perú en el año 2003 obtuvieron ingresos por todo concepto por un monto ascendente a 4.938,5 millones de nuevos soles (alrededor de 1.430 millones de dólares de Estados Unidos) de los cuales el 38,1% se recaudó en sus respectivas localidades y un 61,9% se obtuvo del sistema de coparticipación de tributos nacionales, transferencias y endeudamiento. El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) se constituye en el principal componente de los recursos que obtienen las municipalidades, pues estos representaron el 31% del total de ingresos estimados para dicho período.

El cuadro 10 muestra la Estructura Financiera de las Municipalidades en el Perú en el año 2003 y se observa claramente como el sistema tributario favorece a las urbes. En el caso de la Provincia de Lima, con casi la tercera parte de la población del país, sus municipalidades financiaron sus gastos con fuentes locales (impuestos, tasas, multas etc.) ascendentes a 1.059,9 millones de soles (alrededor de 307 millones de dólares US), monto que representó el 64,2% del total de sus ingresos en tanto que las otras municipalidades de 193 provincias del país recaudaron por fuentes locales apenas 820,6 millones de nuevos soles (alrededor de 238 millones de dólares US) que representó el 25,0% del total de sus ingresos.

⁵ Conforme a lo dispuesto por la Ley 27.506, Ley del Canon, el Canon es la participación efectiva que tienen los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del Impuesto a la Renta del total de ingresos y rentas que obtiene el Estado por la explotación económica de los recursos naturales. En tal sentido se establecen porcentajes diversos por tipo de recurso, aplicados sobre la recaudación del Impuesto a la Renta pagadas por las empresas que explotan recursos naturales.

Cuadro 10
ESTRUCTURA FINANCIERA DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ 2003
(En miles de nuevos soles corrientes)

Concepto	Total nacional	Porcentaje	Provincia de Lima	Porcentaje	Otras provincias	Porcentaje
Fuentes locales	1 880 638	38,1	1 059 978	64,2	820 661	25,0
Impuestos municipales	564 198	11,4	337 740	20,5	226 458	6,9
Predial	366 729	7,4	206 601	12,5	160 128	4,9
Alcabala	55 532	1,1	22 931	1,4	32 601	1,0
Patrimonio vehicular	53 015	1,1	46 235	2,8	6 779	0,2
A la producción y consumo	51 910	1,1	37 072	2,3	14 837	0,4
Otros	37 012	0,7	24 901	1,5	12 111	0,4
Tasas	788 133	16,0	552 299	33,4	235 834	7,2
Limpieza pública	257 585	5,2	181 657	11,0	75 928	2,3
Parques y jardines	85 460	1,7	72 567	4,4	12 893	0,4
Serenazgo	89 248	1,8	81 435	4,9	7 813	0,3
Peaje	105 587	2,2	105 316	6,4	271	0,0
Otras tasas	250 252	5,1	111 324	6,7	138 928	4,2
Otras fuentes locales	528 307	10,7	169 938	10,3	358 369	10,9
Coparticipación y transferencias	2 601 296	52,7	413 980	25,1	2 187 316	66,5
Programa del Vaso de Leche	343 699	7,0	100 346	6,1	243 352	7,4
FONCOMUN	1 528 708	31,0	200 227	12,1	1 328 481	40,4
Canon	497 938	10,0	23 681	1,4	474 257	14,4
Otros	230 951	4,7	89 726	5,5	141 225	4,3
Endeudamiento y saldos	456 610	9,2	177 350	10,7	279 260	8,5
Operaciones de crédito	317 322	6,4	112 783	6,8	204 540	6,2
Saldos del balance	139 288	2,8	64 567	3,9	74 721	2,3
Total	4 938 545	100,0	1 651 308	100,0	3 287 236	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre información entregada por la Contaduría Pública de la Nación.

Con respecto a la evolución de los ingresos de las municipalidades del Perú, se observa un crecimiento sostenido en términos constantes durante los últimos dos años, acentuándose en el año 2003. En 2003 se tuvo un crecimiento global del 18% respecto al año anterior destacándose el incremento de las fuentes externas y específicamente al que corresponde a los recursos obtenidos por concepto del Canon y otros recursos de Coparticipación y Transferencias (rentas de Aduanas y transferencias del gobierno central). Igualmente se observa un importante crecimiento en los recursos obtenidos por las operaciones de crédito interno realizadas con el Banco de la Nación y la banca privada (ver cuadro 11 y gráfico 2).

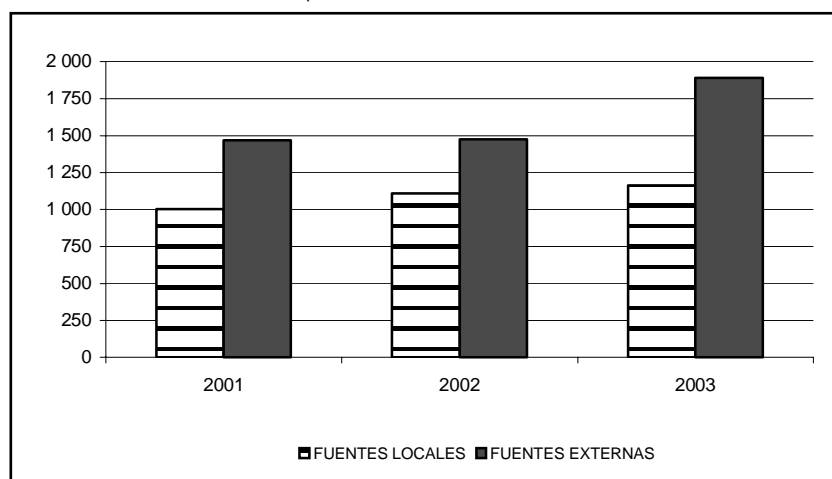
Cuadro 11
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ 2001–2003

(En millones de nuevos soles constantes, base 1994=100)

Concepto	2001	2002	Variación porcentual	2003	Variación porcentual
Fuentes locales	1 002,3	1 109,4	10,7	1 161,7	4,7
Impuestos municipales	276,2	313,8	13,6	348,5	11,1
Predial	195,3	211,5	8,3	226,5	7,1
Alcabala	16,4	35,5	116,6	34,3	-3,5
Vehicular	16,1	19,6	21,3	32,7	67,4
Otros impuestos	48,4	47,2	-2,5	54,9	16,5
Tasas	434,1	474,0	9,2	486,8	2,7
Limpieza pública	147,7	153,2	3,7	159,1	3,9
Parques y jardines	47,4	49,5	4,4	52,8	6,6
Serenazgo	47,6	53,2	11,7	55,1	3,6
Peaje	57,0	66,8	17,3	65,2	-2,4
Otras tasas	134,5	151,4	12,6	154,6	2,1
Otras Fuentes Locales	291,9	321,6	10,2	326,3	1,5
Fuentes externas	1 469,5	1 475,7	0,4	1 888,9	28,0
Coparticipación y transferencias	1 188,8	1 282,8	7,9	1 606,9	25,3
Programa Vaso de Leche	198,5	203,7	2,6	212,3	4,3
FONCOMUN	811,7	839,9	3,5	944,3	12,4
Canon	133,6	179,5	34,4	307,6	71,4
Otros	44,9	59,7	32,8	142,7	139,1
Endeudamiento y saldos	280,8	192,9	-31,3	282,1	46,2
Operaciones de crédito	142,6	73,2	-48,6	196,0	167,7
Saldo del balance	138,2	119,7	-13,4	86,0	-28,1
Total	2 471,8	2 585,1	4,6	3 050,6	18,0

Fuente: Elaboración propia sobre información entregada por la Contaduría Pública de la Nación.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ
(En millones de nuevos soles constantes base 1994=100)



Fuente: Elaboración propia sobre información entregada por la Contaduría Pública de la Nación.

Geográficamente y de acuerdo al nivel de pobreza de la población de los Departamentos del Perú, en el cuadro 12 y gráfico 3 puede observarse la composición de los ingresos per cápita que registraron las municipalidades en el año 2003, con las tendencias siguientes:

- Las municipalidades de los Departamentos considerados de pobreza generalizada son dependientes de los ingresos de fuentes externas (coparticipación y transferencias) que representan en promedio el 85,2% del total de sus ingresos.
- Las municipalidades de los Departamentos considerados de pobreza media son menos dependientes de las fuentes externas pues éstas representan en promedio el 41,6% de sus ingresos totales.
- 16 de los Departamentos (64% del total) registran ingresos per cápita por debajo del promedio nacional.

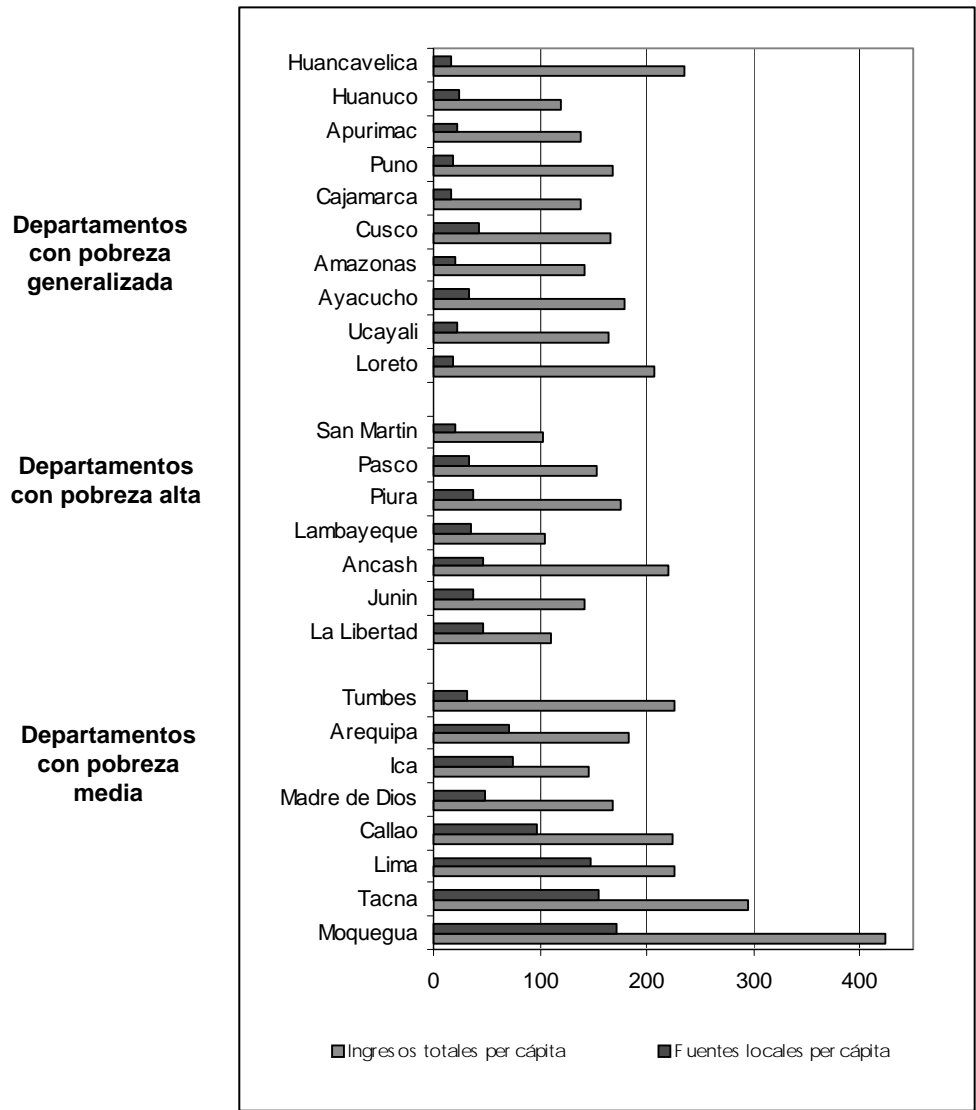
Cuadro 12

INGRESOS PER CÁPITA DE LAS MUNICIPALIDADES DE LOS DEPARTAMENTOS DEL PERÚ, CLASIFICADOS POR SU NIVEL DE POBREZA, 2003

Departamentos	PIB per cápita 2001	Ingresos municipales per cápita	Fuentes locales		Fuentes externas	
			Per cápita	Porcentaje del total ingresos	Per cápita	Porcentaje del total ingresos
Huancavelica	4 108	235	17	7,2	218	92,8
Huanuco	2 725	119	24	20,1	95	79,9
Apurimac	1 966	139	23	16,8	116	83,2
Puno	3 201	168	19	11,1	150	88,9
Cajamarca	3 129	137	17	12,7	120	87,3
Cusco	3 781	166	43	26,1	123	73,9
Amazonas	1 823	141	20	14,2	121	85,8
Ayacucho	2 712	179	33	18,5	146	81,5
Ucayali	3 570	164	22	13,6	142	86,4
Loreto	4 989	207	18	8,8	188	91,2
Promedio pobreza generalizada	3 110	163	24	14,8	138	85,2
San Martín	3 657	103	20	19,8	83	80,2
Pasco	7 519	154	33	21,3	121	78,7
Piura	4 311	175	37	21,1	138	78,9
Lambayeque	5 218	105	35	33,5	69	66,5
Ancash	5 330	220	47	21,3	173	78,7
Junín	4 706	141	38	26,9	103	73,1
La Libertad	5 175	110	46	42,2	64	57,8
Promedio pobreza alta	4 873	145	38	26,4	107	73,6
Tumbes	4 652	226	33	14,4	194	85,6
Arequipa	8 127	183	72	39,2	111	60,8
Ica	6 017	146	75	51,2	71	48,8
Madre de Dios	7 151	169	48	28,6	120	71,4
Callao	10 571	223	97	43,6	126	56,4
Lima	10 571	227	147	65,0	79	35,0
Tacna	10 217	295	155	52,6	140	47,4
Moquegua	14 093	424	171	40,4	253	59,6
Promedio pobreza media	9 947	221	129	58,4	92	41,6
Promedio nacional	6 557	182	72	39,5	110	60,5

Fuente: Elaboración propia sobre información entregada por la Contaduría Pública de la Nación. INEI Perú: Proyecciones de Población según Departamentos 1990–2005.

Gráfico 3
INGRESOS PER CÁPITA DE LAS MUNICIPALIDADES DE LOS DEPARTAMENTOS DEL PERÚ, AÑO 2003
(Nuevos soles corrientes)



Fuente: Elaboración propia sobre información entregada por la Contaduría Pública de la Nación.

3. Relaciones financieras intergubernamentales

3.1 Potestad tributaria de los niveles de gobierno

La Constitución Política del Perú establece que los tributos se crean, modifican o derogan o se establecen exoneraciones sólo por Ley o Decreto Legislativo en caso de delegación de facultades legislativas, salvo los aranceles y tasas los cuales se regulan mediante Decreto Supremo.

En el caso de los gobiernos regionales, estos no tienen potestades tributarias ni siquiera para establecer sus tasas y contribuciones, pues en la Ley de Reforma Constitucional el tema de facultades legislativas tributarias de los Consejos Regionales no ha sido mencionado.

Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas o exonerar de éstas dentro de su jurisdicción y con los límites que la ley señala. La ley en referencia es la Ley de Tributación Municipal la cual establece para las municipalidades distritales una potestad tributaria tutelada, la que solo podrán poner en vigencia sus tasas y contribuciones si la norma es aprobada mediante Ordenanza del Concejo Distrital, es ratificada por su respectivo Concejo Provincial y es publicada en la forma establecida por las normas legales pertinentes.

La Ley de Tributación Municipal define a la Contribución Especial de Obras Públicas como el tributo que grava los beneficios derivados de la ejecución de obras públicas municipales y define a las tasas como los tributos cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio público o administrativo, reservado a las municipalidades.

Las tasas son los tributos municipales que tienen mayor importancia en el financiamiento municipal y la Ley de Tributación Municipal establece para su aplicación las reglas siguientes:

- Las municipalidades podrán imponer las siguientes tasas: tasas por servicios públicos o arbitrios, tasas por servicios administrativos o derechos, tasas por las licencias de apertura de establecimientos, tasas por estacionamiento de vehículos, tasa de transporte público y otras tasas por realizar actividades sujetas a fiscalización o control municipal extraordinario,
- Las tasas por servicios públicos o arbitrios se calcularán dentro del último trimestre de cada ejercicio fiscal anterior al de su aplicación, en función del costo efectivo el servicio a prestar. La determinación de las obligaciones deberán sujetarse a los criterios de racionalidad que permitan determinar el cobro exigido por el servicio prestado, basado en el costo que demanda el servicio y su mantenimiento, así como el beneficio individual prestado de manera eral y/o potencial,
- Para la distribución entre los contribuyentes de una municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o arbitrios, se deberá utilizar, de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten validos para la distribución, el uso, tamaño y ubicaron del predio del contribuyente,
- Las ordenanzas que aprueban el monto de las tasas por arbitrios, explicando los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que justifiquen incrementos, de ser el caso, deberán ser publicadas a mas tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al de su aplicación.

3.2 Sistema de transferencias y coparticipación

3.2.1 Normatividad que regula las transferencias y la coparticipación

Con la entrega a las municipalidades del Impuesto al Rodaje (impuesto del 8% del valor de venta de la gasolina) que se produce en el año de 1980, se da inicio en el país a la aplicación de un sistema de coparticipación y distribución entre las municipalidades del país de tributos recaudados nacionalmente por entidades distintas a los gobiernos locales. Posteriormente con la creación del Impuesto de Promoción Municipal (tributo que tiene el mismo régimen del Impuesto General a las Ventas) se consolida este sistema de relaciones financieras entre las municipalidades. En las transferencias que se han mantenidos permanentes desde el año de 1996, está la que entrega el gobierno central a las municipalidades para financiar el programa social denominado “El Vaso de Leche”.

Con las modificaciones del sistema tributario y el establecimiento de nuevas fuentes de financiamiento para las municipalidades, el sistema de transferencias y de coparticipación que se mantiene vigente está conformado por los siguientes conceptos:

Distribución general

- El Fondo de Compensación Municipal es compuesto por los tributos siguientes: Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo,
- Programa del Vaso de Leche.

Distribución específica

- Renta de Aduanas,
- Canon minero,
- Canon petrolero,
- Canon pesquero,
- Canon hidroenergético.

El **Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)** fue establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo redistributivo de tributos nacionales favoreciendo en su asignación a las localidades rurales y urbano–marginales del país.

El FONCOMUN se conforma con la recaudación de los tributos siguientes: el Impuesto de Promoción Municipal, el Impuesto al Rodaje, el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo y el 25% del Impuesto a las Apuestas. La estructura de los componentes del FONCOMUN se presenta en el cuadro 13.

Cuadro 13
ESTRUCTURA DEL FONCOMUN 1994–2001
(En miles de nuevos soles y en porcentaje)

Tributos ^(a)	Total del período 1994–2001	Estructura (Porcentaje)
IPM	7 127 321	94,2
Imp. Rodaje	428 404	5,7
25% Impuesto apuestas	1 806	0,0
Imp. embarcaciones de recreo	8 051	0,1
Total	7 565 582	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

^(a) A partir del año 2004 se excluye la participación del Impuesto a las Apuestas del FONCOMUN en aplicación a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 952.

Los recursos del FONCOMUN se han distribuido hasta el año 2003 de acuerdo a los criterios e índices que mediante Decreto Supremo N° 06–94 aprobó el Ministerio de Economía y Finanzas. Estos criterios son los siguientes:

i. Asignación geográfica por provincia

Se construye un índice provincial para las 194 provincias del país, considerando dos factores en cada una de ellas:

- Población total de la jurisdicción respectiva,
- Tasa de mortalidad infantil, publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

ii. Distribución de la asignación provincial

Obtenido el índice provincial, en cada provincia se construyen los índices para todas sus municipalidades distritales de acuerdo al siguiente procedimiento:

- Se asigna el 20% del índice provincial a la municipalidad provincial,
- Se distribuye el 80% restante entre todos los municipios distritales de la provincia, incluida la municipalidad provincial (que participa en este rubro como un distrito más).

iii. Criterios para la distribución distrital

Para las municipalidades de las provincias de Lima y Callao, la asignación distrital otorga prioridad a las zonas urbano–marginales, mediante un factor de distribución que se obtiene de utilizar los siguientes indicadores estadísticos:

- Población,
- Tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años,
- Hogares que se caracterizan por tener al menos un niño que no asiste a la escuela,
- Hogares sin agua dentro de la vivienda,
- Hogares sin desagüe dentro de la vivienda,
- Hogares sin alumbrado eléctrico,
- Hogares con vivienda improvisada,
- Hogares con 3 o más personas por dormitorio.

Para las otras municipalidades distritales del país la asignación distrital otorga prioridad a las zonas rurales, aplicándose las ponderaciones siguientes:

- Población rural (multiplicada por 2),
- Población urbana (multiplicada por 1).

iv. La asignación mensual del FONCOMUN y los montos mínimos

Obtenidos los índices de los 1.828 municipios del país (194 provinciales y 1.634 distritales), se procede a multiplicarlos con el monto total mensual del FONCOMUN (bolsa nacional), para obtener así la asignación mensual que le correspondería a cada municipio.

Conforme a lo establecido por leyes 27.298 y 27.616, en el año 2002, ninguna municipalidad puede recibir menos de S/.25.000. En razón a ello, la asignación mensual que le correspondería a cada municipio, tiene que ser ajustada para que ninguna reciba menos de S/.25.000.

A partir del año del 2004 los criterios para la distribución del FONCOMUN consideran la compensación por pobreza, demografía y territorio, señalándose un incentivo por generación de ingresos propios y priorización del gasto de inversión.

El **Programa del Vaso de Leche** es un programa social de alcance nacional creado en el año 1985, a cargo de los Gobiernos Locales, consistente en la provisión de una ración alimentaria principalmente a niños entre 0 y 13 años de edad y madres gestantes. La transferencia a los gobiernos locales se establece en el Presupuesto General de la República que anualmente aprueba el Congreso de la República.

i. Índices de distribución

El índice considera la información distrital (proporcionada anualmente por el INEI) de:

- Niños entre 0–6 años.

- Madres gestantes (estimado usando tasa de natalidad bruta).
- Ancianos (65 años a más).
- Niños de 7–13 años (en Lima y El Callao desde 1991 – Ley N° 25.308, en provincias desde 1998 – Ley N° 26.894).
- Afectados por TBC (Ley N° 26894, Presupuesto 1999 – 2000, Ley N° 27.470 del 2001).
- Índice de pobreza.

ii. Criterios de asignación

- Asignación general:
 - Lima y El Callao tienen un presupuesto estable pues presentan los mayores niveles de atención en comparación con el resto del país.
 - Ningún distrito recibe una asignación anual menor a lo recibido el año anterior.
 - El carácter del Programa de Vaso de Leche es compensatorio, busca asignar los incrementos presupuestales a los distritos con menor nivel de atención.

En provincias se toma en consideración:

- Aquellos distritos con un nivel de atención mayor a 56,4% (en el caso del año 2002) mantienen la asignación con respecto al año pasado.
- Si el distrito tiene un nivel de atención menor a 56,4% participa del incremento de presupuesto anual de acuerdo a los índices de distribución.
- Asignación específica:
 - Nivel de atención.
 - Aproxima la cobertura del programa en cada distrito.
 - Representa el porcentaje de la población objetivo (niños de 0–13 años, etc.) que es posible atender con el presupuesto asignado.
 - Se calcula usando un costo promedio por ración de S/. 0,2.

La **Renta de Aduanas** es un recurso que se transfiere a las municipalidades provinciales y distritales de una determinada provincia y corresponde al 2% de las rentas recaudadas por cada una de las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres ubicadas en la jurisdicción respectiva. Esta renta constituye ingreso propio de las mencionadas municipalidades.

Únicamente en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, el gobierno regional del Callao y el fondo educativo creado con la ley 27.613 participan de las rentas recaudadas por las aduanas ubicadas en esa provincia.

Proceso de asignación

- Las municipalidades provinciales y distritales participan sólo de lo recaudado dentro de la jurisdicción provincial respectiva. El 2% de Renta de Aduanas se distribuye considerando los siguientes criterios:
 - 40% proporcional a la población total de cada distrito.
 - 10% proporcional a la extensión territorial de cada distrito.
 - 50% proporcional al número de órganos de gobierno local de cada distrito.

- El Banco de la Nación informa mensualmente a la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, los montos depositados por la participación en Renta de Aduanas. La Dirección Nacional del Presupuesto Público, luego de la aplicación de los índices de distribución aprobados mediante el Decreto Supremo N° 025–2003–EF, comunica al citado Banco las cifras a ser abonadas en las cuentas corrientes de cada municipalidad beneficiaria.
- Para la distribución del 50% de la Renta de Aduanas de la Provincia Constitucional del Callao entre las municipalidades de dicha provincia, el Banco de la Nación informará mensualmente al gobierno regional del Callao, los montos depositados por la participación en Renta de Aduanas.

El Gobierno Regional del Callao, luego de la aplicación de los Índices de Distribución aprobados mediante el Decreto Supremo N° 025–2003–EF, comunica al citado banco las cifras a ser abonadas en las cuentas corrientes de cada municipalidad beneficiaria.

El **Canon Minero** es la participación que tienen los Gobiernos locales y los gobiernos regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). El Canon Minero se constituye con el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas mineras (metálicas y no metálicas) por la explotación de los recursos naturales.

i. Criterios de distribución

- El 20% del Canon se destina a las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural y para su distribución se utiliza la población como criterio, otorgando prioridad a las zonas rurales, ponderando la población rural por dos y la población urbana por uno.
- El 60% del Canon se destina a las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, utilizándose para su distribución el criterio de densidad poblacional (habitantes/km²).
- 20% del Canon restante se destina a los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural.

ii. Aplicación del Canon Minero

- El artículo 6° de la Ley de Canon (ley N° 27.506) establece que los recursos obtenidos por los gobiernos locales y regionales por concepto de Canon Minero deben ser utilizados de manera exclusiva en gastos de inversión.

El **Canon Hidroenergético** es la participación que tienen los gobiernos regionales y locales de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica del recurso hídrico para la generación de energía eléctrica. El Canon Hidroenergético está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta pagado por las empresas titulares de concesión definitiva que utilizan el recurso hídrico para la generación de energía eléctrica.

i. Criterios de distribución

- El 20% del Canon se destina a las municipalidades de la provincia o provincias en donde se encuentra localizada la central de generación de energía eléctrica. Para su distribución entre los distritos de la provincia donde está la central, se utiliza la población como criterio, otorgando prioridad a las zonas rurales, ponderando la población rural por dos y la población urbana por uno.
- El 60% del Canon se destina a las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en donde se encuentra localizada la central de generación

de energía eléctrica, utilizándose para su distribución el criterio de densidad poblacional (habitantes/km²).

- El 20% del Canon restante se destina a las CTAR del departamento donde se encuentra la central de generación de energía eléctrica.

ii. Aplicación del canon hidroenergético

- Los recursos que las municipalidades y gobiernos regionales reciben por concepto de Canon deben ser utilizados de manera exclusiva para gastos de inversión.

El **Canon Forestal** es la participación de la que gozan los gobiernos locales y regionales del pago del derecho de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre. El Canon Forestal se constituye con el 50% del pago de los derechos de aprovechamiento (concesiones, autorizaciones y permisos) de productos forestales y de fauna silvestre, que recaude el Instituto Nacional del Recursos Naturales (INRENA) organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura.

i. Criterios de distribución

- El 20% del Canon se destina a las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural, y para su distribución se utiliza la población como criterio, otorgando prioridad a las zonas rurales, ponderando la población rural por dos y la población urbana por uno.
- El 60% del Canon se destina a las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, utilizándose para su distribución el criterio de densidad poblacional.
- El 20% del Canon restante se destina a los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural.

ii. Aplicación del Canon Forestal

- Los recursos que perciban las municipalidades y gobiernos regionales por concepto de Canon Forestal deben ser utilizados de manera exclusiva para gastos de inversión.

3.2.2 Evolución de las transferencias y coparticipación de recursos 1995–2003

El sistema de relaciones financieras intergubernamentales del gobierno central con los gobiernos locales se mantiene bastante estable desde más de 20 años aun cuando se han experimentado cambios en los mecanismos de distribución o se han creado o eliminado tributos que son materia de este sistema.

Como se mencionara en la primera parte de este capítulo, las municipalidades en el Perú en el año 2001 obtuvieron recursos financieros por el sistema de transferencias y coparticipación en un monto equivalente al 48% del total de ingresos obtenidos durante dicho ejercicio fiscal. Sin duda constituye una fuente importante para el financiamiento de la gestión municipal.

En el año 2003 las municipalidades recibieron por estos conceptos la cantidad de 2.773 millones de nuevos soles, aproximadamente equivalentes a 698 millones de dólares US. En términos constantes los recursos para las municipalidades provenientes de transferencias y de la coparticipación nacional ha evolucionado favorablemente por el crecimiento del canon minero y por la incorporación de los canon petrolero, pesquero, hidroenergético y forestal.

Cuadro 14

**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN
Y DE TRANSFERENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES 1995–2003**

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FONCOMUN	346 615	402 769	442 931	428 660	366 605	400 844	390 191	407 648	455 001
Renta de aduana	6 990	5 903	10 285	7 715	7 275	7 132	6 807	6 529	6 679
Vaso de leche	102 133	98 937	99 667	97 338	90 273	93 159	94 657	97 791	101 424
Ipm selva y frontera	7 645	9 750	14 763	8 689	5 089	838	3 575	0	0
Ipm adicional	0	1 770	1 032	552	2	0	0	0	0
Canon minero	0	6 276	41 706	57 825	25 596	15 863	23 156	33 125	65 146
Canon pesquero	0	0	0	0	0	0	0	0	5 953
Canon petrolero	0	0	0	0	0	0	0	0	42 933
C- hidroenergético	0	0	0	0	0	0	0	11 714	21 031
Total	463 383	525 405	610 383	600 779	494 841	517 835	518 387	556 808	698 168

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, Dirección Nacional de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas.

En lo que respecta a la estructura de los conceptos que son materia de transferencia se observan en el cuadro 15 que los recursos del FONCOMUN (Fondo de Compensación Municipal) son los que tienen mayor importancia representando entre el 65,2% y el 77,4%. En orden de importancia se encuentran los recursos para el Programa del Vaso de Leche y el canon minero.

Cuadro 15

**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS POR EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN Y DE
TRANSFERENCIA A LAS MUNICIPALIDADES 1995–2003**

(En porcentajes)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FONCOMUN	74,8	76,7	72,6	71,4	74,1	77,4	75,3	73,2	65,2
Renta de aduana	1,5	1,1	1,7	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,0
Vaso de leche	22,0	18,8	16,3	16,2	18,2	18,0	18,3	17,6	14,5
Ipm selva y frontera	1,6	1,9	2,4	1,4	1,0	0,2	0,7	–	–
Ipm adicional	–	0,3	0,2	0,1	–	–	–	–	–
Canon minero	–	1,2	6,8	9,6	5,2	3,1	4,5	5,9	9,3
Canon pesquero	–	–	–	–	–	–	–	–	0,9
Canon petrolero	–	–	–	–	–	–	–	–	6,1
C. Hidroenergético	–	–	–	–	–	–	–	2,1	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

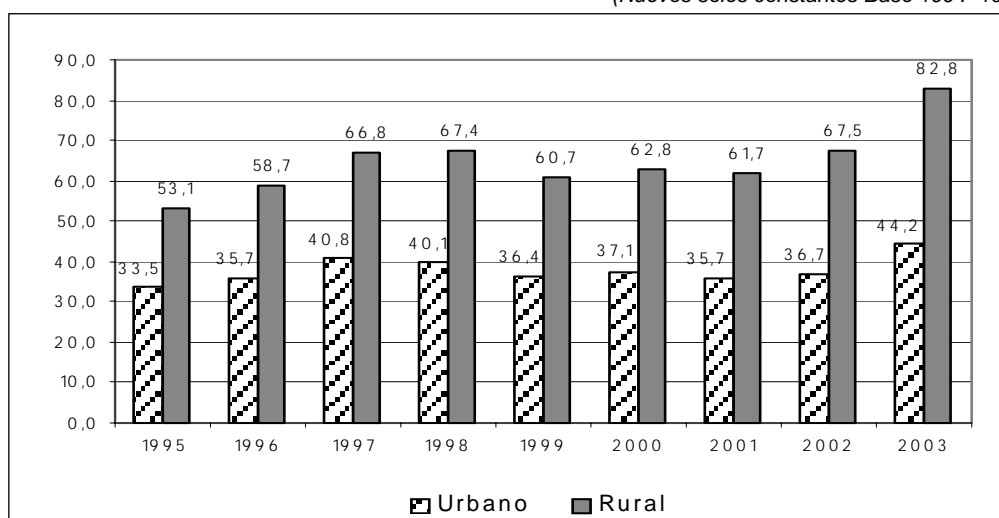
En lo que respecta a la distribución de los recursos de acuerdo al nivel de urbanización, durante el período 1995–2002 los recursos destinados a las municipalidades urbanas fueron superiores que las entregadas a las municipalidades rurales, sin embargo cuando estos montos se determinan a nivel per cápita se observa que a las municipalidades rurales se les asigna en promedio por habitante una cantidad superior entre 1,7 y 1,8 veces que el asignado para los habitantes urbanos.

Cuadro 16
DISTRIBUCIÓN DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN Y DE TRANSFERENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES URBANAS Y RURALES 1995–2002
(En nuevos soles corrientes)

Años	Total nacional	Municipalidades urbanas		Municipalidades rurales	
		(Monto)	(Porcentaje)	(Monto)	(Porcentaje)
1995	1 042 612 003	619 134 022	59,4	423 477 980	40,6
1996	1 287 241 439	750 189 453	58,3	531 285 626	41,3
1997	1 620 846 770	948 444 437	58,5	667 093 403	41,2
1998	1 760 281 126	1 017 646 672	57,8	733 471 146	41,7
1999	1 669 572 416	971 625 836	58,2	693 088 283	41,5
2000	1 804 103 539	1 045 476 912	57,9	753 286 685	41,8
2001	1 819 538 431	1 042 896 421	57,3	767 795 021	42,2
2002	1 954 394 350	1 091 111 485	55,8	853 532 676	43,7
2003	2 450 569 326	1 347 653 478	55,0	1 086 240 425	44,3

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

Gráfico 4
EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN PER CÁPITA DEL SISTEMA DE COPARTICIPACION Y TRANSFERENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES URBANAS Y RURALES 1995–2003
(Nuevos soles constantes Base 1994=100)



Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

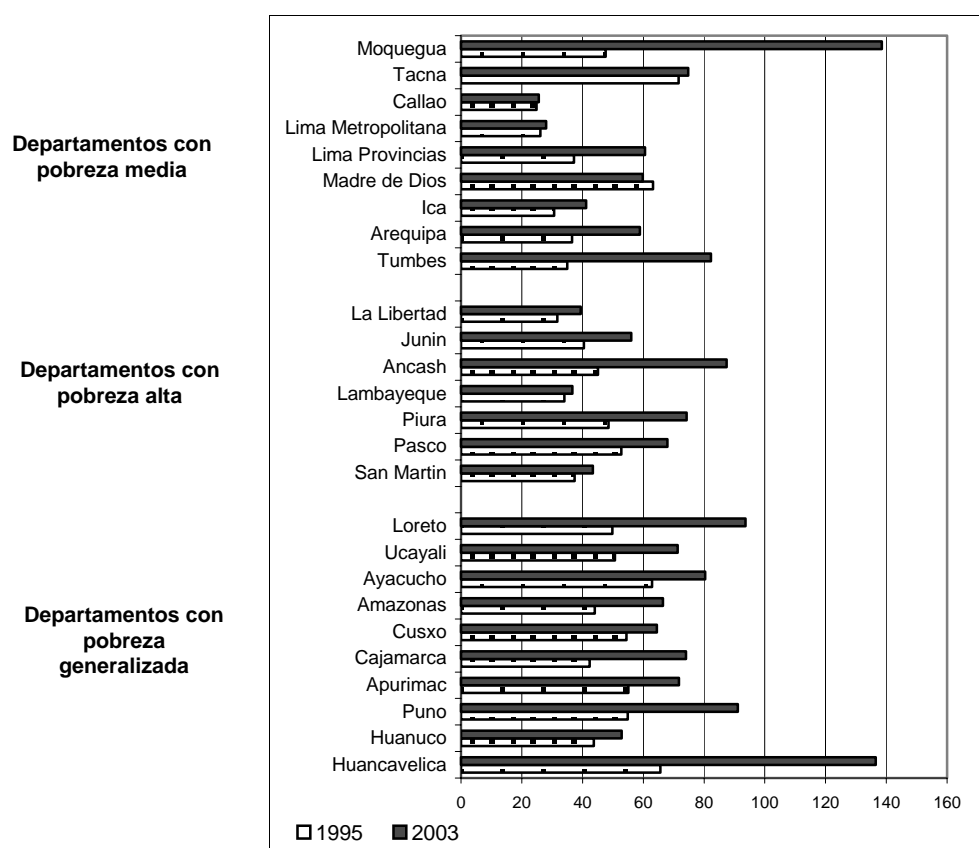
A nivel per cápita, las municipalidades de los departamentos del país agrupadas de acuerdo a su condición de pobreza, han experimentado un cambio importante en la asignación de transferencias y de los recursos del sistema de coparticipación durante el período 1995–2003. Estos cambios se muestran desarticulados e incoherentes y el resultado final puede calificarse de inequitativo. Sobre este aspecto llama la atención lo siguiente:

- Las municipalidades de los Departamentos que se encuentran ubicados en posiciones extremas como son Huancavelica (con mayor pobreza generalizada) y Moquegua (con menor nivel de pobreza media) resultan con crecimientos en sus niveles de coparticipación y de transferencias que los llevan a equipararse a valores reales de alrededor de S/.140 per cápita al año. En el caso del Departamento de Huancavelica esta

mayor asignación se explica por un importante incremento en su participación del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y por la asignación de nuevos recursos provenientes de su participación del Canon Hidroenergético. En el caso del Departamento de Moquegua la mayor asignación se explica por los nuevos recursos que obtienen en su participación del canon minero.

- Las municipalidades del Departamento de Huanuco, segundo departamento con mayor nivel de pobreza generalizada, tiene una asignación en el sistema de coparticipación y transferencia que esta por debajo de 19 de los 26 casos observados, inclusive gran parte de los departamentos considerados como de pobreza media reciben una asignación per cápita superior a la de Huanuco.

Gráfico 5
COMPARATIVO DE LA ASIGNACIÓN PER CÁPITA DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN Y TRANSFERENCIAS 1995–2003
(Nuevos soles constantes, base 1994=100)



Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

4. Orientación y características del gasto de las municipalidades

Los gastos de las municipalidades durante el período 2001–2003 han tenido un crecimiento, proporcional al registrado en los ingresos durante el mismo período, pues éstos pasaron de 3,7 mil millones de Nuevos Soles (1,06 mil millones de dólares USA) registrados en el año 2001, hasta alcanzar en el año 2003 la cantidad de 4,28 mil millones de Nuevos Soles (1,23 mil millones de dólares USA).

En lo que respecta a la estructura del gasto de las municipalidades, durante el período 2001–2003 se observa que los gastos corrientes representaron en promedio el 60% de los gastos totales y que los gastos que más crecieron fueron los destinados a “personal y obligaciones sociales” con un 32,7%, en tanto que los gastos por concepto de “inversiones” crecieron 18,6% durante el mismo período.

El incremento, en términos absolutos, del gasto de personal y obligaciones sociales observados en el período 2001–2003 nos permite concluir que en general frente a cualquier incremento de los recursos financieros existe la predisposición a destinar a este rubro de gasto una proporción de 2 a 1 con relación a los gastos de inversión, hecho que podría afectar la eficiencia y productividad de la gestión municipal.

En el cuadro 17 se muestra la evolución y estructura de los gastos de las municipalidades del Perú durante el período 2001–2003.

Cuadro 17
ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS MUNICIPALIDADES DEL PERÚ 2001–2003
(En millones de nuevos soles y en porcentajes)

Concepto	2001		2002		2003	
	(Total)	(Porcentaje)	(Total)	(Porcentaje)	(Total)	(Porcentaje)
Gastos corrientes	2 156	57,8	2 259	57,9	2 613	61,1
Personal y obligaciones sociales	613	16,4	673	17,3	814	19,0
Obligaciones previsionales	140	3,8	148	3,8	170	4,0
Bienes y servicios	1 222	32,8	1 247	32,0	1 387	32,4
Otros gastos corrientes	180	4,8	191	4,9	243	5,7
Gastos de capital	1 217	32,6	1 280	32,8	1 407	32,9
Inversiones	1 114	29,9	1 199	30,7	1 321	30,9
Inversiones financieras	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Otros gastos de capital	101	2,7	81	2,1	86	2,0
Servicios de la deuda	359	9,6	361	9,3	260	6,1
Intereses y cargos de la deuda	105	2,8	90	2,3	83	1,9
Amortización de la deuda	254	6,8	271	7,0	176	4,1
Total	3 731	100,0	3 900	100,0	4 280	100,0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

A nivel de programas se observa que los gastos de las municipalidades del Perú tuvieron en el presupuesto del año 2004 una mayor asignación en el programa de administración con un 30,8% del total, seguido por el Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria que tuvo una asignación del 16,6% (ver cuadro 18).

Cuadro 18

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL GASTO DE LAS MUNICIPALIDADES DEL PERÚ, PRESUPUESTO 2004*(En millones de nuevos soles y en porcentajes)*

Programa	Total	Porcentajes
Administración	1 796	30,8
Planeamiento gubernamental	329	5,6
Promoción de la producción agraria	119	2,0
Previsión	123	2,1
Orden interno	116	2,0
Educación física y deportes	113	1,9
Cultura	47	0,8
Energía	81	1,4
Promoción y asistencia social y comunitaria	969	16,6
Industria	20	0,3
Comercio	98	1,7
Turismo	34	0,6
Promoción de la producción pesquera	7	0,1
Saneamiento	238	4,1
Protección del medio ambiente	569	9,7
Transporte terrestre	739	12,7
Transporte hidroviario	4	0,1
Desarrollo urbano	218	3,7
Infraestructura educativa	156	2,7
Salud individual	62	1,1
Total	5 839	100,0

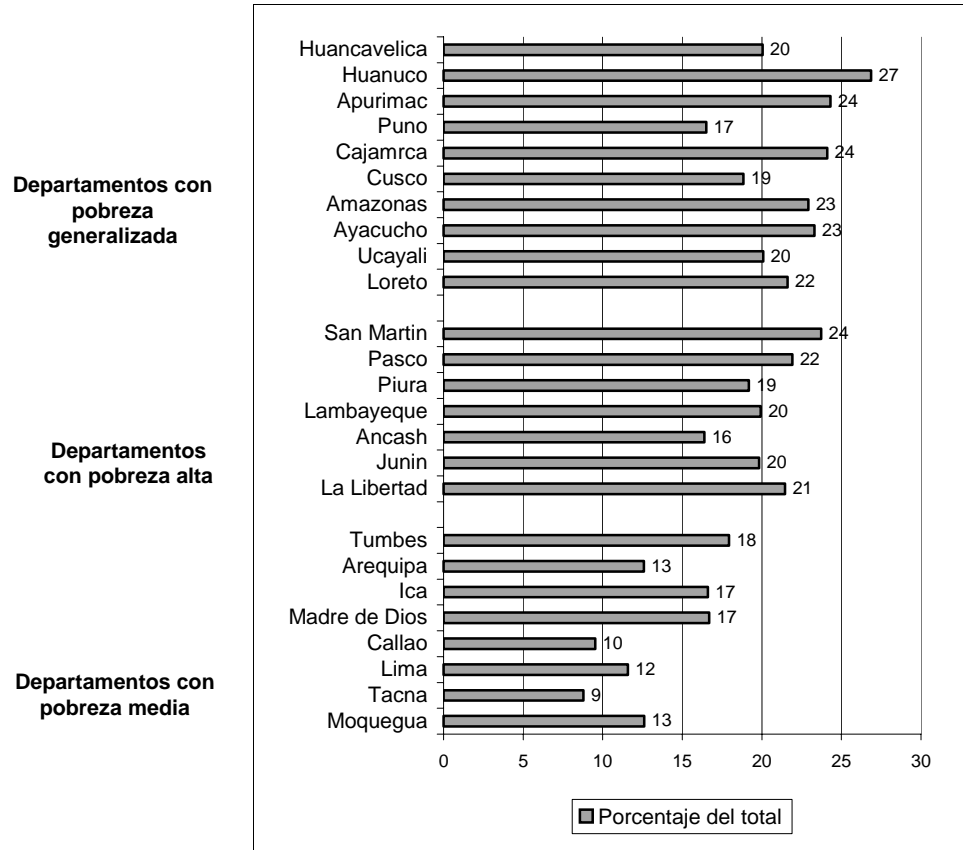
Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

Geográficamente y de acuerdo al nivel de pobreza de la población, en el gráfico 6 se observa el porcentaje del gasto que las municipalidades de los Departamentos del Perú presupuestaron en el año 2004 para ejecutar el Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria que como viéramos anteriormente representa el 16,6% del presupuesto de las municipalidades nivel nacional. Del gráfico 6 podemos concluir lo siguiente:

- Las municipalidades de los Departamentos con población considerada de Pobreza Generalizada destinan entre 17% y 27% de su presupuesto al Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria.
- Las municipalidades de los Departamentos con población considerada de Pobreza Media destinan entre el 9% y 18% de su presupuesto para el Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria.
- Las municipalidades del Departamento de Puno, una de las que se ubican entre las de Pobreza Generalizada destina el 17% de su presupuesto al Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria, muy por debajo de los Departamentos de su grupo y apenas supera en un punto al promedio nacional.

Gráfico 6

MUNICIPALIDADES DE LOS DEPARTAMENTOS DEL PERÚ –PORCENTAJE DEL GASTO DESTINADO AL PROGRAMA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA– PRESUPUESTO 2004



Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

III. El caso de la provincia de Lima

1. Características de la ciudad y de la población

La ciudad de Lima, capital de la República del Perú, tiene una población estimada para el año 2004 de 7,2 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento del 2% de promedio anual. En los últimos 60 años la población de la Lima se multiplicó por 11,6 mientras que el resto del Perú aumentó sólo en 3,9 veces.

Lima Metropolitana concentra más de la cuarta parte de la población del Perú, de la cual cerca del 67% reside en los conos de la ciudad de Lima, donde un vertiginoso proceso de urbanización y migración provinciana ha nutrido su crecimiento poblacional superando al de la zona centro de Lima. En años recientes este proceso se ha venido acentuando ante un nuevo tipo de migración, proveniente de pobladores del centro de la capital en búsqueda de solución al problema de hacinamiento y riesgo de desastre que se cierne sobre sus antiguas viviendas.⁶

La economía limeña ha venido creciendo a un ritmo más acelerado que el resto del país (3% *versus* 2,6% en el período 1999–2003), lo que si bien no ha evitado que el 32% (2002) de su población sea pobre, ha ayudado a alejar este porcentaje del 54,3% de pobreza que se observa a nivel nacional. No obstante, la pobreza en los conos de Lima se aproxima más a ese nivel, al afectar al 40,4% de su

⁶ “Diagnóstico y Formulación de Estrategias de Desarrollo Económico de Lima Metropolitana” Jorge Chávez Álvarez.

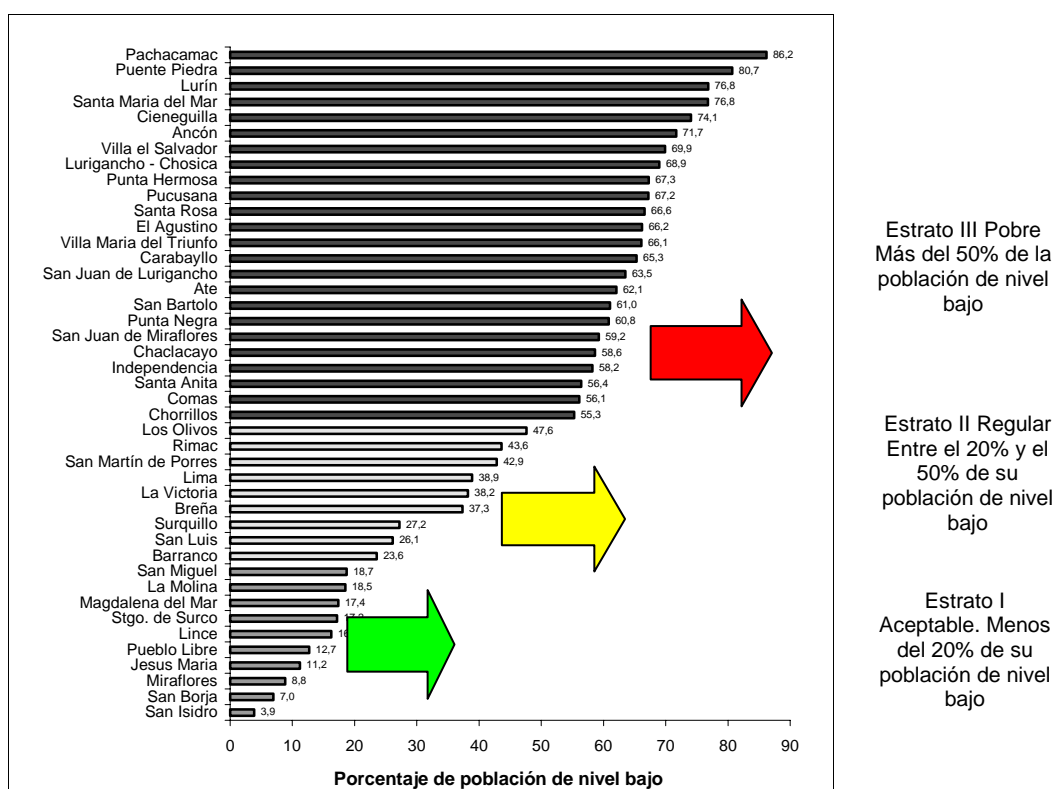
población, en contraste con un moderado 14,9% en su zona centro. Felizmente sólo el 2,8% de los limeños es extremadamente pobre, porcentaje mucho menor al 23,9% a nivel nacional. Sin embargo, la pobreza extrema de Lima es más visible que en el interior del país, por sus rasgos de miseria y hacinamiento contrastantes con las superiores condiciones de vida prevalecientes en zonas cercanas. Y es justamente esta polarización lo que propicia condiciones de frustración social proclives a la delincuencia, la mendicidad, el narcotráfico, el pandillaje y la prostitución.⁷

El censo nacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI en al año 1993, dio como resultado que 24 de las 43 distritos de la Provincia de Lima tenían más del 50% de su población en hogares calificados como de nivel bajo. Estudios y encuestas recientes han ratificado la situación encontrada por el censo del año 1993.

Lima es gobernada por 42 municipalidades distritales y una municipalidad provincial denominada Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual tiene asignada el régimen especial que le otorga competencias de gobierno regional.

Para efectos del estudio se han estratificado y agrupado las Municipalidades de acuerdo al porcentaje de la población calificada como de nivel bajo, a partir del cual se efectuaran las comparaciones respecto a sus ingresos y gastos de la gestión Municipal.

Gráfico 7
DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE LIMA AGRUPADOS POR ESTRATOS DE ACUERDO AL PORCENTAJE DE SU POBLACIÓN DE NIVEL ECONÓMICO BAJO



Fuente: IX Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, 1993.

⁷ Idem.

2. Ingresos de las municipalidades de la provincia de Lima

Las municipalidades de la provincia de Lima durante el año 2003 obtuvieron ingresos por un monto equivalente al 33,4% del total nacional obtenido por las municipalidades del Perú, porcentaje mucho menor al obtenido en el año 1998 que representó el 35,7% del total nacional, tal como puede observarse en el cuadro y gráfico que se muestran a continuación.

Cuadro 19
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DE LA
PROVINCIA DE LIMA

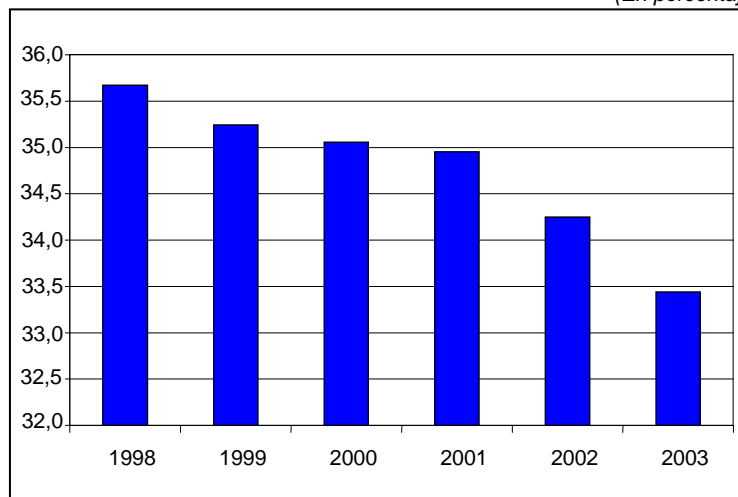
(En millones de nuevos soles)

Año	Total nacional	Provincia de Lima	Porcentaje participación de Lima
1998	3 406,8	1 215,2	35,7
1999	3 537,9	1 246,9	35,2
2000	3 776,8	1 324,0	35,1
2001	3 905,5	1 365,1	35,0
2002	4 092,4	1 401,5	34,2
2003	4 938,5	1 651,3	33,4

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Gráfico 8
INGRESOS MUNICIPALES DE LIMA RESPECTO DEL TOTAL NACIONAL

(En porcentaje)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

Respecto a los ingresos de las municipalidades de la provincia de Lima se observa que en conjunto los ingresos obtenidos por fuentes locales se mantuvieron en el rango entre el 64% y 69% durante el período 1998–2003, destacándose el obtenido por concepto del impuesto predial, los Arbitrios (limpieza pública, parques y jardines y serenazgo) y el peaje los cuales explican el 40% de los ingresos totales.

Cuadro 20
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LIMA 1998–2003
(Nuevos soles corrientes)

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Fuentes locales	819,9	844,1	904,2	912,5	967,7	1 060,0
Impuestos	244,1	242,0	276,5	259,5	284,7	337,7
Predial	165,0	157,8	171,1	171,1	182,1	206,6
Alcabala	15,6	15,3	20,2	17,6	20,8	22,9
Vehicular	28,5	33,2	29,9	22,7	26,7	46,2
Otros	35,0	35,7	55,3	48,2	55,1	62,0
Tasas	424,5	458,9	473,6	485,1	512,0	552,3
Limpieza pública	131,0	140,8	161,8	167,9	167,0	181,7
Parques y jardines	42,5	48,6	60,9	65,0	66,0	72,6
Serenazgo	48,7	55,0	67,9	69,9	75,7	81,4
Peaje	78,3	83,9	85,5	89,9	105,7	105,3
Otras	123,9	130,6	97,4	92,3	97,7	111,3
Otra fuentes locales	151,3	143,1	154,1	167,9	171,0	169,9
Coparticipación y transferencias	273,6	261,2	290,0	284,4	301,7	414,0
Programa del Vaso de Leche	93,0	90,5	100,0	94,8	96,8	100,3
FONCOMUN	171,5	163,9	186,4	169,6	170,5	200,2
Canon	4,4	2,4	1,7	3,8	10,0	23,7
Otras	4,8	4,4	1,9	16,2	24,5	89,7
Endeudamiento y saldos	121,7	141,6	129,7	168,2	132,1	177,4
Operaciones de crédito	65,2	109,7	74,2	97,9	78,6	112,8
Saldos del balance	56,5	31,9	55,5	70,3	53,5	64,6
Total ingresos	1 215,2	1 246,9	1 324,0	1 365,1	1 401,5	1 651,3

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

A nivel per cápita los ingresos municipales obtenidos durante el período 1999–2003, en términos constantes muestran comportamientos desiguales de acuerdo al Estrato en que se ubican (ver cuadro 21):

- Las municipalidades del Estrato I, cuya población tiene una condición socio económica aceptable, muestran un crecimiento real en los ingresos del 16%, destacándose los mayores aportes de los vecinos por concepto de impuestos (33,9%),
- Las municipalidades del Estrato II, cuya población tiene una condición socio económica regular, muestran una caída en sus ingresos en términos reales de –8,9%, que se explican por los menores aportes de los vecinos por los conceptos de impuestos (–21%) y de tasas (–18,5%),
- Las municipalidades del Estrato III, cuya población tiene una condición socio económica pobre, muestran un pequeño crecimiento real del 1,1%.

Cuadro 21

FUENTES DE FINANCIAMIENTO PER CÁPITA DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LIMA AGRUPADAS POR ESTRATOS SOCIO ECONOMICOS 1999-2003
(En nuevos soles constantes 1994=100)

Fuentes de financiamiento	Estrato I Aceptable		Estrato II Regular		Estrato III Pobre		Total Provincia	
	1999	2003	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Fuentes locales	207,5	235,7	48,4	40,9	25,3	27,4	80,3	90,9
Impuestos	59,0	79,0	16,2	12,8	9,4	10,1	24,5	29,3
Predial	46,1	57,8	12,2	10,3	8,3	8,1	15,9	17,7
Alcabala	4,8	5,0	1,0	1,1	0,7	1,0	1,5	1,9
Vehicular	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	4,0
Otros	8,1	16,1	3,0	1,5	0,4	1,0	3,6	5,6
Tasas	121,9	131,2	26,0	21,9	11,8	12,9	46,4	47,2
Limpieza pública	37,4	45,7	11,7	8,9	5,7	6,0	14,2	15,4
Parques y Jardines	19,9	26,5	2,7	3,0	1,4	1,7	4,9	6,2
Serenazgo	25,9	32,4	2,5	2,3	0,9	1,2	5,6	7,0
Peaje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	9,2
Otras	38,8	26,6	8,9	7,7	3,8	4,0	13,2	9,3
Otras fuentes locales	26,8	25,5	6,3	6,2	4,2	4,5	9,5	14,5
Coparticipación y transferencias	8,2	12,1	18,5	20,0	27,1	28,6	26,5	35,5
Programa del Vaso de Leche	1,7	1,5	8,1	6,8	11,9	11,4	9,2	8,6
FONCOMUN	5,7	5,9	10,2	9,5	14,8	15,6	16,6	17,1
Canon y otras	0,9	4,7	0,1	3,7	0,4	1,6	0,7	9,9
Endeudamiento y saldos	9,8	14,0	5,8	5,3	7,2	4,2	14,3	14,6
Operaciones de crédito	7,8	1,0	4,5	3,7	6,7	2,9	11,1	9,7
Saldos del balance	2,1	13,0	1,3	1,6	0,5	1,2	3,2	4,9
Total	225,7	261,8	72,7	66,2	59,6	60,3	121,2	141,1

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

El sistema de coparticipación y transferencias para las municipalidades de la provincia de Lima mantiene una combinación de los criterios establecidos para la distribución del FONCOMUN, del Programa del Vaso de Leche, el Canon y las transferencias a las municipalidades, cuyo resultado final nos muestra una asignación carente de coherencia redistributiva.

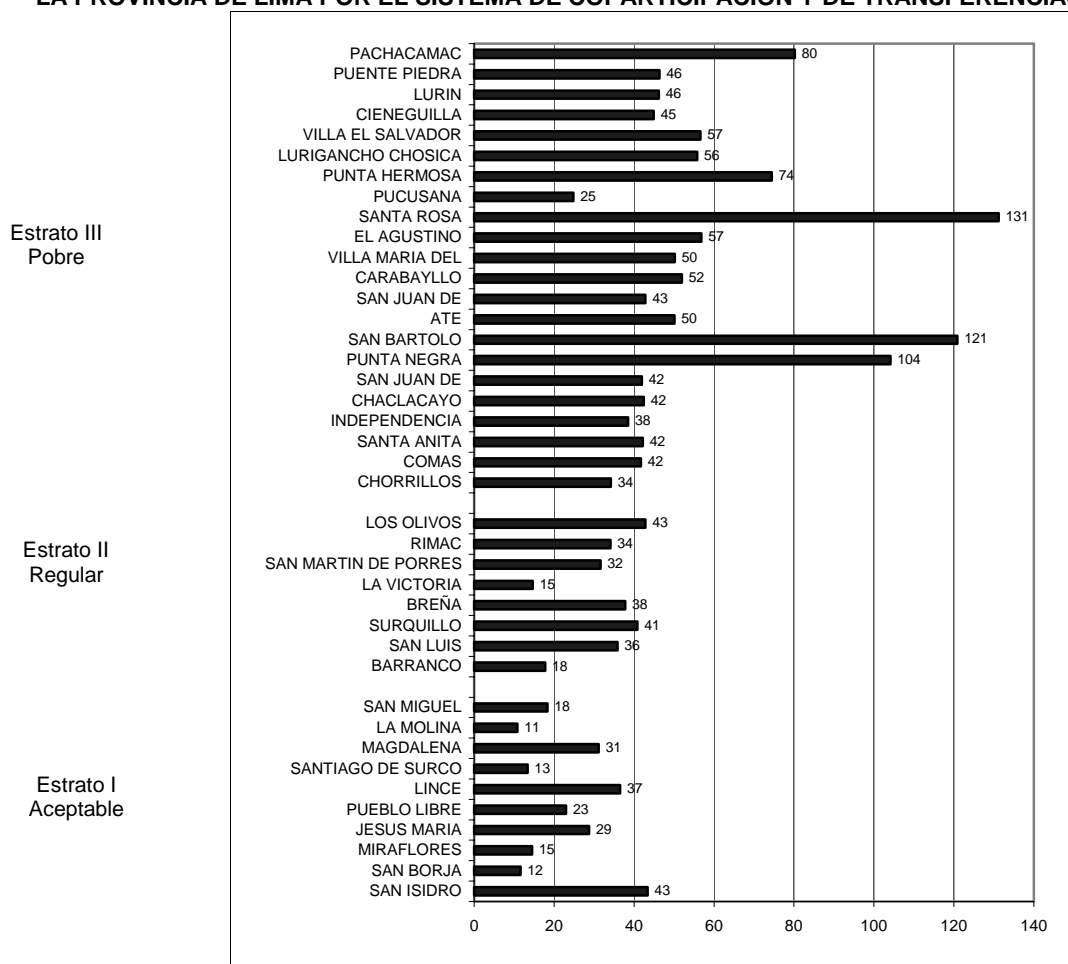
Para el año 2003 la asignación de recursos por el sistema de coparticipación y transferencias muestra que a nivel per cápita se ha favorecido a las municipalidades del Estrato III consideradas como pobres, pues 19 de las 22 municipalidades del grupo recibieron más de S/.40 per cápita hasta alcanzar un máximo de S/.121 que corresponde al Distrito de Santa Rosa un balneario al norte de la Ciudad de Lima con una población estimada para el año 2003 en 6.066 habitantes.

Sin embargo, también puede observarse que la municipalidad de San Isidro, con una población considerada como la de mejor nivel económico de la ciudad de Lima, recibe una asignación per cápita superior a la de su estrato y de muchas municipalidades de los otros estratos regulares y pobres. Esta situación se ha producido por una transferencia efectuada a la municipalidad de San Isidro por el gobierno nacional, al margen de las reglas establecidas para la distribución del FONCOMUN y el Programa del Vaso de Leche.

Para mayor ilustración puede observarse el gráfico 9.

Gráfico 9

RECURSOS PER CÁPITA ASIGNADOS A LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LA PROVINCIA DE LIMA POR EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN Y DE TRANSFERENCIAS



Fuente: Contaduría General de la República Municipalidad Metropolitana de Lima.

3. Gastos de las municipalidades de la provincia de Lima

Durante el período 1999–2003 las municipalidades de la provincia de Lima han destinado entre el 70% y 80% a gastos corrientes frente a un rango entre 13% y 17% que se orientó a gastos de inversión.

Al igual que el conjunto de municipalidades de la República, las municipalidades de la ciudad de Lima muestran una tendencia al gasto corriente frente a cualquier incremento en los ingresos totales (propensión marginal al gasto corriente). En el cuadro 22 se muestra la evolución del gasto del conjunto de municipalidades de la provincia de Lima del período 1999–2003, de acuerdo al clasificador por objeto del gasto establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 22
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LIMA 1999–2003
(En nuevos soles corrientes)

Concepto	1999	Porcentaje	2001	Porcentaje	2003	Porcentaje
Gastos corrientes	964,9	77,2	944,5	73,5	1 060,4	78,3
Personal y obligaciones sociales	217,2	17,4	210,8	16,4	281,8	20,8
Obligaciones previsionales	72,3	5,8	74,1	5,8	88,6	6,5
Bienes y servicios	606,5	48,5	576,9	44,9	599,2	44,3
Otros gastos corrientes	68,8	5,5	82,7	6,4	90,9	6,7
Gastos de capital	205,4	16,4	217,7	16,9	184,3	13,6
Inversiones	141,2	11,3	163,9	12,7	160,1	11,8
Inversiones Financieras	0,2	0,0	1,1	0,1	0,0	0,0
Otros Gastos de Capital	64,0	5,1	52,7	4,1	24,2	1,8
Servicio de la deuda	80,1	6,4	123,5	9,6	109,4	8,1
Intereses y cargos de la deuda	30,3	2,4	45,8	3,6	26,8	2,0
Amortización de la deuda	49,8	4,0	77,7	6,0	82,6	6,1
Total	1 250,4	100,0	1 285,7	100,0	1 354,1	100,0

Fuente: Contaduría Pública de la Nación.

En lo que respecta a la orientación del gasto de acuerdo a la estructura programática para el ejercicio fiscal 2004, las municipalidades de la provincia de Lima asignaron en su presupuesto un monto equivalente al 11% al Programa de Promoción y Asistencia Social. Los mayores gastos asignados en el presupuesto 2004 se dan en los programas de administración (35%), protección del medio ambiente (18%) y transporte terrestre (15%).

Cuadro 23
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE GASTO PROGRAMÁTICO MUNICIPAL
DE LA PROVINCIA DE LIMA 2004
(En miles de nuevos soles y en porcentajes)

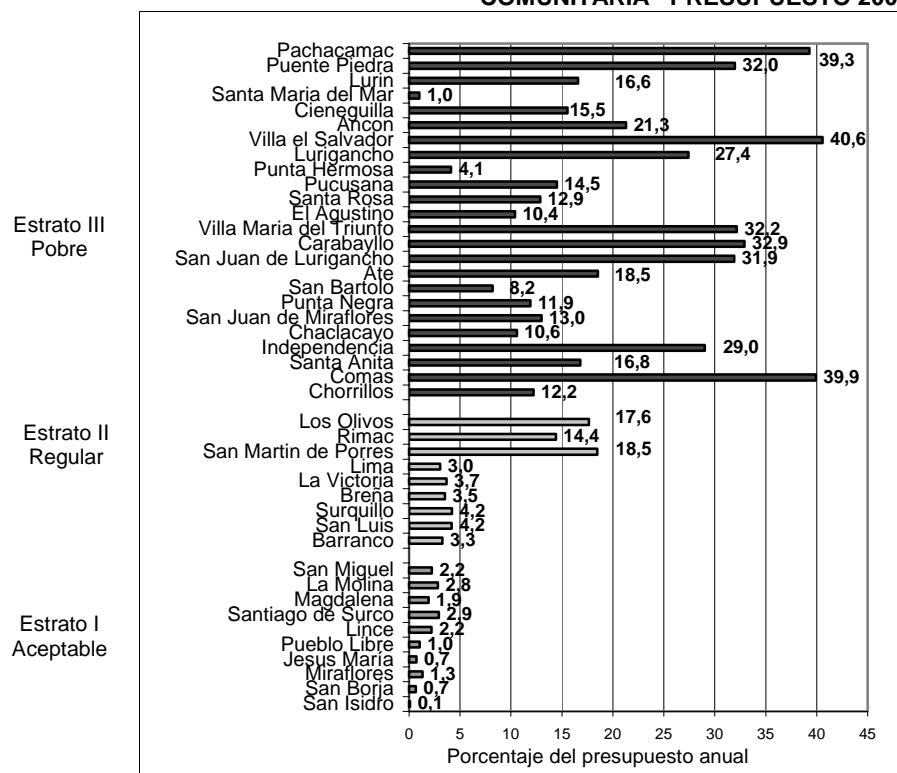
Programa	Presupuesto inicial	Estructura (porcentaje)
Administración	611 573	35,7
Planeamiento gubernamental	82 167	4,8
Promoción a la producción agraria	50	0,0
Promoción y asistencia social comunitaria	193 815	11,3
Previsión	54 676	3,2
Orden Interno	90 405	5,3
Educación Física	14 569	0,9
Cultura	12 683	0,7
Energía	105	0,0
Industria	2 792	0,2
Comercio	6 622	0,4
Turismo	2 567	0,1
Saneamiento	3 648	0,2
Protección del medio ambiente	323 826	18,9
Transporte terrestre	260 627	15,2
Desarrollo urbano	34 476	2,0
Infraestructura educativa	1 023	0,1
Salud Individual	18 447	1,1
Total	1 714 070	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

A nivel de estratos socio económicos se observa que en el presupuesto del año 2004 las municipalidades comprendidas en el Estrato III – Pobre, mayoritariamente destinan una parte importante de sus gastos a las actividades del programa de promoción y asistencia social comunitaria en el que se encuentran comprendidas las actividades y/o programas siguientes: i) atención básica de salud, ii) programa del Vaso de Leche, iii) comedores y alimentos por trabajo, iv) acciones nutricionales y asistencia solidaria y v) construcción de comedores, Destacan los casos de las municipalidades de Pachacamac, calificada como la más pobre de Lima, Villa el Salvador y Comas.

En el otro extremo, Estrato I – Aceptable, la escasez de población pobre se refleja en el monto que destinan en su presupuesto a actividades y programas sociales; es el caso de la Municipalidad de San Isidro que solamente destina el 0,1% de su presupuesto para atender al 3,9% de su población calificada como pobre.

Gráfico 10
MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE LIMA –PORCENTAJE DEL GASTO DESTINADO AL PROGRAMA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA– PRESUPUESTO 2004



Fuente: Dirección General de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

4. Experiencias de gestión para reducir la pobreza urbana en la ciudad de Lima

4.1 Hospitales de la Solidaridad de la Municipalidad Metropolitana de Lima

A partir de la gestión municipal del período 2003–2006 el actual Alcalde de Lima implementó un programa de salud itinerante orientado a la población de menores recursos y que por su accesibilidad complementa exitosamente al Ministerio de Salud y el Sistema de Seguridad Social de ESSALUD.

Este programa se establece para cubrir la necesidad de salud de gran parte de la población que no tiene acceso al sistema de seguridad social de ESSALUD, no acude a los establecimientos del Ministerio de Salud debido a las limitaciones de atención que tienen y tampoco a las clínicas privadas por lo inaccesible a sus precios. En síntesis las condiciones crean un mercado cautivo y con características bien definidas: población de escasos recursos y sin servicio de salud definido.

Este programa comprende tres componentes que le dan una característica particular e innovadora en el medio: i) hospitales rodantes acondicionados en buses dados de baja, en los que el chasis y las llantas permiten darle un segundo uso; ii) recursos humanos (médicos, enfermeras y técnicos) comprometidos con la labor social; iii) empresarios asociados que proporcionan la tecnología de última generación para la atención a los pacientes. Los servicios que se dan comprenden desde un simple dolor de muelas hasta operaciones de alta cirugía. Los precios por los servicios están a la par o por debajo de los cobrados por el Ministerio de Salud y la calidad de la atención ofrecida marca la diferencia y la preferencia. En este programa participan alrededor de 600 médicos y 1.000 asistentes (entre enfermeras y técnicos).

La gran acogida de este programa desde el inicio de su funcionamiento (abril 2003) ha permitido atender a dos millones de personas en los primeros cinco meses de operación. Los ingresos obtenidos permiten realizar campañas semanales en los pueblos jóvenes para capacitar a la población a fin de evitar o combatir la desnutrición y dar atención de salud básica gratuita.

Los hospitales móviles se han ubicado en los distritos de Independencia, Comas, San Juan de Lurigancho, Cieneguilla, Puente Piedra y Chorrillos, considerados dentro del grupo del Estrato III – Pobre. También se han instalado en los distritos de Surquillo y Barranco, considerados en el Estrato II – Regular.

Este programa inició sus operaciones con un aporte de la Municipalidad de Lima de un millón de Nuevos Soles (alrededor de 300 mil dólares USA) y en el año 2004 ha generado sus recursos propios que llegaron a los 11 millones de Nuevos Soles (alrededor de 3,2 millones de dólares USA). Los funcionarios a cargo del programa estiman que para el año 2005 administrarán recursos propios en orden de los 20 millones de nuevos soles, lo cual les permitirá mejorar la cobertura de sus servicios y apoyar a la población de menores recursos.

4.2 Municipalidad de Villa María del Triunfo: reestructuración de la organización para hacer eficiente la gestión de reducción de la pobreza del distrito

Se estima que para el año 2004 el distrito de Villa María del Triunfo, cuenta con una población de 342.247 habitantes y tiene el 66,1% de su población en la condición de pobre (Instituto Nacional de Estadística e Informática – Censo 1993). Recientemente la empresa IMASEN en el año 2003 en un estudio realizado en Lima Metropolitana ha determinado que el distrito de Villa María del Triunfo tiene el 67% de su población en el nivel socioeconómico bajo inferior.⁸

La Municipalidad de Villa María del Triunfo consciente del problema social de su población decidió reestructurar su organización de manera tal que los programas y actividades vinculadas a reducir la pobreza tengan la prioridad y el apoyo necesario para actuar con eficiencia y eficacia.

En ese contexto la Municipalidad de Villa María del Triunfo mediante Ordenanza N° 150 de fecha 22 de mayo de 2004 aprueba una nueva estructura orgánica y reglamento de organización y funciones por el cual crea el comité de lucha contra la pobreza como órgano consultivo con participación de la población organizada. En la misma ocasión crea la gerencia de lucha contra la pobreza y proyectos especiales como órgano de asesoramiento de la institución municipal, encargada de gerenciar, planear, formular, elaborar, monitorear y evaluar los proyectos de diversas especialidades con la finalidad de reducir los niveles de extrema pobreza. Asimismo fortalece la organización de la gerencia de desarrollo social con la precisión de las funciones de la subgerencia de programas sociales.

La gerencia de lucha contra la pobreza y proyectos especiales tiene asignada las funciones siguientes:

- Planear, formular, ejecutar, monitorear y evaluar el plan operativo de la gerencia de lucha contra la pobreza y proyectos especiales,
- Gestionar y conducir los proyectos relacionados a obtener cooperación técnica nacional e internacional para el financiamiento de los proyectos, a cargo de las diferentes unidades orgánicas de la Municipalidad, dirigidos a la reducción de los índices de pobreza y pobreza extrema de la población,
- Evaluar, identificar, priorizar y viabilizar los proyectos de inversión en su etapa de pre-inversión, formulados por los diversos órganos de la municipalidad en concordancia con la normatividad del sistema nacional de inversión pública,
- Organizar, evaluar y/o coordinar el desarrollo de las etapas de pre-inversión, inversión y post-inversión de los proyectos estratégicos de inversión de gran impacto y beneficio para la población, dentro del marco de lucha contra la pobreza,
- Coordinar con las entidades cooperantes las gestiones relativas a la asistencia técnica y el financiamiento de proyectos a cargo de las unidades formuladoras y/o ejecutoras en el marco de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza,
- Elaborar y sistematizar la línea de base de la situación de pobreza extrema local,

⁸ La empresa IMASEN para su estudio ha establecido para el nivel socioeconómico bajo inferior las características siguientes: vivienda precaria, de esteras, cartones u otros materiales similares. Se ubica en pueblos jóvenes o asentamientos humanos. Entran en esta clasificación también los moradores de tugurios o callejones. Las viviendas se ubican en zonas que carecen de pistas y veredas. El jefe de familia proviene mayoritariamente de la sierra, se desempeñan como: ambulante, vigilante u obrero no calificado y su grado de educación generalmente es de secundaria incompleta. El ama de casa tiene primaria o menos. El ingreso familiar total gira alrededor de US\$ 150. En su mayoría poseen radio y televisor blanco y negro.

- Coordinar con las unidades orgánicas las acciones necesarias para optimizar la gestión y ejecución de los proyectos.

La subgerencia de programas sociales se estructura como un órgano de línea de la gerencia de desarrollo social encargada de ejecutar acciones de atención a los programas de asistencia alimentaria y apoyo social a la población vulnerable, con incidencia en aquella en situación de pobreza y extrema pobreza.

La subgerencia de programas sociales tiene asignada las funciones siguientes:

- Planificar, organizar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades relacionadas con los servicios de asistencia alimentaria a la población beneficiada en coordinación con las organizaciones de base según corresponda y de acuerdo a ley,
- Formular, proponer y ejecutar mecanismos de focalización en la atención dirigidos a la población en situación de pobreza extrema y en riesgo de la jurisdicción del distrito,
- Elaborar las directivas y reglamentos que promuevan la eficiencia administrativa de los programas de asistencia alimentaria en lo relacionado a la distribución, empadronamiento de beneficiarios, ejecución y supervisión de los recursos públicos asignados,
- Realizar, en coordinación con las organizaciones sociales de base, la composición de la canasta básica de alimentos en concordancia con la legislación vigente,
- Formular, proponer y ejecutar mecanismos de inclusión y fortalecimiento de las organizaciones sociales de base en el desarrollo local.

4.3 Municipalidad de Lurin: organización territorial de la gestión municipal

El distrito de Lurin con una población estimada para el año 2004 en 51.996 habitantes es el distrito que ocupa el tercer lugar de pobreza en Lima Metropolitana. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (censo del año 1993) el distrito de Lurin tiene el 76,8% de su población en la condición de pobre.

El índice de morosidad al pago de las obligaciones tributarias municipales es del 75%, situación que hace débil la gestión financiera y muy dependiente del sistema de coparticipación y transferencias gubernamentales.

La gestión del actual gobierno municipal ha dividido el distrito en cinco zonas, en las cuales se han instalado agencias municipales a las que han sido asignados funcionarios y trabajadores municipales cuya labor es la prestación de los servicios públicos locales y fundamentalmente y la tarea de organizar a la población de cada zona para que participe en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del área territorial correspondiente.

A cada zona del distrito se le asigna un presupuesto anual, el cual es administrado por el responsable de la agencia municipal dando cumplimiento a las actividades, programas, proyectos y metas acordados en los talleres para la elaboración de los presupuestos participativos organizados en cada zona. Los Comités de Gestión y Juntas Vecinales, organizaciones representativas de los vecinos, tienen la responsabilidad de la gestión y vigilancia ciudadana.

Uno de los aspectos que destacan los funcionarios de las agencias municipales es la sólida organización de las mujeres de los comedores populares y del Programa del Vaso de Leche para identificar sus problemas y plantear los mecanismos de solución de los mismos, Sin embargo estas organizaciones aun no tienen una visión del problema integral de la comunidad lo cual limita su participación en las múltiples actividades del quehacer municipal.

Este sistema de gestión territorial permite un acercamiento permanente para conocer los diversos problemas que afrontan los pobladores de cada zona y dar rápidas respuestas a la solución de los mismos con los compromisos que asume cada parte: la institución municipal y las organizaciones vecinales. Este modelo de gestión fortalece la gobernabilidad, la transparencia en la gestión, la participación vecinal y la vigilancia ciudadana, procesos democráticos que compromete la acción conjunta para el bienestar y desarrollo local.

4.4 Organizaciones no gubernamentales: multiplicando esfuerzos para luchar contra la pobreza

A partir del año 2003 se pone en marcha el programa de lucha contra la pobreza en las zonas urbano marginales de Lima Metropolitana (PROPOLI), y ello como resultado de un convenio suscrito entre la Unión Europea y el Gobierno peruano representado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). El Programa tiene una duración de cinco años y se desarrollarán actividades en nueve distritos urbano marginales de Lima Metropolitana y uno del Callao, ubicados en los tres Conos de Lima:

- Con Sur: Lurin, Pachacamac, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo,
- Cono Norte: Comas, Puente Piedra y Ventanilla (Callao),
- Cono Este: Ate y San Juan de Lurigancho.

Los nueve distritos de Lima Metropolitana en los que opera el proyecto PROPOLI albergan una población estimada en 2,98 millones de habitantes que representan el 41,2% de la población de Lima estimada para el año 2004.

El trabajo de PROPOLI se inscribe en un enfoque de desarrollo sostenible y su objetivo es integrar a la población más pobre en los procesos de desarrollo de sus distritos. Su estrategia de lucha contra la pobreza consiste en apoyar las iniciativas exitosas existentes, respaldar la labor de las municipalidades y de las organizaciones sociales locales, coordinando la acción del Estado y de la sociedad civil; promover procesos de desarrollo participativos con vigilancia de la sociedad civil organizada; y trabajar con las municipalidades en el marco de planes de desarrollo concertados. PROPOLI tiene a los gobiernos locales como sus aliados estratégicos, por lo que una de sus tareas fundamentales es fortalecer la institucionalidad de los municipios.

Las actividades de PROPOLI se desarrollan en cuatro componentes, o líneas de acción: participación ciudadana y fortalecimiento institucional; capacitación para la generación de ingresos; igualdad de oportunidades; y salud y saneamiento.

El componente participación ciudadana y fortalecimiento institucional está orientado a reforzar la capacidad de acción de los municipios, respaldar la elaboración de presupuestos participativos con un enfoque de lucha contra la pobreza por parte de los gobiernos locales, promover la vigilancia de la sociedad civil organizada en los planes de desarrollo y respaldar la transferencia de los programas sociales del MIMDES a las municipalidades. La línea de base comprende el estado de la situación de la gestión municipal, a nivel de las prioridades, del acceso a la información y del diseño organizacional. También se analiza la capacidad de los gobiernos locales en asumir los programas sociales, la situación de las organizaciones sociales de base y el estado de la participación ciudadana.

Apoyar la capacitación y asistencia técnica a las microempresas más pobres, desarrollar las capacidades laborales de los jóvenes, impulsar programas de generación de empleo, promover y financiar proyectos de desarrollo locales, forman parte central de las actividades del segundo

componente de capacitación para la generación de ingresos. La línea de base estudia la situación del mercado laboral juvenil y de las microempresas como agentes generadores de trabajo, y presenta un resumen del estudio sobre el impulso del desarrollo económico local en cada distrito.

El componente igualdad de oportunidades trabaja en favor de la inclusión social y económica de aquellos sectores considerados como los más vulnerables de la población: madres adolescentes, niños y niñas que trabajan, y personas con discapacidad. La línea de base tiene un resumen general de los diez distritos de intervención de PROPOLI, precisándose los conceptos de vulnerabilidad y exclusión, así como las necesidades y el apoyo requerido por cada grupo vulnerable.

El cuarto componente, salud y saneamiento, desarrolla una serie de proyectos para mejorar la cobertura de agua potable y de los servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos. La línea de base comprende un diagnóstico de la cobertura del servicio de agua potable y del manejo de los residuos sólidos en cada uno de los diez distritos, y caracteriza la demanda de los servicios de limpieza pública, agua potable y saneamiento.⁹

Para ejecutar el proyecto se han asociado los organismos no gubernamentales siguientes: Alternativa, DESCO, Ecovida, Fovida, Ideas, Care, Calandria.

⁹ Presentación del Estudio de Base Participación Ciudadana y Fortalecimiento Institucional – Consorcio Fovida, Ideas, Care y Calandria - 2004

IV. Conclusiones sobre el sistema municipal peruano

1. Financiamiento de la gestión municipal

Los gobiernos municipales han mejorado su nivel de financiamiento como consecuencia de los recursos adicionales obtenidos por concepto del Canon (participación del impuesto a la renta por la explotación de recursos naturales: petroleros, mineros, pesqueros, forestales, hidroenergéticos) y por el Fondo de Compensación Municipal cuya principal fuente, el “Impuesto General a las Ventas”, ha tenido un comportamiento creciente y sostenido durante los últimos años. Sin embargo, este crecimiento en los recursos financieros por fuentes externas resulta insuficiente para las necesidades vecinales y desmotivador para que las municipalidades realicen esfuerzos fiscales para la captación de los recursos locales.

Sobre el sistema de coparticipación y transferencias a los gobiernos locales es importante señalar que el modelo de distribución de los recursos por concepto del Canon, generalizado a partir del año 2003, distorsiona el objetivo principal del sistema que es el de equilibrar las finanzas de las municipalidades que muestran desventajas comparativas respecto a la recaudación tributaria de las ciudades.

Estos dos aspectos señalados anteriormente implican la necesidad de una reforma del sistema tributario y financiero para los gobiernos locales, que pasa necesariamente por abordar tres aspectos centrales:

- El fortalecimiento de las finanzas de las municipalidades urbanas, con la ampliación de la base tributaria de los impuestos a la propiedad y a las actividades económicas,
- Una reestructuración del modelo que regula las relaciones financieras intergubernamentales, para la distribución de los recursos del sistema de coparticipación y de transferencias, favoreciendo a las municipalidades con desventajas comparativas por el predominio de su población rural o en extrema pobreza,
- La necesidad de establecer un fondo para premiar o bonificar el esfuerzo fiscal que realicen las municipalidades, esfuerzo medido en términos de eficiencia en el gasto, productividad y mejora en la recaudación de los recursos obtenidos por fuentes locales.

2. Programas de lucha contra la pobreza

La participación de las municipalidades en la lucha contra la pobreza se ha limitado únicamente a los programas asistenciales de carácter alimentario, sin considerar otros aspectos que ayudan a reducir los niveles de pobreza como la capacitación familiar y laboral, formación y administración de micro y pequeñas empresas, prestación de salud básica, y generación de empleo temporal, entre otros aspectos. Usualmente ésta es una tarea que ha asumido el gobierno nacional, sin embargo los gobiernos locales no pueden ser marginados de un problema nacional, considerado como tal desde el momento en que los niveles de pobreza alcanzan a más del 50% de la población nacional.

Por el lado del gobierno nacional es destacable la desarticulación con la que administran los programas sociales y ello se observa con la sectorización de los programas sociales que administran los Ministerios de Educación, de Salud y de la Mujer y Desarrollo Social. Se han realizado esfuerzos para superar éste problema con el lanzamiento del Programa de Paz y Desarrollo, focalizado en los departamentos que sufrieron la violencia del terrorismo que los afectó en el período 1983–1993, sin embargo los resultados no son visibles para la población.

La falta de monitoreo y evaluación periódica de los programas sociales del gobierno nacional y de los gobiernos locales imposibilita el conocimiento del impacto que tienen estos programas en la población beneficiada y de los malos manejos que pueden producirse. Recientemente se han hecho denuncias sobre la existencia de comedores populares fantasmas que reciben raciones de alimentos o de beneficiarios del Programa del Vaso de Leche que reciben este subsidio sin encontrarse dentro de las condiciones establecidas para su obtención.

Una de las fortalezas que tienen los gobiernos locales son las instancias de concertación institucionalizadas que tienen a su cargo y la población organizada que participa espontáneamente o convocada por la Municipalidad para acciones comunitarias. Estas condiciones son propicias para establecer trabajos mancomunados entre el gobierno local y la comunidad para desarrollar e implementar programas de lucha contra la pobreza que superen el nivel existencialista que se mantiene durante décadas sin resultados positivos para mejorar la calidad de vida y bienestar de la población de escasos recursos.

Bibliografía

- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú) (2002), Ingresos del Gobierno Central y Gobiernos Locales, 1997-2001, Lima.
- Chávez Álvarez, Jorge (sin fecha), Diagnóstico y Formulación de Estrategias de Desarrollo Económico de Lima Metropolitana”, sin publicar, mimeo, Lima.
- Consejo Nacional de Descentralización (2003a), Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para Fortalecer a los Gobiernos Regionales y Locales, Lima.
- _____ (2003b), Plan Nacional de Descentralización 2004-2006, Resolución Presidencial N° 162-CND-P-2003, Lima.
- Contaduría Pública de la Nación (2004), Ingresos y Egresos de las Municipalidades 2001-2003, Lima.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2002), Registro Nacional de Municipalidades RENAMU 2001 –INEI, Lima.
- _____ (2002), Encuesta Nacional de Hogares 2001 (ENAHO IV) INEI, Lima.
- _____ (2002), Condiciones de Vida en los Departamentos del Perú 2001 – INEI, Lima.
- _____, 2006, Perú: Proyecciones de Población según Departamentos 1990-2005. INEI, Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Presupuesto Público (2005), Transferencias y Distribución de Recursos a los Gobiernos Locales, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- Municipalidad Metropolitana de Lima (2003), Ingresos y gastos de las Municipalidades de la Provincia de Lima 1999- 2003 – Dirección de Presupuesto de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Lima.
- Leyes y Decretos:**
Ley de Tributación Municipal.
Ley N° 27.506, Ley del Canon.

Ley N° 27.680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

Ley N° 27.783, Ley de Bases de Descentralización.

Ley N° 27.867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Ley N° 27.972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley N° 28.056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Ley N° 28.273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

Decreto Legislativo N° 776.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl, haltomonte@eclac.cl
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), May, 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August, 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L.1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl. Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), October, 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March, 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl [www](#)
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl, rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail fsanchez@eclac.cl [www](#)
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl [www](#)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)

18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)
19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](#)
41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèréz (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales N°: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)

55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales N°: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L. 1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124) (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:mschaper@eclac.cl [www](#)
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mailto:jacquatella@eclac.cl [www](#)
84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la región latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), novembro de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)

93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggallopín@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II-G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)

113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org [www](#)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extra-pampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel-Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org [www](#)
119. Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
120. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org,

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: