

DISPARIDAD DEL INGRESO Y LA EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ, 2011-2017

Teófilo Lauracio Ticona^{1a}

RESUMEN

La disparidad de las transferencias del tesoro público a las municipalidades, por cánones, el Fondo de Compensación Municipal u otros, son mecanismos que emplea el Estado para implementar la política pública de redistribución de ingresos municipales. En este trabajo se analiza si esa política tendió a equilibrar ese ingreso y la efectividad de la gestión municipal de 2011 a 2017. Se empleó el coeficiente de variación y la ratio entre el quintil superior e inferior de los ingresos municipales y ocho indicadores de gestión municipal, concluyéndose que la disparidad de esos ingresos se redujo de 6,1 a 2,1, siendo más moderado en los indicadores de gestión; es decir, la política pública de redistribución de ingresos municipales está logrando su objetivo en el Perú.

Palabras clave: Política pública; Redistribución; Ingreso municipal; Gestión municipal.

INCOME DISPARITY AND EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN PERU, 2011-2017

ABSTRACT

The disparity of the public treasury transfers to the municipalities, by canons, Fondo de Compensación Municipal or others, are mechanisms that the State uses to implement the public policy of redistribution of municipal revenues. This paper inquired whether this policy tended to balance this income and the effectiveness of municipal management from 2011 to 2017. The coefficient of variation and the ratio between the upper and lower quintile of municipal revenues and eight municipal management indicators were used, concluding that the disparity that income was reduced from 6.1 to 2.1, being more moderate in the management indicators; that is, the public policy of redistribution of municipal revenues is achieving its objective in the Perú.

Key words: Public policy; Redistribution; Municipal income; Municipal management.

¹ Escuela profesional de Contabilidad, Universidad José Carlos Mariátegui, Moquegua, Perú

^a Doctor en Contabilidad. Docente ordinario.

INTRODUCCIÓN

La unidad técnica Observatorio de Descentralización del Congreso de la República, en septiembre de 2017 publicó un estudio sobre la disparidad interdepartamental de las transferencias tipo canon, regalías, participaciones y otros; se concluyó que estas son altas en los gobiernos locales: el coeficiente de variación de 2004 a septiembre de 2017 fue 0,72, cuando lo deseable es cercano a cero. Este hallazgo se corrobora con la transferencia per cápita por concepto de diferentes tipos de canon. Las municipalidades que recibieron mayor transferencia per cápita por concepto del canon en el año 2017, fueron las de las regiones de Moquegua (S/ 325,50), Cusco (S/ 269,50), Callao (S/ 218,70) y Tacna (S/ 161,60); las que menos recibieron fueron las municipalidades de las regiones de Lima (S/ 5,20), Lambayeque (S/ 5,70), Huánuco (S/ 10,40), y Amazonas (S/ 12,20); el promedio a nivel nacional es de S/ 78,90⁽¹⁾.

Respecto a las transferencias por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), la disparidad es menor (0,351) en el año 2016. Fueron mayores en las regiones de Amazonas (S/ 283), Huancavelica (S/ 278), Huánuco (S/ 265) y Cajamarca (S/ 253); y menores en Lima (S/ 72), Callao (S/ 77), Tacna (S/ 95) y Arequipa (S/103)^(1, 2).

Estas disparidades se explican porque las políticas públicas al respecto están orientadas a la redistribución de mayor ingreso entre las regiones menos favorecidas. En el FONCOMUN, esa política tiene el propósito de compensar a las municipalidades con menor desarrollo urbano y menores potencialidades socioeconómicas⁽³⁾. Los cánones, en cambio, se distribuyen a las regiones y los distritos afectados por las adversidades ocasionadas por la extracción de los recursos naturales⁽⁴⁾.

La efectividad de las políticas públicas para resolver problemas de carácter público no solo son consecuencia de la calidad de su diseño, sino también de su implementación⁽⁵⁾ y gestión (este desahogado es nuestro). La implementación

de las mencionadas políticas redistributivas corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y su gestión a los propios gobiernos locales. En ese contexto, el propósito de este trabajo es indagar si la política redistributiva a través de las transferencias del tesoro público tiende a equilibrar el ingreso municipal per cápita, así como la indagar la efectividad de la gestión municipal.

MÉTODO

Investigación de tipo descriptivo, correlacional en lo que respecta a la relación entre el ingreso y la gestión municipal. El diseño es no experimental de tipo longitudinal, con datos de fuente secundaria. El estudio comprende dos periodos de gobierno municipal, el de 2011 a 2014 y parte del siguiente (2015-2017). Los datos de los ingresos municipales de 2011-2017, se recabaron del portal de transparencia del MEF (<https://www.mef.gob.pe/es/portal-de-transparencia-economica>), los indicadores de la gestión municipal de las estadísticas municipales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática^(6 - 9). Las estadísticas⁽¹⁰⁾ en cuanto a los indicadores seleccionados están incompletos, por ello hubo que desestimarse para el análisis de datos. La población estimada de esos años se obtuvo del INEI⁽²⁾.

Según el INEI⁽¹⁰⁾, en el Perú a 2017 existen 196 municipalidades provinciales y 1655 distritales, comprendidas en 25 departamentos, incluida la provincia de Callao, que tiene rango de departamento. El ingreso municipal per cápita por departamentos se ha calculado dividiendo el total de ingresos de toda fuente (propios, FONCOMUN, transferencias por cánones, etc.) entre la población anual proyectada por el INEI. Dichos datos se ordenaron por quintiles con la finalidad de aplicar el análisis de los valores extremos⁽¹¹⁾, comparando los indicadores de gestión que corresponden a los del quintil superior con los que corresponden a los del quintil inferior. Respecto a los indicadores de gestión, de los más de 100 indicadores de gestión municipal que informa anualmente el INEI, se han escogido ocho (Tabla 1), uno por componente y, entre estos, los que pueden expresarse en índice per cápita.

Tabla 1. Operacionalización de las variables

VARIABLES	DEFINICIÓN OPERACIONAL	COMPONENTES	INDICADORES	ÍNDICES
Ingreso municipal	Recursos financieros captados por las de un departamento	Recursos directamente recaudados (RDR) FONCOMUN Transferencia Cánones Otros Ingresos	Ingreso per cápita total	$Y_j = \frac{Y_j}{Q_j}$
Coefficiente de disparidad	Medida de dispersión relativa	Variación del ingreso per cápita por habitante	Coefficiente de variación (CV)	$CV = \frac{\sigma}{\bar{y}}$
Efectividad de la gestión municipal	Cumplimiento de las actividades de la gestión municipal relativas al desarrollo integral (social, económico, cultural, ciudadanía, etc.) de la localidad.	Finanzas municipales Desarrollo económico local Servicios Sociales Saneamiento, salubridad y salud Seguridad ciudadana Gestión de riesgo de desastres Participación ciudadana Protección y conservación del medioambiente	Ingresos propios per cápita Licencias otorgadas per cápita Acervo bibliográfico per cápita Gasto per cápita en servicio de limpieza pública Efectivos de serenos por mil habitantes Acciones de defensa civil realizadas por cien mil habitantes Delegados vecinales per cápita Cantidad de acciones para incentivar conservación ambiental per cápita	$g_j = \frac{G_j}{Q_j}$

Fuente: elaboración propia

Con el propósito de establecer si hay una relación significativa entre los ingresos municipales y los indicadores de gestión municipal, se ha calculado el coeficiente de correlación bivariada de Pearson entre la media del ingreso per cápita municipal y la media de cada uno de los indicadores de gestión municipal; también entre la ratio del quintil superior e inferior de los ingresos municipales y los de gestión municipal.

RESULTADOS

En efecto, fue altamente dispar el ingreso municipal per cápita. El coeficiente de disparidad: en el año 2011 fue 0,91, que se fue reduciendo en los siguientes, hasta llegar a 0,40 en 2017 (Tabla 2); es decir, los del quintil superior recibieron 6,1 veces más respecto a los del quintil inferior (Figura 1).

Tabla 2. Coeficiente de disparidad quintil superior e inferior de ingresos municipales 2011-2017

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Media per cápita Perú	918,8	1124,1	1077,3	1023,5	907,9	999,0	1026,6
Media per cápita quintil superior	2246,7	2611,9	2330,5	1905,1	1612,7	1621,3	1494,2
Media per cápita quintil inferior	368,4	447,6	487,3	525,5	543,1	649,8	719,3
Perú: coeficiente de disparidad	0,91	0,83	0,73	0,58	0,55	0,50	0,40

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio quintil superior/ quintil inferior	6,1	5,8	4,8	3,6	3,0	2,5	2,1

Fuente: Anexo 1

Entre 2011 a 2017, el quintil superior lo ocuparon las municipalidades de los departamentos de Moquegua, Tacna, Cusco, Pasco y Ancash; el quintil inferior, los de Amazonas, San Martín, Loreto, Madre de Dios y Lambayeque. En 2016, las municipalidades

del departamento de Apurímac dieron un salto, para ubicarse en el primer lugar en el 2017 (anexo 1); sin embargo, se presume que los efectos de este crecimiento probablemente sean evidentes en el mediano plazo.

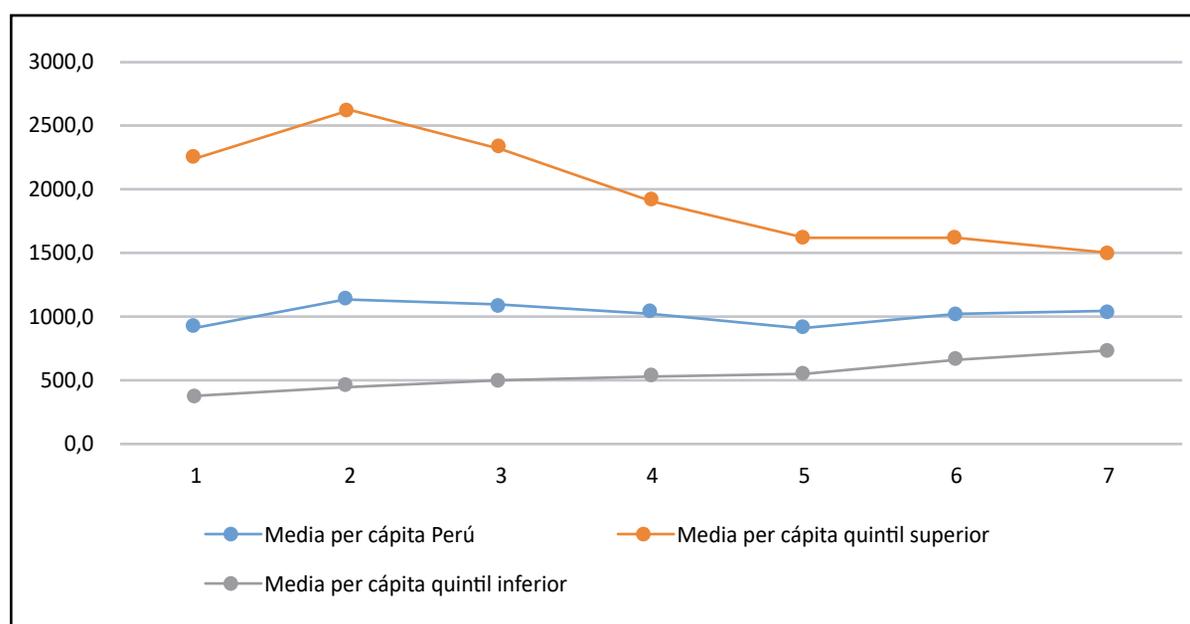


Figura 1. Tendencia del Ingreso municipal per cápita 2011-2017

Fuente: Anexo 1

La media nacional de los indicadores de gestión municipal seleccionados se presenta en la tabla 3. Se observa un ligero crecimiento, algo sostenido, a excepción de 2014, en los ingresos propios per cápita (Figura 2) y gastos en limpieza pública (Figura 4). El año 2014 es el último de la gestión municipal 2011-2014. Permanecen casi invariables, los indicadores

de gestión referidos a los delegados vecinales, el acervo bibliográfico (Figura 2), serenatos municipales, acciones de defensa civil, y acciones ambientales (Figura 4). La tendencia de las licencias municipales otorgadas tiene un crecimiento sustancial los tres primeros años, cae en 2014, para mantenerse casi constante en los siguientes años (Figura 3).

Tabla 3. Indicadores de la gestión municipal 2011 – 2017

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos propios per cápita (en soles)	107,9	122,0	131,1	98,9	130,2	153,0
Licencias otorgadas (a)	301,9	456,9	639,4	513,4	485,2	489,8
Acervo bibliográfico (a)	79,8	76,5	73,8	81,3	87,0	79,7

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto en limpieza pública (a)	19,4	22,1	24,8	27,8	28,4	31,4
Serenos municipales (a)	54,7	59,8	65,5	63,3	66,9	68,8
Acciones de defensa civil (a)	21,4	21,4	23,4	20,5	23,9	29,5
Delegados vecinales (a)	176,9	158,6	174,7	165,9	172,1	146,2
Acciones ambientales (a)	18,3	18,7	18,2	19,5	20,1	22,3

(a) Por cien mil habitantes

CV = coeficiente de variabilidad

Fuente: Elaboración propia con los datos de INEI

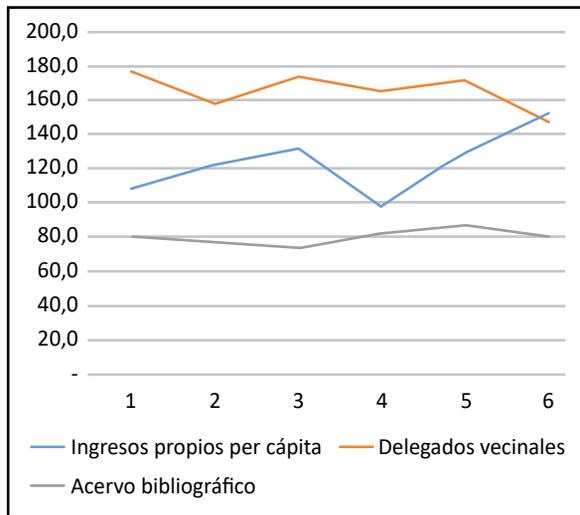


Figura 2. Tendencia indicadores de gestión municipal: ingresos propios, delegados vecinales y acervo bibliográfico 2011-2016

Fuente: Tabla 3

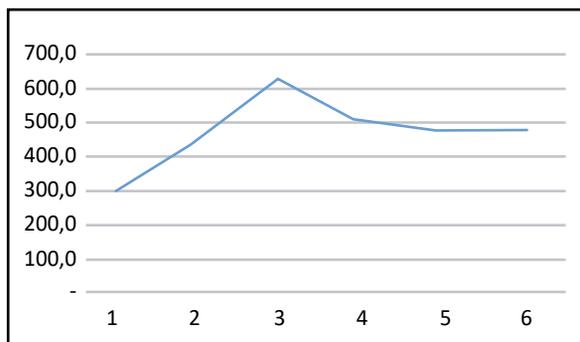


Figura 3. Tendencia de indicador de gestión municipal: licencias otorgadas 2011-2016

Fuente: Tabla 3

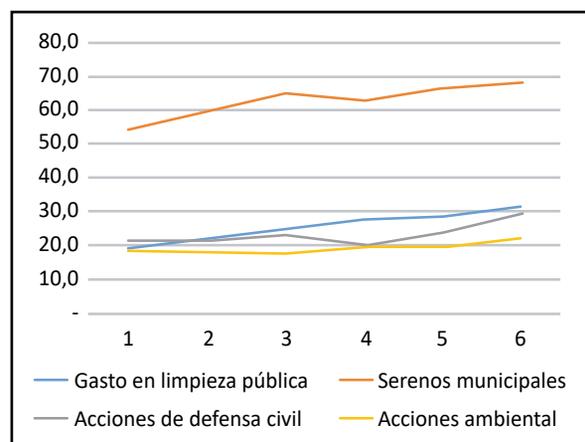


Figura 4. Tendencia de los indicadores de gestión municipal: gasto de limpieza pública, serenos, acciones de defensa civil y acciones ambientales

Fuente: Tabla 3

La disparidad de los indicadores de la gestión municipal, en términos de la ratio entre el quintil más alto y el más bajo se presenta en la Tabla 4. Respecto a los indicadores de gestión del quintil más alto y más bajo, el posicionamiento de las municipalidades fue errática, a diferencia de lo que ocurrió con el de los ingresos totales. En cuanto a los indicadores de gestión, Moquegua solo se ubica en el quintil superior en 5 de los 8 (63%), Tacna 4 de 8 (50%), Cusco 2 de 8 (25%), Pasco 2 de 8 (25%) y Ancash 1 de 8 (indicadores (13%). Igual ocurre con los del quintil inferior. Este hallazgo restringe el análisis de los valores extremos a la totalidad de los municipios del país, más no así a la confrontación de los ingresos municipales de un departamento con los indicadores de gestión del mismo departamento.

Tabla 4. Ratio de indicadores de gestión municipal: quintil superior/quintil inferior

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos propios per cápita	8,1	8,2	7,9	8,8	6,7	6,4
Licencias otorgadas	3,8	3,2	3,6	2,0	2,6	3,1
Acervo bibliográfico	3,8	3,8	3,6	3,8	3,3	2,9
Gasto en limpieza pública	4,6	3,7	3,4	2,2	3,6	3,2
Serenos municipales	6,5	6,2	4,7	3,9	3,1	3,3

INDICADORES	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Acciones de defensa civil	4,4	4,7	4,5	3,5	4,2	4,2
Delegados vecinales	7,5	4,4	4,8	3,9	2,4	0,8
Acciones ambientales	5,6	5,7	5,4	4,1	5,3	4,8

Fuente: Elaboración propia con datos de INEI

Salvo una pequeña mejoría (diminución) inicial, la ratio entre el quintil superior e inferior de los indicadores de gestión entre 2011 y 2016, en general, se mantiene constante (Figura 5); lo que no condice con la mejora sustancial que se observa en la ratio entre el quintil superior e inferior de los ingresos totales municipales.

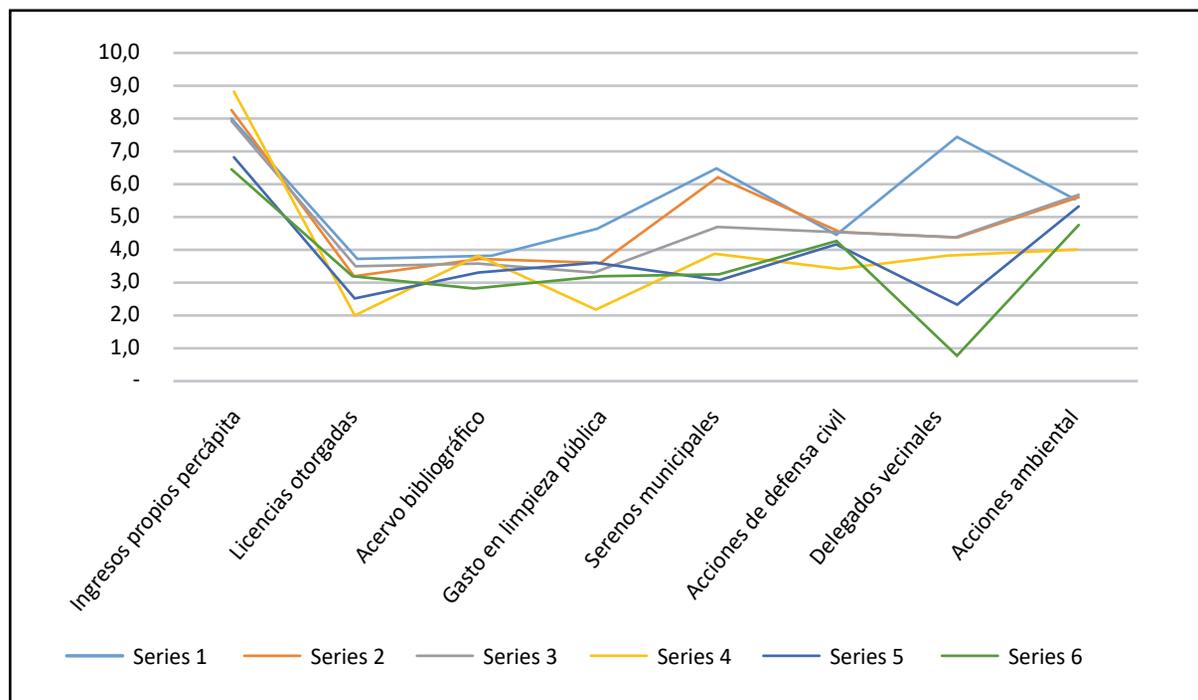


Figura 5. Tendencias de la ratio entre el quintil superior e inferior de los indicadores de gestión municipal, 2011-2016

Fuente: Tabla 4

Ninguna de las correlaciones entre los ingresos totales y los indicadores de gestión municipal es significativa (Tabla 5), solo en dos de ellas se aprecia una moderada correlación; en cambio, las correlaciones entre las ratios de quintil superior e inferior de los ingresos totales y los indicadores de gestión municipal son

más que moderadas, sino significativa o altamente significativa (Tabla 5). Este hallazgo reitera una vez más, que la política redistributiva respecto a los ingresos municipales contribuye a la reducción de la brecha entre los municipios con mayores y menores recursos y potencialidades.

Tabla 3. Coeficientes de correlación coeficiente entre ingresos totales municipales e indicadores de gestión municipal

INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL	COEFICIENTE DE CORRELACIÓN	
	Ingresos totales (IT) con indicadores de gestión (IG)	Ratio quintil superior/inferior de IT con IG
Ingresos propios per cápita	0,052	0,637
Licencias otorgadas	0,520	0,622
Acervo bibliográfico	0,778	0,792
Gasto en limpieza pública	-0,110	0,610
Serenos municipales	0,470	0,979**
Acciones de defensa civil	-0,145	0,567
Delegados vecinales	-0,334	0,895*
Acciones ambientales	-0,244	0,651

Significancia: altamente significativo = **, significativo = *

Fuente: Tablas 2, 3 y 4.

Anexo 1. Total de ingresos de las municipalidades por departamentos (en miles de soles)

DEPARTAMENTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Moquegua	3892,9	4511,2	3800,5	3006,0	2704,6	2801,8	1972,6
Tacna	2800,0	2653,2	2368,1	1821,6	1569,6	1481,3	1403,3
Cusco	1912,5	2706,4	2597,4	2290,3	1840,7	1668,7	1670,7
Pasco	1379,4	1656,0	1309,5	1127,9	1104,1	1167,7	1101,1
Ancash	1248,9	1532,8	1577,0	1279,6	844,5	987,2	1323,1
Arequipa	1048,6	1327,5	1279,0	1171,4	1038,9	1114,2	1191,4
Huancavelica	846,1	1083,4	1102,6	1229,9	1063,7	1218,6	1354,1
Cajamarca	816,0	1017,1	1013,4	960,7	787,2	959,4	1011,5
Ayacucho	799,5	1081,7	1043,1	1181,0	1009,5	1104,8	1254,3
Ica	747,3	1038,5	975,8	985,9	822,2	688,5	735,4
Tumbes	707,9	1027,2	1,010,9	1147,4	862,5	829,0	784,5
Ucayali	701,2	882,1	866,9	862,2	672,5	795,8	814,4
La Libertad	656,9	818,4	860,4	772,6	651,0	738,4	773,6
Puno	608,4	746,0	693,6	781,9	707,1	768,2	834,1
Piura	560,7	740,3	766,4	775,5	646,7	681,6	694,7
Junín	545,0	622,6	622,2	630,8	622,3	763,1	798,8
Lima	488,6	582,7	617,2	599,5	594,0	656,2	790,6

DEPARTAMENTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Callao	476,7	538,5	573,0	578,0	612,0	638,1	626,0
Apurímac	452,8	654,0	742,6	1033,1	1107,8	1811,8	2002,8
Huánuco	438,7	646,1	676,2	726,0	720,4	852,9	930,8
Amazonas	412,0	478,7	494,5	598,0	632,0	768,0	930,7
San Martín	398,9	513,0	536,1	554,0	608,4	690,7	872,8
Loreto	397,1	474,0	516,9	556,8	492,5	555,5	559,5
Madre de Dios	379,4	470,5	575,1	549,4	598,6	786,4	741,7
Lambayeque	254,6	301,7	313,6	369,2	383,9	448,5	491,9

Fuente: Elaboración propia con datos de INEI

DISCUSIÓN

Los hallazgos reportados relevan que la política de redistribución del ingreso municipal está logrando el objetivo de reducir la brecha entre los municipios urbanos y mejor posicionados. En efecto, la reducción de la disparidad en los ingresos municipales entre 2011 y 2017 se ha reducido de 0,91 a 0,40, en términos de coeficientes de variación; y de 6,1 a 2,1 en términos de ratio entre el quintil superior y el quintil inferior de dichos ingresos. Respecto a los indicadores de gestión municipal, la reducción de brecha entre el quintil superior e inferior es más moderada: 8,1 a 6,4 en el indicador de ingresos propios, de 3,8 a 3,1 en el caso de las licencias municipales otorgadas, entre otras (Tabla 4).

La tendencia, tanto de la disparidad de los ingresos municipales como de los indicadores de gestión municipal es hacia la reducción, la primera más que la segunda. El coeficiente de correlación corrobora este hallazgo. Entonces, las políticas públicas orientadas a la redistribución del ingreso municipal están logrando su objetivo en el extremo de homogenizar los ingresos de los gobiernos locales, en términos per cápita; sin embargo, no trascienden de igual manera en la homogeneización de la calidad de la gestión municipal. Si bien hay una correlación positiva y moderada entre esas variables, solo en dos de ellas son significativas: serenos municipales y delegados vecinales. Ello podría explicarse porque en la calidad de gestión intervienen otros factores, además de la disponibilidad de los recursos; tales como el liderazgo,

procesos, planificación y estrategias, gestión de personas, entre otras ^(12, 13). Tampoco es inoportuno rescatar la afirmación de ⁽⁵⁾ quien menciona que la calidad de las políticas públicas es efectiva si es adecuadamente implementada y gestionada.

CONCLUSIONES

La política redistributiva a través de las transferencias del tesoro público a tiende a equilibrar el ingreso municipal per cápita y están moderadamente asociadas a la efectividad de la gestión municipal.

La disparidad en los ingresos municipales entre 2011 y 2017 se ha reducido de 6,1 a 2,1 en términos de ratio entre el quintil superior y el quintil inferior de dichos ingresos. Respecto a los indicadores de gestión municipal, la reducción entre esos quintiles es moderada, 8,1 a 6,4 en el indicador de ingresos propios, de 3,8 a 3,1 en el caso de las licencias municipales otorgadas, entre otras.

Esa moderada reducción en los indicadores de gestión puede explicarse por la intervención de otros factores además de la disponibilidad de los recursos; tales como el liderazgo, procesos, planificación y estrategias, gestión de personas, entre otras, cuyo análisis excede el objetivo de este trabajo.

Conflictos de interés

El autor declara no tener conflictos de interés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Congreso de la República. (2017). Perú: Transferencias de tipo de Canon, Regalías, Participaciones y otros: Disparidad Departamental 2004-2017. Lima: Congreso de la República.
2. INEI. (2010). Perú: Estimaciones y proyecciones de población departamental por años y edades simples 1995-2025. Lima: INEI Boletín N° 22.
3. MEF. (18 de 02 de 2010). D. S. 060-2010-EF. Aprueban criterios, procedimientos y metodología para la distribución del Fondo de Compensación Municipal. *El Peruano*.
4. Ley 27506. (2001). *Ley del Canon*. Lima: El Peruano.
5. Cejudo, G. y. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 3-31.
6. INEI. (2013). *Estadísticas Municipales 2011*. Lima: Editora Diskcopy SAC.
7. INEI. (2013). *Estadísticas Municipales 2012*. Lima: Talleres gráficos de INEI.
8. INEI. (2015). *Registro Nacional de Municipalidades 2014*. Lima: Talleres gráficos de INEI.
9. INEI. (2016). *Estadísticas Municipales 2015*. Lima: INEI.
10. INEI. (2017). Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2017. Lima: INEI.
11. Medialdea, A. y. (2016). *Análisis de Valores Extremos: Modelización Espacial*. Granada: Universidad de Granada.
12. López, P. (2010). Variables asociadas a la gestión escolar como factores de la calidad educativa. *Estudios Pedagógicos (Valdivia)*, 147-158.
13. González, J. y. (2017). Análisis de la gestión municipal y la implicancia de las variables financieras, de infraestructura y del capital humano en su eficiencia. El caso de las municipalidades rurales de Ñuble. Chillán - Chile: Universidad del Bío Bío.

Correspondencia: Teófilo Lauracio Ticona

Facultad de Ciencias Jurídicas, Empresariales y Pedagógicas de la Universidad José Carlos Mariátegui, Campus La Villa – Moquegua, Mariscal Nieto, Moquegua 18001– Perú
teolauraci@hotmail.com