



# Índice de Calidad de Gestión Pública de Municipalidades en Perú

LUIS EDUARDO CASTILLO\*

*Esta investigación desarrolla un índice para medir la calidad de la gestión pública de las municipalidades distritales y provinciales en Perú entre 2012 y 2021. El indicador se construye asumiendo que el concepto de calidad posee dos dimensiones esenciales: eficiencia en la administración de recursos y capacidad para ejecutar políticas públicas y proveer servicios públicos. En primer lugar, se muestra que en promedio la calidad de la gestión pública a nivel provincial y distrital ha mejorado entre 2012 y 2021, a pesar de un retroceso notorio en 2019. Las mejoras han estado inducidas por avances en las dos dimensiones (eficiencia y capacidad). En segundo lugar, los datos sugieren que existe un efecto de convergencia en la calidad de gestión de municipalidades en el tiempo, y que mayor eficiencia está correlacionada con mayor capacidad dentro de una misma municipalidad. Finalmente, se realizan tres ejercicios de exploración para ejemplificar las líneas de investigación futura con este indicador. El primero muestra que hay una relación positiva entre i) la calidad de la gestión de distritos dentro de una provincia y ii) la calidad de la gestión de la municipalidad provincial respectiva. El segundo ejercicio evidencia una relación negativa débil entre la tasa de pobreza monetaria en 2018 y la calidad de gestión pública promedio entre 2012 y 2018. El tercero documenta que una mayor calidad de gestión pública en distritos previo a las elecciones municipales de 2014 estuvo asociada con la victoria electoral de alcaldes que buscaban la reelección. De tal forma, el indicador puede ser utilizado en trabajos adicionales para entender mejor los efectos de una gestión pública de calidad y su relación con resultados sociales y políticos en Perú.*

**Palabras Clave** : Gestión pública, calidad, municipalidades, Perú.

**Clasificación JEL** : H7.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento gira en torno a la construcción de un índice para medir la calidad de la gestión pública a nivel municipal en Perú. En específico, la investigación apunta a tres objetivos principales. Primero, exponer los detalles detrás de la construcción de la métrica, enfatizando los aspectos conceptuales y

\* Castillo: Jefe del Departamento de Políticas Sociales y Regionales del Banco Central de Reserva del Perú (correo electrónico: [luiseduardo.castillo@bcrp.gob.pe](mailto:luiseduardo.castillo@bcrp.gob.pe)).

Las opiniones expresadas en el documento corresponden al autor y no representan necesariamente la posición del Banco Central de Reserva del Perú.

operativos de la propuesta. Segundo, describir la evolución de la calidad de la gestión pública a nivel distrital y provincial entre 2012 y 2021. El último objetivo es evidenciar el uso potencial de este índice para investigaciones futuras en materia de gestión pública.

La principal motivación para el desarrollo de este indicador está en que, si bien el problema de la calidad de la gestión pública es frecuentemente citado como una de las principales limitantes para el desarrollo de economías emergentes, el concepto sigue siendo difícil de operativizar. En Perú, como en el resto de países en el mundo, el Gobierno cumple un rol importante en la asignación y distribución de los recursos (por ejemplo, en la corrección de externalidades, provisión de bienes y servicios públicos, definición y protección de derechos de propiedad, etc.). Independiente de cuánto se considere debe ser la extensión óptima de estas funciones, el desarrollo de éstas es un proceso complejo, que requiere la coordinación de diversos actores a través de múltiples estructuras y la respuesta a una variedad de objetivos difusos y generados por mandatos políticos (Marcel y otros, 2014). Poder cumplir con estas funciones depende estrechamente de la gestión pública, que abarca al conjunto de estrategias, procesos y acciones que se toman para administrar recursos y dirigir el aparato estatal hacia cumplir con implementar políticas públicas y brindar servicios públicos. No obstante, la literatura aún no ha establecido una métrica base para evaluar la gestión pública, lo que se debe en parte a que el concepto de calidad suele ser vago y difuso.

Para fines de este proyecto, se entiende que una gestión pública de calidad posee como mínimo dos características esenciales: (i) la eficiencia en el manejo de recursos, y (ii) la capacidad para ejecutar las políticas y proveer los servicios públicos a los ciudadanos según sus mandatos. Ciertamente, la conceptualización de la calidad de la gestión pública podría (o debería) incluir dimensiones adicionales, tales como la transparencia y equidad, que son otras formas a través de las cuáles el Estado genera valor (Marcel y otros, 2014). Sin embargo, para esta investigación se considera como esencial en términos de calidad que el Gobierno sea capaz de proveer servicios y ejecutar políticas en beneficio de la población, reduciendo el costo de sus acciones en el proceso.

El presente trabajo cobra relevancia porque no existe para Perú una medida de calidad de la gestión pública que aborde conjuntamente estos dos componentes básicos a nivel municipal. Dos métricas relacionadas son el Índice Regional de Gestión Pública<sup>1</sup> del Consejo Privado de Competitividad y el Instituto Peruano de Economía, y los puntajes asignados con el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. En el primero, la calidad de la gestión pública se mide con el impacto social logrado en la región, donde la mayoría de los indicadores se ven influenciados tanto por las decisiones de política como por la dinámica regional e intervenciones de agencias gubernamentales nacionales (por ejemplo, la conexión de agua). El segundo es un programa nacional creado en 2009 que implica la transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas determinadas, para las cuales se desarrolla un indicador que muestra su avance. Por la propia naturaleza de la intervención, la métrica asocia la calidad de la gestión con el logro de metas impuestas.

Para medir la eficiencia en la administración de recursos, se utilizan cuatro conjuntos de indicadores:

<sup>1</sup> El indicador valora la gestión pública de los gobiernos regionales en función a la evolución de 17 indicadores vinculados a resultados en conectividad, salud, educación e instituciones. La última publicación disponible a la fecha de redacción de este documento se encuentra en la página web del Consejo Privado de Competitividad (<https://www.compite.pe/publicacion/indice-regional-de-gestion-publica-irgp-2021/>).

acceso a tecnologías de información (dos indicadores), habilidad de los recursos humanos<sup>2</sup> (un indicador), planificación (tres indicadores) y gestión de riesgos de desastres (un indicador). Para la medición de la capacidad gubernamental también se utilizan cuatro conjuntos de indicadores: realización de procedimientos administrativos (tres indicadores), provisión de servicios públicos (tres indicadores), realización de actividades de monitoreo y fiscalización (un indicador), y ejecución del presupuesto (un indicador). En total se utilizan 14 variables obtenidas del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), conducido anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI); mientras que la ejecución del presupuesto es publicada por el Seguimiento de la Ejecución Presupuestal del Ministerio de Economía y Finanzas. Toda la información empleada es de acceso público.

La construcción del índice implica en primera instancia definir cómo asignar el puntaje individual de cada indicador y luego realizar el proceso de agregación de los puntajes. Para esto se optó por seguir la misma metodología que utiliza el Banco Mundial para su índice *Doing Business*. El método del *Doing Business* propone que todas las variables sean normalizadas a un rango entre 0 y 100. Para ello se utiliza una transformación lineal con los valores mínimos y máximos para cada indicador individual en un año base determinado. Para agregar los indicadores dentro de una categoría específica, se promedian todos los puntajes normalizados. Luego se asume que todas las categorías poseen el mismo peso dentro de una dimensión específica y que las dimensiones también son igual de importantes dentro de la construcción del índice (es decir, todo se promedia).

De tal forma, el valor del índice para cada gobierno municipal se encuentra en un rango de 0 a 100 y mide qué tan cerca se encuentra la calidad de la gestión municipal del escenario ideal de un año base determinado. Por ejemplo, si la provincia de Sullana obtuviese un índice de 82 en 2018 y el año base es 2015, esto se interpreta como que la provincia de Sullana se encontró a 18 puntos de la mejor gestión que se pudo haber dado en 2015 según las respuestas que se registraron ese año específico.

Debido a que diferentes niveles de gobierno poseen diferentes funciones y magnitud de recursos asignados, las gestiones de las municipalidades provinciales y distritales son comparadas de forma separada. Es decir, se trabaja con una base para distritos y otra para provincias para el cómputo de los indicadores.

Un primer resultado del ejercicio muestra que, tanto a nivel de distritos como provincias, la calidad de la gestión pública parece haber mejorado ligeramente entre 2012 y 2021. No obstante, se registra una caída notoria entre 2018 y 2019 para ambos niveles de gobierno, la cual se llega a recuperar hacia finales del horizonte de análisis. La mejora ha estado inducida por ganancias tanto en eficiencia como capacidad. La caída registrada en 2019 se debe a un retroceso en la dimensión de eficiencia.

Adicionalmente, se encuentra una correlación negativa entre el nivel de calidad de la gestión en 2012 y el cambio en el índice de calidad entre 2012 y 2021, la cual sugiere la posibilidad de convergencia en la calidad de las gestiones a nivel nacional. Se halla también evidencia de una relación positiva entre los puntajes obtenidos en las dos dimensiones de calidad, lo que implica que más eficiencia vendría acompañada de mayor capacidad de gestión, en promedio.

<sup>2</sup> Por habilidad de recursos humanos se hace referencia a las habilidades de los funcionarios de la municipalidad en temas de gestión pública. Esto se aproxima con el número de asistencias técnicas requeridas por la municipalidad. No se aproxima, como es el caso en otros estudios, con el nivel educativo del personal.

Luego, se realiza un análisis del índice de forma desagregada. Se elabora un ránking de municipalidades distritales y provinciales según el puntaje promedio anual en el índice entre 2012 y 2021. Los Anexos A y B muestran los rankings para las 10 mejores y peores municipalidades provinciales y distritales. Al computar el índice por regiones naturales, se observa que las municipalidades de la costa poseen una mayor calidad promedio de gestión pública. Mientras tanto, son las municipalidades de la selva las que han experimentado, en promedio, las mejoras más grandes entre 2012 y 2021.

Este nuevo índice puede ser utilizado para una agenda de investigación amplia, que se ejemplifica con algunos ejercicios exploratorios. Un primer ejercicio muestra una correlación positiva entre el puntaje promedio de las municipalidades distritales dentro de una provincia y el puntaje promedio de las municipalidades provinciales respectivas. Esto podría reflejar factores comunes que afecten la calidad de la gestión a diferentes niveles de gobierno en una misma zona o una potencial relación causal entre la calidad de gestión provincial y municipal.

Un segundo ejercicio relaciona la calidad de la gestión pública con la tasa de pobreza monetaria. Se observa una ligera relación negativa entre el nivel de la tasa de pobreza de los distritos en 2018 con el índice de calidad de gestión pública promedio. Este fenómeno debería ser explorado en futuras investigaciones para ver si es posible identificar una relación causal y, de ser así, en qué dirección se da el efecto.

El último ejercicio describe la evolución de la calidad de gestión municipal entre 2012 y 2018 para distritos donde el alcalde postuló o no a la reelección en las Elecciones Municipales de 2014, y si en la búsqueda de la reelección éste ganó o perdió. Los resultados muestran que los distritos donde los alcaldes se reeligieron poseían, en promedio, mayor calidad de gestión previo al proceso electoral que el resto.

El resto del documento se estructura de la siguiente manera. La sección 2 elabora una descripción de los datos utilizados. La sección 3 presenta los aspectos metodológicos de la construcción del índice, fundamentando la conceptualización de la calidad de la gestión y la forma en la cual se miden las dimensiones y se otorgan los puntajes. La sección 4 desarrolla el análisis de la evolución de la calidad de la gestión pública municipal en Perú entre 2012 y 2021, presentando los resultados que han sido resumidos en esta introducción. La sección 5 incluye los ejercicios exploratorios y finalmente la sección 6 concluye discutiendo algunas de las principales limitaciones de esta investigación.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

La fuente principal de información para la construcción del índice es el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). La unidad de investigación del RENAMU son las municipalidades, incluyendo las provinciales, distritales y de centros poblados de todas las regiones del país. La recolección de los datos es a través del auto reporte, de tal forma que son las mismas municipalidades las que llenan los formularios enviados por el INEI. Hay un formulario para municipalidades provinciales y distritales y otro para municipalidades de centros poblados. En el primer formulario las preguntas cubren datos generales de la municipalidad, equipamiento y tecnologías de la información y comunicaciones, recursos humanos, competencias y funciones de la municipalidad (incluido la planeación y licencias), servicios públicos locales, entre otros.

La población cubierta por el RENAMU en los años de interés para el presente informe (2012-2021) se especifica en el Cuadro 1. Como se puede apreciar, entre 2012 y 2021 se crearon (en neto) 50 nuevos distritos y una provincia nueva.

**CUADRO 1.** *Municipalidades cubiertas por el RENAMU*

| <b>Año</b> | <b>Municipalidades distritales</b> | <b>Municipalidades provinciales</b> |
|------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| 2012       | 1 643                              | 195                                 |
| 2013       | 1 643                              | 195                                 |
| 2014       | 1 643                              | 195                                 |
| 2015       | 1 646                              | 196                                 |
| 2016       | 1 655                              | 196                                 |
| 2017       | 1 655                              | 196                                 |
| 2018       | 1 676                              | 196                                 |
| 2019       | 1 678                              | 196                                 |
| 2020       | 1 678                              | 196                                 |
| 2021       | 1 693                              | 196                                 |

**Fuente:** INEI - RENAMU.

En teoría, el INEI recopila información sobre todas estas municipalidades pero en la práctica algunas no completan el formulario debidamente en cada año. Esto, sumado a que no todas las municipalidades completan la información necesaria para computar el índice, resulta en que en este informe solo se tenga información interrumpida de 1 611 distritos y 195 provincias para el periodo 2012-2021. No obstante, sí se cuenta con el indicador de las municipalidades para los años que aparecen en el registro. Una particularidad importante del RENAMU es que algunas preguntas se realizan respecto al año anterior, dado que el registro se compila en el primer semestre del año. Así, la información de esta encuesta se puede entender como la situación de la municipalidad a principios de año.

Complementariamente, se utiliza la información del Seguimiento a la Ejecución Presupuestal dentro del portal Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. Este es un sistema de transparencia económica del ministerio, el cual sirve para consultar los presupuestos asignados y la ejecución de éstos para diferentes entidades del gobierno nacional y gobiernos subnacionales. De dicha fuente se obtiene el avance en la ejecución anual del gasto para cada municipalidad provincial y distrital.

### **3. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Para la construcción del índice, se parte de que una gestión pública de calidad posee como mínimo dos características: (i) eficiencia en la administración de recursos; y (ii) capacidad para ejecutar políticas públicas y proveer servicios públicos. Tal como establece el manual para una administración pública de calidad de la [Comisión Europea \(2015\)](#), las gestiones modernas manejan sus procesos y los recursos disponibles (no sólo bienes, sino personas y conocimiento también) para lograr el mejor resultado posible. Esto solo es posible con la adopción de estructuras que faciliten explotar la productividad. Esta premisa se utiliza para conceptualizar la eficiencia de la gestión pública.

Por su parte, la capacidad de la gestión pública está relacionada con cuánto puede ésta implementar las decisiones y metas que se traza en materia de políticas y servicios públicos. En el caso de municipalidades, la medición de la capacidad se relaciona a los procedimientos administrativos que se realizan para el público, la provisión de servicios públicos locales, las actividades de monitoreo y la ejecución del presupuesto asignado para cumplir sus metas del año.

### **3.2. MEDICIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LA CALIDAD**

Para medir las dos dimensiones de la calidad, se definen grupos o categorías de indicadores para cada una. Estos grupos se escogen en base a un fundamento conceptual que se detalla a continuación, pero que es evidentemente limitado por la disponibilidad de información en la encuesta.

#### **1. Administración eficiente de recursos**

Se incluyen cuatro categorías de indicadores:

- Acceso a internet y tecnologías de la información: el acceso a internet y la implementación de sistemas informáticos para los procesos de gestión deberían ser piezas centrales en el manejo eficiente de recursos.
- Habilidad de sus recursos humanos: una administración eficiente requiere contar con capital humano capaz de manejar los procesos y recursos que requiere la gestión pública.
- Planificación: la administración eficiente de recursos requiere del uso de planes estratégicos y otros instrumentos de planeación para generar correspondencia entre los objetivos del gobierno, sus procesos y políticas.
- Gestión del riesgo de desastres: el manejo eficiente de recursos requiere de planes de contingencia frente a eventos que pongan en peligro la continuidad de las operaciones.

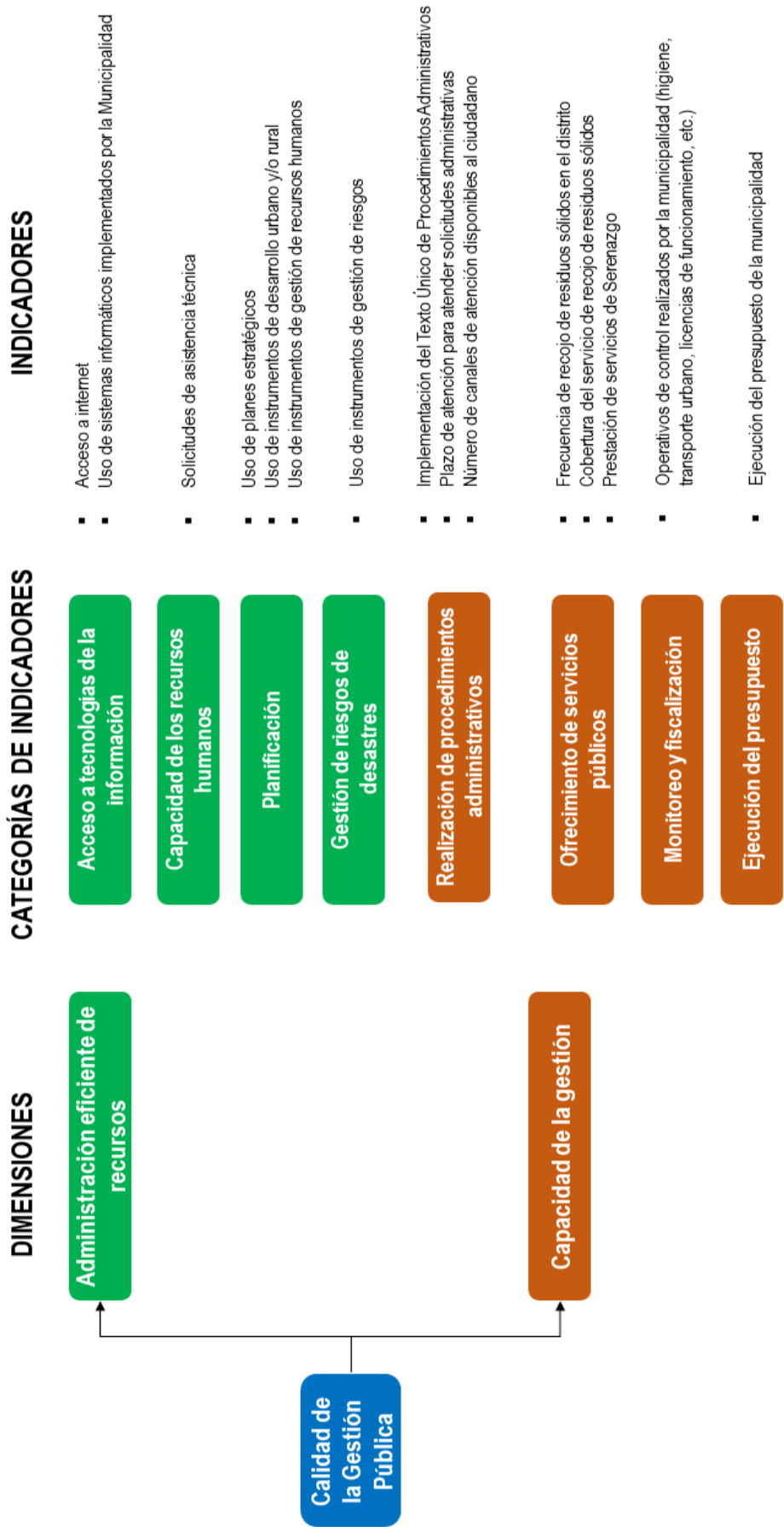
#### **2. Capacidad de la gestión**

Se incluyen cuatro categorías de indicadores:

- Procedimientos administrativos: una gestión municipal capaz facilitaría a sus ciudadanos la realización de los procedimientos administrativos requeridos para sus proyectos personales.
- Servicios públicos: la provisión de servicios de recojo de residuos sólidos y de seguridad es una señal de la capacidad de gestión municipal.
- Monitoreo y fiscalización: una gestión capaz debería poder monitorear y fiscalizar las normas y regulaciones vigentes.
- Ejecución del presupuesto: la ejecución del presupuesto asignado muestra la capacidad de la entidad para gastar y, por ende, de ejecutar sus políticas y planes.

El Gráfico 1 resume los componentes del índice, y el Cuadro 2 presenta una tabla con la descripción de todos los indicadores utilizados.

GRÁFICO 1. Estructura del índice de calidad de gestión pública de municipalidades





**CUADRO 2.** Indicadores seleccionados según dimensiones de calidad

| Indicador                                                               | Descripción                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dimensión 1: administración eficiente de recursos</b>                |                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>1. Acceso a tecnologías de la información</b>                        |                                                                                                                                                                                                                        |
| Acceso a servicio de internet                                           | Indicador si tienen acceso a internet.                                                                                                                                                                                 |
| Uso de sistemas informáticos implementados por la municipalidad         | Número de sistemas informáticos implementados por la municipalidad.                                                                                                                                                    |
| <b>2. Habilidad de los recursos humanos</b>                             |                                                                                                                                                                                                                        |
| Requerimientos de asistencia técnica                                    | Número total de tipos de requerimientos para asistencia técnica solicitados por la municipalidad.                                                                                                                      |
| <b>3. Planificación</b>                                                 |                                                                                                                                                                                                                        |
| Uso de planes estratégicos                                              | Número total de planes estratégicos utilizados por la municipalidad.                                                                                                                                                   |
| Uso de instrumentos de desarrollo urbano y/o rural                      | Número total de instrumentos de desarrollo urbano y/o rural utilizados por la municipalidad.                                                                                                                           |
| Uso de instrumentos de gestión de recursos humanos                      | Número total de instrumentos de gestión de recursos humanos utilizados por la municipalidad.                                                                                                                           |
| <b>4. Gestión del riesgo de desastres</b>                               |                                                                                                                                                                                                                        |
| Uso de plan para la gestión del riesgo de desastres                     | Indicador si tienen plan de gestión de riesgo de desastres.                                                                                                                                                            |
| <b>Dimensión 2: capacidad de la gestión</b>                             |                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>1. Procedimientos administrativos</b>                                |                                                                                                                                                                                                                        |
| Implementación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) | Indicador si han implementado el TUPA según metodología de determinación de costos.                                                                                                                                    |
| Plazo de atención para atender solicitudes administrativas              | Días hábiles para atender solicitudes administrativas (por ejemplo solicitudes de licencia de funcionamiento para establecimientos copias certificadas de partida de nacimiento, defunción y matrimonio, entre otros). |
| Número de canales de atención disponibles al ciudadano                  | Número de canales de atención disponibles al ciudadano.                                                                                                                                                                |
| <b>2. Servicios públicos</b>                                            |                                                                                                                                                                                                                        |
| Frecuencia de recojo de residuos sólidos en el distrito                 | Frecuencia (días en la semana) del recojo de basura el año anterior.                                                                                                                                                   |
| Cobertura del servicio de recojo de residuos sólidos en el distrito.    | Nivel de cobertura de servicio de recojo de residuos sólidos dentro y fuera de la capital del distrito (se promedian ambos valores).                                                                                   |
| Prestación de servicios de serenazgo                                    | Indicador si prestan servicio de serenazgo.                                                                                                                                                                            |
| <b>3. Monitoreo y fiscalización</b>                                     |                                                                                                                                                                                                                        |
| Operativos de control                                                   | Número de tipos diferentes de operativos de control que realizó la municipalidad (por ejemplo, control de comercio ambulatorio, vigencia de licencia de edificación, ruidos molestos, etc.).                           |
| <b>4. Ejecución del presupuesto</b>                                     |                                                                                                                                                                                                                        |
| Ejecución del presupuesto de la municipalidad                           | Fracción del gasto devengado sobre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)                                                                                                                                       |

**Fuente:** todos los indicadores se obtienen del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), con excepción de la ejecución del presupuesto que se obtiene de la Consulta Amigable del MEF.

### 3.3. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE

El cálculo del índice de calidad de gestión pública se realiza siguiendo una metodología similar a la empleada por el Banco Mundial para el indicador *Doing Business*<sup>3</sup>. A continuación, se describe las estrategias para definir los puntajes individuales de los indicadores y para agregar estos puntajes.

- 1. Puntaje individual de los indicadores:** en una primera etapa, se normalizan todos los indicadores a una unidad común mediante una transformación lineal. Así, dado un indicador  $y$  y su valor normalizado  $\hat{y}$  se obtiene de la siguiente ecuación:

$$\hat{y} = \frac{y - y_{\min}}{y_{\max} - y_{\min}} \times 100$$

<sup>3</sup> La metodología se especifica en Banco Mundial (2020, capítulo 6).



donde  $y_{min}$  representa el mínimo valor del indicador entre las municipalidades y  $y_{max}$  el mayor<sup>4</sup>. De tal forma, un mayor puntaje es asignado a los valores cercanos al máximo en la distribución.

En caso la variable se mida de tal forma que un menor valor expresa una mejor gestión (por ejemplo, días necesarios para realizar un trámite o número de asistencias técnicas solicitadas), la fórmula para la normalización es:

$$\hat{y} = \left( 1 - \frac{y - y_{min}}{y_{max} - y_{min}} \right) \times 100.$$

Para comparaciones interanuales se fija  $y_{min}$  y  $y_{max}$  respecto a un año determinado. En el caso que en algún año determinado ocurriese que  $y < y_{min}$  o  $y > y_{max}$ , se asignan los puntajes de 0 y 100, respectivamente.

2. **Agregación de los indicadores:** el cómputo del índice requiere tres niveles de agregación: (i) de los indicadores dentro de las categorías, (ii) de las categorías dentro de las dimensiones y (iii) entre dimensiones<sup>5</sup>. El resultado final será un único valor para cada municipalidad. Dado el desconocimiento sobre la importancia relativa de cada indicador para capturar la esencia de cada etapa, la agregación en todo nivel se hace en función a un promedio simple (enfoque ingenuo). De tal forma, cada indicador, cada categoría y cada dimensión terminan con pesos idénticos en la agregación<sup>6</sup>.

Por construcción, el índice brinda información ordinal sobre el estado de la calidad de la gestión pública. Es decir, el índice permite saber si una municipalidad se encuentra mejor o peor respecto a sus pares en un año determinado y respecto a sí misma en el tiempo. Este es el principal aporte de la métrica.

No obstante, también es posible obtener información cardinal a partir del índice, pero su interpretación no es directa. Por ejemplo, si la Municipalidad de Breña pasase de un puntaje de 40 a 50 entre 2020 y 2021, el índice estaría mostrando una mejora en la calidad de la gestión pero esto no implica que la municipalidad gestionó 25 % mejor. En todo caso, asumiendo que la mejor gestión obtendría un puntaje de 100, se debe interpretar como que se acortó la brecha respecto a la mejor gestión posible en 10 puntos o en 17 % (porque pasaría de una brecha de 60 a una brecha de 50).

En el Anexo C se detalla exactamente cómo se trata a cada indicador.

## 4. EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Con el año 2015 como base, se computan los índices de calidad de la gestión pública para municipalidades distritales y provinciales entre los años 2012 y 2021.

<sup>4</sup> En el caso de ejecución del presupuesto, se asigna como  $y_{max}$  a 100 % de ejecución y a  $y_{min}$  como 0 % de tal forma que la variable normalizada mida la brecha respecto a la situación ideal. Por tanto, es posible que el mejor gobierno en términos de gestión pública no obtenga un indicador de 100.

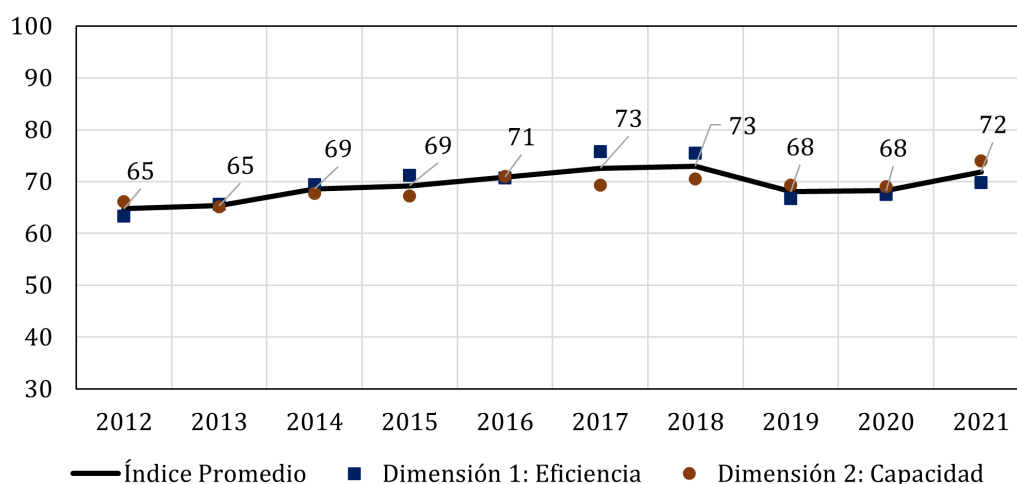
<sup>5</sup> Así, este proceso requiere asignar (i) pesos para los indicadores dentro de una categoría, (ii) pesos para las categorías dentro de una misma dimensión y (iii) pesos para las dos dimensiones descritas.

<sup>6</sup> Un posible ejercicio para sofisticar la asignación de pesos es el análisis de componentes principales. Esta metodología permite obtener una combinación lineal de los indicadores que explique la mayor proporción de la variabilidad observada entre ellos. El problema está en que los pesos podrían variar entre años.

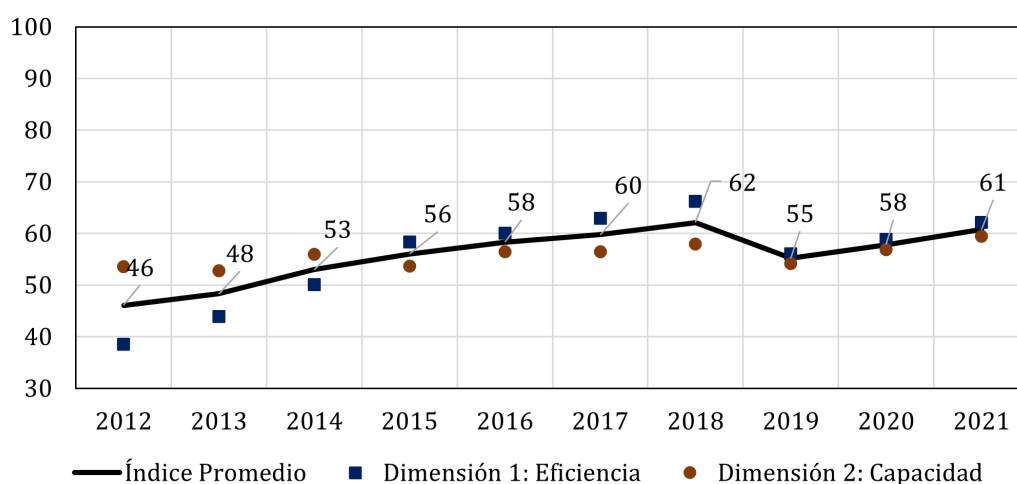
#### 4.1. ANÁLISIS AGREGADO

A nivel de provincias y distritos, la calidad de la gestión pública promedio mejoró entre 2012 y 2021. No obstante, se registra un retroceso importante en 2019 a tal punto que los valores de 2021 se encuentran por debajo de los observados en 2018. Los Gráficos 2 y 3 muestran la evolución de los índices promedios a nivel de municipalidades provinciales y distritales, respectivamente.

**GRÁFICO 2.** *Municipalidades provinciales: evolución del índice de calidad de la gestión pública*

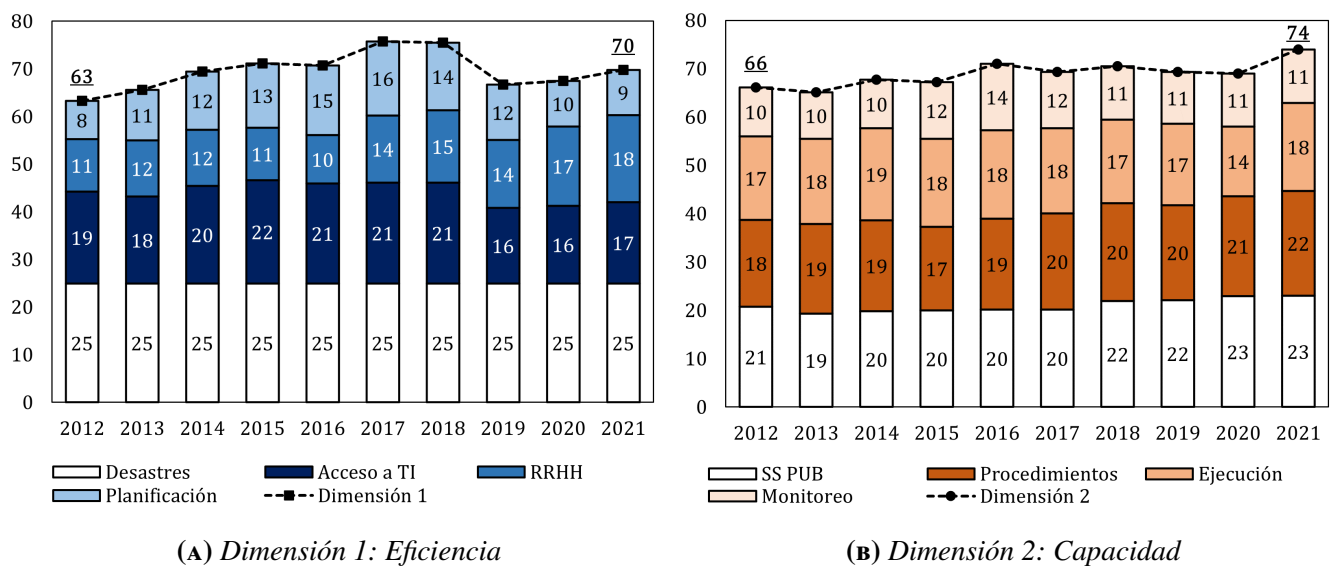


**GRÁFICO 3.** *Municipalidades distritales: evolución del índice de calidad de la gestión pública*



Los gráficos también muestran la evolución de las dimensiones de eficiencia y capacidad<sup>7</sup>. En el caso de las municipalidades provinciales, la diferencia en los puntajes promedios de ambas dimensiones es muy reducida a través de los años. En el caso de los distritos, se observa que la mejora en el índice agregado entre 2012 y 2018 es inducida por un aumento en el puntaje promedio de la eficiencia de administración de recursos. Es decir, durante este periodo, las gestiones municipales se acercaron más a la mejor gestión posible en términos de eficiencia.

<sup>7</sup> Cabe recordar que el índice de calidad de la gestión es el promedio simple del valor de cada dimensión.

**GRÁFICO 4. Municipalidades provinciales: descomposición por grupo de indicadores**

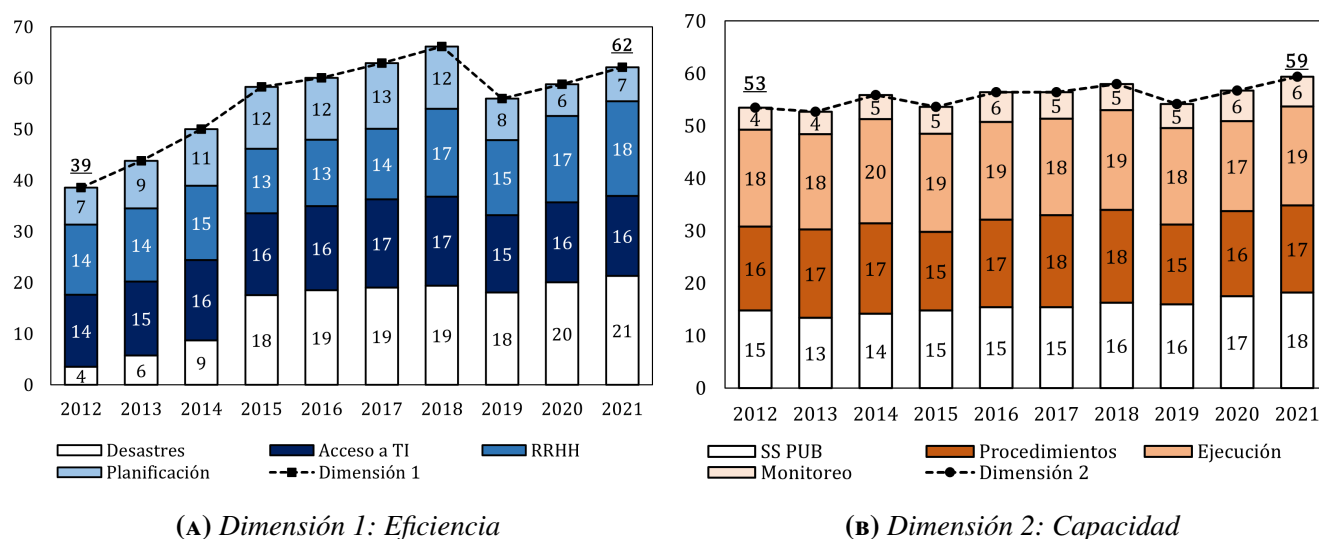
Tanto para municipalidades provinciales como distritales, se identifica una caída de la calidad de gestión pública promedio en 2019, inducida principalmente por un retroceso en el puntaje promedio de la dimensión de eficiencia. Durante 2020 y 2021 se observa una mejora leve en el indicador, pero el valor promedio de los índices se mantiene por debajo de los niveles de 2018. Esto se explica porque los puntajes en la dimensión de eficiencia no se llegan a recuperar completamente.

El puntaje promedio de cada dimensión se puede descomponer según los puntajes promedios obtenidos en cada categoría de indicadores. Los resultados de los Gráficos 4 y 5 muestran que las mejoras en la eficiencia de la administración entre 2012 y 2021 se deben, para las provincias, a la mejora en la capacidad de los recursos humanos y, para los distritos, a la gestión de riesgos de desastres.

Por su parte, el retroceso observado en 2019 en ambos casos responde a un menor puntaje en el uso de instrumentos de planificación y en el acceso a tecnologías de la información e internet. En el caso de las provincias, resalta que estas municipalidades reportaron haber implementado menos sistemas informáticos para apoyar su gestión. Esto puede deberse a que han migrado a otros sistemas informáticos implementados por el Estado que no se consideran en este indicador en particular. En el caso de los distritos, también se observa una caída en las habilidades de los recursos humanos (más solicitudes de asistencia técnica que en otros años).

## 4.2. ANÁLISIS POR MUNICIPALIDADES PROVINCIALES

Entre 2012 y 2021, las cinco municipalidades provinciales con mayor medida promedio de calidad de gestión pública son Barranca (Lima), Cusco (Cusco), Satipo (Junín), Tacna (Tacna) y Sullana (Piura). En términos referenciales, la provincia de Lima se encuentra en el puesto 13 de 195 en el ranking. En el Anexo A se muestran las 10 primeras y las 10 últimas municipalidades provinciales según puntaje promedio en el periodo de análisis.

**GRÁFICO 5. Municipalidades distritales: descomposición por grupo de indicadores**

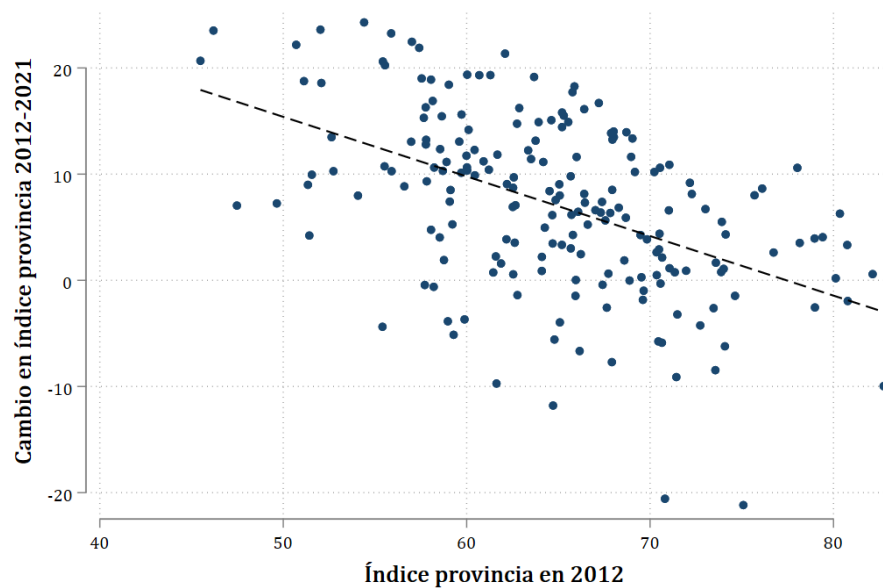
El Cuadro 3 analiza los resultados según regiones naturales (costa, sierra y selva). Se observa que las municipalidades provinciales ubicadas en la costa han mostrado, en promedio, una mayor calidad de gestión pública entre 2012 y 2021. Por su parte, las municipalidades de la selva son las que muestran una mejora promedio mayor en el índice entre ambos años.

**CUADRO 3. Municipalidades provinciales: análisis del índice agregado por regiones naturales**

|                                                                                       | Costa  | Sierra | Selva  | Nacional |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|----------|
| <b>Nivel del índice promedio 2012-2021</b>                                            |        |        |        |          |
| Promedio                                                                              | 71,7   | 68,0   | 70,5   | 69,2     |
| Mediana                                                                               | 71,3   | 68,1   | 70,7   | 70,0     |
| Mínimo                                                                                | 61,4   | 52,7   | 60,6   | 52,7     |
| Máximo                                                                                | 81,4   | 81,1   | 80,2   | 81,4     |
| <b>Cambio en el índice 2012-2021</b>                                                  |        |        |        |          |
| Promedio                                                                              | 4,8    | 7,4    | 8,7    | 7,1      |
| Mediana                                                                               | 5,4    | 7,2    | 8,3    | 7,4      |
| Mínimo                                                                                | -21,2  | -20,6  | -9,7   | -21,2    |
| Máximo                                                                                | 18,3   | 24,3   | 23,6   | 24,3     |
| <b>Provincias con mejora del índice entre 2012 y 2021 (% del total de cada grupo)</b> |        |        |        |          |
|                                                                                       | 75,0 % | 82,9 % | 89,5 % | 82,6 %   |
| <b>Total de municipalidades provinciales</b>                                          | 40     | 117    | 38     | 195      |

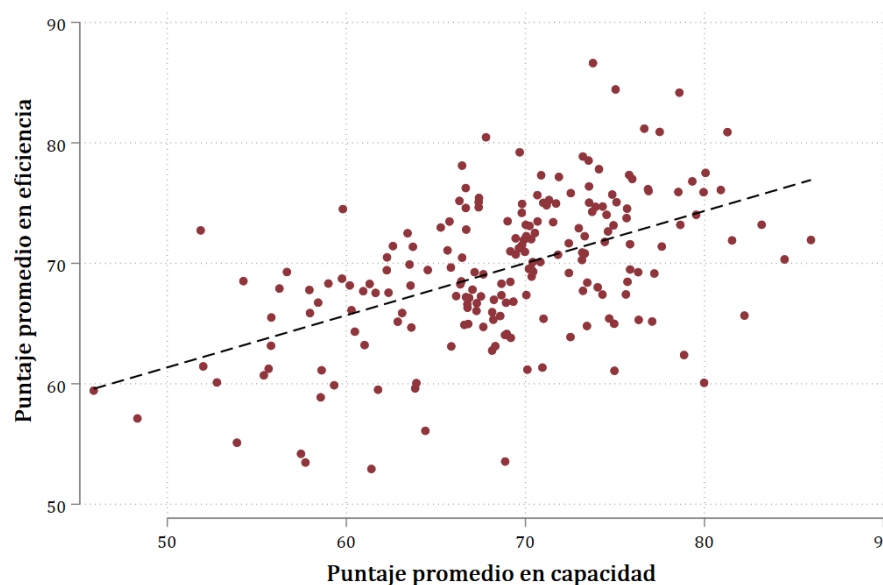
**Nota:** se utiliza la clasificación de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI) para identificar la región natural de cada provincia.

Un primer punto de interés es evaluar si existe alguna relación entre el cambio en el valor del índice entre 2012 y 2021 y el puntaje obtenido en 2012. El Gráfico 6 muestra que aquellas municipalidades provinciales que se encontraban más rezagadas en 2012 han sido las que han reportado mayores avances. Esto sugiere un posible proceso de convergencia entre la calidad de gestiones provinciales.

**GRÁFICO 6.** *Municipalidades provinciales: índice en 2012 y cambio en el índice entre 2012 y 2021*

**Nota:** el coeficiente de correlación es -0,50.

Otro punto importante es analizar si los puntajes obtenidos en cada dimensión de calidad se encuentran correlacionados entre sí (es decir, si las municipalidades con mayor eficiencia son también las más capaces). El Gráfico 7 sugiere que existe una relación positiva entre ambos. Esto implica que, en promedio, las municipalidades provinciales poseen mayor calidad al tener tanto mayor eficiencia como mayor capacidad de gestión.

**GRÁFICO 7.** *Municipalidades provinciales: puntaje promedio en la dimensión de eficiencia y puntaje promedio en la dimensión de capacidad, 2012-2021*

**Nota:** el coeficiente de correlación es 0,51.

### 4.3. ANÁLISIS POR MUNICIPALIDADES DISTRITALES

Las cinco municipalidades distritales con mayor calidad de la gestión pública promedio entre 2012 y 2021 son Lince (Lima, Lima), Miraflores (Lima, Lima), Los Olivos (Lima, Lima), Lurigancho (Lima, Lima) y San Borja (Lima, Lima). Entre los 10 primeros puestos mostrados en el Anexo B, ocho municipalidades pertenecen a la provincia de Lima.

El Cuadro 4 presenta los resultados de las municipalidades distritales por regiones naturales. Al igual que en el caso de las provincias, se observa que los distritos de la costa poseen, en promedio, una mayor calidad de gestión pública. De la misma forma, los distritos de la selva son los que poseen un mayor cambio promedio. Para profundizar en el análisis, también se presenta información para los distritos dentro de la provincia de Lima. Se evidencia que los distritos dentro de la capital ostentan un puntaje promedio mayor que en el resto (los datos de la costa incluyen a los distritos de Lima, por lo que el puntaje de la costa sin ellos sería menor).

**CUADRO 4.** *Municipalidades distritales: análisis del índice agregado por regiones naturales*

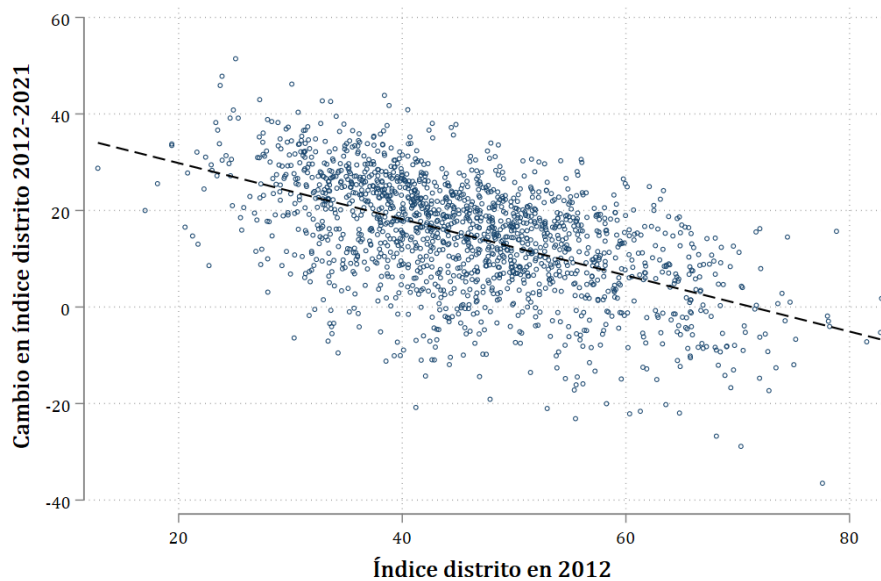
|                                                                                       | Costa  | Sierra | Selva  | Nacional | Provincia de Lima |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|----------|-------------------|
| <b>Nivel del índice promedio 2012-2021</b>                                            |        |        |        |          |                   |
| <i>Promedio</i>                                                                       | 62,8   | 53,2   | 57,1   | 55,7     | 73,3              |
| <i>Mediana</i>                                                                        | 63,6   | 52,6   | 57,0   | 55,2     | 74,6              |
| <i>Mínimo</i>                                                                         | 38,1   | 32,1   | 31,9   | 31,9     | 62,7              |
| <i>Máximo</i>                                                                         | 82,9   | 75,8   | 77,5   | 82,9     | 82,9              |
| <b>Cambio en el índice 2012-2021</b>                                                  |        |        |        |          |                   |
| <i>Promedio</i>                                                                       | 13,1   | 14,9   | 15,8   | 14,7     | 16,3              |
| <i>Mediana</i>                                                                        | 14,7   | 16,1   | 17,2   | 15,8     | 15,9              |
| <i>Mínimo</i>                                                                         | -36,5  | -28,9  | -14,9  | -36,5    | -12,0             |
| <i>Máximo</i>                                                                         | 37,2   | 51,4   | 42,7   | 51,4     | 31,2              |
| <b>Distritos con mejora del índice entre 2012 y 2021 ( % del total de cada grupo)</b> | 88,9 % | 87,0 % | 88,2 % | 87,5 %   | 92,9 %            |
| <b>Total de municipalidades distritales</b>                                           | 323    | 1 043  | 245    | 1 611    | 42                |

**Nota:** se utiliza la clasificación de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI) para identificar la región natural de cada distrito. En la provincia de Lima, son 42 distritos porque se omite al distrito de Lima, ya que este es gestionado por la municipalidad provincial.

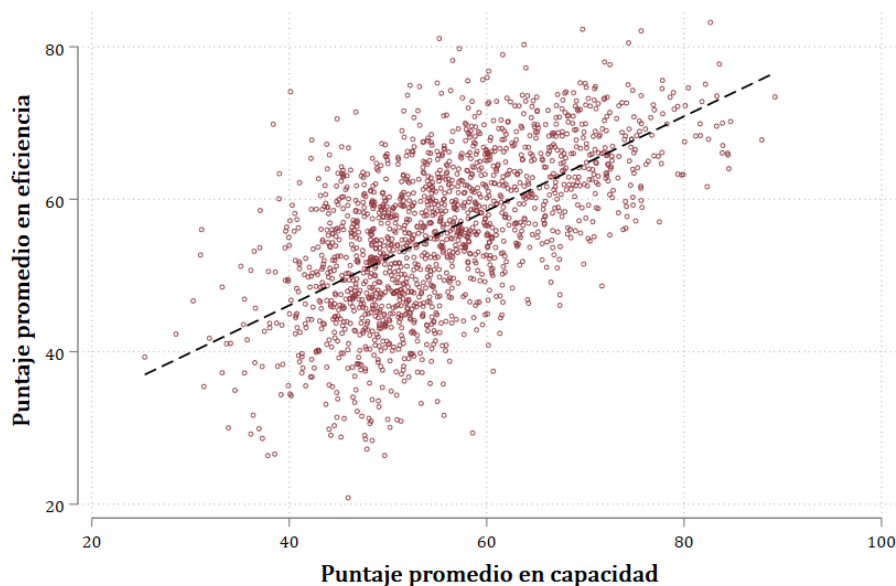
Por su parte, los Gráficos 8 y 9 arrojan resultados similares al caso de las municipalidades provinciales: (i) existe una relación negativa entre el valor del índice en 2012 y el cambio experimentando entre 2012 y 2021 y (ii) se evidencia una relación positiva entre los puntajes promedio obtenidos en ambas dimensiones.

## 5. AGENDA FUTURA DE INVESTIGACIÓN

Un objetivo adicional del presente documento es evidenciar el potencial de este índice para investigaciones relacionadas a gestión pública municipal. Esta sección presenta tres ejercicios exploratorios para mostrar las posibles historias que pueden ser contadas con el indicador.

**GRÁFICO 8.** *Municipalidades distritales: índice en 2012 y cambio en el índice entre 2012 y 2021*

**Nota:** el coeficiente de correlación es -0,54.

**GRÁFICO 9.** *Municipalidades distritales: puntaje promedio en la dimensión de eficiencia y puntaje promedio en la dimensión de capacidad, 2012-2021*

**Nota:** el coeficiente de correlación es 0,60.

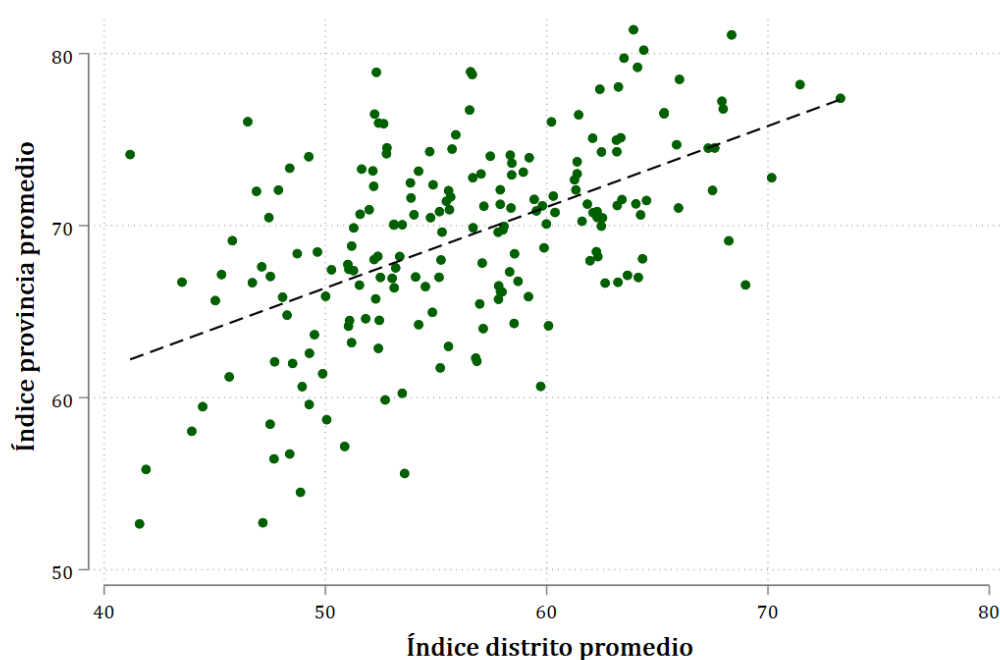
### 5.1. ¿RELACIÓN ENTRE MUNICIPALIDAD PROVINCIAL Y MUNICIPALIDADES DISTRITALES?

El primer ejercicio consiste en evaluar si existe relación entre la calidad de la gestión pública a diferentes niveles de gobierno municipal en una misma área políticamente vinculante. En específico, se encuentra



que existe una relación positiva entre la calidad de la gestión pública promedio de los distritos dentro de una provincia y la calidad de gestión de la municipalidad provincial respectiva. El Gráfico 10 muestra esta relación para los índices promedio entre 2012 y 2021. Una hipótesis para esta relación sería que la municipalidad provincial se sitúa en un área con características similares a la de los distritos, de tal manera que todas se ven influenciadas por los mismos determinantes de la calidad. No obstante, también es posible que la calidad de la gestión a nivel provincial influya sobre las capacidades de las municipalidades distritales (por ejemplo, puede haber un proceso de aprendizaje o coordinación entre gobiernos subnacionales). Esta relación podría ser explorada en futuras investigaciones.

**GRÁFICO 10.** *Puntaje promedio de municipalidades distritales dentro de una provincia y puntaje promedio de la respectiva municipalidad provincial, 2012-2021.*



**Nota:** el coeficiente de correlación es 0,54.

## 5.2. ¿CALIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA Y POBREZA MONETARIA?

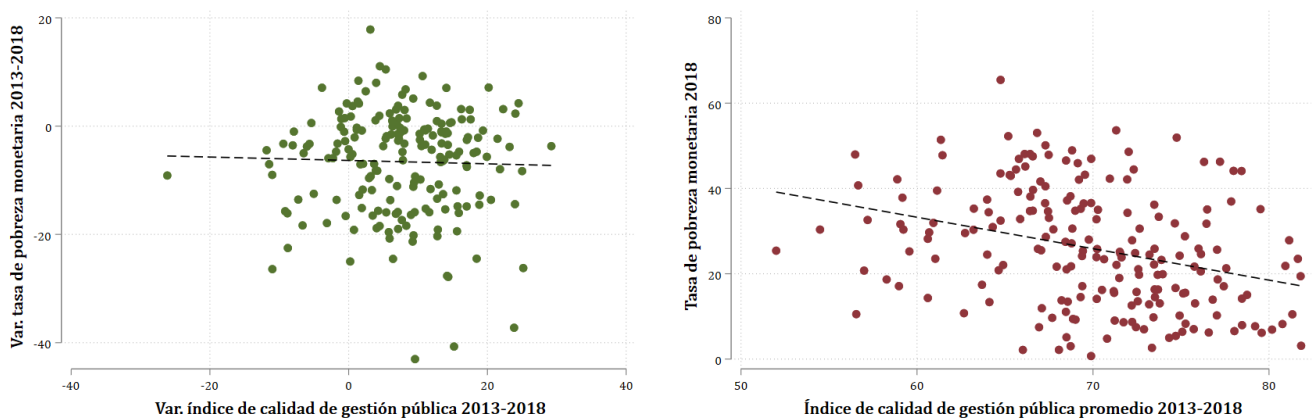
Un segundo ejercicio consiste en evaluar si existe relación entre la calidad de la gestión pública municipal y los resultados sociales observados en la localidad respectiva. En los paneles izquierdos de los Gráficos 11 y 12, se muestra la relación entre el cambio en el índice de calidad de la gestión pública y el cambio en la tasa de pobreza monetaria entre 2013 y 2018 a nivel provincial y distrital, respectivamente<sup>8</sup>. Por su parte, los paneles derechos exhiben la relación entre el puntaje promedio del índice de calidad de gestión entre 2013 y 2018 y la tasa de pobreza monetaria en 2018 para las provincias y distritos, respectivamente.

El análisis visual sugiere que los cambios en la calidad de la gestión no están relacionados con cambios en la tasa de pobreza, pero que menores niveles de pobreza coinciden débilmente con mayor calidad de gestión. Nuevamente, una primera hipótesis es que hay factores dentro de una localidad que generan una

<sup>8</sup> Se trabaja con estos años debido a que el INEI publica los mapas de pobreza a nivel distrital y provincial para dichos periodos (<https://www.inei.gob.pe/cifras-de-pobreza/>).

menor pobreza y una mejor calidad de gestión pública en simultáneo. Por ejemplo, una localidad con alta dinámica económica puede atraer residentes de mayores ingresos (reducción de tasa de pobreza) y a la vez impulsar la demanda por mejoras en las competencias municipales y disponer de mayor capital humano para el trabajo en la municipalidad. No obstante, otra hipótesis es que una gestión de calidad facilita el desarrollo productivo de la localidad y la provisión adecuada de servicios públicos. Esto no sólo permitiría enriquecer a sus residentes (disminuyendo la pobreza monetaria), sino que también debería atraer a otros de mayores ingresos. Esta dinámica podría ser parte de una agenda de investigación futura.

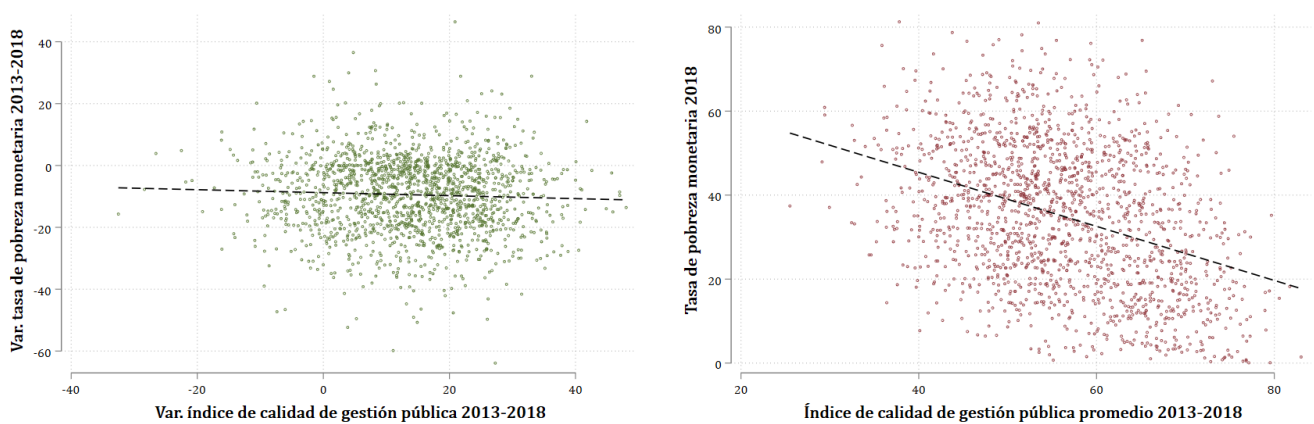
**GRÁFICO 11.** *Municipalidades provinciales: calidad de gestión pública y pobreza monetaria*



(A) Cambio en el índice de calidad de gestión pública y (B) Índice de calidad de gestión pública promedio y tasa de pobreza monetaria en 2018 (%)

**Nota:** el coeficiente de correlación en el Panel (b) es -0,32.

**GRÁFICO 12.** *Municipalidades distritales: calidad de gestión pública y pobreza monetaria*



(A) Cambio en el índice de calidad de gestión pública y (B) Índice de calidad de gestión pública promedio y tasa de pobreza monetaria en 2018 (%)

**Nota:** el coeficiente de correlación en el Panel (b) es -0,37.

### 5.3. ¿CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y REELECCIÓN DE ALCALDES?

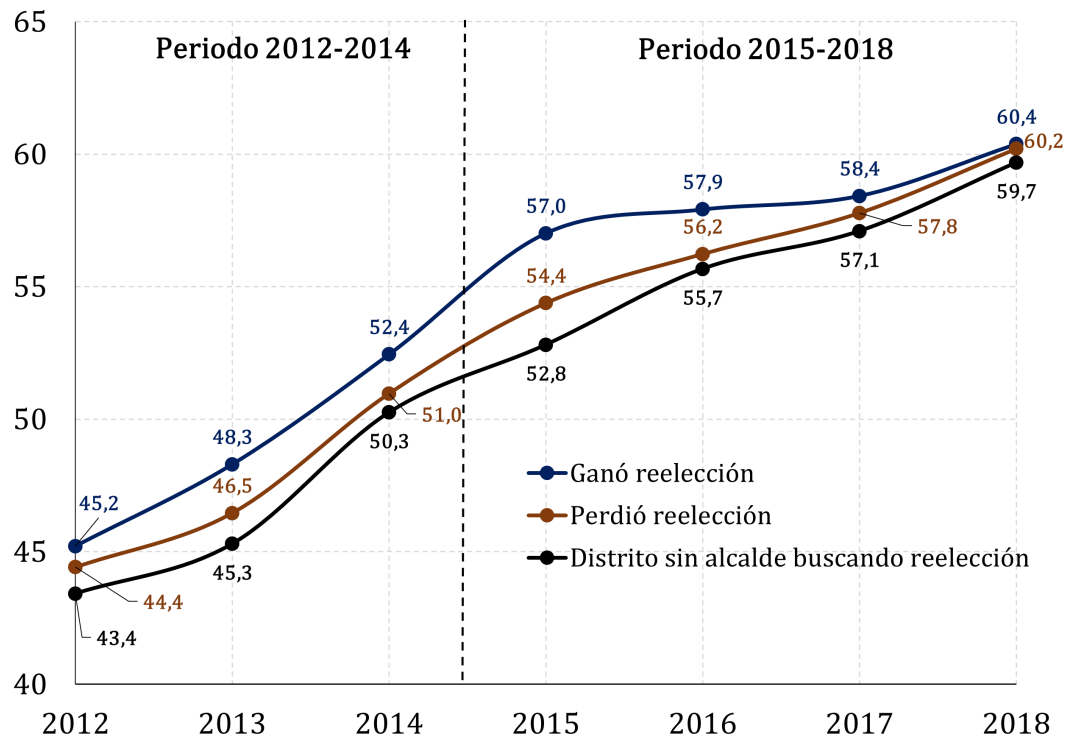
Finalmente, el último ejercicio explora la relación entre la reelección de autoridades y la calidad de la gestión pública a nivel de distritos. Para el ejercicio, se tomaron datos sobre las elecciones regionales y municipales de 2014<sup>9</sup>, las últimas que se hicieron en Perú antes de prohibirse la reelección de mandatarios a nivel subnacional. Las elecciones definieron quiénes asumirían el mandato entre 2015 y 2018 (el periodo de gobierno previo fue de 2011 a 2014). En el periodo 2012-2018, hay 1 640 distritos con información suficiente para computar el índice de calidad de gestión pública (en 2014, año electoral, existían 1 643 distritos). De estos 1 640 distritos, 682 no tuvieron un alcalde buscando reelección (42 %). Por su parte, de los 958 que sí tuvieron un mandatario aspirando a un segundo periodo de gobierno, solo en 297 se reeligió a los alcaldes (tasa de reelección de 31 %).

En el Gráfico 13, se agrupa a los distritos en tres grupos: (1) aquellos donde el alcalde que buscó reelegirse ganó la elección, (2) aquellos donde el alcalde que buscó reelegirse perdió la elección y (3) aquellos donde el alcalde incumbente no buscó la reelección. Se observa que los distritos donde el alcalde ganó la reelección poseían una calidad promedio de gestión pública mayor en los años previos a las Elecciones Municipales que el resto de distritos. Curiosamente, los distritos donde el alcalde no buscó reelegirse fueron también los distritos con menor desempeño en términos de calidad de gestión en años previos. El mismo gráfico también muestra que, en los distritos donde el alcalde se reeligió, continuó habiendo una calidad de gestión pública mayor en los años inmediatamente posteriores a las Elecciones Municipales. Esta diferencia, sin embargo, parece disiparse hacia 2018 (final del mandato).

De tal forma, el índice de calidad de gestión pública municipal podría ser utilizado en estudios positivos que busquen identificar el efecto de la reelección sobre la gestión o los determinantes de la probabilidad de que un alcalde sea reelegido. También podría ser utilizado para cuestiones normativas; en específico, para evaluar la idoneidad de la prohibición de la reelección de autoridades subnacionales.

<sup>9</sup> Los resultados electorales están en la página de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2014/PRERM2014/Resumen-GeneralMunicipal-Distrital-EM.html>).

**GRÁFICO 13.** *Municipalidades distritales: Índice de calidad de gestión municipal según resultado de las Elecciones Municipales 2014*



**Nota:** los datos de resultados electorales se obtienen del sitio web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

## 6. COMENTARIOS FINALES

Esta investigación ha presentado un indicador para medir la calidad de la gestión pública a nivel de municipalidades distritales y provinciales en Perú entre los años 2012 y 2021. La motivación de este trabajo se basa en la importancia de la calidad de la gestión pública y se justifica en la ausencia de indicadores para medirla en la literatura. La construcción del indicador involucra, en primera instancia, la definición del concepto de calidad de una gestión pública. Para ello, se establece que una gestión pública de calidad debe ser como mínimo eficiente en la administración de sus recursos y capaz de brindar servicios públicos y ejecutar políticas públicas.

Los resultados muestran que hubo una ligera mejora en la calidad de la gestión pública entre 2012 y 2021, aún cuando tanto municipalidades distritales como provinciales experimentaron un retroceso en 2019. Gráficamente se muestra que las municipalidades con menor índice de calidad en 2012 experimentaron, en promedio, un mayor crecimiento del índice entre 2012 y 2021. De la misma forma, las municipalidades que experimentan niveles más altos de eficiencia también registraron, en promedio, más puntaje en la dimensión de capacidad. Finalmente, se constató que las municipalidades provinciales y distritales de la costa poseen mayor calidad promedio de gestión pública, mientras que las de la selva son las que han experimentado mejoras más amplias entre 2012 y 2021.

La principal limitante que se encontró para la construcción del índice recae en la variabilidad y

escasa consistencia en la estructura de la encuesta del RENAMU. Desde sus inicios en 2004, la estructura del formulario del RENAMU para municipalidades provinciales y distritales ha sido consistentemente modificada. En particular, se observa un intento por mejorar el diseño de la encuesta (simplificar preguntas, disminuir opciones, etc.) pero también de incluir más temas. Esto implica en la práctica el descarte de información valiosa para medir la calidad de la gestión a través del tiempo, ya sea porque no se vuelve a preguntar sobre el tema o porque recién se preguntó a partir de cierto año. Igualmente, ha habido la necesidad de hacer comparables preguntas que son similares pero no idénticas entre años (por ejemplo, en las preguntas sobre planes estratégicos se evalúa exclusivamente sobre las opciones de respuesta que se mostraban en el formulario de todos años).

Por otro lado, una línea de mejora para este índice en la dimensión de eficiencia consiste en implementar el uso de variables que puedan medir mejor los procesos. Para esta propuesta, se ha recurrido a aproximar la eficiencia en la administración de recursos con variables observadas o “logros”. Así, se asume que hay mayor eficiencia cuando la gestión posee acceso a tecnologías de información, capital humano con habilidades, planificación y respuesta en caso de desastres. A futuro, el índice podría ser más preciso si se empiezan a medir también cuestiones relacionadas con el proceso mismo (estructura interna de la organización, manejo de los recursos humanos, calidad de los insumos adquiridos, entre otros). Esto requeriría utilizar nuevas bases datos, ya que el RENAMU no considera esto.

Queda pendiente explorar a más detalle las causas detrás de la caída en la calidad de gestión pública en 2019 y la escasa recuperación en el periodo 2020-2021. En el documento, se encuentra un retroceso en el acceso a tecnologías de información e instrumentos de planeamiento para municipalidades distritales y provinciales. En el caso de distritos, también aparece una caída en las habilidades de los recursos humanos (más solicitudes de asistencia técnica). Lo anterior puede ser debido a cambios estructurales en la gestión (puede que ya no se utilicen tantos sistemas informáticos o planes), o puede que responda al cambio de gobiernos municipales que se dieron en 2018 (se menciona esta hipótesis ya que en esas elecciones no hubo reelección, como sí pasó en 2014).

Finalmente, este indicador puede ser utilizado para investigaciones sobre la gestión pública municipal. En particular, se muestra evidencia incipiente de una relación positiva y estrecha de la calidad de gestiones distritales y provinciales dentro de un mismo territorio, de una relación negativa entre la calidad de la gestión pública y la tasa de pobreza monetaria de las localidades, y de una relación positiva entre la calidad de gestión antes de las elecciones de 2014 y la reelección de autoridades.

## REFERENCIAS

- Banco Mundial (2020). *Doing Business 2020. Comparing business regulation in 190 economies*. World Bank Publications. The World Bank Group.
- Comisión Europea (2015). *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*. European Union.
- Marcel, M., Guzmán, M., y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. IDB Publications. Inter-American Development Bank.

ANEXOS

A. RÁNKING DE MUNICIPALIDADES PROVINCIALES SEGÚN ÍNDICE PROMEDIO 2012-2021

| Ránking superior |            |                  |         | Ránking inferior |             |                |         |
|------------------|------------|------------------|---------|------------------|-------------|----------------|---------|
| Puesto           | Región     | Provincia        | Puntaje | Puesto           | Región      | Provincia      | Puntaje |
| 1                | LIMA       | BARRANCA         | 81,4    | 186              | AREQUIPA    | CONDESUYOS     | 58,5    |
| 2                | CUSCO      | CUSCO            | 81,1    | 187              | LIMA        | CAJATAMBO      | 58,0    |
| 3                | JUNIN      | SATIPO           | 80,2    | 188              | ANCASH      | AIJA           | 57,2    |
| 4                | TACNA      | TACNA            | 79,7    | 189              | AYACUCHO    | VICTOR FAJARDO | 56,7    |
| 5                | PIURA      | SULLANA          | 79,2    | 190              | ANCASH      | OCROS          | 56,4    |
| 6                | JUNIN      | HUANCAYO         | 78,9    | 191              | ANCASH      | CORONGO        | 55,8    |
| 7                | CAJAMARCA  | CELENDIN         | 78,9    | 192              | LIMA        | CANTA          | 55,6    |
| 8                | SAN MARTIN | SAN MARTIN       | 78,8    | 193              | TACNA       | CANDARAVE      | 54,5    |
| 9                | UCAYALI    | CORONEL PORTILLO | 78,5    | 194              | LIMA        | YAUYOS         | 52,7    |
| 10               | CALLAO     | CALLAO           | 78,2    | 195              | LA LIBERTAD | BOLIVAR        | 52,7    |

Nota: se omite la provincia de Putumayo (Loreto) por falta de información para el periodo completo.

B. RÁNKING DE MUNICIPALIDADES DISTRITALES SEGÚN ÍNDICE PROMEDIO 2012-2021

| Ránking superior |        |           |            |         |
|------------------|--------|-----------|------------|---------|
| Puesto           | Región | Provincia | Distrito   | Puntaje |
| 1                | LIMA   | LIMA      | LINCE      | 82,9    |
| 2                | LIMA   | LIMA      | MIRAFLORES | 81,3    |
| 3                | LIMA   | LIMA      | LOS OLIVOS | 80,7    |
| 4                | LIMA   | LIMA      | LURIGANCHO | 78,9    |
| 5                | LIMA   | LIMA      | SAN BORJA  | 78,6    |
| 6                | LIMA   | LIMA      | SAN ISIDRO | 78,4    |
| 7                | LIMA   | LIMA      | ATE        | 77,8    |
| 8                | JUNIN  | SATIPO    | MAZAMARI   | 77,5    |
| 9                | LIMA   | LIMA      | CARABAYLLO | 77,5    |
| 10               | PASCO  | OXAPAMPA  | VILLA RICA | 77,4    |

| Ránking inferior |             |                      |              |         |
|------------------|-------------|----------------------|--------------|---------|
| Puesto           | Región      | Provincia            | Distrito     | Puntaje |
| 1602             | AMAZONAS    | CHACHAPOYAS          | CHILQUIN     | 34,7    |
| 1603             | AREQUIPA    | LA UNION             | SAYLA        | 34,0    |
| 1604             | ANCASH      | HUARMEY              | MALVAS       | 33,4    |
| 1605             | AMAZONAS    | RODRIGUEZ DE MENDOZA | COCHAMAL     | 33,4    |
| 1606             | AMAZONAS    | CHACHAPOYAS          | OLLEROS      | 33,4    |
| 1607             | HUANCVELICA | HUANCVELICA          | HUAYLLAHUARA | 33,0    |
| 1608             | LIMA        | YAUYOS               | CHOCOS       | 32,7    |
| 1609             | AYACUCHO    | HUANCA SANCOS        | CARAPO       | 32,6    |
| 1610             | LIMA        | YAUYOS               | HUAÑEC       | 32,1    |
| 1611             | LA LIBERTAD | PATAZ                | ONGON        | 31,9    |

Nota: se omiten los distritos de Santa Rosa (Rodriguez De Mendoza, Amazonas), Cocabamba (Luya, Amazonas), Cochabamba (Huaraz, Ancash), Cajamarquilla (Ocros, Ancash), El Porvenir (Chincheros, Apurimac), Jose Maria Arguedas (Andahuaylas, Apurimac), Los Chankas (Chincheros, Apurimac), Rochacc (Chincheros, Apurimac), Choco (Castilla, Arequipa), Oroncco (La Mar, Ayacucho), Uchuraccay (Huanta, Ayacucho), Pucacolpa (Huanta, Ayacucho), Canayre (Huanta, Ayacucho), Andres Avelino Caceres Dorregaray (Huamanga, Ayacucho), Santiago De Pischa (Huamanga, Ayacucho), Anchiuay (La Mar, Ayacucho), Chaca (Huanta, Ayacucho), Chungui (La Mar, Ayacucho), Guzmango (Contumaza, Cajamarca), Mi Peru (Callao, Callao), Quiñota (Chumbivilcas, Cusco), Yaurisque (Paruro, Cusco), Checca (Canas, Cusco), Villa Kintiarina (La Convencion, Cusco), Inkawasi (La Convencion, Cusco), Mollepata (Anta, Cusco), Villa Virgen (La Convencion, Cusco), Megantoni (La Convencion, Cusco), Pilchaca (Huancavelica, Huancavelica), Santo Domingo De Capillas (Huaytara, Huancavelica), Quichuas (Tayacaja, Huancavelica), Santiago De Tucuma (Tayacaja, Huancavelica), Pichos (Tayacaja, Huancavelica), Roble (Tayacaja, Huancavelica), Andaymarca (Tayacaja, Huancavelica), Paucara (Acobamba, Huancavelica), Santo Domingo De Anda (Leoncio Prado, Huanuco), Pueblo Nuevo (Leoncio Prado, Huanuco), La Morada (Marañon, Huanuco), San Pablo De Pillao (Huanuco, Huanuco), Castillo Grande (Leoncio Prado, Huanuco), Santa Rosa De Alto Yanajanca (Marañon, Huanuco), Huacar (Ambo, Huanuco), Pucayacu (Leoncio Prado, Huanuco), Vizcatán Del Ene (Satipo, Junin), Huay-Huay (Yauli, Junin), Carampoma (Huarochiri, Lima), San Joaquin (Yauyos, Lima), Tupe (Yauyos, Lima), Viñac (Yauyos, Lima), Caca (Yauyos, Lima), Yaguas (Putumayo, Loreto), Teniente Manuel Clavero (Putumayo, Loreto), Putumayo (Maynas, Loreto), Teniente Manuel Clavero (Maynas, Loreto), Teniente Cesar Lopez Rojas (Alto Amazonas, Loreto), Rosa Panduro (Putumayo, Loreto), Palcazu (Oxapampa, Pasco), Veintiseis De Octubre (Piura, Piura), Huayrapata (Moro, Puno), San Miguel (San Roman, Puno), Quilcapuncu (San Antonio De Putina, Puno), Antauta (Melgar, Puno), Phara (Sandia, Puno), Conima (Moro, Puno), Piscocayacu (Huallaga, San Martin), La Yarada Los Palos (Tacna, Tacna), Alexander Von Humboldt (Padre Abad, Ucayali), y Neshuya (Padre Abad, Ucayali) por falta de información para el periodo completo.



## C. ANEXO METODOLÓGICO

Para la construcción del índice de calidad de gestión pública municipal, se hace uso de un total de 14 indicadores. A continuación, se detalla el tratamiento que se le da a cada indicador individualmente.

### C.1. ACCESO A TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

**Acceso a servicio de internet:** la variable toma el valor de 1 si la municipalidad reporta tener acceso a internet, y 0 en caso contrario.

**Uso de sistemas informáticos implementados por la municipalidad:** la variable toma el número de sistemas informáticos implementados por la municipalidad. En total, se toman 11 sistemas informáticos sobre los cuales se pregunta todos los años (es decir, el máximo valor posible es 11). Los 11 sistemas informáticos son: Trámite documentario, Presupuesto, Abastecimiento, Contabilidad, Tesorería, Personal, Renta y administración tributaria, Catastro, Licencia de Funcionamiento, Biblioteca y Registro Civil.

### C.2. HABILIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS

**Requerimientos de asistencia técnica:** la variable toma el valor del número de asistencias técnicas que la municipalidad dice haber solicitado como porcentaje del total de asistencias técnicas sobre la cual el RENAMU pregunta. Es decir, el máximo valor es 100 % (en este caso, a mayor valor de la variable, menor calidad de gestión). Esta forma particular de procesar el indicador se debe a que el RENAMU varía año a año los tipos de asistencia técnica sobre los cuales pregunta, así como el número total de asistencias técnicas sobre las que indaga. Algunos ejemplos de asistencia técnica son: acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, administración tributaria municipal, catastro urbano y rural, entre otros.

### C.3. PLANIFICACIÓN

**Uso de planes estratégicos:** la variable toma el valor del número de planes estratégicos implementados por la municipalidad. En total, se consideran tres tipos de plan: plan de desarrollo municipal concertado, plan estratégico institucional, y plan de desarrollo económico local. Es decir, el máximo valor que puede tomar el indicador es 3.

**Uso de instrumentos de desarrollo urbano y/o rural:** la variable toma el valor del número de instrumentos de desarrollo urbano y/o rural utilizados por la municipalidad. Se consideran tres instrumentos: plan de acondicionamiento territorial de nivel provincial (solo para municipalidades provinciales), plan de desarrollo urbano y plan de desarrollo rural. Es decir, el máximo valor que puede tomar el indicador es 3 para municipalidades provinciales, y 2 para distritales.

**Uso de instrumentos de gestión de recursos humanos:** la variable toma el valor del número de instrumentos de gestión de recursos humanos utilizados por la municipalidad. Se consideran cinco instrumentos: plan de desarrollo de capacidades, reglamento de organización y funciones, manual de organización y funciones, cuadro de asignación de personal, y manual de procedimientos. De tal forma, el máximo valor posible es 5.

### C.4. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

**Uso de plan para la gestión del riesgo de desastres:** la variable toma el valor de 1 si la municipalidad reporta tener un plan para la gestión del riesgo de desastres, y 0 de otra forma. Hasta el año 2020, el RENAMU preguntaba directamente a las municipalidades si contaban con este plan. A partir de 2021, se pregunta por la Unidad de Gestión de Riesgo de Desastres.

### C.5. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

**Implementación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA):** la variable toma el valor de 1 si la municipalidad ha implementado el TUPA, y 0 de otra forma.

**Plazo de atención para atender solicitudes administrativas:** la variable toma el valor del número de días requeridos para atender solicitudes administrativas. Se incluye siete solicitudes: licencia de funcionamiento para establecimientos con área de hasta 100 m<sup>2</sup>, licencia de edificación para viviendas de hasta 5 pisos o 3 000 m<sup>2</sup>, autorización para interferir temporalmente el tránsito en la vía pública por ejecución de obras, copias certificadas de partida de nacimiento, defunción y matrimonio, y copia fotostática simple.

En este caso, se trata a cada solicitud de forma separada. Por ejemplo, se toma el número de días para la copia fotostática y se normaliza utilizando la fórmula previamente descrita en función del máximo y mínimo de días registrados para esta solicitud administrativa. Se hace lo mismo para las otras seis solicitudes administrativas, y luego se promedian los puntajes para tener un único valor del indicador. Cabe mencionar que, en este caso, mayor número de días implica una peor gestión municipal.

**Número de canales de atención disponibles al ciudadano:** la variable toma el valor del número de canales de atención disponibles al ciudadano. Se consideran seis canales de atención: atención en ventanilla y/o mesa de partes, línea de telefonía fija y/o móvil, correo electrónico, buzón de sugerencias, libro de reclamaciones, y otro canal de atención (si se reportan más canales de atención, igual suman uno a través del "otro canal de atención"). Es decir, el máximo valor es 6.

### C.6. SERVICIOS PÚBLICOS

**Frecuencia de recojo de residuos sólidos en el distrito:** en el RENAMU, hay cuatro niveles de frecuencia de recojo de residuos sólidos: una vez por semana, dos veces por semana, interdiaria, y diaria. El indicador toma el máximo valor si la frecuencia es diaria.

**Cobertura del servicio de recojo de residuos sólidos en el distrito:** en el RENAMU, hay cuatro niveles de cobertura del servicio de recojo de residuos sólidos: menos de 25 %, de 25 % a 49 %, de 50 % a 74 %, y de 75 % a 100 %. El indicador toma el máximo valor si la cobertura es de 75 % a 100 %. En algunos años, se pregunta por dentro y fuera de la capital del distrito, en cuyo caso se promedian las coberturas.

**Prestación de servicios de serenazgo:** la variable toma el valor de 1 si la municipalidad presta el servicio de serenazgo, y 0 de otro modo.

### C.7. MONITOREO Y FISCALIZACIÓN

**Operativos de control:** la variable toma el número de operativos de control que realizó la municipalidad. En total, se consideran 11 posibles operativos: control de aseo, higiene y salubridad de establecimientos, control de verificación de pesas y medidas, control de comercio ambulatorio, control de vigencia de licencia de funcionamiento, control de vigencia de licencia de edificación, control de certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones, control de anuncios publicitarios, control de transporte urbano, control de tránsito vehicular en coordinación con la Policía Nacional del Perú, control de emisión de humos y gases tóxicos, y control de ruidos molestos. Es decir, el máximo valor posible es 11.

### C.8. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

**Ejecución del presupuesto de la municipalidad:** la variable toma la ejecución devengada como porcentaje del presupuesto institucional modificado (PIM). El máximo valor posible es 100 %. A diferencia del resto de variables, para comparaciones intertemporales, en este caso se fija el  $y_{max}$  como 100, independiente de cuánto haya sido el

avance máximo logrado entre las municipalidades.