

Índice de calidad de gestión pública PARA MUNICIPALIDADES

LUIS EDUARDO CASTILLO*

El artículo describe una propuesta para medir la calidad de la gestión pública de las municipalidades provinciales y distritales en Perú. Esta propuesta presupone que una gestión municipal de calidad debe ser, como mínimo, eficiente en la administración de sus recursos y capaz de proveer servicios públicos y ejecutar sus políticas. Con información del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), se construye un índice que permite visualizar la evolución de la calidad de gestión pública en Perú e identificar patrones de interés que deberán ser profundizados en estudios posteriores.



* Especialista, Departamento de Políticas Sociales y Regionales
luiseduardo.castillo@bcrp.gob.pe

INTRODUCCIÓN

A pesar de que la baja calidad de gestión pública es parte del diagnóstico usual al estudiar las limitaciones del desarrollo peruano, tanto a nivel nacional como local, no existen a la fecha muchos intentos en la literatura para medirla.¹ En este contexto, el presente artículo desarrolla una propuesta para medir la calidad de la gestión pública de las municipalidades provinciales y distritales de Perú entre 2012 y 2019. Para ello, en este texto se inicia con la conceptualización de calidad de una gestión municipal para, luego, proceder a explicar la metodología detrás del índice y evidenciar la utilidad de este indicador con resultados de interés para las políticas públicas.

CONCEPTUALIZACIÓN DE CALIDAD Y CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE

Siendo el concepto de “calidad” difuso y disputado, la construcción de este índice toma como supuesto principal que lo esencial en términos de calidad de gestión es que una municipalidad sea capaz de cumplir con sus mandatos políticos, reduciendo el costo de sus acciones en el proceso. Es decir, una gestión municipal de calidad posee como mínimo dos características básicas: (i) **eficiencia** en la administración de procesos y recursos, y (ii) **capacidad** para ejecutar las políticas y proveer servicios públicos a los ciudadanos según su mandato.

Estas dos dimensiones, eficiencia y capacidad, deben ser medidas y luego agregadas para construir un único indicador resumen. Para su medición, se recurre al Registro Nacional de Municipalidades

(RENAMU), una encuesta anual del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) dirigida a municipalidades provinciales, distritales y centros poblados. Esta solicita a las municipalidades registrar información sobre infraestructura, procesos administrativos, personal, procedimientos y servicios públicos.

Para medir la dimensión de eficiencia, se utilizan cuatro conjuntos de indicadores: acceso a tecnologías de la información e internet, habilidad de sus recursos humanos, planificación y gestión de riesgos de desastres. Esto presupone que un manejo eficiente de procesos y recursos requiere de tecnología, de capital humano para dirigir los procesos, de planes estratégicos y otros instrumentos para orientar las acciones, y de un plan de contingencia frente a imprevistos que arriesguen sus operaciones. Por su parte, para medir la dimensión de capacidad, se utilizan también cuatro categorías de indicadores: realización de procedimientos administrativos, oferta de servicios públicos, monitoreo y fiscalización, y ejecución del presupuesto asignado.² El Gráfico 1 resume los componentes del índice, mientras que el Cuadro 1 describe todos los indicadores utilizados.

Para agregar los indicadores, se sigue una metodología similar a la empleada por el Banco Mundial (2020) en el cálculo del indicador *Doing Business*. En esta aproximación, se expresa cada uno de los indicadores individuales en una unidad común mediante una transformación lineal. Así, dado un indicador y , su valor normalizado \hat{y} se obtiene con la siguiente ecuación:

GRÁFICO 1 ■ Construcción del índice de calidad de gestión pública



¹ Un esfuerzo en esta línea es el Índice Regional de Gestión Pública, desarrollado por el Consejo Privado de Competitividad y el Instituto Peruano de Economía para medir la calidad de la gestión de gobiernos regionales. Este indicador es una aproximación diferente a la presentada en este artículo debido a que se centra en los resultados sociales y económicos más que en el proceso de gestión *per se*.

² La ejecución anual del presupuesto inicial modificado es la única variable que no se obtiene del RENAMU. Los datos se descargaron del portal de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

CUADRO 1 ■ Crecimiento del Gasto promedio y Elasticidad Ingreso de la Demanda

Indicador	Descripción
Administración de recursos	
1. Acceso a tecnologías de la información Acceso a servicio de internet Uso de sistemas informáticos implementados por la municipalidad	<ul style="list-style-type: none"> Indica si tienen acceso a internet. Número de sistemas informáticos implementados por la municipalidad.
2. Habilidad de los recursos humanos Requerimientos de asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> Número total de tipos de requerimientos para asistencia técnica solicitados por la municipalidad.
3. Planificación Uso de planes estratégicos Uso de instrumentos de desarrollo urbano y/o rural Uso de instrumentos de gestión de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Número total de planes estratégicos utilizados por la municipalidad. Número total de instrumentos de desarrollo urbano y/o rural utilizados por la municipalidad. Número total de instrumentos de gestión de recursos humanos utilizados por la municipalidad.
4. Gestión del riesgo de desastres Uso de plan para la gestión del riesgo de desastres	<ul style="list-style-type: none"> Indica si tienen plan de gestión de riesgo de desastres.
Capacidad gubernamental	
1. Procedimientos administrativos Implementación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) Aprobación de solicitudes de procedimientos administrativos	<ul style="list-style-type: none"> Indica si han implementado el TUPA según metodología de determinación de costos. Ratio de solicitudes aprobadas sobre recibidas. Incluye solicitudes de licencia de funcionamiento para establecimientos con un área de hasta 100 m², licencia de edificación para viviendas de hasta 5 pisos o 3 000 m², autorización para interferir temporalmente el tránsito en la vía pública por ejecución de obras y copias certificadas de partida de nacimiento, defunción y matrimonio.
Plazo de atención para atender solicitudes administrativas	<ul style="list-style-type: none"> Días hábiles para atender solicitudes. Incluye solicitudes de licencia de funcionamiento para establecimientos con un área de hasta 100 m², licencia de edificación para viviendas de hasta 5 pisos o 3 000 m², 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.
Número de canales de atención disponibles al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> Número de canales de atención disponibles al ciudadano.
2. Servicios públicos Frecuencia de recojo de residuos sólidos en el distrito Cobertura del servicio de recojo de residuos sólidos en el distrito.	<ul style="list-style-type: none"> Frecuencia (días en la semana) del recojo de basura el año anterior. 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	<ul style="list-style-type: none"> Indica si prestan servicio de serenazgo.
3. Monitoreo y fiscalización Operativos de control 2/	<ul style="list-style-type: none"> Número de tipos diferentes de operativos de control que realizó la municipalidad.
4. Ejecución del presupuesto Ejecución del presupuesto de la municipalidad	<ul style="list-style-type: none"> Fracción del gasto devengado sobre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

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

y_{min} representa el mínimo valor del indicador entre las municipalidades en un año determinado, y y_{max} , el mayor.³ De tal forma, un mayor puntaje es asignado a los valores cercanos al máximo observado.⁴ Para comparaciones interanuales, y_{min} e y_{max} deben fijarse respecto a un año determinado. Para este ejercicio, se escoge a 2015 como el año base.⁵ Cabe mencionar que, considerando que las municipalidades provinciales y distritales ostentan competencias diferentes, ambos grupos de municipalidades se analizan de forma separada, definiendo valores máximos y mínimos para cada indicador dentro de estos grupos.

Con los puntajes de cada indicador expresados en una misma unidad, luego se procede a su agregación. Dado el desconocimiento *a priori* sobre la importancia de cada indicador dentro de cada dimensión, la agregación se hace con un promedio

simple (enfoque “ingenuo”). Bajo la misma lógica, se asumen pesos idénticos entre dimensiones.

Cabe recalcar que, por la forma en que es construido, el índice de calidad de gestión pública brinda principalmente información cardinal, en el sentido que permite saber si una municipalidad goza de mayor calidad que otras en un año determinado o respecto a sí misma en el tiempo. No obstante, también es posible obtener información cardinal con el índice, pero esta interpretación no es directa. Por ejemplo, si la municipalidad A pasa de un valor de índice de 40 a 50, esto no quiere decir que ahora posee una calidad 25 por ciento mayor, sino que la brecha respecto a la mejor gestión pública municipal posible en 2015 (que tendría un puntaje de 100) se acortó en 10 puntos.

EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA A NIVEL MUNICIPAL ENTRE 2012 Y 2019

El índice se computa para 1 630 distritos y 195 provincias en el periodo 2012-2019.⁶ El primer resul-

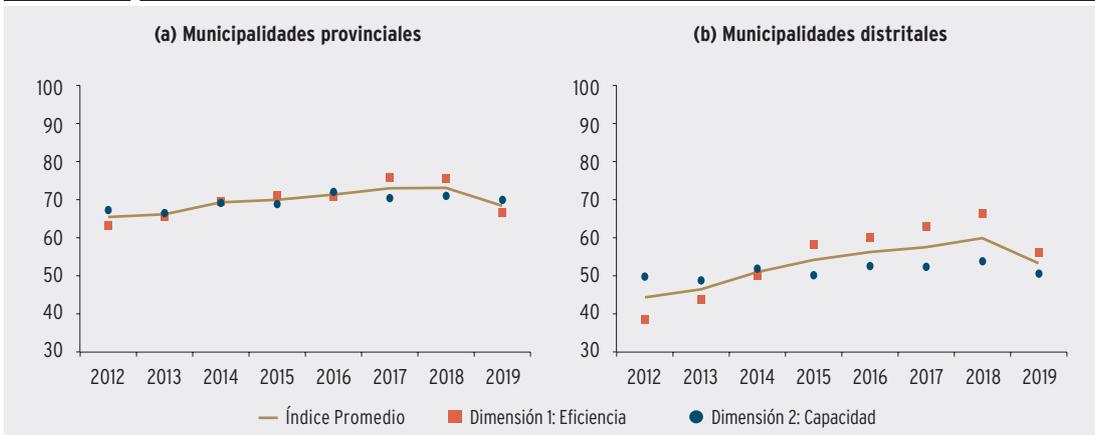
³ Solo en el caso de ejecución del presupuesto, se asigna como y_{max} al 100 por ciento de ejecución y a y_{min} al 0 por ciento, de tal forma que la variable normalizada mida la brecha respecto a la situación de ejecución completa del presupuesto.

⁴ En caso la variable se mida de tal forma que un menor valor expresa una mejor situación (por ejemplo, días necesarios para realizar un trámite o número de asistencias técnicas solicitadas), la fórmula para la normalización es $\hat{y} = (1 - \frac{y - y_{min}}{y_{max} - y_{min}}) * 100$.

⁵ En el caso de que en algún año determinado ocurriese que $y < y_{min}$ o $y > y_{max}$, se asignan los puntajes de 0 y 100, respectivamente.

⁶ A 2019, el RENAMU cubría a 1 678 y 196 provincias, pero se omitieron algunas municipalidades que no existían en 2012 (en el periodo analizado se crearon 35 distritos y 1 provincial) y que tampoco completaron la información suficiente para computar el indicador.

GRÁFICO 2 ■ Evolución del índice agregado a nivel de municipalidades



LA DIMENSIÓN 1 SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE PROCESOS Y RECURSOS, Y LA 2, A LA CAPACIDAD DE LA GESTIÓN.

tado, plasmado en el Gráfico 2, es que, tanto a nivel de provincias como distritos, la calidad de la gestión pública promedio parece haber mejorado progresivamente entre 2012 y 2018, con un revés en 2019. En ambos casos, este retroceso en el último año de análisis está relacionado con un menor puntaje promedio en la dimensión de eficiencia de la administración. Igualmente, es fácil distinguir que, en promedio, las municipalidades provinciales se han encontrado más cerca de su mejor gestión posible en 2015 que las distritales durante todo el horizonte temporal.

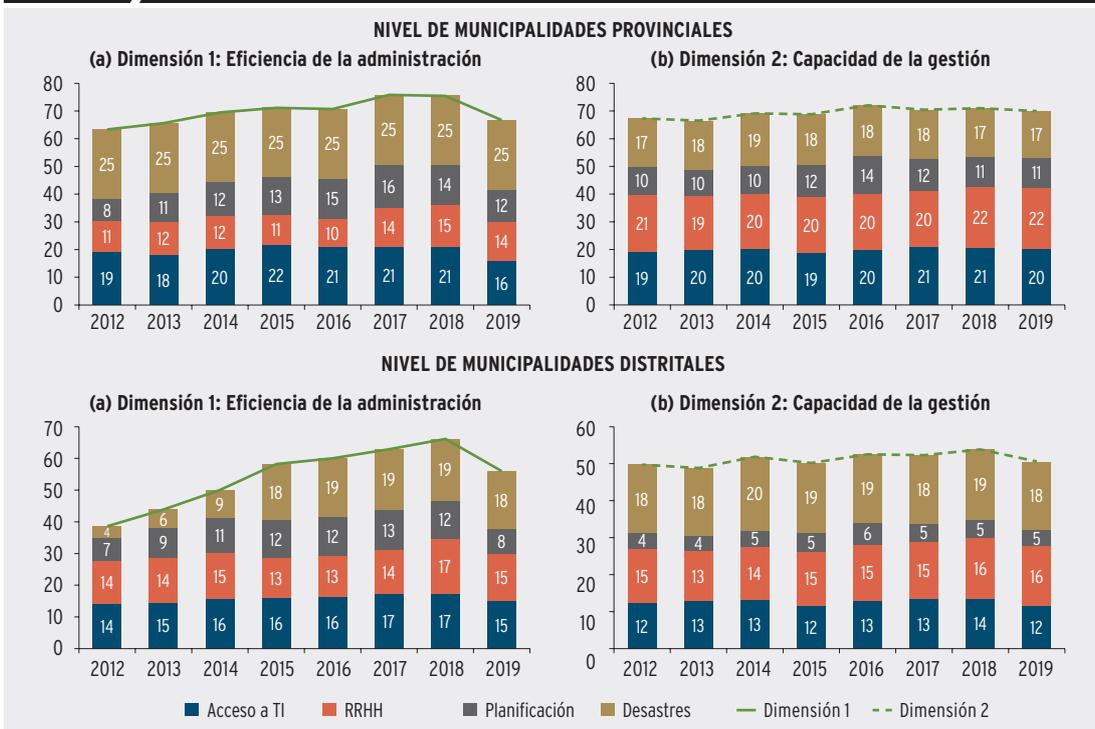
Los puntajes promedio de cada dimensión pueden descomponerse en los valores promedio

obtenidos dentro de cada categoría de indicadores, tal como se muestra en el Gráfico 3.

Los resultados que evidencian las mejoras en la eficiencia de la administración entre 2012 y 2018 se deben, para las provincias, a la adopción de un mayor número de instrumentos de planeación; y, para los distritos, a la adopción del plan de gestión de riesgos de desastres. En ambos casos, el retroceso observado en 2019 responde a un menor puntaje en instrumentos de planeación y en el acceso a tecnologías de la información e internet.⁷

El valor del índice también puede ser agregado por regiones naturales. Allí se observa que

GRÁFICO 3 ■ Evolución del índice agregado a nivel de municipalidades



⁷ 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).

CUADRO 2 ■ Análisis del índice agregado para municipalidades provinciales según regiones naturales

	Costa	Sierra	Selva	Perú	Provincia de Lima
Nivel del índice promedio 2012-2019					
Promedio	60,1	50,3	54,3	52,9	69,8
Mediana	61,1	49,7	54,2	52,1	70,8
Mínimo	32,9	27,8	29,2	27,8	58,2
Máximo	80,5	73,0	75,4	80,5	80,5
Cambio en el índice 2012-2019					
Promedio	9,0	8,9	10,3	9,1	9,5
Mediana	11,0	9,9	11,0	10,3	10,7
Mínimo	-24,1	-36,2	-26,4	-36,2	-15,6
Máximo	32,7	42,5	39,1	42,5	28,2
% de distritos con mejora del índice entre 2012 y 2019					
	78,0	78,3	79,0	78,3	81,0
Total de municipalidades distritales	323	1 060	247	1 630	42

NOTA: LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES SON CLASIFICADAS EN UNA REGIÓN NATURAL SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DENTRO DE SU TERRITORIO. EN LA PROVINCIA DE LIMA, SON 42 DISTRITOS PORQUE SE OMITIÓ AL DISTRITO DE LIMA, YA QUE ESTE ES GESTIONADO POR LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL.

las municipalidades distritales ubicadas en la costa han mostrado, en promedio, una mayor calidad de gestión pública entre 2012 y 2019. Para profundizar en el análisis, también se presenta información para los distritos dentro de la provincia de Lima. Se evidencia que los distritos de la capital ostentan un puntaje promedio mayor que los del resto del país en general (los datos de la costa incluyen a los distritos de la provincia de Lima, por lo que su puntaje sin ellos sería menor). Por su parte, las municipalidades de la selva son las que muestran una mejora promedio mayor. Todo eso se muestra al detalle en el Cuadro 2.⁸

RESULTADOS DE INTERÉS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

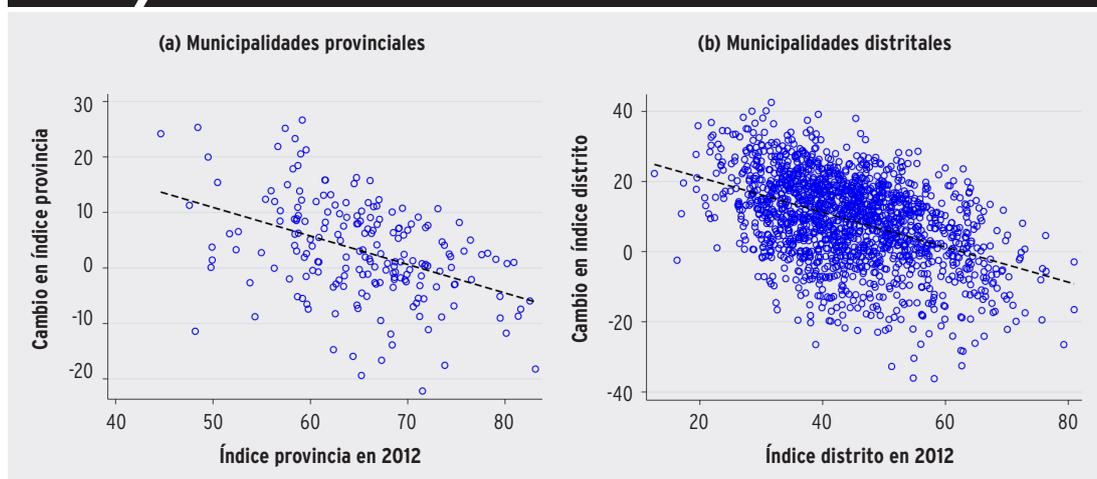
Más allá de los *ranking* generados, el índice permite vislumbrar dinámicas particulares de la calidad de gestión pública en Perú. El primer hallazgo,

explorado en el Gráfico 4, consiste en una relación negativa entre el valor del índice en 2012 y la variación de este en el periodo 2012-2019. Es decir, las municipalidades provinciales y distritales con menor calidad en el periodo inicial fueron las que gozaron de mayor reducción de la brecha respecto a la mejor gestión posible en el horizonte de análisis. Esto sugiere un proceso de convergencia entre regiones.

El segundo descubrimiento importante es que, en promedio, las municipalidades con mayor eficiencia son también aquellas con mayor capacidad de gestión. El Gráfico 5 muestra una correlación positiva entre los puntajes promedios obtenidos en las dos dimensiones entre 2012 y 2019.

Un tercer resultado se vincula a la relación entre la calidad de gestión de una municipalidad provincial y la propia de los distritos dentro de su territorio. En el Gráfico 6, se muestra una relación

GRÁFICO 4 ■ Índice en 2012 y cambio en el índice entre 2012 y 2019



⁸ Al hacerlo por municipalidades provinciales, las conclusiones se mantienen.

GRÁFICO 5 ■ Puntaje promedio en la dimensión de eficiencia y en la dimensión de capacidad entre 2012 y 2019 para municipalidades

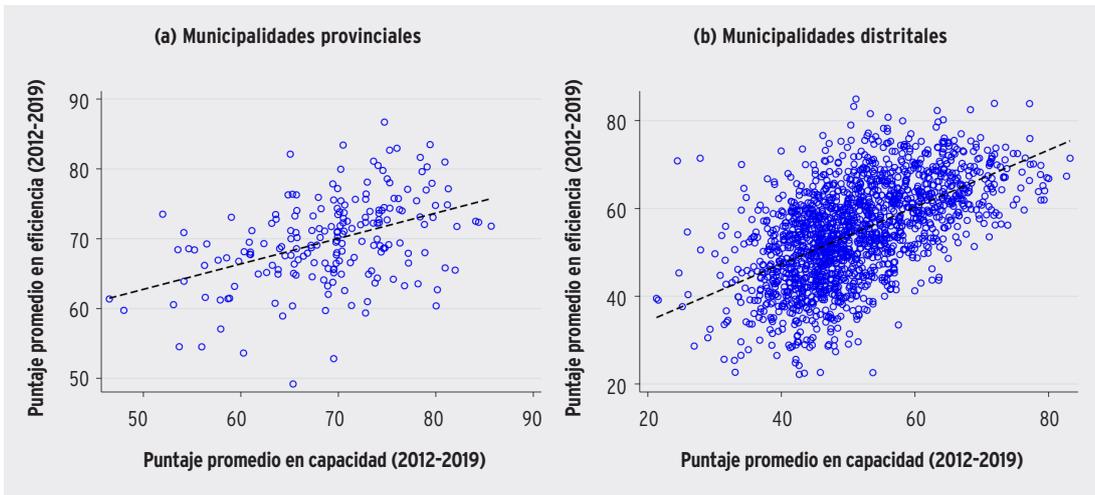
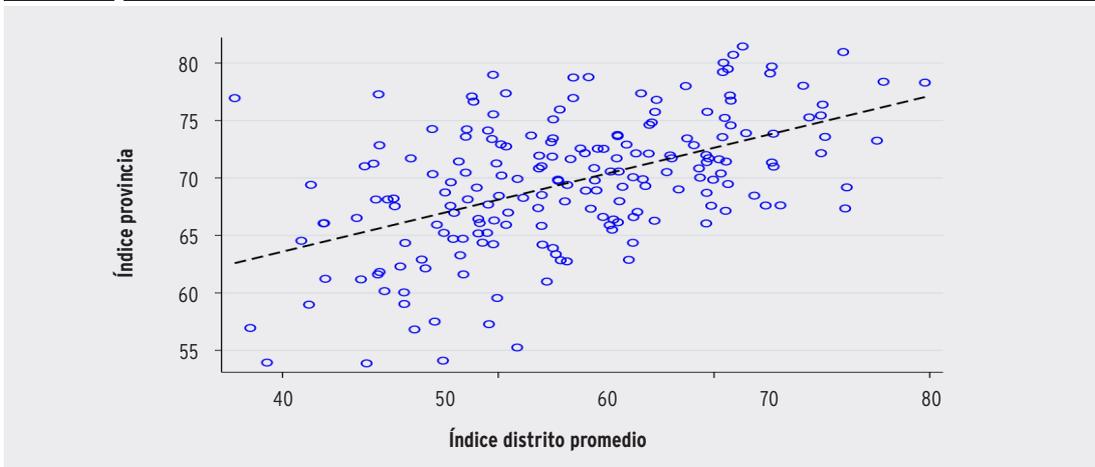


GRÁFICO 6 ■ Puntaje promedio de municipalidades distritales dentro de una provincia y puntaje promedio de la respectiva municipalidad provincial, 2012-2019



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. Esta relación podría ser tanto por un efecto causal (las municipalidades provinciales generan algún tipo de efecto positivo sobre sus distritos) o porque las gestiones municipales se desarrollan en contextos similares (con mayores recursos, capital humano, entre otros). El fenómeno debe ser estudiado a más detalle.

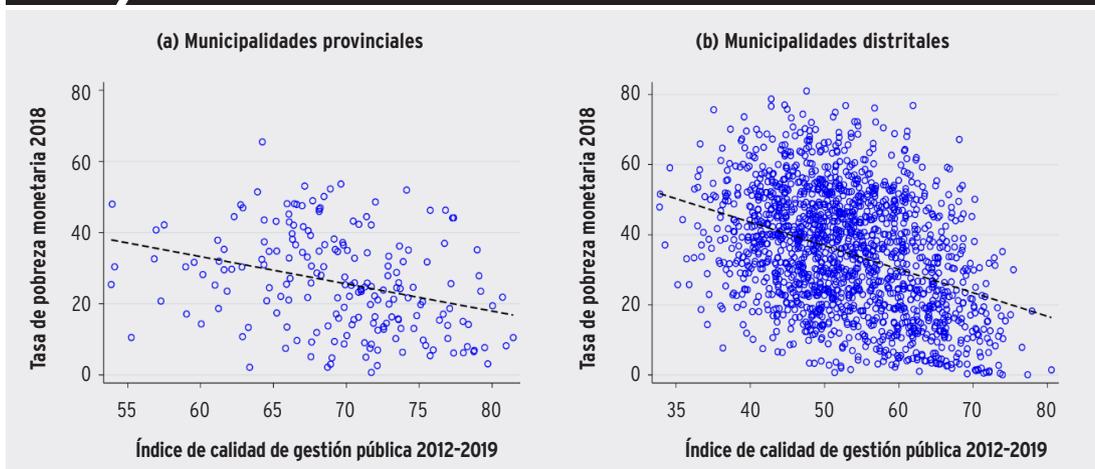
Por otro lado, el Gráfico 7 muestra una relación negativa entre el índice de calidad de gestión pública promedio entre 2012 y 2018, y la tasa de pobreza monetaria en 2018 (obtenida del Mapa de Pobreza del INEI). El análisis visual constata que los distritos y provincias con menor nivel de pobreza están asociados a gestiones municipales de mayor calidad. Al igual que en el caso anterior, esta relación no se puede explicar sólo del gráfico, ya que podría darse tanto que la calidad de gestión influya sobre los resultados sociales de su jurisdicción

“

Para medir la dimensión de eficiencia, se utilizan cuatro conjuntos de indicadores: acceso a tecnologías de la información e internet, habilidad de sus recursos humanos, planificación y gestión de riesgos de desastres.

”

GRÁFICO 7 ■ Puntaje promedio en la dimensión de eficiencia y puntaje promedio en la dimensión de capacidad entre 2012 y 2019 para municipalidades



LOS DATOS DE POBREZA A NIVEL DISTRICTAL FUERON OBTENIDOS DEL MAPAS DE POBREZA 2018 DEL INEI ([HTTPS://WWW.INEI.GOB.PE/CIFRAS-DE-POBREZA/](https://www.inei.gob.pe/cifras-de-pobreza/)).

GRÁFICO 8 ■ Calidad de gestión municipal 2012-2014 y reelección de autoridades distritales



NOTA: DE LOS 1640 DISTRITOS, ALREDEDOR DEL 58 POR CIENTO TUVO ALCALDES BUSCANDO LA REELECCIÓN Y EN 18 POR CIENTO GANÓ EL ALCALDE VIGENTE.

dicción o que otros factores influyan tanto sobre la gestión municipal como sobre la pobreza (por ejemplo, tener residentes con mayores ingresos podría hacer más fácil desarrollar una gestión eficiente y capaz).

Finalmente, el Gráfico 8 muestra el nivel promedio de calidad de gestión pública entre 2012 y 2014 para municipalidades distritales donde el alcalde vigente buscaba la reelección en las elecciones de 2014. Las municipalidades se agrupan según el margen de pérdida o victoria del alcalde buscando la reelección en el distrito (la información se obtiene del Jurado Nacional de Elecciones). Se incluye además el valor promedio del indicador de calidad para los distritos donde no hubo intento de reelección. Los resultados muestran que los alcaldes que se reeligieron lo

hicieron en distritos que en promedio tenían una mayor calidad de gestión previa a las elecciones. Esto sugiere que la calidad podría influir sobre el resultado electoral. En futuras investigaciones sería idóneo profundizar en el estudio de la interrelación entre gestión pública y competencia política (por ejemplo, analizando si la gestión mejora por la experiencia de los alcaldes reelectos).

COMENTARIOS FINALES

Este artículo ha presentado una propuesta para medir la calidad de la gestión pública municipal en Perú entre 2012 y 2019, basada en las nociones de eficiencia y capacidad. Este indicador no solo posee el potencial de medir el desempeño relativo de municipalidades, sino que puede servir para estudiar otros fenómenos relacionados a la gestión pública. En este documento, por ejemplo, se ha analizado *grosso modo* la noción de una convergencia entre calidad de gestión municipal, la relación entre las dimensiones de eficiencia y capacidad, el vínculo entre la gestión a nivel provincial y en sus distritos, la asociación de la calidad de la gestión con la pobreza monetaria de la localidad y la correlación entre gestión pública y resultados electorales. Cada uno de estos resultados podría fácilmente acabar en investigaciones posteriores más extensas y sofisticadas⁹.

REFERENCIAS

- **Banco Mundial. (2020).** *Doing Business 2020. Comparing business regulation in 190 economies.* Washington, D.C.: World Bank Group.

⁹ La base de datos puede ser solicitada a luiseduardo.castillo@bcpr.gob.pe.