



OBSERVATORIO DE LA GESTIÓN Y DESEMPEÑO MUNICIPAL

-

LUPITA PERÚ



1. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización iniciado en el 2003, conlleva a la autonomía política, financiera y administrativa de los gobiernos subnacionales. Este nuevo paradigma significó un reto para dichas entidades, principalmente en materia de gestión administrativa y presupuestal. Si bien se aplicó un plan de transferencia de funciones escalonado, en el año 2007 hubo un quiebre a través de la aceleración o “shock” en estos procesos, otorgando funciones y responsabilidades sin contar con una visión clara sobre la capacidad de estos, ni la adecuación al proceso en marcha.

Actualmente el proceso está lejos de concluir y, más bien, parece haber generado múltiples efectos poco deseables a nivel de política y administración pública. Por un lado, las brechas en el desarrollo han persistido o agudizado, específicamente las relacionadas a calidad de vida, niveles de ingreso y bienestar ciudadano. Por otro lado, aspectos clave de soporte en la gestión como en materia presupuestal, o la gestión de los recursos humanos, o de la atención al ciudadano se mantienen como pendientes titánicos.

Ahora bien, estos problemas presentes y latentes desde los gobiernos subnacionales han sido generalmente abordados desde una mirada del presupuesto público, donde la mejora se mide respecto de la mayor o menor ejecución presupuestal. En principio esto no es negativo, pero sí limitado para alcanzar objetivos más complejos como mejoras en el desempeño - en el sentido más amplio - de los gobiernos subnacionales. Así, parte de lo complejo de abordar esta situación es que más allá de los datos e información presupuestal disponible, mediciones y datos más diversos que permitan construir conocimiento y potenciales rutas de apoyo a estos son limitadas, de acceso restringido o poco granulares.

Desde una perspectiva de información y transparencia, son pocas las instituciones de carácter nacional que generan información pública sobre gobiernos subnacionales, es decir, específica, contextualizada y abierta. Desde aspectos más estratégicos, los datos generados - al menos los públicamente disponibles - resultan insuficientes para planificar y plantear mecanismos de mejora estructural, ampliando más la brecha entre la política y la política pública nacional y subnacional. Esto con los riesgos subyacentes de erosionar la colaboración inter institucional y de mantener una mirada vertical de gestión.

Este déficit informativo también impacta en la forma en cómo los ciudadanos se informan e interrelacionan con sus autoridades a distintos niveles. La falta o limitaciones sustantivas en la información pertinente (no solo pública) y simplificada configuran percepciones negativas de la población respecto de procesos importantísimos; la política de descentralización, o el debate alrededor de la municipalización de la educación son, por ejemplo, temas complejos de abordar sin datos ni información contextual. ¿Cómo sabemos si lo planteado a nivel país, la misión y estrategias institucionales, así como los recursos invertidos están generando un verdadero valor e interés público? En simple y complejo, con datos.

En este contexto es que el “Observatorio de la gestión y desempeño municipal - LUPITA”, apunta a incentivar el uso y creación de datos e información abierta y transparente sobre los gobiernos subnacionales, a fin de comprender su multidimensionalidad y lo diverso de su ecosistema. Esto, y de forma ideal, para incentivar el debate público sobre la gestión, el desempeño y las rutas de mejora tomando como base lo local hacia lo nacional.

2. SUSTENTO

A. PROBLEMA PÚBLICO

LUPITA PERÚ encuentra que los registros informativos sobre la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y regionales - específicamente municipios provinciales y distritales - son limitados y poco profundos, ceñidos, principalmente, a un análisis basado en un enfoque de ejecución presupuestal y no a uno con indicadores multidimensionales de gestión y desempeño.

Detalle del problema público

i) Información limitada

- Existen pocas fuentes de datos e información respecto de la gestión y desempeño de las municipalidades.
- Las fuentes disponibles desde los registros del gobierno e instituciones nacionales no son abiertas, generalmente son discontinuas y tampoco están integradas.

ii) Escasa profundidad en el análisis

- Las aproximaciones a las distintas miradas de desempeño y gestión obvian la diversidad institucional en términos de estructuras, composición, perfiles y dinámicas.

iii) Único foco en el gasto público

- La generación de datos e información tienen un sesgo hacia el gasto público y responden, principalmente, a indicadores asociados a ello.

B. CONSECUENCIAS

Lo anterior genera efectos no deseados a distintos niveles:

GOBIERNO CENTRAL	<ul style="list-style-type: none">▪ Limitado entendimiento de la dinámica y diversidad municipal.▪ Dificultad en generar políticas públicas multidimensionales: integrativas y contextualizadas.▪ Asignación de recursos no registra ni enfoca aspectos clave para el fortalecimiento de la gestión municipal.
GOBIERNOS REGIONALES	<ul style="list-style-type: none">▪ No aprovechamiento de las potencialidades locales comunes.▪ Desvinculación entre las políticas públicas regionales y locales.
MUNICIPALIDADES	<ul style="list-style-type: none">▪ Desconocimiento de su desempeño, así como de sus fortalezas, aspectos de mejora.▪ Poca identificación como parte de un grupo/red con características y dinámicas similares.
POBLACIÓN Y ORGANIZACIONES VARIAS	<ul style="list-style-type: none">▪ Poca comprensión sobre las dinámicas municipales y de sus procesos.▪ Participación ciudadana severamente limitada por el acceso a información.
ACADEMIA	<ul style="list-style-type: none">▪ Limitado acceso a herramientas de análisis

Fuente: Elaboración propia

3. PROPUESTA

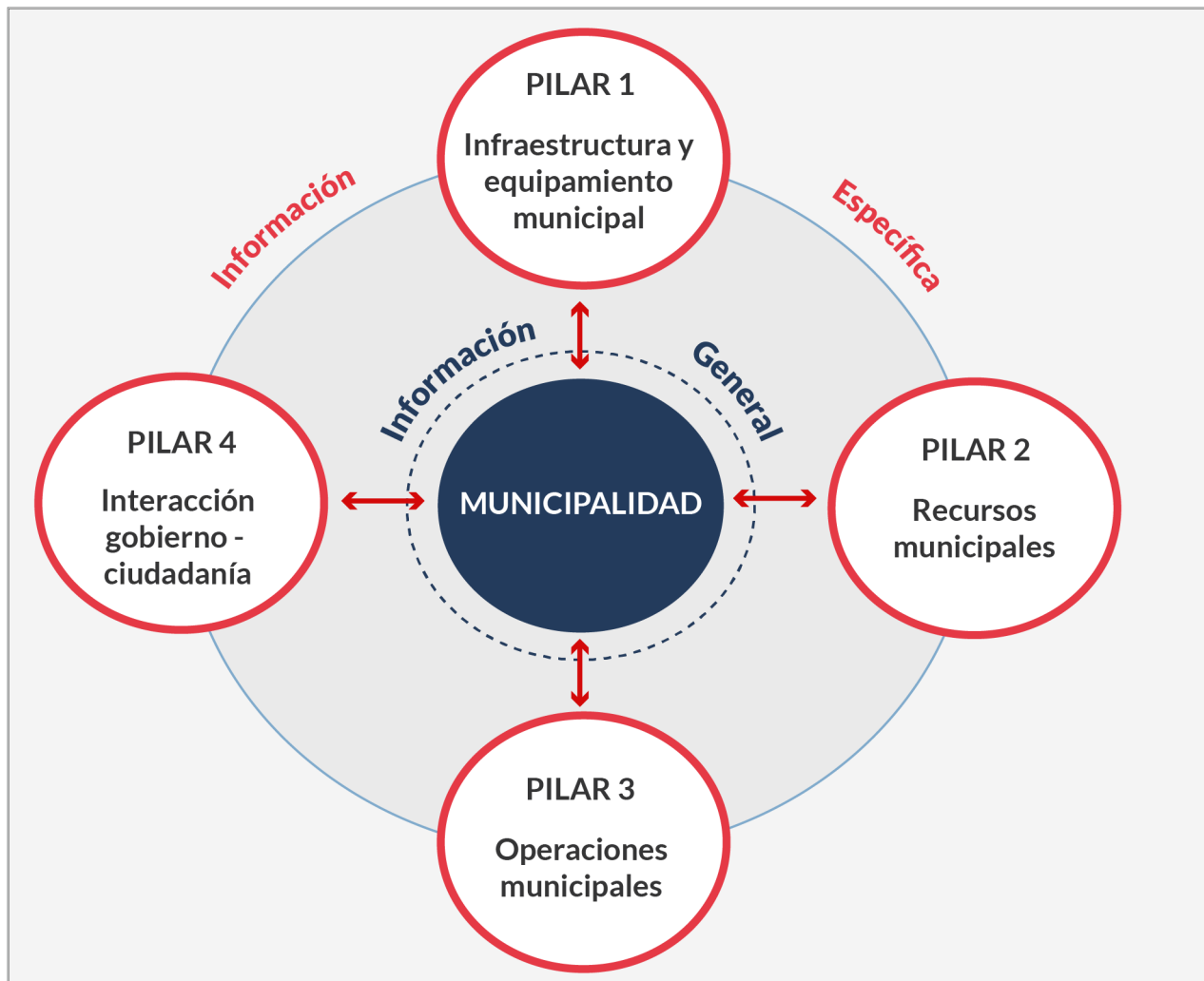
A. LUPITA - ¿QUÉ ES?

Lupita Perú, Observatorio de la Gestión Municipal y Regional, es un proyecto creado por INICAM, gracias al respaldo de la fundación alemana Konrad Adenauer (KAS). Lupita analiza y contribuye en la comprensión del desempeño y gestión de municipalidades provinciales y distritales, a partir del recojo, sistematización y difusión de resultados estadísticamente rigurosos basados en datos públicamente disponibles. Bajo un enfoque novedoso y amigable, Lupita busca que los datos e información provistos sean de utilidad y generen valor en los diversos actores involucrados, principalmente, con el proceso de descentralización, de modo que mejore tanto la toma de decisiones como los procesos de rendición de cuentas.

B. ¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LUPITA PERÚ?

- Hacer uso de datos públicamente disponibles para generar evidencia sobre los gobiernos subnacionales, en específico municipios provinciales y distritales.
- Articular esfuerzos en la construcción de políticas públicas más resilientes y acorde con las necesidades de los municipios provinciales y distritales.
- Incentivar la toma de decisiones basadas en evidencia diversa y que utilice métodos y herramientas mixtas e innovadoras.
- Promover el diálogo político y técnico, constructivo e integrativo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como el proceso de descentralización.
- Aportar a una mejora comprensión de los municipios provinciales y distritales, desde su carácter multidimensional y diverso.

Gráfico 1
Modelo de desempeño y gestión de gobiernos subnacionales



Fuente: Elaboración propia

C. ¿CUÁL ES LA METODOLOGÍA DE LUPITA PERÚ?

El Observatorio basa su análisis en 4 pilares, las cuales están compuestas por un total de 10 dimensiones, los que a su vez responden a 25 indicadores construidos sobre la base de más de 80 preguntas provenientes del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU). Estos indicadores evalúan a la totalidad de municipios en el país, siendo 196 municipios provinciales y 1678 municipios distritales.

Como una segunda capa de análisis, Lupita genera clusters¹ de municipios provinciales y distritales con la finalidad de articular un discurso más completo y puntualizado sobre el estado actual, las dificultades y potencialidades de cada una de las entidades municipales evaluadas. En total, la muestra de municipios provinciales y distritales se distribuye en 5 clusters respectivamente.

i) Pilar 1: Infraestructura y equipamiento municipal, que comprende aspectos físicos y tecnológicos necesarios para que un municipio cumpla con sus funciones;

- a. Infraestructura física y equipamiento
- b. Equipamiento tecnológico y software

ii) Pilar 2: Recursos municipales, entendidos como la composición y balance de los recursos humanos y financieros con que cuentan los municipios;

- a. Recursos financieros
- b. Recursos humanos
- c. Recursos operativos

iii) Pilar 3: Operaciones municipales, como una selección de servicios públicos que se consideran relevantes y representativos para algunos de los diversos actores sociales como el sector privado y los/as ciudadanos/as;

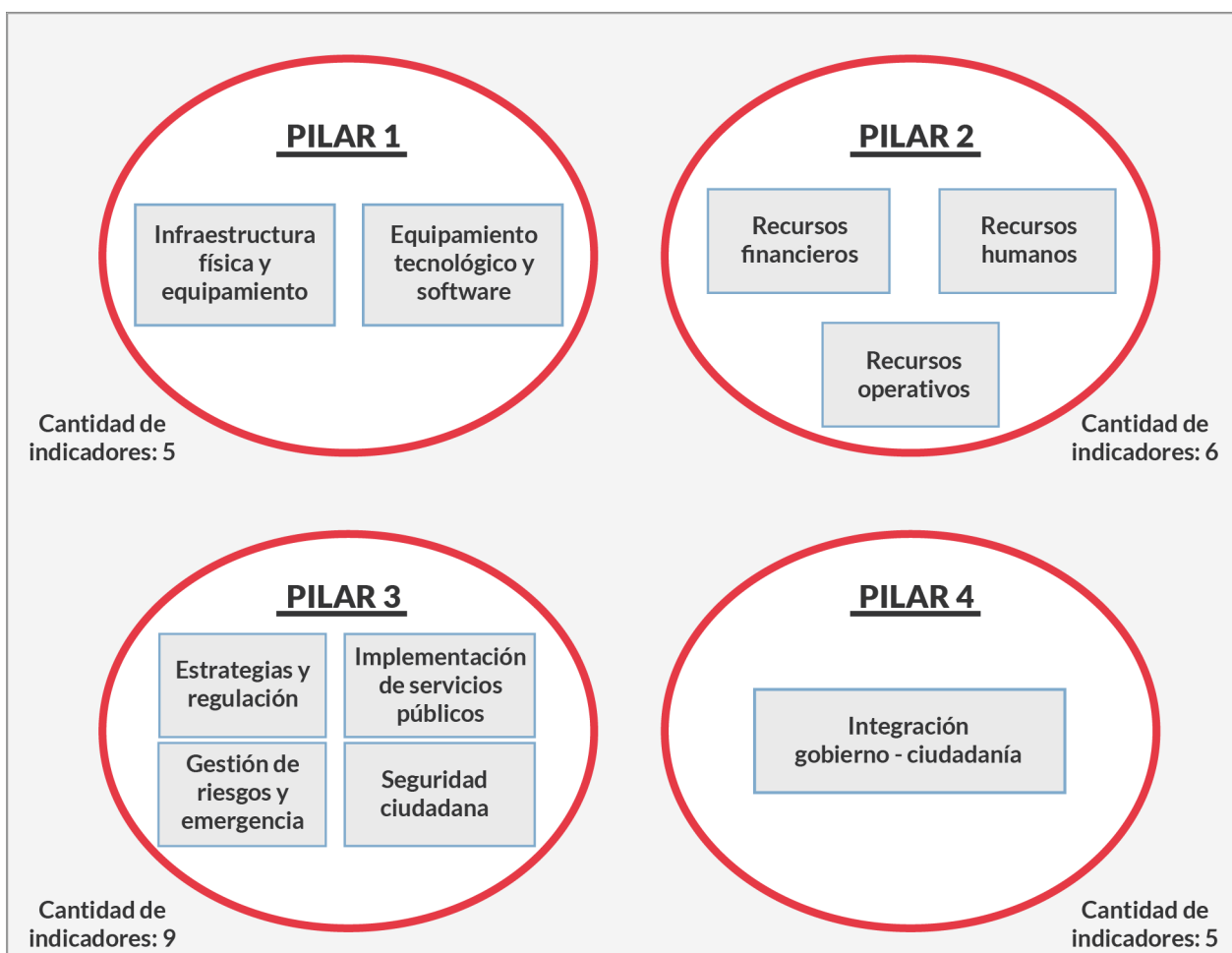
- a. Estrategias y regulación
- b. Implementación de servicios públicos
- c. Gestión de riesgos y emergencias
- d. Seguridad ciudadana

iv) Pilar 4: Interacción gobierno - ciudadanía, que considera actividades formales de interacción y participación entre la ciudadanía y el municipio.

- a. Integración gobierno - ciudadanía

¹La clusterización es un proceso estadístico con diversas metodologías que distribuye una muestra en grupos más pequeños con características similares dentro de cada uno, pero distintas entre los grupos. Para el caso de los clusters generados por Lupita se ha utilizado el método K-means.

Gráfico 2
Modelo de pilares y dimensiones de LUPITA



Fuente: Elaboración propia

D. ¿CÓMO SE MATERIALIZA LUPITA?

El observatorio de la gestión municipal y regional se materializa en forma de plataforma Web de consulta libre, donde se pondrá a disposición de los usuarios los resultados de nuestra medición y evaluación; así como los datos crudos y ponderados a nivel macro y micro tanto de los gobiernos provinciales y distritales. Esto de acuerdo a las siguientes 3 formas de acceso:

- **Niveles de gobierno:** presenta datos y resultados de la evaluación y medición de los indicadores de gestión a partir de la selección de un municipio provincial o distrital.
- **Cluster:** presenta la agrupación y comparación de municipios provinciales o distritales a partir de su grupo o cluster de pertenencia, así como comparativos entre clusters y de acuerdo a indicadores de gestión seleccionados.
- **Temáticos:** presenta el desempeño municipal provincial y local a partir de una selección de temas que se consideran relevantes a la gestión municipal:

- Recursos humanos
- Gestión de riesgos
- Implementación de sistemas informáticos
- Asistencia técnica y capacitación
- Plan de incentivos

Adicionalmente, la plataforma Web brinda información de carácter técnico donde es posible encontrar el detalle de la metadata, las bases, códigos y, en general, la metodología utilizada en cada etapa. Igualmente, es posible encontrar un mapa de acceso a los datos antes mencionados.

4. LOS INSUMOS

A. LA FUENTE PRINCIPAL: ENCUESTA DEL REGISTRO NACIONAL DE MUNICIPALIDADES Y CENTROS POBLADOS – RENAMU

La RENAMU es una encuesta de carácter anual elaborada desde el 2007 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del gobierno peruano (INEI). Al ser la única herramienta de carácter descriptivo y de libre acceso sobre distintas variables de los municipios provinciales, distritales y de centros poblados, se considera que es la fuente más relevante para LUPITA y el mejor dato disponible. Este registro es publicado a modo de reporte descriptivo y base de datos. De la RENAMU se extraen 51 preguntas que se consideran con potencial explicativo para el análisis.

Las bases de la RENAMU se encuentran en este link: <http://inei.inei.gob.pe/microdatos>. En la columna desplegable buscar el registro.

B. LAS FUENTES ADICIONALES

LUPITA emplea 4 bases de datos adicionales, las cuales se trabajan e integran a las variables seleccionadas de la RENAMU y que, en algunos casos, forman parte de los indicadores antes mencionados. Estas son:

- Bases de Presupuesto por Resultados (PPR): <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Bases del Plan de Incentivos Municipales (PIM): <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/ejecución-presupuestal-consulta-amigable-ministerio-de-econom%C3%ADa-y-finanzas-mef>
- Bases de Presupuesto Participativo: http://dnpp.mef.gob.pe/app_participativo/principal.zul
- Bases de presupuesto público de la consulta amigable: <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/ejecución-presupuestal-consulta-amigable-ministerio-de-econom%C3%ADa-y-finanzas-mef>

Documento elaborado por los consultores Lupita Perú:

- **Jose Díaz Mendoza**

Administrador por la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL). Cuenta con un master en Políticas Públicas de la Hertie School of Governance (Berlín) y estudios de master en Inteligencia Artificial para los servicios públicos (AI4Gov) por el Politécnico de Milán. Cuenta con más de 8 años de experiencia en temas de política pública, diseño de servicios, innovación y transformación del Estado en África, Alemania y Sudamérica. Ex becario de la Fundación Konrad Adenauer, del DADD y de la Unión Europea. Ha co-liderado la primera unidad de cumplimiento del MINEDU y la plataforma Africa Talks Jobs en la Unión Africana. También es fellow del think y do-tank Politics for Tomorrow por la transformación del sector público. Actualmente radica en Berlín y se desempeña como consultor para diversas instituciones multilaterales y de desarrollo (UNDP y KAS); así como en el diseño del podcast Futuro Público.

- **Christian Velásquez Javier**

Economista por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Cuenta con un Master en Economía por la Boston College y es candidato a Doctor por la misma institución. Ha seguido cursos especializados en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Tiene amplia experiencia en análisis estadístico, econométrico y manejo de software y lenguajes de programación. Ha sido asistente de cátedra en la Universidad San Martín de Porres, en la Universidad de Piura y en la Boston College en los cursos de econometría, microeconometría, macroeconometría, series de tiempos, series financieras, principios de economía y estadística.

- **Jorge Luis Apaza Huaccalsayco**

Bachiller de Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con estudios en softwares estadísticos como Python, R, Stata, Excel y Power bi. Fue asistente académico de la consultora Social Data Consulting, colaborando en proyectos de capacitación en investigación de corte cuantitativo. Es miembro fundador del Taller de Investigación de Sistemas Electorales y Partidos Políticos (TASEPP) y del Círculo de Estudios e Investigación de Políticas Públicas (CEIPOL). Fue coordinador de diferentes proyectos de divulgación académica como “Elecciones 2021”, en alianza con Transparencia Perú, así como coordinador de un proyecto sobre desempeño parlamentario con el Instituto de Derecho Electoral (IPDE). Asimismo, es ponente en diferentes espacios de índole académica, enfocado en el análisis político y estadística.

Nota:

Se deja constancia que la elaboración y procesamiento son propios en base a data pública de INEI y MEF.



www.inicam.org.pe

—

www.lupita.pe